

Positionspapier zu nachhaltigen und verantwortungsvollen Marktöffnungen

Unsere Positionen zusammengefasst

Ein diskriminierungsfreier Zugang zu den relevanten Märkten ist für die Schweizer Volkswirtschaft von entscheidender Bedeutung. Die meisten Verhandlungspartner fordern eine teilweise Öffnung des Schweizer Agrarsektors

In der Land- und Ernährungswirtschaft sorgt der hohe Grenzschutz neben der traditionellen Schutzfunktion auch für hohe Preise für die Konsumenten und die exportorientierte Lebensmittelverarbeitung sowie für mangelnden Wettbewerb auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten.

Zwischen den Zielen der Aussenwirtschaftspolitik und der Agrarpolitik ist ein Miteinander zu suchen; Artikel 104a BV gibt dabei eine wichtige Orientierungshilfe. Marktöffnungen sind weder Selbstzweck noch Dogma. Weil ihre positiven Auswirkungen ungleich verteilt sind, werden sie vielerorts von einer gewissen Skepsis begleitet.

Auch für die Land- und Ernährungswirtschaft erfolgreiche Marktöffnungen erfordern nicht nur durchdachte Verhandlungsziele und -resultate, sondern auch Ausgleich und Sicherheit schaffende Begleitpolitiken sowie eine sinnstiftende, transparente Kommunikation.

Forderungen an die politischen Verantwortungsträger:

- Auch offensive Exportinteressen der Land- und Ernährungswirtschaft in Aussenwirtschaftsstrategie und Verhandlungsziele gleichwertig integrieren.
- Den heute bestehenden Zugang für die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft zu ihren Exportmärkten weiterhin sichern.
- Der Nachhaltigkeit als zentralem Anliegen in Verhandlungen mit Handelspartnern effektive Achtung schaffen.

- Agrarpolitik mit stärkerer Marktausrichtung, erweitertem unternehmerischem Spielraum, Förderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit als Ziele weiterentwickeln.
- Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wertschöpfungskette stärken mit Fokus auf Alleinstellungsmerkmalen, Kostensenkungen, administrativen Entlastungen und gleich langen Spiessen wie die Mitbewerber. Dazu braucht es eine starke, unabhängige praxisorientierte Agrarforschung.
- Nachhaltigkeitsziele der Agrarpolitik konsequent verfolgen und Resilienz der Betriebe stärken. Dabei sind Synergien zwischen Marktpositionierung und Nachhaltigkeit zu fördern.
- Aussenwirtschafts-, Nachhaltigkeits- und Agrarpolitik enger miteinander koordinieren.
- Anpassungen der internen Rahmenbedingungen und Begleitmassnahmen parallel zu den Verhandlungsprozessen vorbereiten, unter Einbezug der betroffenen Kreise.
- Marktöffnungsprojekte und bestehende Abkommen umfassend evaluieren, um eine fundierte Grundlage für die gesellschaftliche Debatte zu bieten.
- Von Marktöffnungsprojekten betroffene Kreise frühzeitig einbeziehen. Konsultation während und vor Abschluss von Verhandlungen deutlich verbessern.
- Konsequent, sachlich und transparent kommunizieren. Unreflektierte Schönfärberei ist schädlich. Sorgen ernst nehmen, Antworten auf die relevanten Fragen liefern und Perspektiven aufzeigen.

