



Verhandlungen Schweiz-EU für ein
Freihandelsabkommen im Agrar- und
Lebensmittelbereich (FHAL);

Verhandlungen Schweiz-EU für ein
Abkommen im Bereich der öffentlichen
Gesundheit (GesA)

Ergebnisse der Exploration und Analyse

März 2008

Einführung

Am 28. Juni 2006 hatte der Bundesrat das EVD und das EDA beauftragt, Explorationen über die inhaltlichen und formalen Eckwerte eines möglichen **Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL)** durchzuführen sowie die gesamtwirtschaftlichen und branchenspezifischen Auswirkungen vertieft abzuklären.

Nachdem der Bundesrat am 4. Juli 2007 den Zwischenbericht über die Exploration der Eckwerte und die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen eines FHAL zur Kenntnis genommen hatte, beauftragte er die zuständigen Departemente, die Exploration abzuschliessen und ein Konzept zu Umfang, Ausgestaltung und Finanzierung von Begleitmassnahmen zugunsten der betroffenen Sektoren auszuarbeiten. Gleichzeitig erteilte er den Auftrag, mit der EU die Eckwerte für ein mögliches **Gesundheitsabkommen (GesA)** zu explorieren. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass zwischen einem GesA und einem FHAL durch den Bereich der Lebensmittelsicherheit eine enge inhaltliche Verknüpfung bestehen würde.

Die Explorationen bei der Europäischen Kommission und die internen Abklärungen konnten im Januar 2008 abgeschlossen werden. Die Ergebnisse sind im beiliegenden Bericht zusammengefasst. Teil A umfasst den Bereich Marktzugang im Agrar- und Lebensmittelbereich, Teil B umfasst den Gesundheitsbereich.

Inhalt

TEIL A: Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich (S. 2)

- 1 Gesamtwirtschaftliche Würdigung
- 2 Die wichtigsten Elemente im Überblick
- 3 Definition und Interessenlage
- 4 Tarifäre Massnahmen
- 5 Nicht-tarifäre Massnahmen
- 6 Wirtschaftliche Auswirkungen
- 7 Begleitmassnahmen
- 8 Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

TEIL B: Öffentliche Gesundheit (S. 36)

Abkürzungsverzeichnis

- 1 Ausgangslage
- 2 Erläuterungen zum Inhalt des möglichen Gesundheitsabkommens
- 3 Wirtschaftliche Auswirkungen
- 4 Auswirkungen auf den Bundeshaushalt
- 5 Bezug zu anderen europapolitischen Themen
- 6 Ausblick

Teil A:

Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL)

Ergebnisse der Exploration und Analyse

1 Gesamtwirtschaftliche Würdigung

Ein Freihandelsabkommens Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) hat Folgen für die gesamte Volkswirtschaft. Diese gesamtwirtschaftlichen Effekte sind klar positiv. Für die Landwirtschaft verursacht die Wettbewerbsintensivierung aber Anpassungskosten. Um diesen zu begegnen, sind Begleitmassnahmen vorgesehen.

Der schweizerische Agrar- und Lebensmittelsektor ist weniger stark in den Weltmarkt und speziell in den europäischen Binnenmarkt integriert als der Industriesektor. Während für Industriewaren im bilateralen Verhältnis zur EU gestützt auf das Freihandelsabkommen von 1972 bereits seit 35 Jahren Zollfreiheit besteht, ist der Handel mit Agrarprodukten und Lebensmitteln erst teilweise liberalisiert. Ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) strebt eine umfassende Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmittel zwischen der Schweiz und der EU an. Das Abkommen würde sowohl tarifäre Handelshemmnisse (wie Zölle und Kontingente), als auch nicht-tarifäre Hürden (wie unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen) abbauen. Es beinhaltet aber weder die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU noch einen Beitritt zur EU-Zollunion. Die EU stellt einen Markt mit 490 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten dar, die zum grossen Teil ähnliche Präferenzen und Werte haben wie diejenigen in der Schweiz (Multifunktionalität der Landwirtschaft, Umweltschutz). Dank der Zollvorteile des FHAL hätten die Schweizer Exporteure die Möglichkeit, sich Anteile im Markt unseres wichtigsten Handelspartners zu sichern.

Ein FHAL hat Folgen für die gesamte Volkswirtschaft. Diese gesamtwirtschaftlichen Effekte sind längerfristig klar positiv und entsprechen einer dauerhaften Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von mindestens 0.5% (oder jährlich mehr als 2 Mia. Franken). Hinzu kommen dynamische Effekte, die sich daraus ergeben, dass die Liberalisierung des Agrar- und Lebensmittelhandels mit der EU auch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit weiteren Handelspartnern erleichtert. Freihandelsabkommen sind wichtig, um Diskriminierungen der Schweizer Exporte von Waren und Dienstleistungen abzuwenden. Die internationale Öffnung fördert die optimale Nutzung der Ressourcen, wodurch die Produktivität gesteigert werden kann und der Wohlstand der Schweiz somit gesichert wird. Deshalb ist das FHAL auch Teil der Wachstumspolitik des Bundesrats.

Die Schweiz gehört zu denjenigen Ländern, die den stärksten Grenzschutz für Agrarprodukte aufweisen. Selbst unter den Industriestaaten stellt sie damit einen Sonderfall dar. Der Druck der internationalen Gemeinschaft auf die Schweiz für eine Öffnung wird in Zukunft nicht abnehmen, insbesondere im Rahmen der Verhandlungen der Doha-Runde, die früher oder später zum Abschluss kommen wird. Die Schweizer Land- und Nahrungsmittelwirtschaft muss sich rechtzeitig auf die bevorstehenden Herausforderungen vorbereiten können, die mit der weltweiten Tendenz zur Öffnung der Agrarmärkte verbunden sind. Es gilt zum einen, den bisherigen Reformpfad der Agrarpolitik konsequent weiter zu beschreiten mit dem Ziel, die Landwirtschaft vermehrt auf die Grundlage eines selbständigen und risikobewussten Unternehmertums zu stellen. Zum anderen geht es darum, offensiv Chancen auf den Auslandsmärkten zu suchen mit dem Ziel, wettbewerbsfähige Schweizer Produzenten in die Lage zu versetzen, dem verstärkten Importdruck als Folge des allgemeinen Abbaus der Agrarzölle – insbesondere im Rahmen der WTO – mit besseren Exportmöglichkeiten in den EU-Binnenmarkt zu begegnen.

Das FHAL fördert die Spezialisierung der Schweizer Landwirtschaft und begünstigt die Entstehung effizienter Produktionsstrukturen, die auf Grössenvorteilen beruhen. Es steigert nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, sondern auch diejenige der Nahrungsmittelbranche und des Tourismus. Auch wird es dem Einkaufstourismus der Schweizer Konsumenten wirksam entgegenwirken.

Das Beispiel der österreichischen Landwirtschaft zeigt, dass es möglich ist, die neuen Exportmöglichkeiten in die EU tatsächlich zu nutzen. Die Handelsbilanz Österreichs im Agrar- und Nahrungsmittelbereich, die noch 1995 ein klares Defizit aufwies, ist heute praktisch ausgeglichen. In der Schweiz haben sich die Befürchtungen, die mit der Liberalisierung des Käsemarkts im Juli 2007 verbunden waren, nicht bewahrheitet. Sowohl Exporte als auch Importe haben deutlich zugelegt.

Das FHAL wird die Kaufkraft der Konsumenten steigern, indem der Hochpreisinsel Schweiz entgegengewirkt wird. Wenn man (insbesondere im Detailhandel) von wirksamem Wettbewerb ausgeht, könnten die Preise für Nahrungsmittel um bis zu 25% sinken; die Konsumentinnen, aber auch das Gastgewerbe und die verarbeitende Industrie erhalten so Zugang zu preiswerten und vielfältigen Produkten.

Das FHAL hat klar positive Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft, ist aber auch mit erheblichen Herausforderungen für die Schweizer Landwirtschaft verbunden. Die Marktöffnung hätte wegen der Angleichung der Preise auf ein im EU-Markt konkurrenzfähiges Niveau einen Einkommensausfall in der Landwirtschaft zur Folge. Verglichen mit der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Agrarpolitik im bisherigen Rhythmus (konstanter Rückgang des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens um 2,5% pro Jahr) kann während einer mehrjährigen Anpassungsperiode ein kumulierter Einkommensausfall der Landwirtschaft in der Grössenordnung von mehreren Milliarden Franken entstehen. Die diesbezüglichen Schätzungen hängen aber stark von der Entwicklung der Preise und Kosten ab, genauso wie vom Verhandlungsausgang. Sie müssen daher vor Inkrafttreten des Abkommens aktualisiert werden.

Um den Auswirkungen des verstärkten internationalen Konkurrenzdrucks zu begegnen, sind Begleitmassnahmen vorgesehen. Neben Übergangsfristen (welche Verhandlungsgegenstand sind) stehen diverse Instrumente zur Diskussion: eine einmalige finanzielle Unterstützung für die Neuausrichtung, Umschulungs- und Ausstiegshilfen, sowie die Anpassung bestehender Instrumente wie Absatzförderung, Direktzahlungen oder Innovationsförderung. Zur konkreten Ausgestaltung der Begleitmassnahmen sind weitere Abklärungen mit den betroffenen Kreisen geplant.

Die Grössenordnung der benötigten finanziellen Mittel hängt von der allgemeinen Entwicklung der Preise und Kosten sowie vom Verhandlungsergebnis (Übergangsfristen) ab. In den letzten Monaten ist international ein Preisanstieg bei den Agrarrohstoffen festzustellen, was die Anpassungskosten dämpft. Gleichzeitig muss auch die Schuldenbremse berücksichtigt werden, die verlangt, dass alle zusätzlichen Ausgaben zumindest mittelfristig durch entsprechende Zusatzeinnahmen oder durch Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen kompensiert werden.

2 Die wichtigsten Elemente im Überblick

Ein Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) soll die Märkte für Landwirtschaftsprodukte und Lebensmittel gegenseitig öffnen. Das Abkommen würde sowohl tarifäre Handelshemmnisse (wie Zölle und Kontingente) als auch nicht-tarifäre Hürden (wie unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen) abbauen. Neben den landwirtschaftlichen Rohstoffen (wie Milch, Schlachtvieh) sollen zudem auch die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen der Produktionskette in den Freihandel einbezogen werden; d.h. ebenso die Produktionsmittel (wie Saatgut, Maschinen) als auch die Produkte der Verarbeitungsindustrie (wie Käse, Joghurt). Durch ein FHAL würde der bisherige agrarpolitische Reformpfad konsequent weiterbeschritten mit dem Ziel, die schweizerische Landwirtschaft international wettbewerbsfähiger zu machen. Eine Öffnung gegenüber der EU würde die Produktionskosten für die Schweizer Landwirte und die Verarbeitungsindustrie senken und gleichzeitig den Zugang auf den EU-Absatzmarkt verbessern. Die Schweizer Konsumenten profitierten von sinkenden Nahrungsmittelpreisen. Für die Volkswirtschaft würde mit einem positiven Wachstumseffekt in der Grössenordnung eines dauerhaften BIP-Anstiegs um 0.5% oder jährlich 2 Milliarden CHF gerechnet. Die Öffnung stellt die Landwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen. Damit die neuen Marktchancen wahrgenommen und die betroffenen Betriebe bei der Neuausrichtung auf die neue Marktsituation unterstützt werden könnten, würde der Freihandel schrittweise eingeführt und von flankierenden Massnahmen begleitet.

Ausgangslage und Ziel

Während aufgrund des Freihandelsabkommens (FHA) von 1972 für Industriegüter bereits heute der freie Warenverkehr mit der EU gilt, ist dies für den Agrar- und Lebensmittelsektor nicht der Fall. Aufgrund des Agrarabkommens von 1999¹ sowie des Protokolls Nr. 2 zum FHA² besteht lediglich eine teilweise Öffnung. Ein Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) strebt eine umfassende Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln an. Dieses Konzept beinhaltet aber weder die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU noch einen Beitritt zur EU-Zollunion.

Das FHAL soll *alle Stufen* der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette umfassen, d.h.

- die *vorgelagerte Stufe*, welche Produktionsmittel und Investitionsgüter liefert (wie z.B. Dünger, Saatgut, Maschinen);
- die *Landwirtschaft*, welche die Rohstoffe herstellt (wie z.B. Milch, Obst, Getreide, Schlachtvieh);
- die *nachgelagerte Stufe*, welche die landwirtschaftlichen Produkte verarbeitet, d.h. die erste Verarbeitungsstufe (wie Käsereien, Molkereien Metzgereien, Mühlen) sowie die zweite Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie (mit Produkten wie Biskuits, Teigwaren, Schokolade).

Ein FHAL würde zudem die *tarifären Handelshemmnisse* wie Zölle, Kontingente und Exportsubventionen auf allen Stufen abbauen. Der Zollschatz soll je nach Sensibilität der Produkte gestaffelt (d.h. mit angemessenen Übergangsfristen) aufgehoben werden. Gleichzeitig wird der Abbau der *nicht-tarifären Handelshemmnisse* angestrebt. Damit sind unterschiedliche Vorschriften in Bezug auf Herstellung (bspw. Verwendung von Zusatzstoffen), Beschaffenheit (z.B. Fruchtanteil in Joghurts), Kennzeichnung (bspw. Rindfleischetikettierung) und Zulassung von Produkten (bspw. Pflanzenschutzmittel) gemeint. Dafür benötigte es eine umfassende Angleichung der betroffenen Gesetzgebungen sowie die Anerkennung der Gleichwertigkeit bzw. Identität dieser Vorschriften. Betroffen ist das gesamte

¹ Das im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossene *Agrarabkommen* von 1999 sieht insbesondere Freihandel für Käse seit dem 1. Juni 2007 vor. Es enthält auch für andere Produkte gewisse Zollkonzessionen. Ausserdem werden in verschiedenen Bereichen (Saatgut, Pflanzenschutz, Futtermittel, lebende Tiere und tierische Erzeugnisse) technische Handelshemmnisse abgebaut.

² Das *Protokoll Nr. 2* zum FHA sieht für zahlreiche landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie) die zollfreie Einfuhr in die EU und die subventionsfreie Ausfuhr aus der EU in die Schweiz vor. Umgekehrt kann die Schweiz die gegenüber der EU bestehenden Preisnachteile bei den verwendeten landwirtschaftlichen Rohstoffen durch Zölle und Exportsubventionen ausgleichen. Das Abkommen wurde 2004 im Rahmen der Bilateralen II überarbeitet.

Lebensmittelrecht aber auch Vorschriften über Tiergesundheit, Tierschutz, Vermarktungsnormen, Pflanzenschutzmittel, Dünger, Futtermittel und Sortenschutz.³ In sensiblen Bereichen müssten Sonderregelungen gesucht werden, etwa bei den Marktzulassungsbestimmungen für genetisch veränderte Organismen, bei den Produktionslandbezeichnungen oder bei gewissen Verordnungen des Tierschutzes.

Handelsbeziehungen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich: Im Jahr 2007 gingen 71% der Schweizer Exporte von Agrargütern und Lebensmitteln (4,6 Mrd. CHF) in die EU, während 76% der Einfuhren (8,6 Mrd. CHF) aus der EU stammten. Zwischen 2003 und 2007 wuchs das Agrarhandelsvolumen mit der EU jährlich um durchschnittlich 9,4%. Während die Importe der Schweiz in diesem Zeitraum mit 6,4% pro Jahr eher mässig zunahm, war bei den Exporten in die EU eine Steigerung um 16,5% pro Jahr zu verzeichnen. Der Schweizer Agrar- und Lebensmittelsektor entwickelte damit eine grössere Exportdynamik. Die konstante Expansion bei den Schweizer Exporten lässt darauf schliessen, dass noch ein beträchtliches Ausbaupotenzial im bilateralen Handel mit der EU besteht. Das zeigt sich auch beim Käse: Der Käseexport in die EU-Staaten ist wertmässig in den letzten Jahren (2005-07) mit durchschnittlich 7% pro Jahr deutlich gestiegen. Die Schweiz führt heute Käse im Umfang von über 440 Millionen CHF in die EU aus.

Bedeutung

Wettbewerbsfähige Landwirtschaft: Der Einbezug der gesamten Produktionskette sowie der Abbau von Handelshemmnissen schaffen für die Landwirtschaft Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten (laut Modellrechnungen um jährlich ca. 1 Mrd. CHF) sowie einen verbesserten Zugang für die Schweizer Exportprodukte zum EU-Markt. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft würde damit gestärkt. Aufgrund seiner geographischen Nähe, der ähnlichen Konsumgewohnheiten und der Bekanntheit der schweizerischen Qualität ist der EU-Binnenmarkt mit seinen 490 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten der Hauptexportmarkt für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Gleichzeitig könnten durch „Einkaufstourismus“ verlorene Marktanteile im Inland zurück gewonnen werden. Von der Öffnung profitieren dürften vorwiegend Qualitäts- und Nischenprodukte, d.h. Bereiche mit hoher Wertschöpfung (namentlich qualitativ hochstehende Milch- und Fleischezugnisse sowie andere Spezialitäten und Produkte der Nahrungsmittelindustrie).

Eine Öffnung gegenüber der EU setzt den bisherigen *Reformpfad* in der Agrarpolitik konsequent fort: Ziel ist, den Marktkräften vermehrt Einfluss auf die Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors einzuräumen und damit die Land- und Ernährungswirtschaft rechtzeitig auf die Herausforderungen vorzubereiten, die mit der weltweiten Tendenz zur Öffnung der Agrarmärkte (namentlich im Rahmen der WTO) verbunden sind. Ein FHAL schafft für die Produzenten klare unternehmerische Perspektiven und langfristige Investitionsmöglichkeiten. Diese würden der Schweizer Landwirtschaft helfen, frühzeitig auf dem EU-Markt ihre Exportanteile zu sichern und gegenüber der zunehmenden Konkurrenz aus Drittstaaten wettbewerbsfähig zu werden.

Konsumentennutzen: Die Konsumentinnen und Konsumenten auf der „Hochpreisinsel Schweiz“ profitierten von einer tendenziellen Angleichung der Nahrungsmittelpreise ans EU-Niveau. Gemäss Modellrechnungen dürften die Konsumentenpreise um bis zu 25% fallen. Die sinkenden Lebensmittelpreise bewirkten einen Zuwachs an realer Kaufkraft der schweizerischen Haushalte.

Wirtschaftswachstum: Das Bruttoinlandprodukt (BIP) würde dauerhaft um mindestens 0,5% oder jährlich rund 2 Mrd. CHF angehoben. Dieser Wachstumsimpuls begründet sich durch zwei gesamtwirtschaftliche Effekte:

- Dank den *tieferen Nahrungsmittelpreisen* sinken die Lebenshaltungskosten. Die Haushalte haben mehr Geld zur Verfügung. Dadurch wird der Konsum auch in anderen Bereichen angekurbelt (*Nachfrageeffekt*).
- Zugleich zwänge der grössere Preisdruck die einheimischen Unternehmen im Agrar- und Lebensmittelsektor zu Kostensenkungen bzw. *Produktivitätssteigerung*; dies durch Effizienzgewinne

³ Für den Abbau nicht-tarifärer (technischer) Handelshemmnisse gibt es grundsätzlich drei Ansätze: Die gegenseitige Anerkennung der *Gleichwertigkeit bzw. der Identität von Produktvorschriften* in den Bereichen, in denen eine einheitliche EU-Gesetzgebung besteht; die *Anerkennung der Gleichwertigkeit nationaler Vorschriften in nicht-harmonisierten Bereichen* sowie die Zulassung von *Parallelimporten* für bestimmte patentgeschützte Produktionsmittel und Investitionsgüter (z.B. Tierarzneimittel, Pflanzenschutzmittel). Im Vordergrund steht der erste Ansatz, wobei auch die beiden anderen bedeutsam sind. Dabei ist auch die laufende Gesetzesrevision über die technischen Handelshemmnisse THG zu berücksichtigen.

bei der Produktion sowie durch das Ausnützen der neuen Spielräume bei Beschaffung und Absatz (tiefere Produktionskosten, grösserer Absatzmarkt). Als Folge davon würde die Konkurrenzfähigkeit der *Landwirtschaft*, der *Lebensmittelindustrie* und der *Tourismusbranche* in der Schweiz gestärkt. Die durch die Produktivitätsgewinne frei gewordenen Ressourcen könnten in anderen Wirtschaftssektoren eingesetzt werden. Dadurch nähme das gesamtwirtschaftliche Angebot zu (*Angebotseffekt*).

Die Ergebnisse für den Konsumentennutzen und die BIP-Zunahme hängen auch von der Preisentwicklung bis zum Inkrafttreten des Abkommens ab.

Die *öffentlichen Finanzen* würden durch die Finanzierung der Begleitmassnahmen kurz- bis mittelfristig zusätzlich belastet. Längerfristig würde das Wirtschaftswachstum aber zu Mehreinnahmen auf den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde führen. Das FHAL kann demnach als Investition in die Stärkung der Schweizer Volkswirtschaft und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrar- und Lebensmittelsektors betrachtet werden.

