

Perspektiven auf ein Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (EU-Agrarabkommen)

Zusammenfassende Thesen

Die SP fordert den Bundesrat auf, das Projekt, mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich ein Abkommen abzuschliessen, weiterzuverfolgen. Folgende Argumente und Eckwerte stehen dabei im Vordergrund:

1. Das geplante Abkommen hilft, eine wichtige europapolitische Hürde abzubauen.
2. Das Abkommen ist auch aus agrarpolitischer Sicht richtig. Es ist eine logische Fortsetzung der agrarpolitischen Reformen und gibt der Landwirtschaft klare Perspektiven. Der Strukturwandel findet auch ohne Agrarabkommen statt und muss politisch begleitet werden.
3. Das Abkommen mit der EU bietet gegenüber der WTO grosse Vorteile. Die WTO bringt zwar einen geringeren Strukturwandel. Es gibt im WTO-Abkommen aber keinen Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse, d.h. keinen Marktzugang zum hochregulierten EU-Markt. Das Abkommen mit der EU bringt nicht nur Abbau, sondern auch Chancen für eine höhere Wertschöpfung und für mehr Exporte.
4. Das Abkommen bietet eine Möglichkeit, der Hochpreisinsel Schweiz entgegen zu wirken. Voraussetzung ist, dass alle Verarbeitungsstufen (auch die vor- und nachgelagerten Bereiche) einbezogen werden. Sinken die überhöhten Preise für Dünger, Saatgut und Maschinen, ist die Landwirtschaft vermehrt in der Lage, konkurrenzfähig zu produzieren und gleichzeitig ein angemessenes Einkommen zu erzielen. Gibt die verarbeitende Stufe die gesunkenen Einstandspreise an die Konsumenten und Konsumentinnen weiter, profitieren auch diese von sinkenden Preisen und verbessern sich die Chancen der Schweizer Landwirtschaft, gegen billigere Importe zu bestehen und ins Ausland zu exportieren.
5. Das Abkommen bildet ein wichtiges Instrument, um die unterschiedlichen Interessen der Bauern und der vor- und nachgelagerten Betriebe deutlich zu machen. Das ist agrar- und preispolitisch von grosser Bedeutung: Die Bauern können von diesem Abkommen profitieren, wenn die ganze Wertschöpfungskette von den Mühlen und Zuckerfabriken über die Importeure bis zur verarbeitenden Industrie und dem Detailhandel einbezogen ist. Die genauen Auswirkungen im vor- und nachgelagerten Bereich sind näher abzuklären.
6. Ist der Strukturwandel in der Landwirtschaft schneller als der Generationenwechsel, so fordert die SP als Übergangsmassnahme eine sozialpolitische Abfederung. Der Strukturwandel muss sozialverträglich und geordnet verlaufen. Er soll in erster Linie mit einer intensivierten Weiterbildung und Umschulung, in zweiter Linie mit befristeten Ausgleichszahlungen aufgefangen werden.
7. Das Abkommen eröffnet Chancen für die weitere Ökologisierung der Schweizer Landwirtschaft. Der Bundesrat muss sicherstellen, dass auch nach Abschluss des Abkommens die auf einem ökologischen Leistungsnachweis beruhenden Direktzahlungen der Schweiz weiter ausgerichtet werden können.
8. Es braucht Übergangsfristen. Zu lange Fristen können aber Chancen dämpfen. Österreich beanspruchte nicht sehr lange Übergangsfristen und machte damit gute Erfahrungen. Deshalb: Bis 2011 nach AP 2011 verfahren, 2011 das Abkommen mit der EU in Kraft setzen und bis längstens 2015 voll umsetzen.

Inhaltsverzeichnis

1. DIE SP-LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK.....	3
1.1 Multifunktionale Landwirtschaft.....	3
1.2 Mehr Ökologie	3
1.3 Stärkere Orientierung an den KonsumentInnen.....	3
1.4 Dezentrale Besiedlung.....	3
1.5 Sozialverträglicher Strukturwandel.....	3
1.6 Finanzierung durch den Staat.....	4
2. AP 2011	4
3. FOLGERUNGEN FÜR DIE AGRAR-AUSSENPOLITIK AUS SICHT DER SP-LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK.....	4
4. DIE SP EUROPAPOLITIK	5
4.1 Die SP strebt die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen zur EU an.....	5
4.2 Der EU-Beitritt ist politisch gestaltbar	5
5. FOLGERUNGEN FÜR DIE AGRAR-AUSSENPOLITIK AUS SICHT DER SP-EUROPAPOLITIK.....	5
6. STAND DER HANDELSBEZIEHUNGEN SCHWEIZ-EU IM AGRARBEREICH	5
7. FORDERUNGEN DER SP AN EIN AGRAR-ABKOMMEN MIT DER EU	6
7.1 Deutliche Vorteile für die Europapolitik.....	6
7.2 Deutliche Vorteile gegenüber der WTO.....	7
7.3 Deutliche Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe.....	8
7.4 Deutliche Vorteile für die Konsumenten und Konsumentinnen durch Preissenkungen und Qualitätssteigerungen	9
7.5 Deutliche Vorteile für die Ökologisierung der Landwirtschaft und den Landschaftsschutz.....	9
7.6 2011 in Kraft setzen und bis 2013/15 umsetzen	9
7.7 Der Strukturwandel muss nach sozialen Kriterien gestaltet werden.....	10
7.8 Der Entscheidungsprozess und der Verhandlungsprozess muss demokratisch und transparent ausgestaltet werden.....	10
8. HINTERGRUND: DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK (GAP) DER EG AUS DER SICHT DER BEITRITTS-PERSPEKTIVE DER SCHWEIZ.....	11
8.1 Vereinheitlichte Politik und Gemeinsamer Markt.....	11
8.2. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU.....	12
8.3. Die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen eines EU-Beitritts der Schweiz	13
8.4. Beurteilung aus SP-Sicht.....	15
8.5. Forderungen der SP Schweiz an Beitrittsverhandlungen zur EU	16

1. Die SP-Landwirtschaftspolitik

Die SP-Fraktion und die SP Schweiz haben ihre Landwirtschaftspolitik in den vergangenen fünf bis zehn Jahren an den nachfolgenden Zielen und Prinzipien ausgerichtet. Diese wurden grosso modo 2001 von der Delegiertenversammlung vorgegeben und finden sich auch in der Wahlplattform 2003 und im GL-Entwurf für das neue Wirtschaftskonzept (Kapitel D 22).

1.1 Multifunktionale Landwirtschaft

Der Rahmen ist in Art. 104 der Bundesverfassung vorgegeben, den die SP seinerzeit unterstützt hatte:

- 1 Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine **nachhaltige** und auf den **Markt** ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur
 - a. sicheren **Versorgung** der Bevölkerung;
 - b. Erhaltung der **natürlichen Lebensgrundlagen** und zur Pflege der Kulturlandschaft;
 - c. **dezentralen Besiedlung** des Landes.

1.2 Mehr Ökologie

Die Landwirtschaft darf die Umwelt weniger belasten als bisher und sie muss mehr zur Erhaltung der Biodiversität beitragen. Der Staat muss die entsprechenden Anreize schaffen. Die KonsumentInnen spielen im Prozess der Ökologisierung ebenfalls eine wichtige Rolle. Schliesslich kann die dezentrale Besiedlung (siehe unten) die Biodiversität fördern.