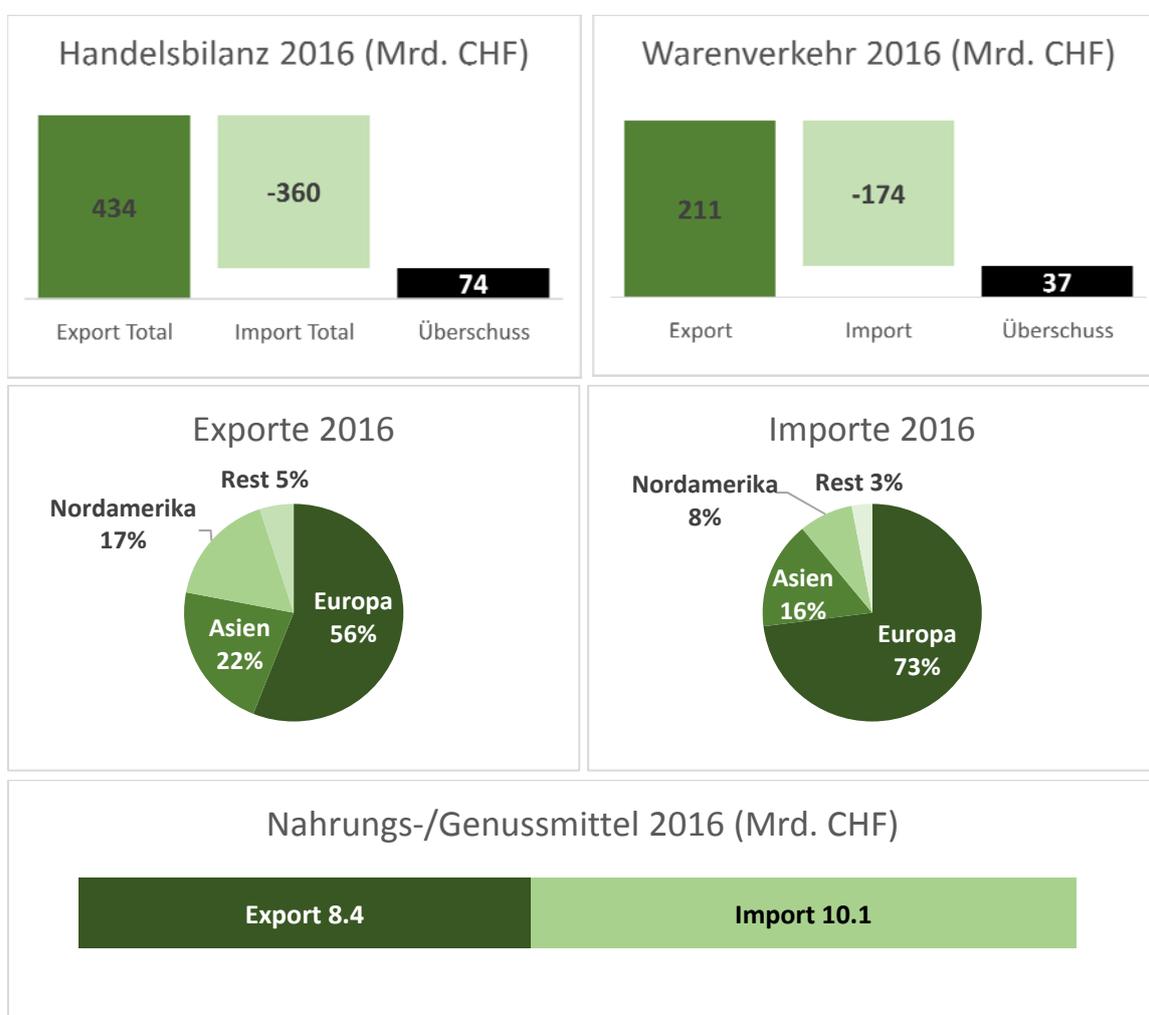
Auch der Sektor und die Unternehmen können mit Eigenverantwortung wesentlich dazu beitragen, dass künftige Marktöffnungen im Interesse der Gesellschaft insgesamt sowie der Land- und Ernährungswirtschaft erfolgreich gestaltet werden. Es geht u.a. um die Förderung von nachhaltigen, auf Qualität und Fairness ausgerichteten Wertschöpfungsketten, verantwortungsvolle Beschaffung auf den Importmärkten und objektive und transparente Information der Konsumenten.