Die Marktöffnung hätte wegen der Angleichung der Preise auf ein im EU-Markt konkurrenzfähiges Niveau einen *Einkommensausfall in der Landwirtschaft* zur Folge.⁴ Verglichen mit der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Agrarpolitik im bisherigen Rhythmus (konstanter Rückgang des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens um 2,5% pro Jahr) würde während einer mehrjährigen Anpassungsperiode ein kumulierter Einkommensausfall der Landwirtschaft in der Grössenordnung von mehreren Milliarden Franken entstehen.⁵ Wie gross die Einkommenslücke effektiv ausfiele, hinge *einerseits* davon ab, wie gut die Landwirtschaft die zusätzlichen wirtschaftlichen Chancen nutzen kann (Kostensenkungs- und Exportpotentiale, Produktivitätssteigerungen, Spezialisierung in Bereichen mit hoher Wertschöpfung); andererseits wie stark die noch verbleibenden Ausfälle durch *Begleitmassnahmen* abgedeckt würden. Um die Betriebe hauptsächlich im Landwirtschaftsbereich beim Übergang in die neue Marktsituation zu unterstützen und die nötigen Umstellungen sozialverträglich zu gestalten, wären neben *Übergangsfristen* (welche Verhandlungsgegenstand sind) angemessene Begleitmassnahmen notwendig (welche die Schweiz selber beschliessen kann). Zur Diskussion stehen diverse Instrumente:

- ein *einmalige finanzielle Unterstützung* für die Neuausrichtung (proportional zu den Einbussen);
- an den definitiven Verkauf oder die Verpachtung von Flächen gebundene *Umschulungs- und Ausstiegshilfen* sowie
- die Anpassung bestehender Instrumente wie die *Absatzförderung*, die *Direktzahlungen* oder die *Innovationsförderung*.

Zur konkreten Ausgestaltung der Begleitmassnahmen sind weitere Abklärungen mit den betroffenen Kreisen geplant. Die Grössenordnung der insgesamt benötigten finanziellen Mittel bewegt sich im Milliardenbereich. Dieser Beitrag hängt jedoch von der allgemeinen Entwicklung der Preise (in den letzten Monaten ist international eine Preisanstieg bei den Agrarrohstoffen festzustellen) und Kosten sowie vom Verhandlungsergebnis (*Übergangsfristen*) ab.

⁴ Da nur 20-30% der Preisunterschiede bei den Lebensmitteln auf höhere landwirtschaftliche Produzentenpreise (Preise der landwirtschaftlichen Rohstoffe) zurückzuführen sind, hätte der Freihandel auch *einen Preisdruck bei den vor- und nachgelagerten Stufen* zur Folge. Der Beschaffungsmarkt der Landwirtschaft sowie die erste Verarbeitungsstufe stehen dabei im Fokus. Für die zweite Verarbeitungsstufe (*Lebensmittelindustrie*) bestehen dagegen bereits heute freihandelsähnliche Verhältnisse mit der EU, so dass viele Unternehmen auf dem europäischen Markt konkurrenzfähig sind. Der *Detailhandel* würde zwar einem beträchtlichen Margendruck vor allem beim Billigsortiment ausgesetzt, könnte aber Kosteneinsparungen bei der Beschaffung realisieren und leichter auf ausländische Märkte expandieren. Insgesamt befinden sich die Schweizer Nahrungsmittelindustrie und der Detailhandel in einer guten Ausgangslage, um die Herausforderungen eines FHAL zu meistern.

⁵ Vgl. Kapitel 6, Wirtschaftliche Auswirkungen.

3 Definition und Interessenlage

Ausgangslage

Um die Rahmenbedingungen für eine ausgewogene Entwicklung aller Sektoren der schweizerischen Volkswirtschaft stetig den sich verändernden Verhältnissen auf den globalen Märkten anzupassen, strebt der Bundesrat ein umfassendes Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich an (FHAL).

Der schweizerische Agrar- und Lebensmittelsektor ist weniger stark in den Weltmarkt und speziell in den europäischen Binnenmarkt integriert als der Industriesektor. Während für Industriewaren im bilateralen Verhältnis zur EU gestützt auf das Freihandelsabkommen von 1972 (fortan FHA genannt) bereits seit 35 Jahren Zollfreiheit besteht und viele nicht-tarifäre Handelshemmnisse u.a. durch das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen von 1999 (fortan MRA genannt) abgebaut worden sind, ist der Handel mit Agrarprodukten und Lebensmitteln erst teilweise liberalisiert:

- Das Protokoll Nr. 2 zum FHA sieht für zahlreiche landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie) die zollfreie Ausfuhr von der Schweiz in die EU und die subventionsfreie Einfuhr aus der EU in die Schweiz vor, wobei die beiden Vertragspartner die bestehenden Preisunterschiede der verwendeten Rohstoffe bei der Ein- und Ausfuhr ausgleichen dürfen. Das Abkommen wurde 2004 im Rahmen der Bilateralen II überarbeitet (Erweiterung des Deckungsbereichs, neuer Preisausgleichsmechanismus).
- Das im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossene Agrarabkommen von 1999 (fortan AA genannt) sieht diverse tarifäre Zugeständnisse vor; insbesondere Freihandel für Käse (dieser ist seit dem 1. Juni 2007 vollumfänglich umgesetzt). Ausserdem werden in verschiedenen Bereichen (Saatgut, Pflanzenschutz, Futtermittel, lebende Tiere und tierische Erzeugnisse) technische Handelshemmnisse abgebaut.

Ein FHAL würde den Freihandel zwischen der Schweiz und der EU auf den gesamten Agrar- und Lebensmittelbereich ausdehnen und ihn dadurch vervollkommen. Dafür ist ein breiter Ansatz nötig. Neben der vollständigen Beseitigung der tarifären Handelshemmnisse wäre auch ein möglichst weitgehender Abbau aller nicht-tarifären Handelshemmnisse auf sämtlichen Stufen der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette anzustreben.

Nationaler und internationaler Kontext

Die Exploration und Analyse eines FHAL erfolgte vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde der WTO, welche im Falle eines erfolgreichen Abschlusses einen substanziellen Abbau des Zollschatzes für die schweizerische Landwirtschaft sowie ein Verbot von Exportsubventionen zur Folge hätte. Da das genaue Ergebnis der Verhandlungen im jetzigen Zeitpunkt nicht vorhergesagt werden kann, wurde bei der Analyse der Konsequenzen eines FHAL auf diesbezügliche Annahmen verzichtet.

Das Projekt FHAL ordnet sich auch in eine Reihe innenpolitischer Reformvorhaben ein, die den Agrar- und Lebensmittelsektor betreffen. Vorab ist die am 22. Juni 2007 von den Eidgenössischen Räten beschlossene Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2011) zu nennen, welche eine weiter gehende Umlagerung der Marktstützungen in Direktzahlungen sowie die Abschaffung der Exportsubventionen – unter Ausnahme des «Schoggigesetzes»⁶ – vorsieht. Darin spiegelt sich die weltweit zunehmende Tendenz, den Marktkräften wieder vermehrt Einfluss auf die Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors einzuräumen, ohne die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen in Frage zu stellen. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen eines FHAL wurde davon ausgegangen, dass die AP 2011 gemäss den ursprünglichen Vorschlägen des Bundesrates vollständig umgesetzt sei.

⁶ Die Schweiz hat sich in der WTO verpflichtet, die Ausfuhrbeiträge unter dem "Schoggigesetz" bis 2013 zu beseitigen.

Weitere Berührungspunkte zum Projekt FHAL bestehen bei der laufenden Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) und des Lebensmittelgesetzes (LMG). Die THG-Revision visiert die weitere Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Warenverkehr (inkl. Lebensmittel) zwischen der EU und der Schweiz an, insbesondere auch dort, wo keine staatsvertragliche Regelung auf Grundlage der gegenseitigen Anerkennung der Identität oder Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften besteht.

Ebenfalls parallel zum Projekt FHAL wurden Explorationen über den Abschluss eines Gesundheitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU geführt.

Definition des FHAL

Ein umfassendes Abkommens zur Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln zwischen der Schweiz und der EU bewirkt nicht nur eine Annäherung der Produzenten- und Konsumentenpreise an das EU-Niveau, sondern leistet auch einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft und zur Steigerung ihrer Exportchancen auf dem europäischen Markt. Dieses Konzept beinhaltet weder die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU noch einen Beitritt zur EU-Zollunion. Um sicherzustellen, dass das gesetzte Ziel erreicht wird, bezieht es jedoch sämtliche Stufen der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette ein:

- die *Landwirtschaft*, welche die Rohstoffe herstellt (z.B. Getreide, Schlachtvieh, Milch, Obst, Gemüse, Zuckerrüben, Ölsaaten);
- die *vorgelagerte Stufe*, welche die für die landwirtschaftliche Erzeugung notwendigen Produktionsmittel und Investitionsgüter liefert (z.B. Dünger, Saatgut, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel, Maschinen und Einrichtungen);
- die *nachgelagerte Stufe*, welche sich in eine erste Verarbeitungsstufe (von der Landwirtschaft direkt belieferte Verarbeitungsbetriebe wie z.B. Müllereien, Molkereien, Käsereien und Metzgereien) und eine zweite Verarbeitungsstufe (industrielle Produktion von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten wie Schokolade, Teigwaren, Suppen, Biskuits usw.) unterteilt sowie die verschiedenen Handelsstufen bis zur Endverteilung an die Konsumenten umfasst.

Um die Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse an jene des EU-Binnenmarkts zu gewährleisten, sind nicht nur die tarifären Handelshemmnisse (Zölle, Kontingente, Exportsubventionen etc.) zu beseitigen, sondern auch die nicht-tarifären Handelshemmnisse (unterschiedliche technische Vorschriften in Bezug auf Herstellung, Beschaffenheit, Kennzeichnung und Zulassung von Produkten, etc.) möglichst weitgehend abzubauen. Grundsätzlich gibt es drei sich ergänzende Ansätze, um nicht-tarifäre Handelshemmnisse im bilateralen Verkehr mit der EU abzubauen:

- gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit respektive der Identität von Produktvorschriften und Zulassungen in jenen Bereichen, in denen eine einheitliche EU-Gesetzgebung besteht (harmonisierter Bereich);⁷
- Anerkennung der Gleichwertigkeit von nationalen Vorschriften in jenen Bereichen, in denen die Gesetzgebung in der EU nicht oder nur teilweise harmonisiert ist (nicht harmonisierter Bereich);
- Zulassung von Parallelimporten für bestimmte patentgeschützte Produktionsmittel und Investitionsgüter (z.B. Tierarzneimittel, Pflanzenschutzmittel).

Der Schwerpunkt des Abbaus nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Rahmen eines FHAL läge bei der gegenseitigen Anerkennung der Vorschriften im harmonisierten Bereich. Die beiden übrigen Ansätze – Anerkennung der Gleichwertigkeit nationaler Vorschriften im nicht harmonisierten Bereich und Zulassung von Parallelimporten patentgeschützter Güter – sind jedoch ebenfalls bedeutsam.

Im Rahmen der bestehenden bilateralen Abkommen mit der EU wurde die gegenseitige Anerkennung im harmonisierten Bereich auf der Feststellung der *Gleichwertigkeit* (Äquivalenz) der Rechtsvorschriften beider Seiten im relevanten Bereich abgestützt. Dieses «Äquivalenzprinzip» erlaubt es den Parteien, ihre eigenen Vorschriften – mit den erforderlichen Anpassungen – im Grundsatz beizubehalten. Allerdings ist die Feststellung der Gleichwertigkeit von nicht exakt gleich lautenden Vorschriften auf-

⁷ Aufgrund des AA gilt die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften u.a. bereits für einzelne Produktionsmittel, Bio-standards, lebensmittelhygienische Vorschriften für Milch und Milchprodukte, Tiere und tierische Nebenprodukte; für die übrigen Nahrungsmittel tierischer Herkunft ist sie seit Juli 2007 in Kraft.

wändig und muss im Prinzip bei jeder Rechtsanpassung auf einer der beiden Seiten wiederholt werden. In eng umgrenzten, vergleichsweise statischen Bereichen ist dieses Vorgehen mit vertretbarem Aufwand möglich. In komplexen Regulierungsfeldern mit einem weit gefassten, sich dynamisch entwickelnden Anwendungsbereich stösst das Äquivalenzprinzip jedoch rasch auf fast unüberwindbare technische Schwierigkeiten. Ein FHAL würde das gesamte Lebensmittelrecht umfassen, welches u.a. Vorschriften zur Kennzeichnung, Hygiene und Kontrolle von Lebensmitteln, über Zusatz-, Fremd- und Inhaltsstoffen sowie zu gentechnisch veränderten Organismen enthält; dazu kämen im Bereich des Agrarrechts u.a. Vorschriften über Tierschutz, Tiergesundheit, Vermarktungsnormen, Pflanzenschutzmittel, Dünger, Futtermittel und Sortenschutz hinzu. In diesem weiten Regulierungsfeld finden praktisch täglich Anpassungen statt, so dass die Feststellung der Äquivalenz – selbst wenn sie jemals erreichbar wäre – sogleich wieder obsolet würde. Aus diesem Grund könnte die gegenseitige Anerkennung der Vorschriften im Rahmen eines FHAL im harmonisierten Bereich nur auf der Grundlage der faktischen *Identität* der Vorschriften in der Schweiz und in der EU vereinbart werden. Da die Regulierungsstandards in der Schweiz und in der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich auf vergleichbarem Niveau liegen, dürfte dies keine grundsätzlichen materiellen Schwierigkeiten aufwerfen. In besonders sensiblen Bereichen, wo unterschiedliche politische Präferenzen bestehen, sind jedoch Ausnahmen auszuhandeln.

Interessenlage

Das Interesse der Schweiz an einer Öffnung des Agrar- und Lebensmittelsektors gegenüber dem europäischen Binnenmarkt ist vielfältig und bezieht sich auf mehrere Politikfelder:

- *Preispolitik:* Die Schweiz ist eine «Hochpreisinsel». Im Jahr 2006 lag das schweizerische Preisniveau bei 133% des EU-Durchschnitts⁸ und damit höher als in den Nachbarländern Österreich (101%), Deutschland (103%), Italien (104%) und Frankreich (107%). Zwar hat sich der Abstand im Laufe des vergangenen Jahrzehnts deutlich verringert – 1995 hatte der Preisniveau-Index noch bei 156% gestanden –, was die Wirksamkeit der inzwischen durchgeführten Reformen belegt. Dennoch gehört die Schweiz (zusammen mit Norwegen, Island und Dänemark) nach wie vor zu den teuersten Ländern in Europa. Aus diesem Grund ist die reale Kaufkraft trotz der hohen Nominaleinkommen in der Schweiz nur in Grenzen höher als im benachbarten Ausland: Sie erreichte 2006 129% des EU-Durchschnitts, verglichen mit 123% in Österreich, 110% in Deutschland, 107% in Frankreich und 100% in Italien.⁹ Überdurchschnittlich teuer sind in der Schweiz die Lebensmittel, deren Preisniveau 2006 bei 143% des EU-Durchschnitts lag.¹⁰ Der Hauptgrund dafür liegt beim hohen Grenzschutz für Agrargüter. Die vollständige Öffnung des Agrar- und Lebensmittelsektors weist dementsprechend Potenzial zur Bekämpfung der «Hochpreisinsel» Schweiz auf.
- *Wachstumspolitik:* Um den Wohlstand der Schweiz langfristig zu sichern, müssen die Chancen der wirtschaftlichen und technologischen Globalisierung optimal genutzt werden. Eine verstärkte Integration der Schweiz in die Weltmärkte ist Teil der bundesrätlichen Wachstumsstrategie. Neben den fortgesetzten Bemühungen um einen Abschluss der WTO-Runde gehört dazu auch der Ausbau der Freihandelsbeziehungen zu wichtigen Wirtschaftspartnern. Der bei weitem wichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz ist die EU. Während Industriegüter, zahlreiche Dienstleistungen sowie die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit bereits weitgehend frei zwischen der Schweiz und der EU zirkulieren können, bestehen im grenzüberschreitenden Handel mit Agrargütern und Lebensmitteln immer noch erhebliche Hürden. Aufgrund des beschränkten internationalen Konkurrenzdrucks verfügt der Schweizer Agrar- und Lebensmittelsektor im Vergleich zu anderen Branchen, die dem globalen Wettbewerb ausgesetzt sind, über eine niedrigere Produktivität, die sich in höheren Preisen und geringerer Dynamik niederschlägt. Eine präferenzielle Öffnung des Agrar- und Lebensmittelsektors gegenüber dem EU-Markt würde die Konkurrenzfähigkeit der

⁸ Quelle: Eurostat. Vergleichende Preisniveaus im Endverbrauch sind das Verhältnis zwischen Kaufkraftparitäten und Devisenmarktkurs. Kaufkraftparitäten sind Umrechnungskurse, die die in nationalen Währungen ausgedrückten Wirtschaftsindikatoren in eine gemeinsamen Währung umrechnen («Kaufkraftstandard» oder KKS), damit die Kaufkraft zwischen nationalen Währungen aufschlussreich verglichen werden kann. Das Verhältnis wird gegenüber dem Durchschnitt der 25 EU-Staaten des Jahres 2006 angegeben. Wenn der Index des vergleichenden Preisniveaus für ein Land höher als 100 ist, bedeutet dies, dass dieses Land im Vergleich zum EU-Durchschnitt relativ teuer ist.

⁹ Quelle: Eurostat. Die angegebene Masszahl ist der (prognostizierte) Index des BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS), gemessen am Durchschnitt der 25 EU-Länder im Jahr 2006.

¹⁰ Ähnliches gilt – wenn auch in geringerem Ausmass und auf tieferem Niveau – für Österreich (111%), Deutschland (105%) und Italien (115%); nur in Frankreich liegen die Lebensmittelpreise (107%) näher am EU-Durchschnitt als die übrigen Preise.

Landwirtschaft, der Lebensmittelindustrie und der Tourismusbranche in der Schweiz unmittelbar stärken. Verloren gegangene Marktanteile im Inland könnten zurückgewonnen, zusätzliche im Ausland dazu gewonnen werden. Gleichzeitig stiege die reale Kaufkraft der Haushalte, was eine vermehrte Nachfrage auch in anderen Sektoren der Volkswirtschaft auslöste. Nach erfolgter Strukturanpassung könnten im Agrar- und Lebensmittelsektor frei gewordene Ressourcen in anderen Sektoren der Volkswirtschaft mit höherer Produktivität eingesetzt werden. Aus diesen Gründen verspricht ein FHAL einen positiven Impuls für das Wirtschaftswachstum.

- *Agrarpolitik:* Die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft muss rechtzeitig auf die bevorstehenden Herausforderungen vorbereitet werden, die mit der weltweiten Tendenz zur Öffnung der Agrarmärkte verbunden sind. Es gilt zum einen, den bisherigen Reformpfad konsequent weiter zu beschreiten mit dem Ziel, die Landwirtschaft wieder vermehrt auf die Grundlage eines selbständigen und risikobewussten Unternehmertums zu stellen. Zum anderen geht es darum, offensiv Chancen auf den Auslandsmärkten zu suchen mit dem Ziel, wettbewerbsfähige Schweizer Produzenten in die Lage zu versetzen, dem verstärkten Importdruck als Folge des allgemeinen Abbaus der Agrarzölle – insbesondere im Rahmen der WTO – mit besseren Exportmöglichkeiten in den EU-Binnenmarkt zu begegnen. Dass das Potenzial dafür durchaus vorhanden ist, beweisen die steigenden Agrarexporte in die EU der letzten Jahre. Durch die Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse an jene in der EU erhalten die Schweizer Landwirte zudem klare und stabile Perspektiven, an denen sie ihre langfristigen Investitionsentscheidungen ausrichten können. Bei einer Umsetzung mit angemessenen Übergangsfristen und adäquaten Begleitmassnahmen stellt ein FHAL die Erfüllung der in der Verfassung festgeschriebenen Aufgaben der Landwirtschaft nicht in Frage und steht im Einklang mit der beschlossenen Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2011). Eine Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU ist weder notwendig noch vorgesehen.
- *Gesundheitspolitik:* Mittelfristig kann die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung nur dann mit einem vertretbaren Aufwand gewährleistet werden, wenn die Schweiz sich an den europäischen Normen, deren Ausarbeitung und Überwachung beteiligt. Das Gesundheits- und Konsumentenschutzniveau innerhalb der EU ist dem Schweizerischen Schutzniveau insgesamt gleichwertig.
- *Aussenwirtschaftspolitik:* Durch die weitgehende Integration des Agrar- und Lebensmittelsektors in den EU-Binnenmarkt vergrössert sich der Spielraum der Schweizer Aussenhandelspolitik in anderen Bereichen, sei es innerhalb der WTO oder beim Abschluss von Freihandelsabkommen mit wichtigen Wirtschaftspartnern, die zunehmend auch den Agrarbereich abdecken.
- *Europapolitik:* Ein FHAL stellt die logische und konsequente Fortführung des bilateralen Wegs der schweizerischen Europapolitik dar. Es beseitigt eine der letzten grossen Hürden für die möglichst weitgehende Integration der Schweizer Wirtschaft in den europäischen Binnenmarkt, ohne die Souveränität der Schweiz und ihre Autonomie bei der Definition und Umsetzung der Agrar-, der Aussenhandels- oder der Wettbewerbspolitik in Frage zu stellen. Die weitere Entwicklung des Verhältnisses Schweiz-EU wird dadurch nicht präjudiziert.