1.3 Stärkere Orientierung an den KonsumentInnen

Die Landwirtschaft soll nicht produzieren, was der Staat subventioniert, sondern was die KonsumentInnen in der Schweiz und immer mehr auch im Ausland nachfragen. Entsprechend hat sich der Bund schrittweise aus der Marktstützung zurückgezogen – für die SP hätte dies rascher geschehen sollen. Zur Orientierung am Markt gehört auch, dass die Landwirtschaft auch ihre Chancen im Export sucht und dass umgekehrt der hohe Zollschutz schrittweise abgebaut wird. Gemäss Schätzungen verteuern die Zollschränken die Lebensmittel um ca. 4 Mia. Fr. pro Jahr. Schliesslich haben die KonsumentInnen und der Tourismus ein Interesse nicht nur an hoher Qualität, sondern an tieferen Lebensmittelpreisen.

Der Abbau der Agrarzölle verbilligt auf der einen Seite die Lebensmittelpreise und ermöglicht es anderen Ländern, ihre Produkte auf den Schweizer Markt zu bringen, verschärft aber den Strukturwandel in der Landwirtschaft.

1.4 Dezentrale Besiedlung

Die Landwirtschaft soll einen Beitrag dazu leisten, dass der Alpenraum besiedelt bleibt. Dadurch leistet die Landwirtschaft einen Beitrag an andere Wirtschaftssektoren, namentlich an den Tourismus. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Landwirtschaft die dezentrale Besiedlung fast nirgends alleine gewährleisten kann, deshalb ist die Verbindung mit anderen Wirtschaftssektoren und anderen Politikfeldern (z.B. Infrastruktur, Ausbildung) wichtig.

1.5 Sozialverträglicher Strukturwandel

Die Schweizer Landwirtschaft ist sehr klein strukturiert, die durchschnittliche Betriebsgrösse liegt bei 20 ha. Studien zeigen, dass in der Landwirtschaft ein grosses Potenzial zur Steigerung der Produktivität steckt. Zum Beispiel können über ein Drittel mehr Erträge erwirtschaftet werden, wenn zwei Grünland-Betriebe von 20 ha kooperieren. Zudem gibt es eine Streuung von bis zu 100% in der Produktivität von gleichartigen Betrieben. Der Strukturwandel der vergangenen 10 Jahre hat zu einer Steigerung der Produktivität geführt, die Zahl der Betriebe

be sank von 93 800 (1990) um 32% auf 64 500 (2004). Die Zahl der familienfremden Angestellten in der Landwirtschaft sank ebenfalls um ca. einen Drittel, es gab keine «Proletarisierung» der Schweizer Landwirtschaft (anders als z.B. in Spanien, El Ejido). Die landwirtschaftliche Nutzfläche blieb konstant, die Zahl des Viehs (Grossvieheinheiten) sank um 11%.

Dieser Strukturwandel verläuft sozialverträglich (2–3% Betriebsaufgaben pro Jahr, meistens im Generationenwechsel). Die SP Schweiz akzeptiert diesen Strukturwandel und hat sich für begleitende Massnahmen wie Umschulung eingesetzt.

Wichtig ist, dass der Strukturwandel nicht nur in der Landwirtschaft, sondern auch in den vor- und nachgelagerten Sektoren stattfindet.

1.6 Finanzierung durch den Staat

Der Landwirtschaftskredit des Bundes beträgt rund 3,5 Mia. Fr. pro Jahr. Innerhalb dieses Betrags ergab und ergibt sich eine markante Verschiebung weg von den Marktstützungen und Exportsubventionen hin zu Direktzahlungen, die an ökologische Auflagen gebunden sind. Die SP hat stets eine noch raschere Verlagerung gefordert. Mit den Direktzahlungen werden Leistungen der Landwirtschaft abgegolten, die nicht marktgängig sind und die sie im Auftrag der Bevölkerung erbringt (Landschaftsgestaltung, Beitrag zur dezentralen Besiedlung und zur Erhaltung der Biodiversität).

In allen Industriestaaten wird die Landwirtschaft auf irgendeine Art staatlich gestützt. Die staatliche Finanzierung ist in der Schweiz vergleichsweise sehr hoch. Die SP fordert, dass dieser Agrarkredit noch stärker auf ökologische Leistungen ausgerichtet werden muss und dass er tendenziell sinken soll, da sich immer weniger Betriebe in die Summe teilen.

2. AP 2011

- Die AP 2011¹ geht in die richtige Richtung, indem sie die Marktstützungen kürzt und so die verarbeitenden Betriebe (z.B. Emmi) weniger subventioniert. Die Umlagerung der Mittel zu Direktzahlungen («Milchkuhprämie») führt zu einer Extensivierung. Der Strukturwandel wird weiterhin sozial verträglich bei 2,5-3% gehalten.
- Die AP nimmt zu wenige Forderungen für mehr Ökologie auf.
- Falsch ist die Aufhebung der heutigen Einschränkungen im Boden- und Pachtrecht und die Aufhebung der Abstufungen und Oberlimiten bei den Direktzahlungen (Fläche, Viehzahl). Das wird die SP bekämpfen.

3. Folgerungen für die Agrar-Aussenpolitik aus Sicht der SP-Agarpolitik

- Die SP begrüsst den schrittweisen Abbau der staatlichen Marktstützungen und der Agrarzölle.
- Sinkende Produzentenpreise müssen den KonsumentInnen vermehrt zu Gute kommen, dazu dient der stärkere Wettbewerb in den vor- und nachgelagerten Stufen.
- Die Einkommensverluste wegen sinkender Produzentenpreise müssen so gut als möglich ausgeglichen werden können – durch tiefere Inputkosten, durch eine höhere Produktivität, durch höhere Exporte – zu letzteren tragen ein klares ökologisches Profil ebenso bei wie die tieferen Produzentenpreise (vgl. Österreich).
- Übersteigt der Strukturwandel das sozial verträgliche Mass, braucht es zusätzliche Mittel für Sozialmassnahmen.

1 Vergleiche im Einzelnen die Vernehmlassungsantwort der SP Schweiz zur AP 2011 vom 30. November 2005, http://al.sp-ps.ch/data/Vernehmli/2005-11-30_604_Agarpolitik-2011.pdf

4. Die SP Europapolitik

Die Eckpfeiler der SP Europapolitik lauten

4.1 Die SP strebt die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen zur EU an

Die SP strebt die rasche Einleitung von Beitrittsverhandlungen zur EU an. Ziel der SP Europapolitik ist der Beitritt. Die Erfahrung der bisherigen Europapolitik der Schweiz zeigt dabei klar auf: **Öffnung und innere Reformen lassen sich nicht trennen.** Am Ende der Beitrittsverhandlungen muss ein Ergebnis vorliegen, das die Linke überzeugt und gleichzeitig über diese hinaus im Volk eine Mehrheit findet. Das Ziel der Europa-Plattform bestand deshalb darin zu klären, was ein Beitritt der Schweiz zur EU aus SP-Sicht konkret bedeutet, welches Mandat den Beitrittsverhandlungen der Schweiz zur EU zugrunde liegen soll und welche inneren Reformen die Schweiz gleichzeitig demokratischer, sozialer und ökologischer machen und in die EU führen.