Es muss im Interesse aller Betroffenen gelingen, die teilweise nach wie vor vorhandene Opfer- und Geiselhaltung zu überwinden. Das setzt eine vorausschauende Politik, einen offenen, gesellschaftsübergreifenden Dialog und eine verantwortungsvolle Kommunikation der betroffenen Interessenvertretungen voraus.

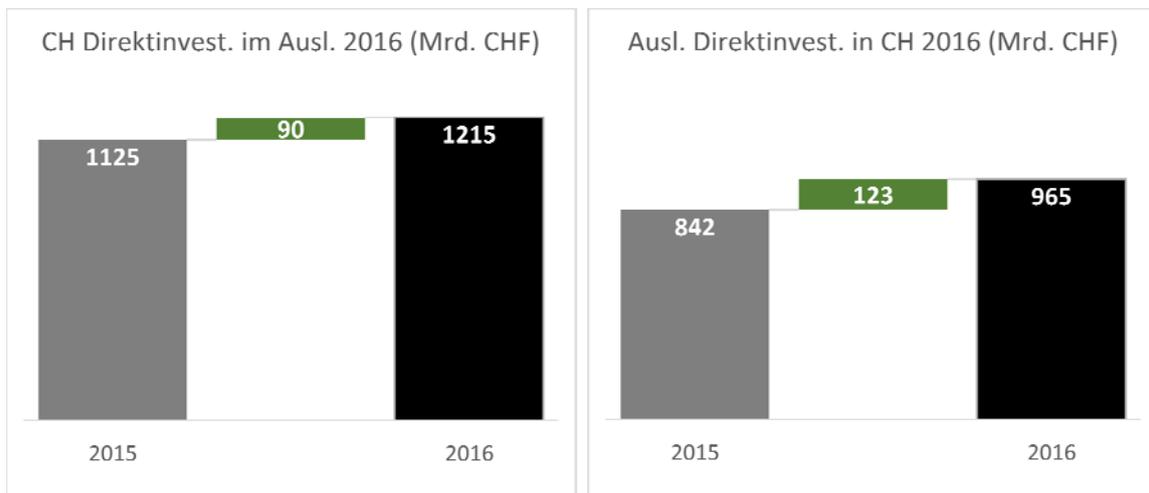
1. Ausgangslage

Die Schweiz ist auf geregelte **Handelsbeziehungen angewiesen**: Die Volkswirtschaft ist sehr stark in die internationale Arbeitsteilung und den globalen Handel eingebunden. Die Güter- und Dienstleistungsexporte machen 54% des BIP der Schweiz aus¹.

Auch die Land- und Ernährungswirtschaft ist **international vernetzt**. Der Selbstversorgungsgrad mit Nahrungsmitteln beträgt netto 51%, die landwirtschaftlichen Produktionsmittel werden grossmehrheitlich importiert und wichtige Sektoren der Lebensmittelverarbeitung sind stark exportabhängig.



¹ Quellen der statistischen Angaben in Kap. 1: BfS, EZV und SNB 2018



Als kleine, international vernetzte Volkswirtschaft hat die Schweiz ein eminentes Interesse an geregelten Handelsbeziehungen. Transparenz, Berechenbarkeit und Fairness der Beziehungen spielen eine grosse Rolle. Ein **diskriminierungsfreier Zugang** der Schweiz zu den relevanten Märkten ist dabei von entscheidender Bedeutung.

Die **Wirtschaft** stellt betreffend die Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz klare Forderungen an den Bund. Die Strategie soll für einen offenen Zugang zu den Weltmärkten und den Schutz der Investitionen sorgen. Insbesondere ist ein hürdenfreier Zugang zum europäischen Binnenmarkt für die Schweizer Unternehmen unverzichtbar.

Die aktuellen **protektionistischen Tendenzen** und ein nicht mehr unwahrscheinlicher Handelskrieg zwischen Grossmächten bergen für die offene schweizerische Volkswirtschaft besonders hohe Risiken. Die Bemühungen der Schweiz zur Konsolidierung geregelter Handelsbeziehungen und zur Verbesserung des Marktzugangs in neue Märkte werden vor diesem Hintergrund umso wichtiger.