Auch die EU hat ihr Interesse an einer Ausweitung des präferenziellen Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln mit der Schweiz seit dem Abschluss des AA regelmässig bekräftigt. Seit 2003 verfügt die EU-Kommission über ein Mandat, mit der Schweiz über einen breiteren Anwendungsbereich dieses Abkommens – gestützt auf dessen Evolutivklausel – zu verhandeln.

Neben dem rein handelspolitischen Aspekt, würde eine weitgehende Harmonisierung der Schweizer Gesetzgebung mit derjenigen der EU es beiden Seiten erlauben, insbesondere bei allfälligen Lebensmittelkrisen, im Interesse des Gesundheitsschutzes gemeinsam vorzugehen.

4 Tarifäre Massnahmen

Zölle und mengenmässige Beschränkungen

Das Ziel des FHAL besteht darin, alle noch verbleibenden Zölle und mengenmässigen Beschränkungen im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU vollständig aufzuheben. Da im Bereich der Industriewaren (Zolltarifkapitel 25-97) aufgrund des FHA von 1972 bereits seit langem Freihandel besteht, wäre nur der Handel mit Agrargütern (Zolltarifkapitel 01-24) betroffen, der erst teilweise liberalisiert ist.

Die Zölle und mengenmässigen Beschränkungen für nicht sensible Produkte – d.h. solche Erzeugnisse, die nicht in der Schweiz hergestellt werden und für die bereits heute relativ tiefe Zollansätze gelten wie z.B. tropische Früchte und Reis – könnten wohl unmittelbar beim Inkrafttreten des FHAL auf Null gesenkt werden, während für sensible Produkte – d.h. solche, die agrarpolitisch bedeutsam sind und einem relativ hohen Zollschutz unterstehen¹¹ wie z.B. Milch, Fleisch, Getreide, Ölsaaten, Gemüse und einheimische Früchte – ein gestaffelter Abbau der Zölle und mengenmässigen Beschränkungen während einer Übergangsperiode auszuhandeln wäre. Die EU hat in ihren bilateralen Abkommen mit Drittstaaten unterschiedliche Abbaupläne bei Zöllen und Kontingenten für sensible und nicht sensible Agrarprodukte vereinbart und teilweise auch zeitlich beschränkte Ausnahmen für sensible Produkte ausgehandelt. Häufig verbindet die EU den Zollabbau mit Nullzoll-Kontingenten, die parallel zur Senkung der Zölle schrittweise erhöht werden.

Als Muster für den Abbau der Zölle und Zollkontingente für sensible Produkte könnte die im AA vereinbarte Liberalisierung des Käsehandels herangezogen werden, welche schrittweise Kontingenterhöhungen bei gleichzeitiger Zollreduktion für nicht kontingentierte Waren während einer Übergangsperiode von fünf Jahren vorsah. Es sind aber auch andere Ansätze zu prüfen.

Bezüglich des Protokolls Nr. 2 zum FHA 1972 ist davon auszugehen, dass sich die Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe unter Freihandelsbedingungen sukzessive annähern werden, wodurch das Preisausgleichssystem für die erfassten Verarbeitungsprodukte überflüssig und mithin das Protokoll Nr. 2 hinfällig würde. Bis zum vollständigen Freihandel würde das Protokoll Nr. 2 unverändert gelten, einschliesslich der regelmässigen Anpassungen an die für den Preisausgleich massgebenden Preisunterschiede der Rohstoffe.

Exportsubventionen

Im Moment des Inkrafttretens eines FHAL – sofern dies nicht bereits in einem anderen Kontext vereinbart wurde (z.B. WTO) – wäre auf sämtliche Exportsubventionen zu verzichten.

Ursprungsregeln

Zu einem FHAL gehören – wie zu jedem Freihandelsabkommen – Ursprungsregeln, die festlegen, welche Anforderungen ein Erzeugnis erfüllen muss, um als Ursprungsware im Sinne des Abkommens zu gelten und demzufolge präferenziellen Marktzutritt zu geniessen. Um beispielsweise als Schweizer Ursprungsware anerkannt zu werden, muss ein Erzeugnis in der Schweiz entweder vollständig hergestellt oder aber so bearbeitet worden sein, dass dabei eine definierte minimale Wertsteigerung stattfand respektive das Endprodukt in eine andere Zolltarifnummer eingereiht wird als das Vormaterial mit Ursprung in einem Drittland (sogenannter «Positionssprung»).

In Bezug auf Agrargüter und Lebensmittel ist davon auszugehen, dass die im Rahmen eines FHAL gegenseitig gewährten Zollpräferenzen nur für Ursprungswaren der Schweiz und der EU gälten, d.h. nur die bilaterale Kumulation des Ursprungs möglich wäre.

¹¹ Die durchschnittlichen in der WTO gebundenen Agrarzölle (ad valorem) betragen für die EU 16,5%, für die Schweiz 36%.

Einfuhren aus Drittländern

Auch nach Einführung des gegenseitigen Freihandels behalten die Schweiz und die EU ihre jeweiligen Aussenhandelsregimes gegenüber Drittstaaten bei. Diese sehen unterschiedlich hohe Zollhürden gegenüber Drittländern vor: Gemäss der *Trade Policy Review* des WTO-Sekretariats ist die (nicht gewogene) Zollbelastung auf Agrargüter und Lebensmittel in der Schweiz durchschnittlich um gut 15% höher als in der EU, wobei besonders die agrarpolitisch relevanten Güter ins Gewicht fallen. Man kann davon ausgehen, dass der im Vergleich zur EU tendenziell höhere Aussenzoll der Schweiz bei den agrarpolitisch relevanten Gütern auch nach einem Abschluss der WTO-Doha-Runde weiterhin bestehen wird; dagegen liegt die (nicht gewogene) Zollbelastung der Schweiz bei den übrigen Erzeugnissen bereits heute wesentlich unter dem EU-Niveau.

Aktiver Veredelungsverkehr

Für die Verarbeitung von für den Export in Drittstaaten bestimmten Waren steht der Industrie die Möglichkeit des aktiven Veredelungsverkehrs offen. Dabei werden die zu verarbeitenden Rohstoffe unter Aussetzung der Zölle vom Weltmarkt importiert, im Inland verarbeitet und anschliessend wieder ausgeführt. Seit Mai 2006 gelten diesbezüglich vereinfachte Bestimmungen. Weil die Schweiz und die EU keine Zollunion bilden, könnte der aktive Veredelungsverkehr in Kombination mit einem FHAL zu einer wettbewerbsverzerrenden Unterschreitung der Binnenmarktpreise führen, indem die Weltmarktpreise für Rohstoffe in der Regel unter den Inlandpreisen der EU und der Schweiz liegen. Die Bestimmungen des Abkommens – insbesondere die Ursprungsregeln – wären so zu definieren, dass dieser Gefahr vorgebeugt wird.

Pflichtlager

Die Schweiz kann für Erzeugnisse, die für das Überleben der Bevölkerung und der Armee in Kriegzeiten unerlässlich sind und in der Schweiz nicht in ausreichendem Masse hergestellt werden könnten, die obligatorische Pflichtlagerhaltung einführen. Gegenwärtig besteht eine solche für Brotgetreide, Zucker, Fett, Öl, Reis, Kaffee und Futtermittel. Zur Finanzierung der Pflichtlager wird auf diese Produkte ein so genannter Garantiefondsbeitrag erhoben.

Die Pflichtlager im Nahrungsmittelbereich sollen auch nach Einführung des Freihandels mit der EU weitergeführt werden. Bei Brotgetreide, Zucker, Fett, Öl und Futtermittel müsste allerdings die Finanzierung neu geregelt werden, da die Garantiefondsbeiträge auf diesen Produkten Importe diskriminieren und daher im Rahmen der Uruguay-Runde der WTO in Zölle umgewandelt worden sind. Bei einem vollständigen Zollabbau im Verkehr mit der EU könnten diese Zölle nicht mehr erhoben werden. Die gesetzliche Grundlage für alternative Finanzierungsmodelle ist vorhanden; eine Anpassung könnte somit unilateral geschehen.

Um die Landesversorgung im Falle ernster Störungen der europäischen Märkte sicherzustellen, wäre bei Exportbeschränkungen in Krisenzeiten eine gegenseitige Privilegierung vorzusehen.

5 Nicht-tarifäre Massnahmen

Horizontale Fragen

Bevor auf die einzelnen Themen des Agrar- und Lebensmittelbereichs eingegangen wird, sollen zunächst jene Aspekte des Abbaus von nicht-tarifären Handelsbarrieren erläutert werden, die auf einer alle Themen übergreifenden «horizontalen» Ebene angesiedelt sind.

Kooperation im Bereich der Risikoanalyse

Für die Unterstützung der Lebensmittelsicherheit, der Tier- und Pflanzengesundheit sowie des Umwelt- und Tierschutzes, ist eine enge Vernetzung sowie ein umfassender Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden in der Schweiz und in der EU erforderlich. Namentlich geht es um die Zusammenarbeit im Bereich der Risikoanalyse bezüglich gesundheits-, umwelt- und verbraucher-schutzrelevanter Produkte und Technologien.

Eine enge Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU bei der Risikoanalyse dient u.a. der wirksamen Prävention und Bekämpfung von Lebensmittelkrisen und Infektionskrankheiten. Zu diesem Zweck wurden auch Explorationen im Bereich Gesundheit geführt (siehe Bericht Gesundheitsabkommen).

Die Kooperation bei der Risikoanalyse ist jedoch auch im Kontext eines FHAL bedeutsam. Es ginge darum sicherzustellen, dass die Schweiz zu formell und materiell identischen Zulassungsentscheiden kommen könnte wie die EU-Mitgliedstaaten. Dies setzte voraus, dass sie so weit als möglich an den drei Elementen der Risikoanalyse, nämlich am *risk assessment*, am *risk management* (nur decision shaping) sowie an der *risk communication* der EU partizipieren könnte, während sie in Bezug auf das *decision taking* autonom bliebe.

Anerkennung der Gleichwertigkeit nationaler Vorschriften im nicht harmonisierten Bereich

Im «harmonisierten Bereich», wo innerhalb der EU eine einheitliche Gesetzgebung besteht, lassen sich technische Handelshemmnisse dadurch abbauen, dass die Schweiz ihre Gesetzgebung an diejenige der EU anpasst. Auf der Grundlage der Feststellung der Gleichwertigkeit (Äquivalenz) bzw. Identität der jeweiligen Rechtsvorschriften kann die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsnachweise (Prüfergebnisse, Inspektionen, Zertifizierungen) beider Seiten staatsvertraglich vereinbart werden. Solche Vereinbarungen haben zum Zweck, dass Produkte, die im Hoheitsgebiet der einen Vertragspartei rechtmässig in Verkehr gebracht worden sind, ohne Weiteres auch im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei frei zirkulieren können. Im Rahmen der Bilateralen I wurden solche Abkommen für bestimmte Produktkategorien abgeschlossen (MRA und Teile des AA). Der Bundesrat ist bestrebt, die Angleichung des schweizerischen Rechts an das harmonisierte EU-Recht weiter voran zu treiben und die vertragliche Regelung zum Abbau von Handelshemmnissen auszubauen bzw. auf weitere Produktkategorien auszudehnen.

Anders liegen die Dinge im «nicht harmonisierten Bereich», in dem es keine EU-weit vereinheitlichten Produktvorschriften gibt. Innerhalb der EU (respektive des EWR, für den die diesbezüglichen EU-Bestimmungen ebenfalls gelten) gilt grundsätzlich das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der nicht-harmonisierten nationalen Vorschriften, auch «Cassis-de-Dijon»-Prinzip genannt. Dieses besagt, dass ein in einem EU-Mitgliedstaat gemäss den nationalen Vorschriften hergestelltes und/oder rechtmässig in Verkehr gebrachtes Produkt grundsätzlich überall in der EU in Verkehr gesetzt werden darf, ausser dies widerspreche übergeordneten öffentlichen Interessen des Einfuhrlandes. Die gegenseitige Anerkennung der nationalen Vorschriften ergänzt die Harmonisierung der nationalen Vorschriften auf EU-Ebene und ist kein Ersatz derselben.¹² Die gegenseitige Anerkennung der nicht-harmonisierten nationalen Vorschriften ist besonders bei jenen Lebensmitteln von Bedeutung, für die es auf EU-

¹² Das «Cassis-de-Dijon»-Prinzip – benannt nach einem Urteil des EuGH aus dem Jahre 1979 – wird in der EU bereits seit über fünfundzwanzig Jahren in Übereinstimmung mit Art. 28 und 30 (ex Art. 30 und 36) des EG-Vertrages angewendet.

Ebene zwar horizontale Vorschriften betreffend Hygiene, Zusatzstoffe, Etikettierung usw. gibt, aber keine vertikalen Regeln bezüglich ihrer Zusammensetzung.¹³

In einem umfassenden FHAL wie es die Schweiz anstrebt, müsste der Marktzugang nicht nur auf der Grundlage einer Rechtsangleichung im harmonisierten Bereich gewährleistet sein, sondern auch gestützt auf der gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften im nicht oder nur teilweise harmonisierten Bereich.

Geistiges Eigentum

Die Eidgenössischen Räte beschlossen am 22. Juni 2007 im Rahmen der Beratungen zur Agrarpolitik 2011 einen neuen Art. 27b zum Landwirtschaftsgesetz (LwG), welcher für patentgeschützte landwirtschaftliche Produktionsmittel und Investitionsgüter die internationale Erschöpfung statuiert. Diese Bestimmung ist am 1. Januar 2008 (mit gleichzeitiger Anpassung der Verordnung über Pflanzenschutzmittel) in Kraft getreten.

Art. 27b LwG bezieht sich auf im LwG geregelte Produktionsmittel (Saatgut, Dünger, Futtermittel, Pflanzenschutzmittel). Bei nicht vom LwG erfassten Produktionsmitteln – wie z.B. Tierarzneimitteln – bleibt die Frage der regionalen Erschöpfung des Patentschutzes weiterhin offen.

Bei den Tierarzneimitteln stellt sich allerdings das Problem der Abgrenzung von den Humanarzneimitteln. Eine solche Abgrenzung drängt sich auf, weil die Preise von Humanarzneimitteln oft administriert sind. Die Preisfestsetzung reflektiert dabei das Ergebnis einer Abwägung zwischen sozial- und innovationspolitischen Interessen. Die Aufhebung der nationalen Erschöpfung des Patentschutzes für solche Produkte würde es ermöglichen, die patentgeschützten Arzneimittel aus Ländern mit künstlich tief gehaltenen Preisen zu importieren. Dadurch könnten die sozial- und innovationspolitischen Ziele, die hinter der Preisfestsetzung stehen, unterwandert werden.

Eine differenzierte Betrachtung gilt auch in Bezug auf pflanzliches Vermehrungsmaterial (Pflanz- und Saatgut). Artikel 27b LwG statuiert die internationale Erschöpfung nur für patentgeschütztes pflanzliches Vermehrungsmaterial. Die Bestimmungen zum Sortenschutz sind dagegen nicht betroffen. Gemäss dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (in der revidierten Fassung von 1991) ist die regionale Erschöpfung im Rahmen der Mitgliedschaft in einer zwischenstaatlichen Organisation möglich (Art. 16 Abs. 3).

Agrarbereich

Einige der in diesem Kapitel aufgeführten Themen sind bereits Gegenstand des bestehenden AA, so z.B. Saatgut und Quarantänemassnahmen für Pflanzen und bestimmte Aspekte des Futtermittelrechts und des Tierschutzes. Bei anderen sind die Rechtsvorschriften weitgehend mit der EU harmonisiert, z.B. Pflanzenschutzmittel und mineralischer Dünger. Dass sie dennoch in die Explorationen einbezogen wurden, lässt sich damit begründen, dass sie zum Regulierungsfeld eines umfassenden FHAL gehören und teilweise nicht ohne Anpassungen in ein solches integriert werden könnten, sowie nebst den technischen Normen auch die zulassungsrechtlichen Aspekte zu harmonisieren sind.

Futtermittel

Der Bereich der Futtermittel ist im Anhang 5 zum AA geregelt. Die Anlagen zu diesem Anhang, die die Listen der zugelassenen Produkte und Substanzen und der als gleichwertig anerkannten Rechtsvorschriften enthalten, sind allerdings bisher praktisch leer geblieben. Am 1. Juli 2007 ist die Anerkennung der Gleichwertigkeit der hygienischen Vorschriften im Futtermittelbereich in Kraft getreten.

Angesichts der hohen Zollschränken ist der Handel mit Futtermitteln gegenwärtig sehr beschränkt; dies dürfte sich aber mit dem Abbau der Zölle im Rahmen eines FHAL ändern. Entsprechend wichtig ist die gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Als Voraussetzung hierfür wurde namentlich die gegenseitige Abstimmung bei der Zulassung von Zusatzstoffen in Futtermitteln identifiziert. Damit beide Parteien zu identischen Zulassungsentscheiden kommen können, ist ein institutionalisierter Informationsaustausch über die wissenschaftlichen Evaluationen, die den Zulassungsentscheiden zu Grunde liegen, unabdingbar.

¹³ Betroffen sind u.a. Gemüse, Brot, Confiserie, Joghurt, Tee, Früchte, Teigwaren, Bier, Fischereiprodukte, Gewürze und Gewürzzutaten sowie die Anreicherung von Lebensmitteln mit Vitaminen und Mineralstoffen.

Pflanzenschutzmittel

Die schweizerische Gesetzgebung im Bereich der Pflanzenschutzmittel ist weitgehend mit derjenigen der EU harmonisiert. Letztere sieht vor, dass Wirkstoffe auf der Ebene der EU und die einzelnen Pflanzenschutzmittel auf Ebene der Mitgliedstaaten geprüft und zugelassen werden. Um die gegenseitige Anerkennung der Zulassungen zu erleichtern, sollte die Schweiz am Beurteilungsverfahren für Wirkstoffe durch die Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) teilnehmen können und Zugang zu den vollständigen Produktdossiers und Beurteilungen erhalten. Ein Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten bezüglich Zulassung der einzelnen Pflanzenschutzmittel ist ebenfalls anzustreben.

Saatgut

Der Saatgutbereich ist im Anhang 6 zum AA geregelt. Die gegenseitige Anerkennung der gesetzlichen Bestimmungen besteht für Ackerpflanzenarten (Getreide, Kartoffeln, Ölsaaten) und Futterpflanzenarten. Diese Anerkennung gilt auch für Sorten, wobei gentechnisch veränderte Sorten ausdrücklich davon ausgenommen sind. Zurzeit sind Arbeiten im Gange, damit ergänzend auch die Rechtsvorschriften für Vermehrungsmaterial von Reben sowie Obst und Beerenobst gegenseitig anerkannt werden.

Sortenschutz

Die Schweiz und die EU verfügen über vergleichbare Sortenschutzsysteme, die auf den Grundsätzen des Übereinkommens des Verbandes zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) fussen. In der EU werden die Sortenschutztitel entweder auf nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene erteilt. Für die Erteilung der gemeinschaftlichen Sortenschutzrechte ist das Gemeinschaftliche Sortenamtsamt zuständig (CPVO). In der EU gilt für den Sortenschutz wie für alle anderen Bereiche des geistigen Eigentums der Grundsatz der regionalen Erschöpfung. Die Sondierungen auf diesem Gebiet hatten die mögliche Ausdehnung der vom CPVO erteilten gemeinschaftlichen Sortenschutzrechte auf das schweizerische Gebiet zum Gegenstand. Eine Mitwirkung der Schweiz im CPVO soll ebenfalls geprüft werden.

Pflanzenschutzmassnahmen (Quarantäne)

Dieser Bereich ist durch das AA bereits abgedeckt (Anhang 4). Die Gleichwertigkeit der gesetzlichen Bestimmungen über Massnahmen zur Verhinderung der Einschleppung und Verbreitung von Pflanzenschädlingen ist festgestellt. Davon ausgenommen sind Palm- und Zitruspflanzen. Dank der gegenseitigen Anerkennung des Pflanzenpasses als Handelsdokument können Waren, für welche die Rechtsvorschriften anerkannt sind, frei zirkulieren.