4.2 Der EU-Beitritt ist politisch gestaltbar

Die SP hat in der Europa-Plattform im Einzelnen aufgezeigt, dass der EU-Beitritt der Schweiz gestaltbar ist. Es gibt zwar wenig an der Ausgangslage zu rütteln, dass die Schweiz bei einem Beitritt den Acquis communautaire zu übernehmen hat. Dem steht gegenüber, dass die EU ihren Mitgliedstaaten einen erheblichen Spielraum lässt, wie diese das gemeinsame Recht national umsetzen und wie sie in den weiterhin zahlreich vorhandenen Gebieten, wo es kein gemeinsames Recht gibt, ihre Prioritäten setzen. Der Art und Weise, wie die Beitrittsverhandlungen ausgestaltet werden, kommt grösste Bedeutung zu. Für die SP ist klar: **Der EU-Beitritt ist letztlich nur ein Instrument, um die Globalisierung zu demokratisieren und sozial und ökologisch zu gestalten.** An diesem Anspruch ist der EU-Beitritt zu messen.

5. Folgerungen für die Agrar-Aussenpolitik aus Sicht der SP-Europapolitik

Es lassen sich aus europapolitischer Sicht folgende Folgerungen formulieren: Wir begrüssen ein Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (Agrar-Abkommen bzw. «Agro-Alimentaire»), sofern dieses so ausgestaltet wird,

- dass es dazu beiträgt, eine wichtige **Hürde** im Hinblick auf den EU-Beitritt abzubauen;
- dass es im Innern die **Reformen in der richtigen Richtung** fördert und stimuliert.

Kurz: Aus Sicht der SP ist entscheidend, wie das ins Auge gefasste Agrar-Abkommen mit der EU ausgestaltet wird.

6. Stand der Handelsbeziehungen Schweiz-EU im Agrarbereich

Die EU ist auch im Landwirtschaftsbereich die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz. Grundlage bildete die schrittweise gegenseitige Marktöffnung durch

- das Freihandelsabkommen von 1972 (Protokoll II): Abbau von Zöllen und Exportsubventionen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. Der Deckungsbereich wurde mit den Bilateralen II nochmals deutlich erweitert.
- Das Agrarabkommen von 1999 (Bilaterale I): Übergang zum Freihandel mit Käse bis 2007, Abbau technischer Handelshemmnisse durch Anerkennung der Gleichwertigkeit im Bereich der biologischen Landwirtschaft, Früchte und Gemüse, Wein, Saatgut, Dünger und Pflanzenschutzmittel.

Das Agrarabkommen Schweiz-EU von 1999 (Bilaterale I) enthält eine Evolutivklausel. Die EU verfügt seit 2003 über ein entsprechendes Verhandlungsmandat.

Die schrittweise Öffnung und Annäherung des Agrar- und Lebensmittelmarktes der Schweiz und der EU beruht aber nicht nur auf Abkommen, die dem Ziel dienen, gegenseitig die Gleichwertigkeit von Vorschriften anzuerkennen. Zusätzlich erfolgte in den letzten Jahren eine bedeutende Annäherung der Schweiz an den Agrar- und Lebensmittelmarkt der EU durch den – schönfärberisch – «autonom» genannten Nachvollzug von EU-Vorschriften, letztmals durch die Änderung von nicht weniger als zehn Landwirtschaftsverordnungen durch den Bundesrat am 9. Juni 2006.

Die schrittweise gegenseitige Marktöffnung erweist sich als Erfolgsgeschichte:

- Der Käseexport der Schweiz stieg im Jahre 2005 um +4,6% (2004: +0,7%, 2003: –0,9%); im Frühjahr 2006 kann die rasch steigende Exportnachfrage bei einzelnen Käsesorten nicht mehr befriedigt werden, weil in der Schweiz zuwenig Rohmilch zur Verfügung steht!
- Der bilaterale Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten nahm 2005 kräftig zu: Export in die EU +9%, Import aus der EU +6%.

Die Handelsbeziehungen Schweiz-EU im Agrarbereich gestalteten sich 2004 wie folgt:

- 69% der Schweizer Agrarausfuhren (2,8 Mrd. CHF) gehen in die EU; 77% der Schweizer Agrareinfuhren (6,9 Mrd. CHF) stammen aus der EU
- Zunahme der Schweizer Ausfuhren nach der EU um 378 Mio. CHF gegenüber Vorjahr: das Exportpotenzial der Schweizer Landwirtschaftsprodukte ist gross.

Die Schweiz importiert vor allem Agrarrohstoffe (zwei Drittel) und exportiert hauptsächlich landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (zwei Drittel des Gesamtexports).

Während die Schweiz im Handel mit der EU bei den Agrarrohstoffen ein Defizit aufweist, kommen die Ausfuhren von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten (2,0 Mrd. CHF, 2005) auf den fast gleichen Wert wie deren Einfuhren.

Die Schweizer Nahrungsmittelindustrie exportiert rund 20% der Produktion. Davon gehen rund zwei Drittel in die EU.

Kurz: Ein Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelsektor bildet keinen Bruch zur bisherigen Landwirtschafts- und Europapolitik der Schweiz, sondern verstärkt bestehende Trends, die sich als erfolgreich erweisen haben.

7. Forderungen der SP an ein Agrar-Abkommen mit der EU

7.1 Deutliche Vorteile für die Europapolitik

Die SP fordert: Das Agrar-Abkommen mit der EU muss so ausgestaltet werden, dass es deutlich die **Beitrittschürden zur EU abbaut** und die Beziehungen der Schweiz zur EU nachhaltig verbessert:

- Die **Rechtskonvergenz** zur EU muss erhöht werden. Abweichungen zum Acquis communautaire sind nur in vitalen Bereichen zu rechtfertigen.

Die Interessenlage zwischen der Schweiz und der EU sieht folgendermassen aus:

Die EU ist aus landwirtschaftspolitischer Sicht an einem Agrarabkommen mit der Schweiz interessiert:

- Die EU exportiert mehr Agrarrohprodukte nach der Schweiz als sie von ihr importiert. Die EU ist deshalb grundsätzlich an einer gegenseitigen Marktöffnung interessiert.
- Die EU erwartet von einem Agrarabkommen mit der Schweiz eine politische Annäherung im Hinblick auf die WTO-Verhandlungen, was positiv bewertet wird.

- Die EU ist – etwa mit Blick auf Norwegen² – daran interessiert, mit der Schweiz ein Präjudiz zu schaffen. Die EU geht davon aus, dass ihre Lebensmittelstandards höher sind als jene der Schweiz und Norwegens. Sie ist deshalb daran interessiert, die Schweiz und andere angrenzende Staaten in flächendeckend hohe Standards einzubinden.

Dem steht gegenüber, dass die EU aus institutionellen Gründen immer weniger daran interessiert ist, mit Drittstaaten umfassende Speziallösungen auszuhandeln:

- Mit einem Agro-Alimentaire-Abkommen übernimmt die Schweiz einen grossen Teil des Binnenmarkt-relevanten Acquis communautaire. In der EU gibt es deshalb starke Stimmen die sagen: Ihr Schweizer wollt mit dem Agro-Alimentaire-Abkommen einen Mini-EWR, aber ohne Gerichtshof und andere institutionelle Aspekte; das geht nicht.
- Es gibt zudem erhebliche technische Probleme: Der betroffene Rechtsbestand ist derart gigantisch, dass es einen Riesenaufwand bedeutet, Äquivalenz festzustellen.

Kurz: Für die SP ist aufgrund dieser Ausgangslage klar, dass die Einleitung der Verhandlungen nicht davon abhängig gemacht werden darf, wer die Initiative ergreift und ob es möglich wäre, in allfälligen anderen Dossiers Gegenforderungen zu stellen.