Im Rahmen eines FHAL zwischen den beiden Parteien müsste der Abbau der Handelskontrollen an der Grenze in Betracht gezogen werden (das AA sieht weiterhin reduzierte Kontrollen vor). Eine Ausdehnung der Anerkennung auf Palm- und Zitruspflanzen drängt sich ebenfalls auf. Voraussetzung dafür wäre eine Harmonisierung der phytosanitären Bestimmungen für diese Pflanzen, die in der Schweiz gar nicht angebaut werden.

Dünger

Die europäischen Bestimmungen beziehen sich nur auf Mineraldünger. Organische Dünger werden auf Stufe der Mitgliedstaaten geregelt. Es handelt sich folglich um einen teilweise harmonisierten Bereich.

Die schweizerischen Rechtsvorschriften über Mineraldünger sind mit denjenigen der EU harmonisiert. Eine Ausnahme bildet der Cadmiumgehalt für Kalidünger. Die Düngerverordnung gestattet bereits die freie Einfuhr von als „EG-Dünger“ definierten Düngern.

Vermarktungsnormen

Die Vermarktungsnormen (z.B. Güteklassen und Kaliber bei Obst und Gemüse, Qualitätseinstufungen von Fleisch bzw. Schlachtkörpern, usw.) sind in der Gemeinschaft generell wesentlich umfassender geregelt als in der Schweiz. Die schweizerische Gesetzgebung sieht teilweise gar keine solchen Normen vor oder weist Lücken oder Differenzen gegenüber der EU-Gesetzgebung auf.

Deklaration von Erzeugnissen aus verbotener Produktion

Importierte Eier aus in der Schweiz verbotener Käfighaltung müssen für die Endkonsumenten aufgrund eines entsprechenden Verpackungshinweises klar als solche erkennbar sein.

Tierschutz

Der Tierschutz ist in der EU teilharmonisiert. Die EU-Gesetzgebung umfasst die Bereiche Tiertransporte, landwirtschaftliche Nutztiere sowie Schlachtung und Tötung.¹⁴ Die Transportbestimmungen sind – im Gegensatz zu den beiden anderen Bereichen – Bestandteil des AA (Veterinär-Anhang 11). Ein Vergleich der bestehenden Tierschutzbestimmungen ergab, dass die schweizerischen Vorschriften jene der EU in Umfang und Niveau in verschiedenen Bereichen übertreffen.

Mit dem «Aktionsplan 2006-2010» verfolgt die EG das Ziel, ihre Gemeinschaftspolitiken betreffend Schutz und Wohlbefinden von Tieren in den kommenden Jahren gezielter auszurichten. Der hohen Sensibilität des Tierschutzes muss im Kontext eines FHAL Rechnung getragen werden.

Lebensmittelbereich

Allgemeines

Um im Rahmen eines FHAL sämtliche verbleibenden Grenzkontrollen abbauen zu können, ist es erforderlich, den geltenden – und grundsätzlich auch den künftigen – *acquis communautaire* im Bereich der Lebensmittelsicherheit und weiterer Produktvorschriften weitestgehend zu übernehmen. Unabhängig davon hat die Schweiz ein Interesse daran, ihre Lebensmittelgesetzgebung an diejenige der EU anzupassen. Im Rahmen des Projekts «Lebensmittelgesetz 2010» (LMG 2010) werden derzeit die Voraussetzungen für die grundsätzliche Übernahme des *acquis communautaire* im Lebensmittelbereich analysiert, welcher zur Zeit etwa 150 Verordnungen und Richtlinien umfasst. Eine bloss partielle Übernahme hätte eine Rechtszersplitterung zur Folge und würde dem Abbau von Handelshemmnissen zuwider laufen. Die Hygiene- und Kontrollvorschriften für Produkte tierischer Herkunft sowie die im EG-Agrarrecht verankerten Produktvorschriften für Wein und Spirituosen sind bereits Gegenstand des Agrarabkommen von 1999.

Die Übernahme des Lebensmittel-Acquis hätte einen Systemwechsel im schweizerischen Lebensmittelrecht zur Folge. Es müssten in diesem Zusammenhang zusätzliche, zum Teil neue Verfahren wie «Novel Food», Meldepflichten und Notifizierungen eingeführt werden, um ein geschlossenes System des Gesundheits- und Täuschungsschutzes zu errichten. Ein solcher Systemwechsel im Lebensmittelrecht hätte keine Verschlechterung des Gesundheits- und Täuschungsschutzes der Konsumierenden in der Schweiz zur Folge.

Die Identifizierung potenzieller Problemfelder bei der Übernahme des EU-Lebensmittelacquis wurde im Rahmen des Projektes «LMG 2010» durchgeführt. Folgende Themen sind betroffen: das Positivprinzip,¹⁵ das Grenz- und Toleranzwertkonzept, die Angabe des Produktionslandes sowie die Kennzeichnung von allergenen Substanzen.

Hygienevorschriften

Die Schweiz hat ihr Hygienerecht im Verlauf der letzten Jahre vollständig an dasjenige der EU angepasst, welches seinerseits im Jahre 2004 umfassend revidiert worden ist. Auf Basis dieser Angleichung anerkannte der Gemischte Veterinärausschuss des AA am 1. Dezember 2006 die Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischer Herkunft. In einem nächsten Schritt können gestützt darauf die Grenzkontrollen für solche Lebensmittel abgebaut und der Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU massgeblich vereinfacht werden.

¹⁴ ausserdem: Aspekte der Wildtiere und Schutz von Versuchstieren

¹⁵ Gemäss diesem Prinzip dürfen ausschliesslich solche Lebensmittel und Zusatzstoffe in Verkehr gesetzt werden, die im Gesetz ausdrücklich definiert und zugelassen sind. Im Gegensatz dazu dürfen in der EU alle Lebensmittel in Verkehr gebracht werden, die nicht ausdrücklich verboten sind.

Kontrollvorschriften

Die Verordnung 882/2004 schreibt vor, in welcher Weise in den EU-Mitgliedstaaten die amtliche Lebensmittelkontrolle zu erfolgen hat und welche Massnahmen bei Importen aus Drittstaaten, die den rechtlichen Anforderungen nicht entsprechen, zu ergreifen sind. Bei einer Übernahme des *acquis communautaire* durch die Schweiz würden Lebensmittelimporte aus Drittstaaten grundsätzlich an der EU-Aussengrenze kontrolliert (mit Ausnahme der internationalen Flughäfen). Im Zusammenhang mit dem Abbau der Grenzkontrollen im Rahmen des AA werden für Lebensmittel tierischer Herkunft gegenwärtig die erforderlichen Massnahmen ergriffen, um den Anforderungen der EU an die Drittlandkontrolle genügen zu können.

Kennzeichnungsvorschriften

Angabe des Produktionslandes

Der Unterschied zwischen der schweizerischen Regelung zur derzeitigen EU-Regelung besteht darin, dass das Produktionsland in der EU (Ausnahme dieser Regelung sind: Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse, frisches Obst und Gemüse sowie Eier, bei welchen die zwingende Angabe der Herkunft verlangt wird) nur dann angegeben werden muss, wenn eine Täuschungsgefahr für den Konsumenten besteht. In der Schweiz muss das Produktionsland hingegen immer deklariert werden.

Zudem ist in der Schweiz die Angabe des Produktionslandes bei Rohstoffen nur dann obligatorisch, wenn der Anteil eines Rohstoffes am Enderzeugnis mehr als 50 Massenprozent beträgt und in der Sachbezeichnung ein Hinweis enthalten ist, der fälschlicherweise den Eindruck erweckt, dass der Rohstoff aus dem Land stammt, das als Produktionsland des Lebensmittels angegeben wird.

Die Europäische Kommission hat am 30.1.2008 einen Entwurf im Bereich der Verbraucherinformation von Lebensmitteln zuhanden des Parlaments und des Ministerrats verabschiedet. Dieser EG-Verordnungsentwurf sieht neue Bestimmungen betreffend die Angabe der Herkunft vor.

Unbeabsichtigte Vermischungen mit allergenen Substanzen

Während in der EU nur absichtlich zugesetzte Allergene einer verschärften Deklarationspflicht unterstellt sind, müssen in der Schweiz auch unbeabsichtigte Vermischungen mit allergenen Substanzen deklariert werden.

Zugelassene Stoffe und Rückstände

Fremd- und Inhaltsstoffe (Höchstkonzentrationen)

Der Bundesrat legt aufgrund einer toxikologischen oder epidemiologischen Beurteilung die Höchstkonzentrationen für Fremd- und Inhaltsstoffe (Grenzwerte) fest. Nach dem LMG besteht die Möglichkeit, die Höchstkonzentrationen tiefer anzusetzen, als zum Schutz der Gesundheit zwingend erforderlich wäre, sofern dies technisch möglich ist (Toleranzwerte). Diese Schweizer Eigenheit der Toleranzwerte erlaubt den Vollzugsbehörden, gemäss dem Vorsorgeprinzip schon unterhalb der Schwelle einer direkten Gesundheitsgefährdung aktiv zu werden. Die EU kennt kein direkt vergleichbares Instrument. Die in der Schweiz geltenden Vorschriften für Höchstkonzentrationen von Fremd- und Inhaltsstoffen sind aber grösstenteils mit denjenigen der EU harmonisiert.

Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme

Das geltende EU-Recht regelt Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme separat, während nach schweizerischem Recht die Aromen und Enzyme zur Kategorie der Zusatzstoffe gezählt werden. Im Zuge der gegenwärtig laufenden Gesetzesrevision auf EU-Seite soll dieser Bereich künftig umfassend durch direkt anwendbare Verordnungen geregelt werden, wobei an der getrennten Behandlung von Zusatzstoffen, Aromen und Enzyme festgehalten werden soll. Das schweizerische Zusatzstoffrecht wurde periodisch immer wieder an dasjenige der EU angepasst; bei einer Übernahme der neuen EU-Verordnungen in das schweizerische Zusatzstoffrecht wären keine grösseren Probleme zu erwarten.

Besondere Lebensmittel

Nahrungsergänzungsmittel

Die EU-Gesetzgebung für Nahrungsergänzungsmittel basiert auf der Rahmen-Richtlinie 2002/46/EG, nach welcher die zulässigen Höchstmengen und Nährstoffverbindungen erst noch festgelegt werden müssen; in der Zwischenzeit gelten die nationalen Bestimmungen der Mitgliedstaaten. Zudem umfasst die Richtlinie momentan nur Vitamine und Mineralstoffe. Bis spezifische Regelungen für andere Stoffe vereinbart werden, können die Mitgliedstaaten eigene Vorschriften erlassen.

Lebensmittel für die besondere Ernährung

Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind – z.B. für Säuglinge und Diabetiker, oder kalorienarme und diätetische Ernährung – werden in der EU durch die Richtlinie 89/398/EG geregelt. Teilweise bestehen präzisierende Einzelrichtlinien, welche die Schweiz übernommen hat. Wo es keine solchen gibt, hat die Schweiz eigene Bestimmungen in der Verordnung über Speziallebensmittel erlassen.

Neuartige Lebensmittel

Da die EU das Positivprinzip im Lebensmittelrecht nicht kennt, hat sie das «Novel Food»-Prinzip eingeführt (Verordnung 258/97). Dieses sieht vor, dass alle Lebensmittel, die nicht bereits vor 1997 auf dem europäischen Markt zugelassen waren, einem Bewilligungsverfahren unterstehen. Erfasst werden nicht nur konsumfertige Lebensmittel, sondern auch neuartige Zutaten, Pflanzen und daraus hergestellte Zubereitungen. Die Schweiz kennt ein ähnliches Verfahren – die Bewilligungspflicht gemäss Art. 5 der LGV –, welches sich jedoch nur auf konsumfertige Lebensmittel bezieht.

«Health Claims» (Gesundheitsanpreisungen)

Die EU-Rahmen-Verordnung 1924/2006 schafft die Voraussetzungen, um nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (respektive Werbung) in Bezug auf Lebensmittel europaweit zu regeln. Es soll ein Gemeinschaftsregister geschaffen werden, in welchem die zugelassenen nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben aufgeführt sind, wobei grosszügige Übergangsfristen gewährt werden. Die Schweiz wird ab dem 1. April 2008 ähnliche Voraussetzungen haben, um in diesem Bereich möglichst EU-kompatibel zu sein.

Spezielle Themen

Gegenstände und Materialien, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen.

Die schweizerische Regelung über Bedarfsgegenstände hat die entsprechenden europäischen Richtlinien in ihrer Gesamtheit übernommen. Bei den Gegenständen und Materialien, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, behandelt die europäische Gesetzgebung zwei Themen - Täuschung und Rückverfolgbarkeit -, welche das schweizerische Recht für diese Produktkategorie nicht kennt. Die Übernahme der beiden Themen in die schweizerische Gesetzgebung würde keine besonderen Probleme aufwerfen.

Gentechnisch veränderte Organismen (GVO)

Grundsätzlich ist der Anbau von GMO Pflanzen aufgrund des Moratoriums (2005-10) verboten und daher auch nicht Gegenstand von Verhandlungen mit der EU. Was die Anwendung der Gentechnik im Lebensmittelbereich betrifft, hat die Schweiz teilweise strengere Bestimmungen als die EU:

- GMO-Erzeugnisse dürfen nur mit einer Bewilligung in Verkehr gebracht werden, die aufgrund einer Prüfung durch die zuständigen Behörden erteilt worden ist. Dazu sind in der Schweiz besondere Kriterien zu erfüllen wie z.B. die Achtung der Würde der Kreatur sowie der Schutz der GMO-freien Produktion. Einige der in der EU zugelassenen GMO-Erzeugnisse sind in der Schweiz nicht bewilligt.
- Ebenfalls im Unterschied zur EU besteht in der Schweiz eine Kennzeichnungspflicht für GMO-Erzeugnisse, die in öffentlichen Verpflegungsstätten (Restaurants, Kantinen, Spitäler etc.) zubereitet und abgegeben werden.

- Erzeugnisse, die aus herkömmlichen – d.h. nicht gentechnisch veränderten – Organismen gewonnen wurden, können mit der Kennzeichnung «ohne Gentechnik hergestellt» versehen werden. Einige EU-Mitgliedsstaaten sehen analoge Möglichkeiten vor, die teilweise mit der Schweizer Regelung kompatibel sind, teilweise jedoch nicht.

Wasser

Die schweizerischen Rechtsvorschriften im Trinkwasserbereich sind mehr oder weniger mit denjenigen der EU vergleichbar. Es bestehen allerdings gewisse Unterschiede, da natürliches Mineralwasser in der europäischen Gemeinschaft nicht als Trinkwasser gilt. Eine vollständige Angleichung der schweizerischen Bestimmungen an das EU-Recht erfordert lediglich eine Revision der Trink-, Quell- und Mineralwasserverordnung.

Wein, Spirituosen und aromatisierte weinhaltige Getränke

Die Bereiche Wein, aromatisierte weinhaltige Getränke und Spirituosen sind Bestandteil des AA (Anhänge 7 und 8). Im Rahmen des AA hat sich die Schweiz über eine gemeinsame Erklärung dazu verpflichtet, ihre Gesetzgebung über aromatisierte weinhaltige Getränke und Spirituosen dem europäischen Recht anzupassen. Entsprechend wurde die schweizerische Gesetzgebung sowohl im Bereich der aromatisierten weinhaltigen Getränke und Spirituosen als auch im Bereich der Weinbauerzeugnisse in hohem Masse mit den Anforderungen der EG-Richtlinien harmonisiert, was in den vergangenen Jahren mehrere substantielle Änderungen der Verordnung über alkoholische Getränke (Deklaration von Sulfiten, Bewilligung der Verwendung von Eichenspänen, Zugabe von Bonificateuren usw.) zur Folge hatte. Die Angleichung an das europäische Recht wird auch in Zukunft weitergeführt.

6 Wirtschaftliche Auswirkungen

Einleitung

Durch den weitgehenden Abbau aller Zölle und technischer Handelshemmnisse mit der EU würden sich die Preise für Agrargüter und Lebensmittel in der Schweiz an das im umliegenden Ausland herrschende Niveau annähern. Dies bewirkte – unter sonst gleich bleibenden Umständen – einen entsprechenden Zuwachs an realer Kaufkraft für die schweizerischen Haushalte. Diese gestiegenen Realeinkommen führten zu einer grösseren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, nicht nur nach Agrargütern und Lebensmitteln, sondern auch nach anderen Gütern und Dienstleistungen. Dies würde sich in einem realen Anstieg des Volkseinkommens niederschlagen (Nachfrageeffekt).

Zugleich zwänge der grössere Preisdruck die einheimischen Unternehmen im Agrar- und Lebensmittelsektor zu Kostensenkungen. Zu erreichen wären diese einerseits durch effizientere Produktionsstrukturen und -methoden (z.B. Spezialisierung auf den Anbau bzw. die Herstellung von besonders wertschöpfungsintensiven Produkten, bessere Auslastung von Gebäuden, Anlagen und Maschinen, verstärkte Zusammenarbeit, optimierte Abläufe, etc.) und andererseits durch das Ausnützen der durch den freien Zugang zum europäischen Binnenmarkt eröffneten Spielräume bei der Beschaffung und beim Absatz. Als Folge davon stiege die Produktivität im Agrar- und Lebensmittelsektor, und die frei gewordenen Ressourcen (Arbeit, Kapital) könnten in anderen Wirtschaftssektoren mit höherer durchschnittlicher Produktivität effizienter eingesetzt werden. Dadurch nähme das gesamtwirtschaftliche Angebot – und damit das reale BIP – ebenfalls zu (Angebotseffekt). Ein FHAL könnte folglich einen massgeblichen Wachstumsbeitrag leisten.

Während das gesamtwirtschaftliche Einkommen infolge einer Öffnung der Agrar- und Lebensmittelmärkte anstiege, nähme das Sektoreinkommen der Landwirtschaft infolge des starken Preisrückgangs ab. Kurzfristig wäre daher mit entsprechenden Umsatzeinbussen im Agrarsektor zu rechnen. Mittel- bis langfristig würden jedoch die verbesserten Absatzchancen auf dem europäischen Markt sowie die effizienteren Strukturen und Produktionsbedingungen den wettbewerbsfähigen Unternehmen der Schweizer Ernährungswirtschaft die Möglichkeit zur Expansion bieten. Auf jeden Fall würde die internationale Verflechtung des Agrar- und Lebensmittelsektors stark zunehmen.

Mittels Modellrechnungen wurde versucht, sowohl die sektorspezifischen als auch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu quantifizieren.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Methodik

Um die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines FHAL zu analysieren, wurde ein allgemeines Gleichgewichtsmodell verwendet. Dieses Instrument wird oft für die Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von handels- oder wirtschaftspolitischen Reformen benutzt. Das Modell bildet sowohl die Warenflüsse zwischen den einzelnen Sektoren – also bspw. zwischen der Landwirtschaft und den vor- bzw. nachgelagerten Produktionsstufen – als auch die internationalen Handelsströme ab. Gleichzeitig umfasst das Modell verschiedene Kategorien von Gütern und Dienstleistungen.

Um die Modellergebnisse richtig interpretieren zu können, ist es wichtig, die Annahmen zu kennen, auf denen das Szenario «FHAL» beruht. In den Modellsimulationen wird davon ausgegangen, dass

- die Agrarpolitik 2011 gemäss den oben erwähnten Parametern bis 2011 umgesetzt sein wird;
- bis 2016 keine Umsetzung der WTO-Doha-Runde erfolgt;
- im Jahr 2012 sofort Freihandel mit der EU eingeführt wird und sich die gesamtwirtschaftlichen Effekte nach einer Anpassungsperiode von 5 Jahren vollständig realisiert haben.

Freihandel bedeutet im Sinne des Modells die Beseitigung der tarifären Handelshemmnisse im Agrar- und Lebensmittelbereich im bilateralen Verhältnis Schweiz-EU; dem Abbau der (schwer quantifizierbaren) nicht-tarifären Handelshemmnissen wird nicht Rechnung getragen, so dass das Ausmass und die Auswirkungen der Liberalisierung durch das Modell tendenziell unterschätzt werden.

Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die präsentierten Simulationsergebnisse auf die Referenzsituation «AP 2011».

Ergebnisse

Auswirkungen auf das BIP

Gemäss Simulationen mit dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell "SwissAG" führt die Umsetzung eines FHAL nach einer Anpassungsphase zu einer Steigerung des realen BIP um mindestens 0.5 % (dies entspricht pro Jahr etwa 2 Mrd. CHF). Die verschiedenen durchgeführten Sensitivitätsanalysen bestätigen die Robustheit dieses Ergebnisses. Diese Steigerung erklärt sich durch folgende drei Auswirkungen des gegenseitigen Abbaus von Zollhemmnissen auf Agrar- und Lebensmittelzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU:

- Der erleichterte Zugang der Schweizer Erzeuger zu den europäischen Konsumenten schafft neue Exportmöglichkeiten für Produkte mit einem komparativen Vorteil;
- die Einfuhren aus der EU wirken sich für die Schweizer Konsumenten positiv aus und fördern den Wettbewerb in bisher geschützten Bereichen;
- der durch die internationale Öffnung eingeleitete Restrukturierungsprozess des Landwirtschafts- und Ernährungssektors bewirkt einen geringeren Bedarf an Arbeitskräften und Kapital. Die Verwendung dieser Ressourcen in anderen Sektoren trägt zur ausgewiesenen Steigerung des BIP bei.