7.2 Deutliche Vorteile gegenüber der WTO

Die WTO wird den Strukturwandel in der Schweizer Landwirtschaft ohnehin beschleunigen. Die Auswirkungen der voraussichtlichen Doha-Verpflichtungen übersteigen jene der Uruguay-Runde deutlich. Der Bundesrat leitete deshalb zwei Reformperioden (AP 2007 und AP 2011) ein, um die WTO-Beschlüsse sozialverträglich umsetzen zu können. Zeitlich dürfte sich die Umsetzung der WTO-Beschlüsse in etwa mit der AP 2011 decken. Eine längere Frist ist wahrscheinlich für den Abbau der Exportsubventionen.

Die WTO betrifft allein den tarifären Bereich: Zollsenkungen, Abbau mengenmässiger Beschränkungen, Abschaffung von Export-Subventionen. Dies ist wichtig, was den Zutritt von Agrarprodukten auf den Schweizer Markt anbelangt. Für den Marktzutritt in die geografisch nahe liegenden Staaten bringt die WTO der Schweizer Landwirtschaft und verarbeitenden Industrie aber nichts, weil die zentralen Barrieren für den Zutritt auf den hochregulierten EU-Markt im nichttarifären Bereich zu suchen sind. Diese lassen sich nur über ein Agro-Alimentaire-Abkommen mit der EU beseitigen.

Den Zusammenhang von AP 2011, WTO und EU-Agrarabkommen zeigen die nachfolgenden Zahlen auf, die jedoch – weil provisorisch – mit grosser Vorsicht zu geniessen sind:

In Mia. Fr.	Heute	AP 2011	WTO *	Agrar-FHA EU
Sektoreinkommen	3,0	2,5	1,8	1,5**
Kosten (Zölle, Produktionsmittel)	9,4	9,0	8,3	7,7
Landwirtschaftliche Produktion	9,7	8,4	7,0	6,0
Öffentliche finanzielle Unterstützung	2,1	2,1	3,4	3,2

* Annahme, dass das Resultat zwischen der Offerte der G 20 (CH) und der EU liegen wird.

** Pessimistische Variante («EU-minus»). In einem Szenario «EU-plus» deutlich höher.

Ein Agrarabkommen der Schweiz mit der EU geht weiter als dies die WTO in der Doha-Runde voraussichtlich beschliessen wird (siehe Tabelle). Ein Abkommen mit der EU führt im

2 Der EWR klammert wesentliche Teile des Agrarbereichs aus.

tarifären Bereich zum Null-Zoll und schafft die mengenmässigen Beschränkungen ganz ab. Anders als ein WTO-Abkommen baut ein Abkommen mit der EU aber auch nichttarifäre Handelshemmnisse ab und erleichtert damit einen zusätzlichen Marktzugang zum hochregulierten EU-Markt. Das Abkommen mit der EU bringt deshalb nicht nur Abbau, sondern auch einen Befreiungsschlag für eine höhere Wertschöpfung durch mehr Exporte.

Ein Szenario «EU-Plus» hat aber verschiedene Bedingungen, wie auch der Schweizerische Bauernverband deutlich machte:

- Die Produktionskosten der Landwirtschaft werden dank Parallelimporten und anderen Liberalisierungsschritten ans Niveau in Süddeutschland angepasst.
- Die KonsumentInnenpreise sinken, der Einkaufstourismus nimmt ab und die entsprechende Kaufkraft kommt der Schweizer Landwirtschaft zu Gute.
- Dank Swissness und hohe ökologische Qualität lassen sich die Schweizer Produkte um Preise, die bis zu 20% über dem Durchschnitt liegen, besser vermarkten.

Die SP fordert: Das Agrar-Abkommen mit der EU muss gegenüber einer Marktöffnung, wie sie mit der WTO auf die Schweizer Landwirtschaft zukommt, deutliche Vorteile vorweisen. Deutliche Vorteile sind dann zu erwarten, wenn die Öffnung des Schweizer Agrarmarktes auch mit neuen Chancen verbunden ist:

- Die Erschliessung neuer Märkte für Schweizer Produkte: Rohprodukte und Verarbeitungsprodukte
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation des Ernährungssektors
- Erhöhung der Kaufkraft der Schweizer KonsumentInnen
- Klare wirtschaftliche und politische Perspektive

7.3 Deutliche Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe

Die SP fordert: Das Agrar-Abkommen mit der EU muss der Schweizer Landwirtschaft nicht nur markante Preissenkungen beschere, sondern auch **die Kosten** der vor- und der nachgelagerten Stufe herunterbringen und sich **reelle Exportchancen** eröffnen. Dies bedingt:

- Die **gegenseitige Anerkennung von technischen Vorschriften** (inkl. Pflanzenschutz und Anerkennung von Zulassungen). Mit den Bilateralen II ist hier bereits viel erreicht. Es braucht aber weitere Schritte.
- Die **Zulassung mindestens von selektiven Parallelimporten** von patentgeschützten Produkten und die regionale Patenterschöpfung mindestens für Veterinärprodukte.
- Die **gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften** in den Bereichen, in denen die EU ihre Gesetzgebung harmonisiert hat:
 - lebensmittelrechtliche Bestimmungen
 - Vermarktungsnormen
 - freiwillige Kennzeichnungsbestimmungen
 - Tier- und Umweltschutz
- **Anwendung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips** in jenen Deckungsbereichen des Agro-Alimentaire-Abkommens, in denen die EU ihre Gesetzgebung nicht harmonisiert hat.
- Die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Vorschriften im Bereich **der horizontalen Vorschriften**, etwa für Lebensmittel, Fremd- und Inhaltsstoffe, Lebensmittelüberwachung usw.

Der Bundesrat muss frühzeitig die Zahlen auf den Tisch legen, wo mit welchen Kostensenkungen gerechnet werden darf und wer von diesen Kostensenkungen voraussichtlich profitieren wird.

Gleichzeitig ist zu klären, in welchen Produktsegmenten reelle Exportchancen bestehen und wie diese gezielt gefördert werden können.

Der Bundesrat muss zudem durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Senkung der Inputkosten zu einer Senkung der Produktionskosten, nicht aber zu einem vermehrten Einsatz von Hilfsstoffen führt.

7.4 Deutliche Vorteile für die Konsumenten und Konsumentinnen durch Preissenkungen und Qualitätssteigerungen

Die SP fordert: Das Agrar-Abkommen mit der EU muss den Schweizer Konsumenten und Konsumentinnen deutliche Vorteile bringen, namentlich

- **durch markante Preissenkungen:** Der Bundesrat muss geeignete Massnahmen vorschlagen, damit die erwartbaren Preissenkungen für Lebensmittel nicht irgendwo in der ersten oder zweiten nachgelagerten Stufe oder im Handel versickern, sondern tatsächlich die Kaufkraft der Schweizer Konsumenten und Konsumentinnen stärken. Nur so kann auch der Einkaufstourismus ins grenznahe Ausland gestoppt werden und kommt die entsprechende Kaufkraft wieder der Schweizer Landwirtschaft zugute.
- **durch eine konsequente Qualitätssicherung:** Die Lebensmittelvorschriften in der EU sind übers Ganze gesehen deutlich strenger als jene in der Schweiz. Das Abkommen muss so umfassend ausgestaltet sein, dass die Schweizer Konsumenten und Konsumentinnen tatsächlich von diesem höheren Qualitätsstandard profitieren können.
- Die Schweiz muss in jedem Fall ihr Recht wahren, weiterhin den **Anbau gentechnisch veränderter Organismen (GVO) generell verbieten** zu können.
- Im Bereich der Deklarationsvorschriften ist alles daran setzen, dass die Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz weiterhin die Gewissheit haben können, dass sie **keine gentechnisch veränderten Lebensmittel und kein Hormonfleisch** kaufen müssen.

7.5 Deutliche Vorteile für die Ökologisierung der Landwirtschaft und den Landschaftsschutz

Die SP fordert: Es muss sichergestellt werden, dass das Agrar-Abkommen mit der EU zu einem Gewinn für die Ökologisierung der Landwirtschaft und den Landschaftsschutz wird:

- Der in der EU geforderte Ökonachweis prüft in der Regel allein die Einhaltung der Gesetze. Der ökologische Leistungsnachweis der Schweiz geht deutlich darüber hinaus. Die Schweiz kann und soll aus dieser Differenz einen Marktvorteil machen: Mehr Swissness bedeutet mehr Öko.
- Der Getreideanbau wird in der Schweiz im Falle eines Agrar-Abkommen mit der EU stark zurückgehen. Stattdessen wird die Viehwirtschaft voraussichtlich zulegen können. Dies bedeutet insgesamt eine Extensivierung der Landwirtschaft. Das Landschaftsbild kann sich markant verändern. Betriebe im Talgebiet werden stärker betroffen sein als Betriebe im Berggebiet. Es ist durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass dieser Wandel zu einem Gewinn für Biodiversität und Landschaft wird.

7.6 2011 in Kraft setzen und bis 2013/15 umsetzen

Die SP fordert: Die Übergangsfristen dürfen nicht allzu lang ausgestaltet sein. Sinnvollerweise schliessen sich die Wirkungen eines Agrarabkommens mit der EU nahtlos an jene der AP

11 an. Damit träte ein allfälliges Agrarabkommens mit der EU 2011 in Kraft und würde innert zwei bis maximal vier Jahren umgesetzt.

Das Beispiel Österreich zeigt: Ein rascher Strukturwandel verhilft dazu, dass auch die mit dem Strukturwandel verbunden Chancen rascher ergriffen und realisiert werden können.

Hinzu kommt: Auch der Zeithorizont für die WTO-Reformen beträgt 2013/2015. Bei der WTO kann sowohl die Schweiz als auch die EU nur verlieren. Die EU wird 2008/2009 grosse Reformen durchführen: Neben der Verfassungsdiskussion werden dann die Weichen für die nächste Finanzperiode gestellt, was mit markanten Einschnitten in der Landwirtschaft verbunden sein dürfte.

7.7 Der Strukturwandel muss nach sozialen Kriterien gestaltet werden

Die SP fordert: Es braucht zweckmässige Massnahmen zur Begleitung des Strukturwandels. Dieser muss nach sozialen Kriterien unterstützt und allfällige unerwünschte Nebenwirkungen nach Möglichkeit vermieden werden:

- Der gegenwärtige Strukturwandel **in der Landwirtschaft** verläuft sozialverträglich. Pro Jahr werden 2–3% der Betriebe aufgegeben. Dies erfolgt überwiegend über den Generationenwechsel. Führt das Agrar-Abkommen mit der EU zu einer Beschleunigung dieses Strukturwandels über diese 3% hinaus, so braucht es gezielte Massnahmen, um diesen Strukturwandel sozialverträglich und geordnet auszugestalten:
 - Er soll in erster Linie mit einer intensivierten Weiterbildung und Umschulung,
 - in zweiter Linie mit befristeten Ausgleichszahlungen aufgefangen werden.
 - Zudem braucht es für landwirtschaftliche Angestellte einen Normalarbeitsvertrag.
- Soweit sich das Agrar-Abkommen mit der EU auf **vor- und nachgelagerte Sektoren** auswirkt, ist genau zu prüfen, wer hier die Last dieses Strukturwandels zu tragen hat und was dieser bewirkt.
 - Gegebenenfalls müssen flankierende Massnahmen dafür sorgen, dass der Strukturwandel in den verarbeitenden Betrieben für die Arbeitnehmenden sozialverträglich stattfinden kann.
 - Die Wettbewerbspolitik muss dafür sorgen, dass die Öffnung des Marktes nicht zur Bildung neuer – privater – Monopole führt, so dass die Konsumenten und Konsumentinnen tatsächlich von tieferen Preisen für bessere Produkte profitieren können.
- Ein Agro-Alimentaire-Abkommen mit der EU wird auch den schon heute spürbaren – und für die Konsumenten und Konsumentinnen vorteilhaften – Kostendruck **im Detailhandel** verschärfen. Hier ist frühzeitig mit geeigneten flankierenden Massnahmen – insbesondere einer Stärkung der Gesamtarbeitsverträge – dafür zu sorgen, dass dieser Kostendruck nicht vom Verkaufspersonal getragen werden muss.

7.8 Der Entscheidungsprozess und der Verhandlungsprozess muss demokratisch und transparent ausgestaltet werden

Die SP fordert: Der Entscheidungsprozess und der Verhandlungsprozess muss demokratisch und transparent ausgestaltet werden:

8. Hintergrund: Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EG aus der Sicht der Beitrittsperspektive der Schweiz³

8.1 Vereinheitlichte Politik und Gemeinsamer Markt

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)⁴ der Europäischen Gemeinschaft beruht auf der Kombination eines europäischen Binnenmarktes für Agrarprodukte mit einer starken administrativen – in diesem Fall supranationalen – Marktregulierung und -steuerung und, als zweite Säule, auf Massnahmen der Sozial- und Strukturpolitik für den ländlichen Raum. In den weiteren Zusammenhang der GAP gehört auch die generelle Politik der EU zum Abbau regionaler, sozialer und wirtschaftlicher Disparitäten.

Damit die Kombination von Freihandelsprinzip mit stark regulatorischen Elementen funktionierte, vergemeinschaftete die Gemeinschaft Anfang der 1960er Jahre gleichzeitig mit dem gemeinsamen Markt für Landwirtschaftsprodukte auch die Agrarpolitik der Mitgliedsländer, d.h. die EU-Länder traten ihre agrarpolitischen Kompetenzen an die Organe der Gemeinschaft ab. Das umfasst die zentrale Finanzierung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und die Zuständigkeit der Kommission und des Ministerrats – nach Anhörung des Parlaments – über die Grundsätze der Agrarpolitik und die 22 Marktordnungen zu entscheiden, die unionsweit 22 Märkte regulieren (Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Schweinefleisch, Schaf- und Ziegenfleisch, Geflügelfleisch, Eier, Trockenfutter, Getreide, Reis, Saatgut, Zucker, Wein, Obst und Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Bananen, Olivenöl und Tafeloliven, Waren der Blumenzucht, Rohtabak, Flachs und Hanf, Hopfen, Erzeugnisse der Fischerei und Fette). Damit erfasst die Gemeinschaft rund 90% der landwirtschaftlichen Produktion. Keine gemeinschaftliche Marktordnung gibt es etwa für Alkohol und Kartoffeln. Die Marktordnungen sorgen einerseits für den unionsweiten diskriminierungsfreien Marktzutritt dieser Produkte. Andererseits regeln sie deren Preise, Quoten, Abnahmegarantien, Vermarktungsmassnahmen, Methoden zur Stabilisierung von Ein- und Ausfuhren sowie Zölle gegenüber Drittstaaten.