Die Simulationen erlauben es, diese Auswirkungen eingehender zu beurteilen.

Auswirkungen auf den Aussenhandel

Die sich aus dem offenen Zugang zum europäischen Markt neu ergebenden Ausfuhrmöglichkeiten resultieren in einer Zunahme der Ausfuhren um rund 4 Mia. CHF oder um 120%. Diese Zunahme ist vor allem auf die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte zurückzuführen, insbesondere Milchprodukte (rund 1.5 Mia. CHF) und andere Lebensmittel wie Teigwaren, Biskuits, Schokolade usw. (+ rund 2.0 Mia. CHF). Obwohl positiv, ist die Exportentwicklung bei den landwirtschaftlichen Rohstoffen in absoluten Werten weniger signifikant (Zunahme um rund 0.5 Mia. CHF).

Die im Jahre 2006 gegenüber dem Vorjahr um 700 Mio. CHF gestiegenen Ausfuhren bezeugen, dass der Schweizer Agrar- und Lebensmittelsektor durchaus in der Lage ist, in der EU Marktanteile dazu zu gewinnen. Die aus der Simulation resultierende Verschlechterung der landwirtschaftlichen Handelsbilanz (von rund -4 Mia. CHF auf rund -5 Mia. CHF) ist eine eher konservative Schätzung, wenn man bedenkt, dass die österreichische Handelsbilanz im Agrarbereich zehn Jahre nach dem EU-Beitritt praktisch ausgeglichen ist.¹⁶

Auswirkungen auf die Konsumenten

Infolge der Aufhebung der Zölle gegenüber der EU steigt der Einfuhrwert schätzungsweise um rund 75% an. Die Steigerung der Importe ist bei den Landwirtschaftsprodukten weniger ausgeprägt als bei den Lebensmitteln. Die Zunahme bei Letzteren ist vor allem auf die Produkte zurückzuführen, welche die erste Verarbeitungsstufe durchlaufen haben (z.B. Fleisch sowie ein Teil der Milchprodukte). Die Produkte der Lebensmittelindustrie, die bereits von einer Teilliberalisierung profitiert haben, sind weniger betroffen. Insgesamt sind diese Ergebnisse mit der Entwicklung der österreichischen Einfuhren von Agrar- und Lebensmittelzeugnissen zwischen 1995 und 2005, die von damals 3.2 Mia. € auf 6.3 Mia. € anstiegen, vergleichbar.¹⁷ Die Beseitigung der Verzerrungen durch die Zollhindernisse zieht gemäss den Modellrechnungen eine Senkung der Konsumentenpreise für Agrarprodukte (bis - 40%) und Lebensmittel (bis - 25%) nach sich.

Reallokation der Produktionsfaktoren

Der Agrar- und Lebensmittelsektor muss sich den neuen Rahmenbedingungen anpassen. Beim Faktor Arbeit zeigen die Simulationen eine Abnahme um rund 6% in der Landwirtschaft und eine Zunahme um rund 3% im Lebensmittelsektor (ohne Abbildung des technischen Fortschritts). Da die landwirtschaftliche Produktion wertmässig zurückgeht, sinkt der Bodenpreis stark.

¹⁶ Im Jahre 1995 belief sich der Negativsaldo Österreichs noch auf rund 2.2 Mia. CHF. Siehe z.B. Hofreither M. und Sinabell F. (2007). "Der Beitritt zur Europäischen Union – Folgen für die österreichische Landwirtschaft", WIFO, Wien. Diese Studie detailliert die positive Entwicklung des österreichischen Agrar- und Lebensmittelhandels seit dem EU-Beitritt.

¹⁷ Einfuhren von unter die Zolltarif-Kapitel 01 bis 24 fallenden Produkten. Quelle: Statistik Austria.

Einkommensmässig zeigen die Ergebnisse der Simulationen, dass das landwirtschaftliche Einkommen um rund 800 Mio. CHF zurückgeht.¹⁸ Berücksichtigt man, dass die landwirtschaftlichen Haushalte dazu tendieren, zur Verbesserung ihres Einkommens einer Tätigkeit ausserhalb des Landwirtschaftsbereichs nachzugehen (+ rund 200 Mio. CHF), so beträgt der Nettoeinkommensverlust für die landwirtschaftlichen Haushalte rund 600 Mio. CHF.

Obwohl das Modell "SwissAG" statisch ist, ist es möglich, gewisse Hypothesen so zu ändern, dass längerfristige Anpassungsprozesse sichtbar werden. Lässt man die Mobilität des Faktors Arbeit zwischen den Sektoren zu und rechnet man mit einer hypothetischen Produktivitätssteigerung im Agrarsektor um 40%, so bleibt der Reallohn der im Agrarsektor beschäftigten Personen in etwa konstant, gleichzeitig verändert sich der Sektor aber stark. Dieses Szenario zeigt, dass die Folgen der Öffnung gegenüber der EU für den Agrarsektor weniger nachteilig sind, je mehr es den Betrieben ermöglicht wird zu wachsen und von den Rationalisierungseffekten zu profitieren. Es ist deshalb besonders wichtig, dass diese Restrukturierungen vollzogen werden können. Die Lockerung der gesamten strukturhemmenden Vorschriften stellt daher einen Schlüsselfaktor dar.

Exkurs: In welchem Verhältnis stehen WTO und FHAL?

Es ist zur Zeit nach wie vor offen, ob, wann und mit welchem Ergebnis die Doha-Runde der WTO abgeschlossen werden kann. Es ist deshalb schwierig, Voraussagen über die Auswirkungen eines WTO-Abschlusses zu machen. Auf jeden Fall würden im Rahmen eines Abkommens die Agrarzölle generell und sehr substanziell gesenkt sowie sämtliche Exportsubventionen aufgehoben. Die Zölle würden jedoch nicht vollständig beseitigt, wie dies im Rahmen eines FHAL gegenüber der EU der Fall wäre.

Geht man davon aus, dass beim Zollabbau im Rahmen der WTO eine Formel zur Anwendung käme, die in der Mitte des im aktuellen Modalitätenentwurf angegebenen Bereichs läge, würden die Schweizer Produzentenpreise im Durchschnitt etwa gleich stark sinken als bei einem FHAL. Ob dies auch für das Sektoreinkommen der Landwirtschaft gälte, ist indessen weniger klar. Denn im Rahmen der WTO würde der Marktzugang zu den Exportmärkten zwar verbessert, jedoch in viel geringerem Ausmass als im Rahmen eines FHAL. Aus diesem Grund wären die Exportchancen der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft auf ihrem wichtigsten potenziellen Absatzmarkt EU bei einem WTO-Abschluss bedeutend kleiner als bei einem FHAL. Ob die sinkenden Preise durch eine entsprechende Produktionsausdehnung dank Rückgewinn von Marktanteilen auf dem Inlandmarkt und Zugewinn von Marktanteilen auf den Auslandsmärkten zumindest teilweise wettgemacht werden könnten, ist daher fraglich. Ein FHAL würde diesbezüglich bessere Ausgangsbedingungen schaffen als ein WTO-Abschluss. Zusätzlich wäre bei einem FHAL das Potential für Kostensenkungen bei den Produktionsmitteln deutlich höher, insbesondere dank der Aufhebung nicht-tarifärer Handelshemmnisse.

Nicht zu vergessen ist die Tatsache, dass ein FHAL sowohl auf Seiten der Schweiz wie auch auf Seiten der EU eine Umlenkung der Handelsströme vom Weltmarkt auf die gemeinsame Freihandelszone bewirken würde. Indem im Rahmen der WTO die Agrarzölle gegenüber sämtlichen Partnern gesenkt würden, veränderten sich die Wettbewerbsverhältnisse kaum, während die vollständige Beseitigung der tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse im Rahmen eines FHAL den Import von Agrarprodukten und Lebensmitteln aus der Schweiz respektive der EU relativ zu den Einfuhren aus der übrigen Welt verbilligen würde. Selbst wenn die Schweiz und die EU höhere Produktionskosten aufweisen als andere Weltregionen, wären ihre Produkte auf den jeweiligen Märkten konkurrenzfähig und würden Einfuhren aus Drittländern verdrängen.

Fazit

Für die kleine, offene Exportnation Schweiz ist der diskriminierungsfreie Zugang zum Weltmarkt eine existenzielle Frage. Aus diesem Grund ist sie an einer starken multilateralen Welthandelsordnung und am Abschluss der WTO-Doha-Runde fundamental interessiert. Da in der künftigen Welthandelsordnung unterschiedliche Zollregimes für Industriewaren und Agrarprodukte immer weniger gut durchsetzbar sein werden, nimmt die Schweiz einen substanziellen Abbau des Grenzschutzes für den Agrar- und Lebensmittelsektor in Kauf. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, rechtzeitig die offensiven Interessen des schweizerischen Agrar- und Lebensmittelsektors wahrzunehmen und seine Exportchancen auf ausländischen Märkten zu stärken respektive vertraglich abzusichern. Im Vordergrund steht der grosse, nahegelegene und kaufkräftige EU-Markt, der sich zudem durch ähnliche

¹⁸ Diese Zahl berücksichtigt auch den Verlust aufgrund der Entwertung des Eigenkapitals, inkl. Böden.

Konsumentenpräferenzen und gleichwertige Standards im Umwelt- und Konsumentenschutz auszeichnet. Ein FHAL würde gegenüber einer generellen Zollsenkung im Rahmen der WTO, die nur bedingt mit besseren Marktzutrittsmöglichkeiten verbunden wäre, der Schweizer Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie den ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt eröffnen. Dadurch erhielten die wettbewerbsfähigen Teile der Land- und Ernährungswirtschaft die Chance, die mit dem erhöhten Importdruck verbundenen Preissenkungen und Marktanteilsverluste im Inland zumindest teilweise mit einer Ausdehnung ihres Absatzes im Ausland auszugleichen.

Einzelwirtschaftliche Auswirkungen

Methodik

Die Auswirkungen eines FHAL auf die Landwirtschaft wurden mit dem von der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon (ART) entwickelten Prognosemodell «SILAS-dyn» berechnet. «SILAS-dyn» wird seit geraumer Zeit eingesetzt, um die Auswirkungen von agrarpolitischen Reformen (z.B. der AP 2011) zu prognostizieren.

Annahmen für das Szenario «FHAL»

Im Rahmen der einzelwirtschaftlichen Analyse wird das Szenario «FHAL» wie bei den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen definiert. Die für die Modellergebnisse massgebliche Schätzung der Produzentenpreise, Betriebsmittelpreise und Direktzahlungen stützt sich auf folgende Annahmen und Datenquellen:

- *Produzentenpreise:* Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Produzentenpreise in der Schweiz bei Freihandel mit der EU auf das Niveau in den vier umliegenden Nachbarländern sinken werden. Zur Schätzung der Preisentwicklung in den EU-Staaten wurde auf das Gleichgewichtsmodell FAPRI zurückgegriffen.¹⁹ Bei einzelnen tierischen Produkten wie z.B. Milch, Eier und Kalbfleisch, die innerhalb der Nachbarländer erhebliche Preisunterschiede aufweisen, wurde unter Berücksichtigung der heute bestehenden Preisdifferenzen, des Preisabbaupfades der AP 2011 und der gegebenen Verwertungsstrukturen (beispielsweise wie viel Rohmilch in der Schweiz zu wertschöpfungsintensivem Käse verarbeitet wird) der hypothetische Schweizer Freihandelspreis im Jahre 2016 geschätzt; bei den pflanzlichen Produkten sind die Preisdifferenzen innerhalb der EU-Nachbarstaaten gering, weshalb bei der Schätzung auf den Durchschnittspreis abgestellt wurde.
- *Betriebsmittelpreise:* Im Rahmen der Arbeiten zur AP 2011 wurden ausführliche Analysen zu den Preisunterschieden für Betriebsmittel zwischen der Schweiz und den umliegenden EU-Ländern durchgeführt.²⁰ Diese flossen in die Modellsimulation ein, indem der über die letzten knapp 10 Jahre beobachtete Trend der Preisentwicklung – ausgehend von den heute bestehenden Differenzen – bis 2016 fortgeschrieben wurde. Da die Kostensteigerung in der Schweiz in den letzten Jahren geringer ausfiel als in den Nachbarländern, wird davon ausgegangen, dass sich die Preisdifferenz allmählich verringert. Dieser Effekt würde durch den erhöhten Kostendruck und günstigere Beschaffungsmöglichkeiten infolge eines FHAL noch verstärkt.
- *Direktzahlungen:* Es wird angenommen, dass die für die Landwirtschaft eingesetzten Bundesmittel bis 2016 auf dem Niveau, das sie nach der Umsetzung der AP 2011 erreichen werden, konstant bleiben. Es wird zusätzlich angenommen, dass die noch verbleibenden Mittel für die Milchzulagen bei einem FHAL ebenfalls zu den Direktzahlungen umgelagert werden. Insgesamt betragen die Direktzahlungen beim Szenario «FHAL» somit 3.05 Mrd. CHF.

Um sich ein detailliertes Bild der zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen eines FHAL auf die von «SILAS-dyn» nicht erfassten nachgelagerten Stufen der landwirtschaftlichen Produktion machen zu können, wurden mit rund 20 Industrie- und Handelsunternehmen Einzelgespräche geführt. Dabei wurde darauf geachtet, dass alle Branchen und sowohl grössere als auch kleinere Unternehmen rep-

¹⁹ Das Modell wurde am Food and Agricultural Policy Research Institut (FAPRI) der Missouri University in den USA entwickelt und im Rahmen einer Partnerschaft mit Teagasc (The Irish Agriculture and Food Development Authority) auf die EU angepasst. Die für «SILAS-dyn» verwendeten Preisprognosen für die EU sind folgender Publikation entnommen worden: World Agricultural Trade Reform and the WTO Doha Development Round: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture, Teagasc Rural Economy Research Centre, Galway, February 22nd 2006.

²⁰ Vgl. Botschaft zur AP 2011 (BBI 2006 6337), S. 6376-6377.

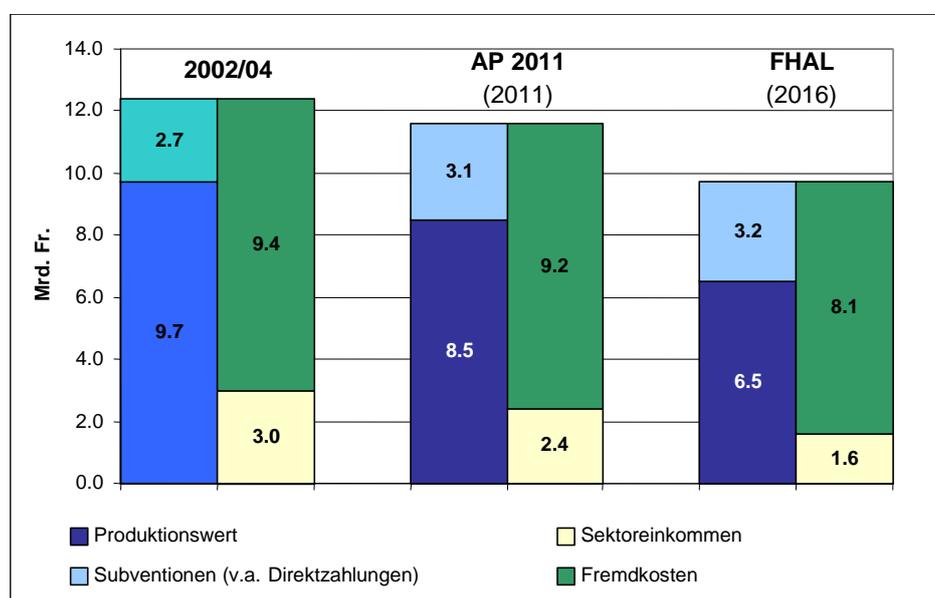
räsentiert waren. In diesen Gesprächen stand die Einschätzung der Import- und Exportpotenziale sowie der Wettbewerbspositionen der betreffenden Firmen selbst im Vordergrund, aber auch die erwarteten Auswirkungen auf die jeweilige Branche insgesamt wurden angesprochen. Weiter wurden die von einzelnen Branchenverbänden in Auftrag gegebenen Studien zu den Auswirkungen eines FHAL konsultiert.

Ergebnisse

Landwirtschaft

Durch die Öffnung der Agrarmärkte nimmt das Einkommen der Landwirtschaft ab. Im Szenario «FHAL» liegt gemäss Modellprognosen von «SILAS-dyn» der landwirtschaftliche Erlös im Jahr 2016 bei etwa 9.7 Mrd. CHF, d.h. um 16% niedriger als im Szenario «AP 2011» (11.6 Mrd. CHF). Der Anteil der Direktzahlungen am Umsatz steigt von einem Viertel auf knapp einen Drittel.

Entwicklung der Einkommensbildung der Schweizer Landwirtschaft



Bezüglich der einzelnen Komponenten der landwirtschaftlichen Einnahmen und Kosten ergibt sich folgendes Bild:

Der *landwirtschaftliche Produktionswert* dürfte gegenüber dem Szenario «AP 2011» um rund ein Viertel abnehmen. Verantwortlich dafür ist der Rückgang der Produzentenpreise um durchschnittlich 36%, von dem alle Produktkategorien – allerdings in unterschiedlichem Ausmass – betroffen sind. Gleichzeitig bleibt die produzierte Menge insgesamt stabil: Zwar sinken die produzierten Mengen im Pflanzenbau und in der Fleischproduktion; die Ausweitung der Milchproduktion vermag dies jedoch wettzumachen.

Aufgrund der Grenzöffnung sinken die *Produktionskosten* in der Landwirtschaft. Gemäss Modellschätzungen ergibt sich durch ein FHAL ein Rückgang der Fremdkosten um 1.1 Mrd CHF. Davon geht ein grosser Anteil auf die von den Getreidepreisen abhängigen Kraffuttermittelpreise zurück (rund 800 Mio. CHF).

Gemäss Modellannahmen bleiben die *Direktzahlungen* auf dem Niveau des Szenarios «AP 2011» konstant und die im Jahr 2011 eingestellten Mittel für Milchzulagen werden bei einem FHAL zu den Direktzahlungen umgelagert. Insgesamt steht somit für Direktzahlungen im Jahr 2016 eine Summe von 3.05 Mrd. CHF zur Verfügung.

Das *landwirtschaftliche Sektoreinkommen* – also das Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte aus landwirtschaftlicher Tätigkeit – sinkt unter der Annahme einer schrittweisen Marktöffnung innerhalb von fünf Jahren von 2.4 Mrd. CHF im Szenario «AP 2011» auf etwa 1.6 Mrd. CHF im Szenario

«FHAL», was einem Rückgang um einen Drittel entspricht. Im Talgebiet fällt der Einkommensrückgang weitaus stärker aus als in der Hügelregion und in der Bergregion. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Direktzahlungen in der Bergregion einen grösseren Anteil am Umsatz ausmachen und dass Milch und Kalbfleisch – als typische Erzeugnisse der Berglandwirtschaft – weniger stark von Preis- und Umsatzeinbussen betroffen sind.

Es ist davon auszugehen, dass das Sektoreinkommen bei einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Landwirtschaftspolitik ohne Einführung eines FHAL wie bisher um rund 2.5% pro Jahr sinken würde. Sofern die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit der selben Rate abnimmt, erlaubt ein Einkommensrückgang in diesem Ausmass den im Sektor verbleibenden Betrieben zumindest die Sicherung ihres nominalen Einkommens. Im Rahmen eines FHAL würde sich jedoch während einer Anpassungszeit ein deutlich stärkerer Rückgang des Sektoreinkommens einstellen. Die resultierende Einkommenslücke liegt gemäss Modellschätzungen zwischen 3 und 6 Mrd. CHF. Sie stellt die Differenz zwischen dem Sektoreinkommen, das sich aufgrund eines FHAL einstellen würde, und jenem, welches bei einer Weiterentwicklung des Sektors ohne Grenzöffnung zu erwarten wäre, dar.

Starke Sensitivität der Modellergebnisse auf die Entwicklung der Weltmarktpreise

Die Schätzung der Ergebnisse hängt stark von den getroffenen Annahmen über die künftige Entwicklung der Preise und Kosten ab. Prognosen über die Entwicklung der Weltmarkt- und EU-Preise für Agrargüter, der Wechselkurse oder der Energie- und übrigen Betriebsmittelpreise sind mit grossen Unsicherheiten behaftet, was sich auf die Berechnung des Sektoreinkommens überträgt – wobei sich gegenläufige Effekte von Variationen bei Preisen und Kosten teilweise neutralisieren können. Die im Grundszenario verwendeten Daten berücksichtigen die aktuellen Preis- und Kostenentwicklungen auf den Weltmärkten nicht, welche in jüngster Vergangenheit stark angestiegen sind. Um die Bandbreite der möglichen Entwicklungen besser einfangen zu können, ist es sinnvoll, neben dem Grundszenario andere Szenarien zu betrachten, um die Sensitivität der Modellergebnisse aufzuzeigen.