Prägender Ausgangspunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik bildete in den 1950er Jahren eine hartnäckige Lebensmittelknappheit und der Wille, sich von US-Importen zu emanzipieren. Hauptziel war zunächst, die *landwirtschaftliche Produktion auszuweiten*. Hinzu kam das gesellschaftspolitische Anliegen, mit administrativ gestützten Marktordnungen den Landwirten den *Anschluss an die allgemeine Einkommensentwicklung* zu ermöglichen. Praktisch von Beginn weg herrschte aber nicht Knappheit, sondern ein gewaltiger Produktionsüberschuss. Er führte im Agrarhaushalt zu anhaltenden Ausgabensteigerungen; trotzdem nahmen die Einkommensunterschiede zwischen bäuerlicher und nichtbäuerlicher Bevölkerung zu.

In den 1980er Jahren begann die Gemeinschaft deshalb, die Milch- und Getreideproduktion zu begrenzen und führte Flächenstilllegungsprogramme durch. Die *konzeptionelle Wende* kam vor dem Hintergrund des Binnenmarktprogramms von 1986 und den damaligen GATT-Verhandlungen mit der 1992 verabschiedeten Mac-Sharry-Reform. Es erfolgte der Übergang von der Stützung der Agrarpreise zu den Direktzahlungen. Seither nähert die EU die Agrarpreise schrittweise dem niedrigeren Niveau ausserhalb der Gemeinschaft an und sichert die Einkommen der Landwirte zunehmend durch produktionsunabhängige Betriebs-, Flächen- und Tierprämien. Die Interventionspreise etwa bei Getreide und Rindfleisch gingen stark zurück. Um die Anzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft zu vermindern und durch alternative Nutzungsformen zusätzliche Wertschöpfungsmöglichkeiten im ländlichen Raum

3 Auszug aus der Neuen Europa-Plattform der SP Schweiz, verabschiedet von der Delegiertenversammlung vom 4. März 2006 in Näfels.

4 Rechtsgrundlage bilden Art. 32–38 EG-Vertrag.

zu schaffen, förderte die Gemeinschaft Aufforstungen, legte weitere landwirtschaftliche Flächen still und begünstigte finanziell Bauern, die vorzeitig in den Ruhestand gingen. Es gelang so, die Interventionslager für Butter, Milch und Weizen abzubauen und einen Beitrag zur Erhöhung des Weizenpreises auf den internationalen Märkten zu leisten. Mit der Reform von 1992 waren zudem erstmals Zielsetzungen bezüglich des Umweltschutzes verknüpft.

Die *grundsätzliche Neuorientierung* der GAP leitete EU-Kommissar Franz Fischler 1997 mit dem agrarpolitischen Konzept *Agenda 2000* ein, die der Europäische Rat in Form von etwa zwanzig Rechtstexten in Kraft setzte. Aufgrund von WTO-Abkommen werden Preisgarantien, Exportsubventionen und Zölle schrittweise abgeschafft. Im Zuge der Lissabon-Strategie soll der EU-Haushalt statt auf Agrarsubvention vermehrt auf produktivere Ausgaben wie Bildung und Forschung ausgerichtet werden. Die Abnahmequoten werden schrittweise erhöht und so die Stützpreise gesenkt, bei Rindfleisch rund um 30%, Milch um 28% und Getreide um 20%. Der Einkommensverlust wird durch Direktzahlungen, die nun gänzlich von der produzierten Menge entkoppelt sind, teilweise ausgeglichen. Eine einheitliche Betriebsprämie ersetzt die bisher im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen erfolgten Zahlungen. Im Unterschied zu diesen ist die Betriebsprämie mit der WTO (Green box) vereinbar.

Noch stärker als zuvor bindet die EU die Betriebsbeiträge an *Umweltauflagen* («Öko-Konditionalität»). Die Direktzahlungen dienen als Steuerungsinstrument, das Anreize für eine ökologische Bewirtschaftung schafft. Weitere Auflagen betreffen die Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und -schutz sowie Betriebssicherheit. Die Agenda 2000 sieht die Aufgabe der Landwirte vorab in der Landschaftspflege; erst als sekundäres Ziel wird die Produktion von Lebensmitteln genannt. Verstossen Landwirte gegen geltende Tier-, Umwelt- oder Arbeitsschutzauflagen, müssen sie mit Kürzungen bis zu einem Viertel der Prämien rechnen.

Als Kompensation für die Preissenkungspolitik wird die *Entwicklung des ländlichen Raums* zu einem eigenständigen zweiten Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fördert wertschöpfungsintensive nichtlandwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Landwirte. So werden den Bauern Investitionen für rationellere Betriebsstrukturen, für Betriebsberatungen, nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten (Tourismus, Gewerbe) und Berufsbildung sowie der Vorruhestand finanziert.⁵

Durch die Massnahme, die Preise zu senken und hohe Qualität zu fördern, soll nicht nur die Überproduktion verringert, sondern auch Lebensmittelskandale wie BSE und die Maul- und Klauenseuche verhindert werden. Die Preissenkungen steigern generell die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auf dem Binnenmarkt und auf den internationalen Märkten.

Mit der Verringerung der teuer produzierten Agrarüberschüsse werden auch entwicklungspolitische Ziele erreicht. Die Europäische Gemeinschaft setzte ihre Überschüsse während Jahrzehnten zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt ab und zerstörte so lokale Märkte in armen Ländern. Die Folgeprobleme für die Ökologie und die Welternährungssituation waren verheerend. Hört in der Gemeinschaft die Überschussproduktion auf, fallen auch die Folgeprobleme weg. Mit der Annäherung der Binnenmarktpreise an die Weltmarktpreise kann die EU zudem ihren traditionell hohen Aussenschutz abbauen.

8.2. Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU

Es sind die Einzelstaaten, die im Rahmen der erwähnten 22 Marktordnungen dafür sorgen, dass in dem an garantierte Preise gekoppelten Abnahme- und Verwertungssystem der Richtpreis gehalten und die Märkte stabilisiert wurden. Die Agrarpreise sind deshalb nicht

5 Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, 21. 6. 2005, vgl. <http://www.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60026.htm> und <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60002.htm>.

europaweit gleich. Vielmehr werden sie regional sehr unterschiedlich festgelegt. Die Agenda 2000 hat die Dezentralisierung des Vollzugs noch verstärkt. Den Mitgliedstaaten steht es im Rahmen der Direktzahlungen frei, den Landwirten zusätzliche Zahlungsansprüche zuzuteilen. Zudem besitzen die Mitgliedstaaten über struktur- und regionalpolitische Instrumente einen erheblichen nationalen Gestaltungsspielraum – dies immer unter der Voraussetzung, dass die Massnahmen nicht diskriminierend ausgestaltet sind. Im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten sind zudem nicht harmonisierte Bereiche wie das Bodenrecht, die Waldgesetzgebung und Teile der Regionalpolitik verblieben.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU hat nicht zur Folge, dass die Landwirtschaft in den 25 Mitgliedsländern gleich ausgestaltet wäre. Betriebsgrösse, Produktionsweise und Preise sind von EU-Mitgliedland zu EU-Mitgliedland und von EU-Region zu EU-Region weiterhin äusserst unterschiedlich. So sind – um eher überraschende Vergleiche heranzuziehen – die Milch produzierenden Betriebe in Österreich und in Polen generell deutlich kleiner als jene in der Schweiz, oder das Milchpreisniveau in Oberitalien liegt sogar leicht über dem schweizerischen. Unter voller Ausschöpfung des nationalen Handlungsspielraums können auch innerhalb der EU sehr unterschiedliche Formen der Landwirtschaft erhalten und weiterentwickelt werden. Wenn gesagt wird, in der EU seien die Betriebsflächen und die Tierbestände grösser, der Grad der Spezialisierung ausgeprägter und Kosten und Preise tiefer als in der Schweiz, so muss deshalb stets bedacht werden, dass es sich dabei um Durchschnittswerte handelt und solche Zahlenvergleiche den jeweiligen Produktionskontext (Qualität, Produktionskosten, Vorschriften, Marktverhältnisse) ausblenden.

Die nach wie vor hohen Agrarausgaben der Gemeinschaft sind zwischen den Mitgliedstaaten stark umstritten. Klar ist das grundsätzliche Ziel, die Agrarausgaben zu senken und so vermehrt Mittel für Bildung und Forschung freizusetzen. Im Budget 2006 sind für Direktbeihilfen und Marktstützungsmassnahmen 42,9 Mrd. € (38% des Gesamthaushaltes) und für die Entwicklung des ländlichen Raumes 11,8 Mrd. € (10,6%) vorgesehen. Die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen beansprucht damit weiterhin über 49% des Gesamthaushaltes der EU von 111,9 Mrd. € (2006). Netto-Zahler, deren Landwirtschaft unterproportional gefördert wird – etwa Dänemark, Deutschland, Grossbritannien – wollen den Agrarhaushalt stärker kürzen, Netto-Empfänger wie Frankreich, Spanien oder Polen mindestens stabilisieren.

8.3. Die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen eines EU-Beitritts der Schweiz

Aufgrund der seit 1992 (Siebter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates) konsequent verfolgten Reformpolitik haben sich die Beitrittschancen der Schweiz im Landwirtschaftsbereich stark abgebaut. Genauso wie die EU passt sich die Schweiz schrittweise an die globalisierten Märkte für Landwirtschaftsprodukte an. Mit dem Abschluss des Landwirtschaftsabkommens mit der EU im Rahmen der Bilateralen I und dem Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte im Rahmen der Bilateralen II verringern sich die Beitrittschancen im Bereich der Landwirtschaft von Jahr zu Jahr zusätzlich. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Agrarpolitik 2011 verbessert sich die Beitrittsfähigkeit der Landwirtschaft weiter.

In der Schweiz traten – parallel zur ähnlich ausgerichteten Mac-Sharry-Reform in der EU – ab 1992 schrittweise Direktzahlungen an Stelle von Preisgarantien und Zöllen. 1996 stimmte das Schweizer Volk einem neuen Verfassungsartikel zu, der als Voraussetzung für die Entrichtung von Direktzahlungen einen ökologischen Leistungsnachweis verlangt. Die Schweiz ging damit der EU zeitlich voraus. Mit der Agenda 2000 entkoppelte die EU die Direktzahlungen ebenfalls von der Produktion und band sie an ökologische und weitere Kriterien an. Die EU verfolgt damit ähnliche Ziele wie der seit 1999 in der Schweiz umgesetzte ökologi-

sche Leistungsnachweis. Mit dieser Annäherung wird die schweizerische Agrarpolitik auch auf internationaler Ebene gestärkt (Ausbau der Green box in der WTO).

Tritt die Schweiz der EU bei, so ergeben sich weiterhin *bedeutende Veränderungen der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen* der Schweizer Landwirtschaft:

1. Der Grenzschutz gegenüber der EU entfällt, und die Regulierung der Landwirtschaft geht von der Schweiz auf die EU über. Die Schweiz übernimmt die 22 Marktordnungen der EU, die die erwähnten 22 Märkte unionsweit einheitlich regulieren.
2. Die Schweiz übernimmt gegenüber Drittstaaten den (verbliebenen) EU-Aussenschutz.
3. Die Schweiz nimmt an den EU-Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums teil.

Diese drei Veränderungen treffen nur bei einem Beitritt, nicht aber beim Abschluss eines Agrar-Freihandelsabkommens mit der EU ein.

Die *konkreten Auswirkungen auf die Schweizer Agrarwirtschaft* sind je nach Beitrittszeitpunkt und je nach Produktbereich aber höchst unterschiedlich ausgestaltet:

- Bei folgenden Produkten ist der Schweizer Markt *bereits vollständig geöffnet* und führt ein EU-Beitritt zu keinen zusätzlichen wirtschaftlichen Veränderungen mehr:
 - a. *Käsemarkt*: Aufgrund der Bilateralen I gegenüber der EU ab 2007 voll geöffnet.
 - b. *Zierpflanzen, Zitrusfrüchte und Pilze*: Geöffnet mit den Bilateralen I.
- Bei folgenden Produkten gibt es mengenmässige Einfuhrbeschränkungen, die schrittweise abgebaut werden. Der Wettbewerbsdruck steigt und die Produzentenpreise sinken:
 - a. *Schweine-, Rind- und Kalbfleisch*. Die durchschnittlichen EU-Produzentenpreise machen heute bei diesen Fleischsorten rund 40 bis 60% derjenigen in der Schweiz aus. Mit dem Reformpaket Agrarpolitik 2007 führte die Schweiz 2003 die Versteigerung von Zollkontingenten für Fleisch ein (inkl. Schaf- und Ziegenfleisch). Damit werden Monopolrenten abgebaut und nähern sich die Schweizer Fleischpreise jenen in der EU an.
 - b. *Obst, Gemüse, Schnittblumen*: Bei diesen Produkten ist die Einfuhr saisonal frei. Im Falle eines EU-Beitritts fällt der Importschutz auch während der inländischen Haupterntezeit. Stark betroffen wäre der Tomatenanbau; hier sind die Schweizer Produzentenpreise rund drei Mal höher als in der EU. Konzentriert sich das Schweizer Obst und Gemüse konsequent auf Bioqualität, so wird es auch zu Preisen, die über dem EU-Durchschnitt liegen, seinen Absatz finden.
 - c. *Getreide*: Der Brotgetreidemarkt ist seit dem 1. Juli 2001 liberalisiert. Die Einfuhr ist aber weiterhin über Zollkontingente beschränkt. Bei Weizen und Gerste sind die Schweizer Produzentenpreise rund drei Mal höher als in der EU. Der Schweizer Getreidepreis wird auch aufgrund neuer WTO-Abkommen fallen. Der Schweizerische Getreideproduzentenverband fordert, dieser Herausforderung mit der Einführung der sektoriellen Bio-Bewirtschaftung im Getreideanbau zu begegnen.
- Bei folgenden Produkten gibt es zolltarifarisches Einfuhrbeschränkungen, die aber ebenfalls schrittweise abgebaut werden:
 - a. *Milch*: Die Schweizer Milchproduktion deckt die Inlandnachfrage. Der Grenzschutz stützt den gegenüber der EU höheren Schweizer Milchpreis. Dieser nähert sich jenem in der EU aber fortlaufend an. Betrug 1992 die Differenz beim Milchpreis rund 50 Rappen pro Kilogramm Milch, ist sie heute 30 Rappen (-40%). 2003 beschloss das Parlament mit der AP 2007, die Milchkontingentierung bis 2009 ganz aufzuheben. Auch bei einer vollständigen Marktöffnung gegenüber der EU

kann der Schweizer Milchpreis ein höheres Niveau aufweisen als im EU-Durchschnitt, wie die grosse Streuung des Milchpreises innerhalb der EU zeigt.