Wird angenommen, das Sektoreinkommen liege aufgrund einer günstigeren Entwicklung bei Preisen, Kosten und anderen Faktoren um 100 Mio. CHF höher als im Grundszenario, also bei 1.7 Mrd. CHF, so verringerte sich die gesamte Einkommenslücke eines FHAL auf 3 Mrd. CHF. Käme hingegen das Sektoreinkommen um 100 Mio. CHF tiefer zu stehen als im Grundszenario, also bei 1.5 Mrd. CHF, so vergrössert sich die Einkommenslücke auf 5.8 Mrd. CHF. Unterstellt man eine Preiserhöhung EU-seitig von 10 %, eine Erhöhung der Kosten für Futtermittel um ebenfalls 10% und belässt die übrigen Annahmen, so könnte ein Ergebnis von 1.9 Mrd. Franken resultieren. Die Einkommenslücke für die gesamte Anpassungsperiode sänke damit auf 1.1 Mrd. Franken. Dieses Szenario ist eher illustrativ, da es nicht alle Kostenerhöhungen berücksichtigt; mit den steigenden Preisen eines solchen Szenarios würde sich auch der aus den Modellen errechnete positive Effekt auf den Konsum reduzieren.

Die sektoriellen Auswirkungen eines FHAL hängen, wie illustriert, stark von den Preis- und Kostendifferenzen zwischen der Schweiz und der EU ab. Auf Grund der Unsicherheiten über das effektive Ausmass dieser Differenzen zum Zeitpunkt der Umsetzung eines FHAL muss die Berechnung vor Inkrafttreten eines Abkommens wiederholt werden.

Vorgelagerte Branchen

In den vorgelagerten Branchen der Landwirtschaft ist – mit Ausnahme der Futtermühlen – nicht mit einer grundsätzlichen Änderung der Wettbewerbsverhältnisse infolge der Einführung von Freihandel mit der EU zu rechnen. Allerdings sind manchenorts Umsatzeinbussen wahrscheinlich: Insgesamt dürften die Ausgaben der Landwirtschaft an die vorgelagerten Branchen um bis zu 1.1 Mrd. CHF zurückgehen. Entsprechend wird für den vorgelagerten Bereich ein starker Restrukturierungsbedarf erwartet. Ob die betroffenen Firmen jedoch effektiv Personal abbauen müssen, hängt davon ab, ob es ihnen gelingt, den Umsatzrückgang im schweizerischen Landwirtschaftsbereich über einen Ausbau ihrer Tätigkeiten in anderen Bereichen oder über den Export zu kompensieren.

Verarbeitende Industrie

Die meisten der zu den Auswirkungen eines FHAL befragten Unternehmen der verarbeitenden Industrie gehen grundsätzlich davon aus, dass sich der Schweizer Nahrungsmittelmarkt mittelfristig weiter öffnen werde. Vor diesem Hintergrund weisen viele der nachfolgenden Aussagen einen allgemein gültigen Charakter auf, der die von der Industrie erwartete generelle Entwicklung des Ernährungssektors in den kommenden Jahren widerspiegelt; unabhängig davon, ob ein FHAL realisiert wird oder nicht.

Nachfrageseite

Die Zukunftschancen des Schweizer Ernährungssektors liegen nach Überzeugung der verarbeitenden Industrie im Export hochwertiger Produkte, also von Spezialitäten (z.B. Naturkäse, Fleischprodukte), Innovationen (z.B. Milchprodukte) und höchsten Qualitäten (z.B. Frischfleisch, spezielle Milchpulver, Mehlmischungen). Dabei handelt es sich – gemessen am EU-Gesamtmarkt – um relativ kleine Teilmärkte, für deren Erschliessung ausserdem eine gewisse Zeit und Geld gebraucht wird (Kommunikation, Listinggebühren des Detailhandels, etc.). Die grössten Chancen sieht die Industrie in den kaufkräftigen Ballungsräumen rund um die Schweiz (Lyon, Milano, Torino, Stuttgart, München). Es wird aber auch Potenzial in den aufstrebenden neuen EU-Ländern ausgemacht.

«Swissness» ist ein wichtiger Erfolgsfaktor auf den ausländischen Märkten. Für zwei wichtige Produktgruppen der Schweizer Nahrungsmittelindustrie ist ein Erfolg im Export überhaupt nur möglich, wenn sie aus Schweizer Rohstoffen hergestellt werden, nämlich Fleischwaren und Käse. Eine Herausforderung stellt dabei die Tatsache dar, dass bei Milch und Fleisch Nebenprodukte anfallen, die nicht zu guten Preisen exportiert werden können und somit anderweitig verwertet werden müssen.

Mit dem Hinweis auf die Schweizer Herkunft kann bei hochwertigen Produkten im Einzelhandel ein Mehrpreis erzielt werden; dieser wird für Milchprodukte und Erzeugnisse auf pflanzlicher Basis auf bis zu 10 Prozent geschätzt, für Milchinhaltsstoffe hoher Qualität zur Weiterverarbeitung (z.B. spezielle Milchpulver) eventuell auch mehr. Dasselbe gilt für Fleischspezialitäten. Produkte, die nicht in einer assoziativen Verbindung zu Schokolade oder Zuckerwaren bzw. zu Käse oder Milchprodukten stehen (z.B. Kartoffelprodukte, Gemüsezubereitungen), können hingegen weniger gut mit Hinweis auf die Schweizer Herkunft verkauft werden. Im Conveniencebereich (z.B. Suppen, Saucen) hilft die Schweizer Herkunft einer Firma, Aufträge zu erhalten, weil man sie als vertrauenswürdig einstuft (Einhaltung von Lieferterminen und Rezepturen etc.), dies bedeutet aber nicht, dass ein höherer Preis gelöst werden kann. Generell hält die Industrie fest, dass ein «Swissness»-Aufschlag auf den Verkaufspreis im Ausland nicht automatisch bedeutet, dass sie für den Schweizer Rohstoff mehr bezahlen kann als für einen vergleichbaren ausländischen.

Ein starker Importdruck wird insbesondere in jenen Bereichen erwartet, wo in der EU Überkapazitäten bei der Verarbeitung bestehen (Fleisch, Milch, Backmehl, Gemüse, Früchte). Der geöffnete Schweizer Markt böte sich für die EU-Industrie an, um ihre Kapazitäten besser auszulasten. Mittelfristig hängt der Konkurrenzdruck auch von der Entwicklung der Transportkosten (Energie, Umweltabgaben) ab. Je höher diese sind, desto weniger lohnen sich Importe insbesondere von Frischprodukten und Produkten mit tiefen Stückpreisen über weite Distanzen, was umgekehrt auch für die Exporte gilt.

Angebotsseite

In einigen Branchen (z.B. Milch, Fleisch, Getreide) gehören die besten Schweizer Betriebe technologisch und organisatorisch zur europäischen Spitze. Die meisten sind jedoch vor allem auf den Schweizer Markt und die Wünsche des Schweizer Detailhandels ausgerichtet. Die Industrie unternimmt grosse Anstrengungen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu steigern. Unter Freihandelsbedingungen wäre dennoch ein zusätzlicher Strukturwandel in praktisch allen Branchen unausweichlich. Das bedeutet nicht notwendigerweise, dass nur die grössten und spezialisiertesten Betriebe überleben könnten. Es kann durchaus eine Strategie sein, dem Handel eine Palette von Produkten auch in kleinen Mengen anzubieten, verbunden mit einer starken Logistikleistung. Die Schweizer Verarbeiter und der Grosshandel haben diesbezüglich viel Erfahrung und gehen davon aus, dass sie aufgrund ihrer Flexibilität einen Wettbewerbsvorteil gegenüber grossen ausländischen Anbietern aufweisen. Entscheidend für den Markterfolg ist letztlich das Preis/Leistungs-Verhältnis.

Unterschiedliche Produkt-, Bau-, Raumplanungs- und Umweltvorschriften in der Schweiz und in der EU bedeuten für die Exportindustrie einen Mehraufwand (Produktanforderungen, Behördenverkehr etc.), der bei kleineren Firmen besonders ins Gewicht fällt. Allein an nicht-tarifären Hürden scheitern heute aber kaum Exportprojekte. Unterschiedliche Rahmenbedingungen bestehen auch in Bezug auf die Preise für allgemeine Dienstleistungen. In der EU werden ausserdem – im Gegensatz zur Schweiz – Investitionshilfen zugunsten der verarbeitenden Industrie ausgerichtet. Auf der anderen Seite weist die Schweiz auch spezifische Standortvorteile gegenüber dem Ausland auf; v.a. einen flexiblen Arbeitsmarkt, die gute verkehrstechnische Erschliessung, eine hohe Arbeitsmoral sowie tiefe Zinsen und Steuern.

Handel

Ein FHAL bedeutet für den Detailhandel in erster Linie mehr Alternativen bei der Warenbeschaffung. Die grossen ausländischen Detailhändler mit Schweizer Ableger befinden sich insofern in einer vorteilhaften Ausgangslage, um von der Marktöffnung zu profitieren, als sie auf ihre existierenden Beschaffungskanäle in der EU zurückgreifen und von ihrer dortigen starken Marktstellung profitieren können. Aldi und Lidl sind insbesondere in Deutschland stark. Auch die Schweizer Coop kann dank ihrer Beteiligung an der europäischen Einkaufsgruppe Coopernic (u.a. Rewe, Leclerc) als grosse Abnehmerin auf dem europäischen Markt auftreten.

Gleichzeitig würden sich für die Schweizer Detailhändler die Voraussetzungen für eine Expansion ins Ausland markant verbessern. Zumindest ein Teil der Wertschöpfungsverluste im Inland sollten durch den Ausbau des Auslandgeschäfts wieder wettzumachen sein.

Gemäss einer Erhebung vom Januar 2008 verlangt Aldi Schweiz für ein beschränktes Sortiment von 24 Produkten Preise, die um 21% unter dem Niveau von Migros und Coop liegen. Das verdeutlicht das Potenzial der Harddiscounter, bei offenen Grenzen Druck auf die Schweizer Grossverteiler auszuüben, damit diese ihre Preise zumindest im Billigsortiment nach unten anpassen.

Im Bereich der höher positionierten Lebensmittel fiele der Druck wohl weniger gross aus. Bei Produkten, die weder Aldi noch Denner im Sortiment führen, spielt sich der Wettbewerb vor allem zwischen Migros und Coop ab. Dieselbe Erhebung vom Januar 2008 zeigt, dass Coop bei einem breiten Sortiment von 44 Frischprodukten leicht günstiger ist als Migros (-3.1%) und wesentlich günstiger ist als Spar (-11.5%).

Aus verschiedenen Gründen wird erwartet, dass die Schweizer Grossverteiler auch bei Freihandel auf dem Schweizer Markt für einen bedeutenden Teil ihres Sortiments Preise verlangen können, die spürbar über dem Niveau der ausländischen Konkurrenz liegen:

- Dichte Filialnetze: Die räumliche Nähe bedeutet für Konsumentinnen und Konsumenten eine wesentliche Ersparnis von Zeit und Fahrkosten.
- Nachfragestruktur: In der Schweiz sind Lebensmittel im höheren Preissegment – insbesondere solche mit einer ethischen oder ökologischen Verknüpfung (fairer Handel, ökologische Produktionsweise) – sowie Zusatz-Dienstleistungen (Thekenbedienung, Hauslieferungen, gute Ladenausstattung) besonders gefragt. Die ausländische Konkurrenz bietet diese Leistungen nur zum Teil an, während die Schweizer Grossverteiler hier stark profiliert sind und diese Märkte besetzt haben.
- Markteintrittshürden für die ausländische Konkurrenz: Raumplanerische Restriktionen für Bauten, die Flächen von über 5'000 Quadratmeter beanspruchen (Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung), schränken die rasche Ausbreitung von Hypermärkten ein.

Nicht zu vergessen ist, dass neben einem FHAL auch noch andere Faktoren die Entwicklung des Detailhandels beeinflussen werden. Experten nennen als wichtigste Triebkraft die demografische Alterung, die den Akteuren die Chance bietet, sich über eine gute Dienstleistungsqualität zu profilieren. Diesbezüglich sind die Schweizer Grossverteiler traditionell stark positioniert und damit gut auf den Trend vorbereitet. Weiter spielen die erwartete Energieverknappung und der anhaltende Vormarsch der integrierten Informations- und Kommunikationstechnologien eine Rolle. Zudem wird erwartet, dass in Deutschland die einseitige Preisorientierung der Konsumenten mit der Zeit abflachen wird, was bei offenen Grenzen auch für die Schweizer Anbieter von Bedeutung wäre.

Insgesamt befinden sich die Schweizer Grossverteiler in einer guten Ausgangslage, um die Herausforderungen eines FHAL zu meistern.

Ökologische Auswirkungen

SILAS ermöglicht auch eine erste Abschätzung der ökologischen Auswirkungen eines FHAL. Die Modellrechnungen zeigen, dass ein FHAL gegenüber dem Referenzszenario AP 2011 hauptsächlich positive Auswirkungen hätte:

- Zunahme der ökologischen Ausgleichsflächen um mehr als 20'000 ha (insbesondere extensive Wiesen)
- Starker Rückgang des Mineraldünger- und Pflanzenschutzmittelverbrauchs

- Rückgang des direkten Energieeinsatzes (Heizöl, Treibstoff und Strom) aufgrund der Abnahme der offenen Ackerfläche und des Rückgangs des beheizten Gewächshaus-Gemüseanbaus.

Die positiven Effekte werden namentlich durch zwei Entwicklungen etwas abgeschwächt: Die Zunahme des GVE²¹-Besatzes bezogen auf die düngbare Fläche (der RGVE²²-Bestand dürfte hingegen konstant bleiben) und die Zunahme des Kraffuttereinsatzes in der Rinderhaltung und damit eine Zunahme des indirekten Energieverbrauchs in der Rindviehhaltung.

Die Auswirkungen auf den vor- und nachgelagerten Stufen der Ernährungswirtschaft dürften sowohl im In- als auch im Ausland relativ gering ausfallen. Die Intensivierung des Handels und das zusätzliche Wirtschaftswachstum hätten gewisse indirekte ökologische Folgen.

Exkurs: Österreich als Beispiel für die Schweiz?

Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Ausgangslage

Die schweizerische und die österreichische Landwirtschaft sind in mancherlei Hinsicht vergleichbar. Die österreichische Landwirtschaft war vor dem EU-Beitritt Österreichs noch kleiner strukturiert (durchschnittliche Betriebsgrösse 12 ha), als es die schweizerische heute ist (17 ha). Zwei Drittel der Betriebe wurden im Nebenerwerb geführt (Schweiz heute: 25%). Zudem lagen 1994, ähnlich wie in der Schweiz heute, rund zwei Drittel der österreichischen Landwirtschaftsbetriebe gemäss den EU-Kriterien in «benachteiligtem Gebiet». Als Folge der Marktöffnung im Zuge des EU-Beitritts wurde deshalb ein stark beschleunigter Strukturwandel befürchtet. Auch der Berglandwirtschaft und dem biologischen Landbau wurden bei einem Beitritt eine düstere Zukunft vorausgesagt.

Neben Ähnlichkeiten bestehen aber auch Unterschiede. Während Schweizer Agrarprodukte im Durchschnitt der Jahre 2003/05 durchschnittlich um 46% teurer sind als in der EU, betrug der Preisabstand in Österreich 1994 «nur» 20%. Gleichzeitig ist das Kostenniveau in der Schweiz allgemein höher als in Österreich vor dessen EU-Beitritt. Schliesslich übernahm Österreich mit dem EU-Beitritt auch die Gemeinsame Agrarpolitik.

Öffentliche Mittel für die Landwirtschaft in Österreich

In Österreich flossen vor dem EU-Beitritt nur etwa halb so viele öffentliche Mittel in die Landwirtschaft wie heute in der Schweiz. Mit dem EU-Beitritt und der Einführung der GAP wurden die permanenten Zahlungen stark ausgebaut (+ 55%), was vor allem dem umfangreichen Agrar-Umweltprogramm und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete zuzuschreiben ist. Um die Anpassung an das tiefere EU-Preisniveau zu erleichtern, wurden nach dem EU-Beitritt zusätzlich während vier Jahren degressive Ausgleichszahlungen ausbezahlt (1.9 Mrd. CHF), zudem erhielt die verarbeitende Industrie einen Preisausgleich für die Lagerabwertung in Form einer einmaligen Zahlung (0.5 Mrd. CHF). Dennoch liegt das Stützungs niveau in Österreich weiterhin unter jenem in der Schweiz.

Entwicklung der österreichischen Landwirtschaft und Agrarhandelsbilanz seit 1995

Trotz der anfänglichen Befürchtungen hat die österreichische Landwirtschaft den EU-Beitritt von 1995 gut verkraftet. Die von Kritikern vorausgesagten dramatischen Auswirkungen auf Einkommen, Umwelt und Besiedelung des ländlichen Raums blieben aus. Das nominale Nettobetriebseinkommen stabilisierte sich nach dem EU-Beitritt auf konstantem Niveau. Während die Anzahl der Nebenerwerbsbetriebe leicht abnahm, stieg der Anteil des Nebeneinkommens am Gesamteinkommen der Betriebe stetig an (heute: 30%). Der Strukturwandel, welcher sich auf ähnlichem Niveau bewegt wie in der Schweiz, hat sich nach dem EU-Beitritt nicht beschleunigt; die benachteiligten Gebiete sind sogar weniger davon betroffen als die Gunstlagen. Zudem konnte der biologische Landbau weiter ausgebaut werden. Die österreichische Handelsbilanz im Agrar- und Lebensmittelbereich, die 1995 stark defizitär war, ist heute fast ausgeglichen. Als Folge der Marktöffnung stiegen ab 1995 sowohl die Importe als auch die Exporte im Verkehr mit der EU markant an. Die Ausfuhren haben sich insbesondere bei den Getränken («Red Bull») und bei der Milch (Käse) kräftig entwickelt.

Obwohl die Ausgangslage nur bedingt mit derjenigen in der Schweiz vergleichbar ist, kann der Fall Österreich als gutes Beispiel für die Auswirkungen eines vollständigen Freihandels im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU herangezogen werden. Die österreichische Landwirtschaft hat unter

²¹ Grossvieheinheit

²² Rauhfutter verzehrende Grossvieheinheit

anderem dank gewichtiger staatlicher Unterstützung die Herausforderung gut gemeistert und konnte internationale Marktanteile dazu gewinnen. Die österreichische Handelsbilanz für Agrargüter und Lebensmittel ist heute beinahe ausgeglichen.

7 Begleitmassnahmen

Ausgangslage

In der Schweiz wurden die bisherigen Etappen der Agrarreform so gestaltet, dass die dadurch ausgelöste Entwicklung in der Landwirtschaft sozialverträglich war. Der Einkommensrückgang im Agrarsektor konnte durch Produktivitätssteigerungen der Landwirtschaft selbst ausgeglichen werden, so dass die individuellen Einkommen nominal stabil blieben. Ein FHAL hätte jedoch weitere reichende Folgen für den Agrarsektor als die bisherigen agrarpolitischen Reformen. Aufgrund der Umsetzung innerhalb einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne würde ein kurzfristiger Einkommensrückgang resultieren, der über das sozialverträgliche Mass hinaus geht.

Der Bundesrat hat am 14. März 2008 beschlossen, dass eine Öffnung gegenüber der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich mit Begleitmassnahmen flankiert werden soll. Bereits in der Explorationsphase wurde die Verwaltung beauftragt, ein Konzept für Begleitmassnahmen zugunsten der betroffenen Sektoren vorzubereiten. Im folgenden werden diese konzeptionellen Überlegungen präsentiert. Es handelt sich um eine Grundlage für die Konkretisierung, die parallel zu den Verhandlungen vorgenommen werden soll.

Die Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen eines FHAL haben bestätigt, dass die Öffnung der Agrar- und Lebensmittelmärkte langfristig eine Wohlfahrtssteigerung für die Gesamtbevölkerung in der Schweiz und positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen zur Folge hat, während für die direkt Betroffenen im Agrar- und Lebensmittelsektor kurz- bis mittelfristig Anpassungskosten resultieren. Dieses Muster ist typisch für wirtschaftspolitische Reformen. Eine Reform ist dann gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn die Wohlfahrtsgewinne für die Allgemeinheit die Wohlfahrtsverluste für die unmittelbar Betroffenen deutlich übersteigen.

In der Folge stellt sich die Frage, welche Begleitmassnahmen für die Betroffenen vorgesehen werden können, um die Einkommensverluste abzufedern. Ziel der Begleitmassnahmen muss es sein, für die ganze Ernährungswirtschaft die Rahmenbedingungen so weiter zu entwickeln, dass diese auf dem EU-Markt ihre Stärken voll ausspielen kann. Daneben braucht es Massnahmen, die dem Sektor helfen, den unmittelbaren Übergang wirtschaftlich zu bewältigen.