- b. *Zucker*: Die Schweizer Zuckerproduktion deckt die Netto-Inlandnachfrage. Zuckerrüben haben zudem in der Fruchtfolge eine wichtige Funktion. Die Schweizer Produzentenpreise für Zuckerrüben sind rund doppelt so hoch wie in der EU. Die Differenz wird sich ab Juli 2006 vergrössern, weil die EU ihre bisher vom Weltmarkt völlig abgeschottete Zuckerproduktion weniger schützen und die Preise um 36% senken wird. Der Bundesrat sieht im Reformpaket Agrarpolitik 2011 vor, die heutigen Verarbeitungsbeiträge durch Anbaubeiträge zu ersetzen.

8.4. Beurteilung aus SP-Sicht

Es ist aus Sicht der SP richtig, den laufenden Strukturwandel in der Landwirtschaft kontinuierlich und sozial verträglich voranzutreiben, die Marktstützungen abzubauen und konsequent durch ökologisch gebundene Direktzahlungen zu ersetzen. Diese Politik hat Vorteile für den Landschaftsschutz, für die Umwelt, für die Konsumenten und Konsumentinnen und für die Fähigkeit der Schweiz, internationale Abkommen abzuschliessen. Sie senkt auch Hürden für einen Beitritt zur EU. Sollten zum Zeitpunkt des Beitritts die Reformen in der Schweiz noch nicht genügend weit fortgeschritten sein, können Übergangsfristen sicherstellen, dass der Strukturwandel weiterhin schrittweise und sozialverträglich stattfinden kann.

Die Schweiz hat – als im Vergleich zur EU oder den USA kleine Handelsmacht – bei WTO-Verhandlungen nur einen sehr begrenzten Einfluss. Als EU-Mitglied könnte sie ihre Interessen im Agrarbereich nicht nur innerhalb der Gemeinschaft einbringen, sondern die EU-Position in WTO-Verhandlungen mitgestalten. Die Marktöffnungen finden vorab auf globaler Ebene statt. Will sich die schweizerische Landwirtschaft vor dieser Konkurrenz schützen, kann sie das im Rahmen der EU eher bewerkstelligen als ausserhalb. Dabei stellt sich die Frage, ob und in welchem Mass ein solcher Schutz tatsächlich opportun ist.

Ein Vergleich mit Österreich weist auf die hohe Parallelität der Reformpolitik in der Schweiz und in der EU hin. Zwischen 1990/92 und 2003 ging in Österreich, das 1995 einen EU-Beitritt zu verkräften hatte, die Anzahl Betriebe um 32% zurück, in der Schweiz um 29%, d.h. nahezu gleich stark. Der Anteil von Betrieben unter 20 Hektaren ging in Österreich von 73% auf 65% zurück, in der Schweiz etwas stärker von 85% auf 70%. Die österreichische Landwirtschaft entwickelte sich aber gegenüber jener in der Schweiz in einem Punkt sehr unterschiedlich: das durchschnittliche Einkommen pro Familienarbeitskraft schnellte in Österreich von 1995 bis 2003 um 30% nach oben, in der Schweiz aber nur um 16%. Die Gründe für den österreichischen Erfolg sind die Zahlungen aus Brüssel und die Ausdehnung der Produktion: Österreich realisierte vorab im Milch- und Fleischsektor die neuen Absatzchancen auf dem Gemeinsamen Markt.

Auch die Schweizer Landwirtschaft muss aus ihrer defensiven Haltung herausfinden und die Chancen, die mit den offensichtlichen Risiken verbunden sind, offensiv packen. Das heisst vor allem, dass sie ihre Wertschöpfung im Inland wie auch auf den neu zu erschliessenden Auslandsmärkten mit naturnahen Produkten von hoher Qualität erhöht. Tiefere Produzentenpreise bedeuten auch grössere Chancen im Export, der heute noch einen zu kleinen Anteil ausmacht. Die qualitativ hochstehenden Landwirtschaftsprodukte der hiesigen Bauern, zum Beispiel Käse, können bei entsprechender Vermarktung auf dem Europäischen Markt guten Absatz finden. Der Bundesrat hat durch eine enge Anlehnung der Bio-Verordnung an das Gemeinschaftsrecht und das Äquivalenzabkommen (Bilaterale I) bereits dafür gesorgt, dass hochwertige Bioprodukte grenzüberschreitend gehandelt und in der EU erleichtert abgesetzt werden können.

Entscheidend wird sein, dass die Schweiz die geeigneten Massnahmen frühzeitig und entschieden genug ergreift. Gelingt dies, dann werden die Konsumenten und Konsumentinnen bei einem EU-Beitritt von weiter sinkenden Preisen für qualitativ hochwertige Nahrungsmittel profitieren und die Landwirtschaftsbetriebe in der Schweiz trotz sinkender Produzentenpreise ihre multifunktionalen Aufgaben – auch zugunsten des Landschaftsschutzes und der Erhaltung der Biodiversität – wahrnehmen können.

8.5. Forderungen der SP Schweiz an Beitrittsverhandlungen zur EU

1. Anlässlich von Beitrittsverhandlungen muss der Bundesrat für die verschiedenen Agrarmarktordnungen der EU differenzierte und ausreichend lange Übergangsfristen durchsetzen, damit der Strukturwandel in der Schweizer Landwirtschaft weiterhin kontinuierlich und sozial verträglich vorangetrieben und die Marktöffnung auch im Hinblick auf die Verhandlungen in der WTO schrittweise fortgesetzt werden kann.
2. Auf der Grundlage einer weiteren konsequenten Ökologisierung der Schweizer Landwirtschaft und der Stärkung des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten muss die *Marktpräsenz für qualitativ hochstehende Schweizer Landwirtschaftsprodukte in der EU* deutlich erhöht werden. Österreich hat vordemonstriert, dass sich damit für die eigene Landwirtschaft viel herausholen lässt. «Swiss Garantie» muss für hochwertige, umweltschonend und garantiert gentechnikfrei hergestellte Nahrungsmittel stehen, für die europaweit eine steigende Nachfrage besteht. Für biologische Produkte bestehen in der EU grosse Marktchancen, die rasch wahrgenommen werden müssen. Dazu gehört eine umfassende Deklarationspflicht über Herkunft, Zusammensetzung und Qualität der Produkte.
3. Die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz kann durch *Kostensenkungen bei den Vorleistungen* bedeutend gehoben werden. Für landwirtschaftliche Maschinen, weitere Ausrüstungsgüter, Einrichtungen und Produktionsmittel, bei denen das Preisniveau in der Schweiz heute sehr viel höher als in der EU ist, können bei einem EU-Beitritt bedeutende Einsparungen realisiert werden. Diese müssen zu einer Senkung der Inputkosten, nicht aber zum vermehrten Einsatz von Hilfsstoffen führen. Lässt der Bundesrat Parallelimporte zu, können diese Einsparungen schon vor einem EU-Beitritt die Wirtschaftlichkeit der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe erhöhen.
4. Die mit der EU-Politik kompatible *Umlagerung der Marktstützungen in ökologisch gebundene Direktzahlungen* muss weitergeführt und der Beitrag der Landwirtschaft zur Erhaltung und Förderung des Landschaftsschutzes und der Biodiversität zu einem zentralen Pfeiler der Agrarpolitik ausgebaut werden. Der Bundesrat soll durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass anlässlich eines EU-Beitritts die auf einem ökologischen Leistungsnachweis beruhenden Direktzahlungen der Schweiz mindestens auf derselben Höhe wie vorher weiter ausgerichtet werden.