Landwirtschaft

Ein Konzept für Begleitmassnahmen muss folgenden Ansprüchen genügen:

- Die Begleitmassnahmen müssen den wettbewerbsfähigen Betrieben helfen, den Übergang zu FHAL-Rahmenbedingungen zu bewältigen.
- Gleichzeitig sollen jene Betriebe, die unter FHAL-Rahmenbedingungen keine wirtschaftlichen Perspektiven mehr sehen, bei der Neuorientierung unterstützt werden.
- Die Begleitmassnahmen sind so zu gestalten, dass der durch die neuen Rahmenbedingungen ausgelöste Strukturwandel nicht behindert wird. Ziel ist, dass Strukturen entstehen, die optimale wirtschaftliche Voraussetzungen für die im Markt verbleibenden Betriebe schaffen.

Ein Begleitmassnahmenkonzept, das diesen Ansprüchen genügt, könnte zwei zeitlich befristete Kernelemente umfassen, wobei in Zusammenarbeit mit den interessierten Kreisen in einem nächsten Schritt zu vertiefen wäre, wie die Schwergewichte zu legen sind, respektive ab welchem Zeitpunkt welche Massnahme umgesetzt werden könnte. Ergänzend dazu wären Anpassungen der permanenten Instrumente der Agrarpolitik und in anderen Politikbereichen zu prüfen.

Im Hinblick auf die neuen Marktverhältnisse werden die Betriebe ihre Unternehmensstrategie überprüfen. Je nach betrieblicher Ausgangslage sind ganz unterschiedliche Strategien zur Bewältigung des Übergangs sinnvoll (Ausrichtung auf eine Wertschöpfungsstrategie durch Wachstum, Spezialisierung oder Diversifizierung, Ausstieg etc.). Um diesen unterschiedlichen Verhältnissen gerecht zu werden, könnte im Zuge der Einführung des Freihandels allen Betrieben ein finanzieller *Beitrag zur Unterstützung der Neuausrichtung* angesichts der veränderten Wettbewerbsbedingungen ausbezahlt werden. Dabei ist eine Lösung denkbar, in der die landwirtschaftlichen Betriebe frei über den Betrag verfügen können und in ihrer Entscheidung, ob sie sich inner- oder ausserhalb der Landwirtschaft neu orientieren wollen, nicht direkt beeinflusst werden.

Denkbar ist auch eine besondere Förderung der strukturellen Anpassung durch einen höheren Beitrag für jene, die aus der Landwirtschaft aussteigen. Im Rahmen der weiteren Arbeiten ist zu prüfen, inwieweit der Ausstieg aus der Landwirtschaft und damit der Strukturwandel besonders gefördert werden soll.

Es stellt sich die Frage, ob zur Sicherstellung der Sozialverträglichkeit des Übergangs *zusätzliche Massnahmen für ausgewählte Gruppen von Betrieben* notwendig sind. Möglicherweise könnte für ältere Betriebsleiter eine Massnahme geschaffen werden, welche einen *speziellen Anreiz zum frühzeitigen Ausstieg* schafft. Zudem könnten besonders kleine und einkommensschwache Betriebe, die in der Landwirtschaft keine Zukunft sehen, eventuell mit einer weiterentwickelten Umschulungshilfe beim Ausstieg unterstützt werden.

Damit sich die im Markt verbleibenden Betriebe nachhaltig entwickeln könnten, wären auch die *permanenten Instrumente der Agrarpolitik* an die veränderten Rahmenbedingungen eines FHAL anzupassen. Diese bieten bereits heute vielfältige Möglichkeiten zur zielgerichteten Förderung von potenziell wettbewerbsfähigen Betrieben, insbesondere die Investitionshilfen und die Förderungen von Gemeinschaftsprojekten. Anpassungen dürften vor allem beim Direktzahlungssystem und bei der Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit angezeigt sein.²³ Weiter könnte das bereits bestehende Instrumentarium der Absatzförderung angepasst und damit gestärkt und allenfalls um neue Massnahmen erweitert werden, die auf die Erschliessung und den Aufbau von Auslandsmärkten gerichtet sind (Exportinitiativen). Von einer solchen Massnahme würde auch die Verarbeitung profitieren.

Zudem wären auch *Anpassungen in anderen Politikbereichen* zu prüfen. Dabei gilt es in erster Linie abzuklären, inwieweit, gestützt auf das geltende Recht, der Umstieg in alternative Betätigungsmöglichkeiten gefördert werden kann. Beispielsweise könnte im Rahmen der laufenden Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) eine Lockerung des Verbots von Bauten in der Landwirtschaftszone in Frage kommen, die nicht direkt der Produktion dienen (z.B. Anlagen zur Sortierung, Reinigung, Aufbereitung, Lagerung, Verpackung und Spedition) geprüft werden oder allenfalls auch die Unterstützung besonders effizienter Energieproduktion in der Landwirtschaft.

Darüber hinaus könnte eine Innovationsförderung ins Auge gefasst werden, da Wettbewerbsfähigkeit auf den in- und ausländischen Märkten ein hohes Mass an Innovationskraft voraussetzt. Zu diesem Zweck könnte der Bund der Ernährungswirtschaft für eine befristete Zeit über die Förderagentur für Innovation (KTI) zusätzliche Mittel zur Innovationsförderung zur Verfügung stellen. Die KTI unterstützt angewandte Forschungsprojekte von Hochschulen, die von der Wirtschaft mitfinanziert werden, und verfügt über eine breite Palette von Weiterbildungs- und Coachingangeboten für Jungunternehmer.

Nach dem Grundsatzentscheid des Bundesrates für Begleitmassnahmen müssen nun die ersten Überlegungen zu einem Konzept für Begleitmassnahmen mit den betroffenen Kreisen diskutiert und vertieft werden. Aus dieser Diskussion und weiteren Analysen wird sich ergeben, welche Kombination von Instrumenten im Hinblick auf die Erreichung der angestrebten Ziele (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors, Sicherstellung der Sozialverträglichkeit des Übergangs, Verbesserung der Produktivität durch beschleunigten Strukturwandel, langfristige Sicherstellung der Aufgabenerfüllung gemäss Bundesverfassung Art. 104) konkret vorzusehen ist, wie die Schwergewichte zu legen sind und ab welchem Zeitpunkt welche Massnahme umgesetzt werden könnten.

Nahrungsmittelindustrie

Die Schweizer Nahrungsmittelindustrie produziert teilweise unter anderen Rahmenbedingungen als ihre Konkurrenten in der EU. Sie profitiert von einem hohen Grenzschutz, tiefen Zinsen, niedrigen Steuern und einem flexiblen Arbeitsmarkt mit qualifizierten und motivierten Arbeitskräften, ist aber in einigen Bereichen (vor allem Bodenpreise, Energie, allgemeine Dienstleistungen, Löhne) mit höheren Kosten konfrontiert. Zudem kommt sie nicht in den Genuss von Investitionshilfen. Ein FHAL würde an diesen relativen Standortqualitäten nichts ändern, mit Ausnahme des wegfallenden Grenzschutzes, der einem ungehinderten Zutritt zum EU-Markt gegenüber stünde. Aus diesem Grund und aus ordnungspolitischen Gründen sind Massnahmen wie eine dauerhafte Investitionsförderung nicht angezeigt.

²³ Eine Motion der WAK-S vom 10. November 2006 verlangt vom Bundesrat einen Bericht zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, wobei unter anderem auch das Szenario FHAL zu berücksichtigen ist.

Der Handlungsbedarf hängt im Zeitpunkt der Öffnung wesentlich davon ab, inwieweit die betroffenen Unternehmen diesen zu antizipieren vermögen. Je länger der Vorlauf ist, während dem die Unternehmer ihre Investitionsentscheide auf die neue Situation ausrichten können, desto geringer fällt der Anpassungsbedarf im Moment der Einführung des FHAL aus. Die wichtigste Hilfestellung, die der Bund daher leisten kann, ist die Aushandlung einer angemessenen Übergangsfrist bis zur vollen Öffnung des Marktes.

Als Massnahmen, die insbesondere auch der Nahrungsmittelindustrie zugute kämen, könnte dagegen eine Anpassung des Instrumentariums zur Unterstützung der Absatzförderung (Förderung von Exportinitiativen, vgl. Begleitmassnahmen Landwirtschaft), die Innovationsförderung (vgl. Begleitmassnahmen Landwirtschaft) sowie Vorkehrungen zum besseren Schutz der Bezeichnung «Schweiz» und des Schweizerkreuzes im In- und Ausland ins Auge gefasst werden.

Zudem könnten gezielt einzusetzende temporäre Übergangshilfen für die erste Verarbeitungsstufe geprüft werden, beispielsweise in Form von einmaligen Kompensationen für die ausserordentliche Teilabschreibung der Lagerbestände und/oder allenfalls in Form von temporären Investitionsbeiträgen. Es ist allerdings zu bedenken, dass in der Bundesverfassung (ausserhalb des Anwendungsbereichs des Landwirtschaftsartikels) nur sehr beschränkt Grundlagen für Förderaktivitäten vorhanden sind.

8 Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Bundesfinanzen

Infolge eines FHAL würden auf Bundesebene (bezogen auf den bilateralen Handelsverkehr Schweiz-EU mit Agrargütern und Lebensmitteln) als unmittelbarer Effekt sowohl die *Einnahmen aus den Einfuhrzöllen als auch die Ausgaben für Ausfuhrbeiträge* wegfallen. Nach Abzug der wegfallenden Ausfuhrbeiträge dürften der Einnahmefall noch rund 450 Mio CHF pro Jahr betragen. Das Ausmass des effektiven Einnahmeverzichts zum Zeitpunkt der Umsetzung des FHAL hinge jedoch davon ab, ob und inwieweit die betreffenden Einfuhrzölle nicht bereits vorgängig – entweder im Rahmen der WTO-Doha-Runde oder autonom – abgebaut worden wären.

Ferner wären Auswirkungen auf die *Mehrwertsteuer* zu erwarten, indem die Senkung der Nahrungsmittelpreise zu Verschiebungen in der Struktur und im Niveau des Endkonsums – und damit zu Änderungen im Ertrag der Konsumsteuer – führen würde. Per Saldo dürften die kumulierten Preis- und Einkommenseffekte eines FHAL ab 2016 zu Mehreinnahmen bei der MWSt von über 110 Mio. CHF pro Jahr führen.

Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsmodell «SwissAG» prognostiziert – als eher konservative Schätzung – zudem eine permanente Erhöhung des BIP um 0,5 Prozentpunkte (entspricht rund 2 Mrd CHF pro Jahr) infolge des FHAL. Ein höheres Bruttoinlandprodukt führt zu höheren Steuereinnahmen, und zwar sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der Ebene der Kantone und der Gemeinden. Dieser *Wachstumseffekt* stellt sich erst nach Erreichen der neuen Gleichgewichtssituation (die sich nach Aufhebung sämtlicher tarifären Handelshemmnisse im Verkehr mit Agrargütern und Lebensmitteln zwischen der Schweiz und der EU langfristig einspielen würde) vollständig ein. Geht man von einem Zeithorizont für die Anpassung an das neue Gleichgewicht von 10 Jahren nach Inkrafttreten des FHAL aus, so beliefen sich – basierend auf den dem Finanzplan 2007-2011 zugrunde liegenden Annahmen über die zu erwartende Wirtschaftsentwicklung und gestützt auf die durch langjährige Erfahrung gestützte Faustregel, wonach jeder Anstieg des BIP einen proportionalen Anstieg der Bundes-einnahmen zur Folge hat – die zusätzlichen jährlichen Einnahmen des Bundes aufgrund dieses Wachstumseffekts ab dem Jahr 2021 auf rund 450 Mio. CHF pro Jahr. Es ist zu erwarten, dass der Wachstumseffekt in geringerem Ausmass aber bereits vorher spürbar wäre.

Schliesslich sind auch die im Zusammenhang mit einem FHAL zu ergreifenden *Begleitmassnahmen* respektive deren Finanzierung in die Rechnung mit einzubeziehen. Gemäss den Berechnungen des SILAS-Modells beläuft sich der Einkommensausfall in der Landwirtschaft infolge eines FHAL auf eine Grössenordnung von 3 bis 6 Mrd. CHF. Die Finanzierung der geplanten, zeitlich befristeten Begleitmassnahmen zugunsten der betroffenen Betriebe müsste voraussichtlich über einen mehrjährigen Zeitraum verteilt werden. Sie würde während der Umsetzungsphase des Abkommens folglich zu einer starken temporären Mehrbelastung des Bundeshaushalts führen. Der genaue Umfang der für die Begleitmassnahmen benötigten Mittel ist jedoch sowohl von der Entwicklung der Preise wie auch vom Verhandlungsergebnis abhängig und muss daher zum Zeitpunkt des Inkrafttretens neu berechnet werden.

Auf Bundesebene würde folglich während der Umsetzungsphase des Abkommens eine Mehrbelastung resultieren, während danach dauerhaft jährliche Mehreinnahmen zu erwarten wären.

Kantone und Gemeinden

Die öffentlichen Haushalte der Kantone und Gemeinden, die keine Zusatzbelastungen infolge eines FHAL zu tragen hätten, würden bereits früher von den positiven Auswirkungen des Wachstumseffekts profitieren. Es ist davon auszugehen, dass der Wachstumseffekt in Folge eines FHAL von zusätzlich rund 800 Mio. CHF pro Jahr in die Kassen der Kantone und Gemeinden fliessen liesse. Davon entfielen annäherungsweise 500 Mio. CHF auf die Kantone und 300 Mio. CHF auf die Gemeinden. Je nach gewähltem Szenario ist mit einem mehr oder weniger raschen Einsetzen dieses Wachstumseffekts zu rechnen.

Teil B:

Öffentliche Gesundheit

Ergebnisse der Exploration

Abkürzungsverzeichnis

Aids	Acquired Immune Deficiency Syndrome (Erworbenes Immundefektsyndrom)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
Teil A FHAL, Kap. 3	Definition und Interessenlage
Teil A FHAL, Kap. 4	Tarifäre Massnahmen
Teil A FHAL, Kap. 5	Nicht-tarifäre Massnahmen
Teil A FHAL, Kap. 6	Wirtschaftliche Auswirkungen
Teil A FHAL, Kap. 7	Begleitmassnahmen
Teil A FHAL, Kap. 8	Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen
BfK	Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn)
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control (Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten)
EDA	Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössische Departement des Innern
EFSA	European Food Safety Authority (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWRS	Early Warning and Response System (Frühwarn- und Reaktionssystem im Bereich der Infektionskrankheiten)
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control (WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums)
FHAL	Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich
GesA	Gesundheitsabkommen Schweiz-EU
GD Sanco	Generaldirektion Gesundheit- und Verbraucherschutz
HIV	Human immunodeficiency virus (Humanes Immundefizienz-Virus)
HP 2008-2013	Health Programme (Zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit; Gesundheitsprogramm)
IB	Integrationsbüro EDA/EVD
Kap.	Kapitel
Mio.	Million/en
PHEA	Executive Agency for the Public Health Programme (Exekutivagentur für das Gesundheitsprogramm)
RAPEX	Rapid Alert System for non-food consumer products (Schnellwarnsystem für alle gefährlichen Konsumgüter)
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed (Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome (schweres Akutes Respiratorisches Syndrom)
THG	Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse
v.a.	vor allem
Vgl.	vergleiche
WHO	Weltgesundheitsorganisation
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

1 Ausgangslage

1.1 Nationaler und internationaler Kontext

Der Bereich der Gesundheit nimmt national und international einen immer bedeutenderen Stellenwert ein. Da Krankheitserreger bekanntlich an den Grenzen nicht Halt machen und die Gesundheitsrisiken mit dem zunehmenden internationalen Waren- und Personenverkehr zunehmen, ist eine enge Zusammenarbeit immer wichtiger um die wachsenden globalen Gesundheitsgefahren effizient und koordiniert zu bekämpfen und die Bevölkerung zu schützen.

Die Krisen der letzten Jahre, wie die Vogelgrippe, die Infektionskrankheit SARS²⁴, Rinderwahnsinn BSE²⁵ oder die Lebensmittelkrisen wie z.B. die Dioxinskandale haben aufgezeigt, dass diese neuen globalen und grenzüberschreitenden Herausforderungen aussenpolitisch eine engere und koordinierte Zusammenarbeit der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) in den Bereichen Gesundheit, Lebensmittel- und allgemeine Produktsicherheit erfordern.

Für den Bereich der tierischen Produkte ist die Zusammenarbeit im Rahmen des bereits bestehenden sektoriellen Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Anhang 11 Landwirtschaftsabkommen, SR. 0.916.026.81), bereits institutionalisiert. Für die veterinär- und lebensmittelhygienischen Bestimmungen wurde die gegenseitige Äquivalenz anerkannt. Im Rahmen des im Verlauf von 2008 geplanten Abbaus der Grenzkontrollen wird zudem die Äquivalenz der Import- und Transitbestimmungen anerkannt. Pflanzliche Lebensmittel und die menschliche Gesundheit sind darin nicht abgedeckt. Diese Lücke soll mit einem Gesundheitsabkommen (GesA) geschlossen werden.

Auf der innenpolitischen Ebene werden, um den wachsenden Anforderungen in den Bereichen Gesundheit, Lebensmittelsicherheit und allgemeine Produktsicherheit gerecht zu werden, zahlreiche Bundesgesetze, wie z.B. das Lebensmittelgesetz (SR 817.0), das Epidemienengesetz (SR 818.101) oder das Heilmittelgesetz (SR 812.21) revidiert.

Der Bundesrat beschloss zudem am 4. Mai 2005 als Antwort auf die Motion von Ständerat Hans Hess zur Aufhebung von technischen Handelshemmnissen (Motion 04.3473), dass parallel zur Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) eine vertragliche Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Risikobeurteilung und Risikomanagement, Marktüberwachung und öffentliche Information zum Gesundheits- und Konsumentenschutz ausgehandelt werden soll.

Der Bundesrat nahm darauf, anlässlich der Sitzung zur Europapolitik vom 26. Oktober 2005, den Bereich der Gesundheit in die neu mit der EU zu verhandelnden Themen auf.

In der Zwischenzeit wurden mehrere technische Gespräche mit Vertretern der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz (GD Sanco) der Europäischen Kommission geführt und das federführende Bundesamt für Gesundheit (BAG) legte zusammen mit dem Integrationsbüro (IB) und weiteren betroffenen Bundesämtern (dem Bundesamt für Veterinärwesen (BVET), dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Eidgenössischen Büro für Konsumentenfragen (BfK)) die Umrisse eines möglichen Abkommens fest (vgl. Ziff. 1.3).

Neben dem bereits bestehenden Landwirtschaftsabkommen und parallel zum Projekt Gesundheitsabkommen (GesA) wurden exploratorische Gespräche über ein mögliches Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) zwischen der Schweiz und der EU geführt. Weitere Details zum FHAL finden sie im Teil A dieses Berichts zum Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL)

1.2 Auftrag des Bundesrates

Im Rahmen der Präsentation der Zwischenergebnisse zu den Vorabklärungen zu einem FHAL hat der Bundesrat am 4. Juli 2007 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bis Ende Dezember 2007 einen Entwurf für ein Mandat für Verhandlungen mit der EU im Gesundheitsbereich vorzulegen. Im Anschluss an diesen

²⁴ Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom (Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS).

²⁵ Der Rinderwahnsinn oder BSE (Bovine spongiforme Enzephalopathie) gehört zur Krankheitsgruppe der transmissiblen spongiformen Enzephalopathien (TSE).

Bundesratsbeschluss fanden exploratorische Gespräche statt. Die Ergebnisse dieser exploratorischen Gespräche sind unter Ziff. 2 dargelegt. Da die Gesprächstermine zur Exploration mit der EU leicht verzögert wurden, konnte dieser Bericht erst jetzt mit dem Entwurf zum Verhandlungsmandat vorgelegt werden.

In diesem vorliegenden Bericht B zum GesA und dem parallelen Teil A zum FHAL wird die Abgrenzung der beiden Gebiete gemäss dem Bundesratsauftrag vom 4.7.2007 gemacht, indem die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und das Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) hauptsächlich im Bericht zum Gesundheitsabkommen, der Acquis Lebensmittelsicherheit jedoch hauptsächlich im Bericht FHAL behandelt werden. Die Explorationen haben aber gezeigt, dass die Europäische Kommission eine enge Verknüpfung zwischen einer Teilnahme der Schweiz an der EFSA und am RASFF und der Übernahme des Acquis Lebensmittelsicherheit macht.

1.3 Inhalt des möglichen Gesundheitsabkommens

Ein GesA könnte die Bereiche Gesundheit, allgemeine Produktsicherheit sowie die Lebensmittelsicherheit abdecken und würde voraussichtlich die Schweizer Teilnahme an zwei Agenturen, drei Früh- und Schnellwarnsystemen und an das EU-Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit umfassen:

Gesundheit:

- Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC),
- Early Warning and Response System (EWRS),
- Gesundheitsprogramm (HP 2008-2013),

Lebensmittelsicherheit:

- Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA),
- Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)

Allgemeine Produktsicherheit:

- Rapid Alert System for non-food consumer products (RAPEX)

Für alle drei Bereiche ist die Teilnahme der Schweiz an den beiden Agenturen, Früh- und Schnellwarnsystemen und am Aktionsprogramm an die Übernahme des relevanten „acquis communautaire“ (gemeinsamer Besitzstand) geknüpft.

1.4 Interessenlage der Schweiz

Ein mögliches Gesundheitsabkommen würde die bestehende Zusammenarbeit mit der EU festigen und vertiefen. Dadurch würde eine schnelle und koordinierte Reaktion der Schweiz auf die grenzüberschreitenden Gesundheitsrisiken ermöglicht. Die Schweiz könnte zudem an europaweiten Projekten teilnehmen, an der Risikobeurteilung mitwirken und ist beim Risikomanagement einbezogen.

Angesichts des zunehmenden Personen- und Güterverkehrs wird es für die Schweiz immer schwieriger, ein hohes Gesundheitsschutzniveau in den Bereichen Infektionskrankheiten, Lebensmittelsicherheit und allgemeine Produktsicherheit im Alleingang sicherzustellen. Bei der Lebensmittelsicherheit entwickelt sich der „acquis communautaire“ zudem so rasch, dass in der Schweiz mit der heutigen Methode des autonomen Nachvollzugs immer wieder wegen der zeitlichen Verzögerung Handelshemmnisse entstehen, welche zum höheren Preisniveau der Schweiz beitragen und gleichzeitig Exporte in die EU erschweren.

Die Risikobeurteilung von Infektionskrankheiten (ECDC) und Lebensmitteln (EFSA) wird immer komplexer und teurer. Dementsprechend hat die Schweiz ein Interesse, die Synergien mit der EU diesbezüglich zu nutzen. Eine Teilnahme am Gesundheitsprogramm 2008-2013 (HP 2008-2013) würde den Schweizer Akteuren erlauben, sich -ähnlich wie im Forschungsrahmenprogramm (FRP)- an von der EU mitfinanzierten Gesundheitsprojekten, zu beteiligen sowie die Führung an Projekten zu übernehmen.

Der zunehmende grenzüberschreitende Handel und die Importe aus aller Welt bergen die Gefahr, dass vermehrt gefährliche Waren wie z.B. unsichere, giftige oder leicht brennbare Spielzeuge auf den Schweizer Markt gelangen. Umso wichtiger ist es, die Konsumentinnen und Konsumenten rasch und kompetent über die Gefahren bestimmter Produkte zu informieren und diese fehlerhaften und gefährlichen Produkte aus dem Markt zu nehmen. In der schweizerischen Öffentlichkeit wurde wiederholt die Teilnahme der Schweiz am RAPEX gefordert.

Das mögliche Gesundheitsabkommen hat drei Hauptschnittpunkte mit anderen zurzeit laufenden Projekten. Einerseits ist es eine Ergänzung zur Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51), indem es eine Grundlage für eine enge Zusammenarbeit zwischen Schweizer und den EU Behörden bei der Risikobeurteilung, dem Risikomanagement und der Marktüberwachung in Bezug auf gesundheits-, umwelt- und konsumentenschutzrelevante Produkte und Technologien schafft. Andererseits besteht eine direkte Verbindung zum FHAL, in welchem die angestrebte Harmonisierung des Lebensmittelrechts einen wichtigen Bestandteil beim Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse darstellt (vgl. Teil A: FHAL, Kapitel 5). Zudem besteht ein enger Bezug zum bestehenden Agrarabkommen, insbesondere zu dessen Veterinär-Anhang 11. In diesem Rahmen hat die Schweiz den Teil „Hygiene“ des EU-Lebensmittelrechts bereits übernommen, und der Abbau der grenztierärztlichen Kontrollen ist in Planung.

1.5 Interessenlage der Europäischen Union

Die EU hat wie die Schweiz ein Interesse an einer engen Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich, um koordiniert und effizient gegen grenzüberschreitende Risiken vorzugehen. Bei der Kontrolle von Infektionskrankheiten, der Lebensmittelsicherheit und der allgemeinen Produktsicherheit hat das im Aufbau befindende EU-System durch die geografische Lage der Schweiz eine wesentliche Lücke. Ein Gesundheitsabkommen liegt im gegenseitigen Interesse.

2 Erläuterungen zum Inhalt des möglichen Gesundheitsabkommens

Im Folgenden werden die Inhalte des möglichen Gesundheitsabkommens, gesondert nach den drei Themenbereichen Gesundheit, Lebensmittelsicherheit und allgemeine Produktsicherheit mit einer kurzen Beschreibung des relevanten Acquis und des jeweiligen Sachverhalts wiedergegeben.

Die Explorations haben gezeigt, dass eine vertragliche Zusammenarbeit in diesen Themenbereichen eine Übernahme des relevanten „acquis communautaire“ bedingen würde. Wie diese konkret zu erfolgen hat, wird Gegenstand der Verhandlungen sein. Als „acquis communautaire“ (gemeinschaftlicher Besitzstand) bezeichnet man den Gesamtbestand an Rechten und Pflichten, der für die Mitgliedstaaten der EU verbindlich ist. Er besteht im Bereich eines Gesundheitsabkommens aus den relevanten Rechtsakten zur Gesundheit und zur Lebensmittelsicherheit und zur allgemeinen Produktsicherheit.

2.1 Gesundheit

Durch ein Gesundheitsabkommen wäre die Schweiz in die Arbeiten der Risikobewertung des ECDC beteiligt und könnte durch die Teilnahme am Warnsystem EWRS schnell und effizient auf Gefahren durch übertragbare Krankheiten reagieren. Die Schweiz könnte zudem mit der Teilnahme am HP 2008-2013 Synergien zum FRP nutzen und an europaweiten Gesundheitsprojekten zusammen mit anderen Mitgliedstaaten teilnehmen.

Der Acquis zur Gesundheit umfasst 23 Verordnungen, Richtlinien und Entscheide zum HP, zur Einsetzung wissenschaftlicher Ausschüsse, zu Tabak, übertragbaren Krankheiten und Blut, Gewebe und Zellen.

2.1.1 Gesundheitsprogramm 2008-2013 (HP 2008-2013)

Das Gesundheitsprogramm (HP 2008-2013) ist ein zentrales Instrument zur Förderung der öffentlichen Gesundheit in der EU und bildet den Rahmen für die Finanzierung von Gesundheitsprojekten. Im Rahmen des Gesundheitsprogramms werden grosse Projekte, an denen Gesundheitseinrichtungen aus mehreren EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind, gefördert. Das Programm bündelt u.a. die Bereiche Gesundheitsförderung, Gesundheitsbildung und -information, Prävention, Krebsbekämpfung, Aids-Prävention, Drogenbekämpfung oder seltene Krankheiten. Die Exekutivagentur (PHEA) mit Sitz in Luxemburg ist für die einheitliche Umsetzung des Gesundheitsprogramms (HP 2008-2013) zuständig. Eine Teilnahme der Schweiz am HP würde auch Synergien zum 7. Forschungsrahmenprogramm (FRP) schaffen, an dem die Schweiz bereits teilnimmt. Durch eine Teilnahme könnten Schweizer Akteure, die im Gesundheitsbereich tätig sind, EU-weite Projekte eingeben und auch leiten, die nach erfolgter Evaluation von der EU mitfinanziert werden.

2.1.2 Tabak

Der „acquis communautaire“ im Bereich Tabak umfasst Richtlinien zur Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen und zur Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen, Entscheidungen zu Warnhinweisen und die Verwendung von Farbfotografien auf Tabakpackungen, eine Verordnung zum gemeinschaftlichen Tabakfonds, einen Beschluss über den Abschluss des WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums sowie eine Empfehlung zur Prävention und Eindämmung des Tabakkonsums.

Die Exploration hat ergeben, dass beim Verbot von Tabakwerbung im Fernsehen und im Radio ähnliche Gesetzgebungen wie in der EU bestehen. Hingegen ist in der Schweiz, im Gegensatz zur EU, die Werbung für Tabak in den Printmedien erlaubt sowie das Sponsoring von internationalen Anlässen durch die Tabakindustrie. Diese rechtlichen Anpassungen würden einige Zeit beanspruchen und voraussichtlich die Ausarbeitung eines eigenen Tabakproduktgesetzes bedingen.

Das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) wurde von der Schweiz bereits unterschrieben aber noch nicht ratifiziert. Die Ratifizierung wird von der EU als Teil der Übernahme „acquis communautaire“ verlangt und ist in der Schweiz ein Bundesratsziel. Sie könnte kurz nach der Ratifizierung des GesA erfolgen, da die Schweiz durch die Übernahme des „acquis communautaire“ auch die Bedingungen der FCTC erfüllen wird.

2.1.3 Übertragbare Krankheiten

Der „acquis communautaire“ im Bereich der übertragbaren Krankheiten umfasst Entscheidungen zu den Netzwerken sowie die Verordnung zum europäischen Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten.

Das Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC) wurde 2004 gegründet, um Infektionskrankheiten wie Influenza, SARS und HIV/ AIDS zu beobachten und bei Bedarf entsprechende Schritte zu empfehlen. Das Zentrum hat seinen Sitz in Stockholm, Schweden. Das Zentrum beschäftigt zurzeit etwa 100 feste Mitarbeiter und verfügte im letzten Jahr über ein Budget von 16 Mio. €. Bis 2010 sollen dem ECDC ein jährliches Budget von 50 Mio. € und ein Mitarbeiterstab von mehr als 300 Personen zur Verfügung stehen. Das ECDC ist für eine unabhängige Bewertung und Überwachung von übertragbaren Krankheiten in der EU zuständig und übernimmt die zentrale Risikobewertung und –kommunikation für übertragbare Krankheiten in der EU.

Das Risikomanagement bei übertragbaren Krankheiten findet in der EU im Rahmen des 24-stündigen *Early Warning and Response System (EWRS)* statt, an dem die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission teilnehmen. Durch das EWRS wird die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und durch die Kommission unterstützt. Im Rahmen des EWRS werden insbesondere Ausbrüche von übertragbaren Krankheiten in mehr als einem EU-Mitgliedstaat gemeldet.

Eine Teilnahme der Schweiz am ECDC und am Frühwarnsystem EWRS ist gegenseitig erwünscht und möglich. Durch eine Teilnahme würde die Schweiz an wichtige Informationen kommen, frühzeitig bei Gefahren durch übertragbare Krankheiten und Pandemien informiert werden

und sich an der Risikobewertung beteiligen. Ein koordiniertes und effizientes Vorgehen bei Pandemien und anderen durch übertragbare Krankheiten ausgehende Risiken werden somit möglich.

2.1.4 Blut, Gewebe und Zellen

Der Acquis in den Bereichen Blut, Gewebe und Zellen umfasst Richtlinien zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Prüfung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen, Geweben und Zellen, zu technischen Anforderungen für Blut und Blutbestandteile, zur Spende, Beschaffung und Prüfung menschlicher Gewebe und Zellen, zu den Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit und die Meldung ernster Zwischenfälle.

Die Schweizer Gesetzgebung ist in diesem Bereich weniger detailliert als jene der EU und verweist auf Dokumente des Europarates. Zusätzliche Verweise auf das EU-Recht wären notwendig. Es wären auch Anpassungen im Bereich der Rückverfolgbarkeit oder bei der Dauer der Aufbewahrung von Dokumenten sowie zu bestimmten Definitionen erforderlich. Diese könnten im Rahmen der laufenden Revision des Heilmittelgesetzes (SR 812.21) und im Transplantationsgesetz (SR 810.21) vorgenommen werden. Die Verhandlungen werden aufzeigen müssen, wie detailliert der „acquis communautaire“ in diesen Bereichen übernommen werden muss.

2.2 Lebensmittelsicherheit

Durch eine engere Zusammenarbeit der Schweiz im Bereich der Lebensmittelsicherheit wäre die Schweiz an den Arbeiten der EFSA miteinbezogen und hätte effizienten Zugang zu aktuellen Risikobewertungen. Ebenso wäre die Schweiz am Schnellwarnsystem RASFF angeschlossen, wodurch fehlerhafte Lebensmittel schnell vom Markt genommen werden können, was den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten verstärkt.

Der Acquis im Bereich Lebensmittel ist umfassender als der Acquis Gesundheit. Er beinhaltet rund 150 Verordnungen und Richtlinien. Ein Teil davon – insbesondere die Bestimmungen über die Tiergesundheit – wurde bereits übernommen: Die Äquivalenz der veterinär- und lebensmittelhygienischen Bestimmungen für tierische Produkte wurde im Rahmen des Veterinäranshangs des Agrarabkommens gegenseitig anerkannt. Da der nicht-tarifäre Bereich des möglichen FHAL auch die harmonisierten Normen im Bereich der Lebensmittelsicherheit umfasst, wird diese Thematik gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 4. Juli 2007 zu den Vorabklärungen des FHAL im Rahmen des FHAL behandelt (Vgl. Teil A: FHAL Kapitel 5)

2.2.1 Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)

Die Behörde wurde im Jahr 2002 gegründet und hat ihren Sitz in Parma, Italien. Die EFSA beschäftigt inzwischen über 200 Mitarbeiter und Experten und verfügt für die Zeitspanne von 2008-2013 über ein Budget von rund 65 Mio. € pro Jahr. Sie hat die Aufgabe, den europäischen Institutionen und EU-Mitgliedstaaten unabhängige wissenschaftliche Beratung und Unterstützung im Bereich der Lebensmittelsicherheit zu liefern (Risikobeurteilung und –kommunikation). Die Schweiz nimmt auf informeller Basis bereits an einigen Aktivitäten der EFSA (Advisory Forum) teil.

2.2.2 Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)

Im Rahmen des RASFF werden in erster Linie Informationen über Massnahmen der EU-Mitgliedstaaten ausgetauscht, die im Hinblick auf Lebens- und Futtermittel, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen. In Notfällen, denen nur auf Gemeinschaftsebene begegnet werden kann, ist die Kommission in Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten befugt, Sofortmassnahmen des Risikomanagements treffen. Derzeit erhält die Schweiz nur dann Informationen des RASFF, wenn Einfuhren von gesundheitsgefährdenden Produkten in der Schweiz nachgewiesen bzw. gemeldet wurden. Oft ist es aber so, dass gesundheitsgefährdende Produkte, über die alle EU-Mitgliedstaaten gleichermassen über das RASFF informiert werden, unbemerkt in die Schweiz gelangen. Die Schweiz hat derzeit keinen Zugang zum RASFF-Behördennetzwerk der EU-Mitgliedstaaten.

Insbesondere bei einer gegenseitigen Marktöffnung im Bereich Lebensmittel aufgrund eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) und/ oder aufgrund einer möglichen einseitigen Öffnung im Rahmen der THG-Revision, ist die Schweizer Teilnahme am RASFF wichtig, um die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz aufrecht zu erhalten.

2.3 Allgemeine Produktsicherheit

Im Rahmen der allgemeinen Produktsicherheit würde die Schweiz an das Schnellwarnsystem für alle gefährlichen Konsumgüter, bei denen es sich nicht um Lebensmittel handelt, angeschlossen sein. Das Rapid Alert System for non-food consumer products (RAPEX) bildet das Pendant zum RASFF.

Im Bereich der Produktsicherheit umfasst der Acquis zwei Richtlinien, die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit sowie die Richtlinie 87/357/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Erzeugnisse, deren tatsächliche Beschaffenheit nicht erkennbar ist und die die Gesundheit oder die Sicherheit der Verbraucher gefährden. Eine Anpassung an diese beiden Richtlinien bildet die Voraussetzung für eine Schweizer Teilnahme am Schnellwarnsystem RAPEX

RAPEX ist ein Schnellwarnsystem für alle gefährlichen Konsumgüter, die von den EU-Mitgliedstaaten gemeldet werden. Die Kommission koordiniert das System und kann in Notfällen in Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten Anweisungen in Bezug auf bestimmte Massnahmen treffen.

In Anbetracht des zunehmenden Warenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU ist RAPEX eine wichtige Massnahme zum Schutz der Konsumenten. Durch eine Teilnahme der Schweiz am RAPEX ist sichergestellt, dass die Schweiz schnell und vollständig über gefährliche Konsumgüter aus dem EU-Raum informiert wird. Die im Internet veröffentlichten RAPEX-Meldungen reichen heute für die Schweiz nicht aus, da sie nicht vollständig sind und die für das Risikomanagement unabdingbaren Angaben über die Hersteller und Importeure fehlen. Das RAPEX-System erfasst zudem auch die stark steigenden Zahlen von gefährlichen Produkten aus Drittstaaten wie China.

3 Wirtschaftliche Auswirkungen

Durch eine vertraglich geregelte internationale Zusammenarbeit -insbesondere durch den Anschluss an die wichtigen Warnsysteme (EWRS, RASFF und RAPEX)- können durch Krankheiten oder fehlerhaften Waren verursachte wirtschaftliche Schäden vermieden bzw. eingedämmt werden.

Ebenso würde die Schweiz durch die Mitarbeit in den beiden Agenturen ECDC und EFSA an der Risikobewertung teilhaben und käme zu wichtigen Informationen, die sie im Alleingang nicht oder nur mit einem enormen personellen und finanziellen Aufwand zusammentragen könnte. Eine Teilnahme am Gesundheitsprogramm (HP 2008-2013) ermöglicht es zudem Schweizer Akteuren an EU-weiten Gesundheitsprojekten teilzunehmen und Projektvorschläge einzugeben, die nach erfolgter Evaluation (ähnlich wie beim 7. Forschungsrahmenprogramm von der EU mitfinanziert werden. Synergien zwischen den beiden Programmen können genutzt werden. Dies schafft Kontinuität und ermöglicht wirtschaftliche Kostenersparnisse.

4 Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

Die Schweiz wird für die Teilnahme an den beiden Agenturen, Warnsystemen und am Gesundheitsprogramm einen jährlichen, in den Verhandlungen noch definitiv auszuhandelnden Beitrag leisten müssen. Es ist davon auszugehen, dass ein Gesundheitsabkommen und dessen interne Umsetzung ungefähr 10 Mio. CHF kosten wird. Die notwendigen finanziellen Mittel sind nicht im Finanzplan dieser Legislaturperiode eingestellt, aber als drohende Mehrbelastung ab 2010 erwähnt.

5 Bezug zu anderen europapolitischen Themen

Das Gesundheitsabkommen verstärkt die Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten und ermöglicht es den Behörden, dank dem Anschluss an die Warnsysteme auf allfällige, aus dem europäischen Raum importierten Waren ausgehende Gesundheitsgefahren rascher und gezielter zu reagieren. Die Mitwirkung in der EFSA und den Schnellwarnsystemen leisten damit auch einen wertvollen Beitrag zum Vollzug eines künftigen FHAL und des revidierten THG.

Sowohl die Revision des THG, wie das mögliche FHAL werden auf Grund der Einschätzung vorgeschlagen, wonach die öffentliche Gesundheit und die Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten in der EU einen gleich hohen Standard wie in der Schweiz aufweisen. Damit dies nachhaltig und in jedem Bereich verwirklicht werden kann, ist ein Gesundheitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU eine wichtige Voraussetzung.

Der Gesundheitsbereich ist in den bestehenden bilateralen Abkommen I und II zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz nur punktuell betroffen. Vorschriften zur Gesundheit, zur Lebensmittelsicherheit und zur allgemeinen Produktsicherheit finden sich im bestehenden Agrarabkommen (Wein und Spirituosen, Pflanzenschutz- und Futtermittel, Saatgut, Bioprodukte, sowie veterinär- und lebensmittelhygienische Vorschriften für tierische Erzeugnisse), im Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Spielzeug, persönliche Schutzausrüstungen), im Abkommen über die Personenfreizügigkeit (Krankenversicherung und gegenseitige Anerkennung der Gesundheitsberufe-Diplome) und im Abkommen zu Schengen/Dublin (Bescheinigung für kranke Reisende die auf Betäubungsmittel angewiesen sind).

Durch das Gesundheitsabkommen und insbesondere die Schweizer Teilnahme am Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit können Synergien zum 7. Forschungsrahmenabkommen hergestellt werden.

6 Ausblick

Die Exploration mit Vertretern der GD Sanco hatte zum Zweck, die Machbarkeit eines Gesundheitsabkommens zu untersuchen. Für alle drei Bereiche, Gesundheit, Lebensmittel und allgemeine Produktsicherheit bestätigen die Ergebnisse der Exploration die technische Realisierbarkeit und die Vorteile eines entsprechenden Abkommens. Dieses liegt im gegenseitigen Interesse der Schweiz und der EU und führt zu einem bestmöglichen Schutz der Gesundheit sowie der Konsumenteninteressen der Schweizer Bevölkerung.