Im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft geht ein hoher Zollschutz mit im Vergleich zu den Nachbarländern stark erhöhten Konsumentenpreisen und mit mangelndem Wettbewerb im Binnenmarkt einher. Die Folge: Der **Einkaufstourismus** verharrt auf hohem Niveau und führt zu schmerzhaften Marktanteils- und Arbeitsstellenverlusten in der Landwirtschaft, der Verarbeitung und im Detailhandel.

Verlässliche aussenwirtschaftliche Rahmenbedingungen sind wegen der erwähnten internationalen Vernetzung auch für die **Land- und Ernährungswirtschaft** relevant. Weil ein hoher Grenzschutz seit Jahrzehnten zum Instrumentarium der Agrarpolitik gehört, stellt sich jedoch die Frage, wie die Forderungen nach verbessertem Zugang zu den Exportmärkten mit den agrarpolitischen Zielen zu vereinbaren sind. Dies vor dem Hintergrund, dass die meisten Verhandlungspartner eine zumindest teilweise Öffnung des Schweizer Agrarmarktes verlangen.

Nach Art. 104 BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft **durch eine nachhaltige, auf den Markt ausgerichtete Produktion** einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaften und zur dezentralen Besiedelung des Landes leistet. Die Marktausrichtung gemäss Art. 104 BV ist umfassend zu verstehen. Eine Beschränkung auf den schweizerischen Markt ist daraus jedenfalls nicht zu entnehmen.

Weiter geht der neue Artikel 104a BV davon aus, dass **grenzüberschreitende Handelsbeziehungen** grundsätzlich zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Dabei beinhaltet das Konzept der Nachhaltigkeit die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales. Verglichen mit Art. 104 BV, beschränkt sich Art. 104a BV nicht auf die Landwirtschaft, sondern bezieht explizit die gesamte Ernährungswirtschaft mit ein.

Die volkswirtschaftlichen Realitäten und die verfassungsrechtlichen Absichten leiten also zum gleichen Schluss: Zwischen den Zielen der Aussenwirtschaftspolitik und jenen der Agrarpolitik **ist ein Miteinander zu suchen.**

2. Chancen und Risiken

Chancen einer (durchdachten) Marktöffnung

Marktöffnungen sind weder Selbstzweck noch Dogma. Sie können jedoch – vorausschauend geplant, ausgeglichen verhandelt und klug begleitet – die allgemeine **Wohlfahrt fördern** indem sie die Wettbewerbsfähigkeit und die Wertschöpfung der erfassten Wirtschaftssektoren stärken.

Das **multilaterale Handelssystem der WTO**, basierend auf den Grundsätzen der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung und mit geregelten Streitschlichtungs- und Durchsetzungsmechanismen bietet der Schweiz den besten Schutz gegen protektionistische Massnahmen und internationale Diskriminierungen. Trotz

andauernder Flaute bei der Verhandlung neuer Abkommen stellt die WTO für die Schweiz eine Erfolgsgeschichte dar. Dadurch entstehen Sicherheit in der Wertschöpfungskette und Wohlfahrtsgewinne.

Regionale und bilaterale Handelsabkommen stellen eine Alternative dar, wenn beim multilateralen System Stillstand herrscht. Die Schweiz verfügt bereits heute über ein Netz von 30 Abkommen mit 40 Partnern ausserhalb der EU. Die Erweiterung dieses Netzes auf neue Märkte ist neben der Aktualisierung und Vertiefung bestehender Abkommen ein wichtiges Ziel der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik.

Risiken und Skepsis

Internationale Diskriminierungen kommen in Form von tarifären oder nichttarifären Handelshemmnissen, von Exportsubventionen oder internen Stützungsmaßnahmen vor. Auch die relative Stellung einzelner Länder (unterschiedlich hohe Handelshemmnisse) spielt beim Marktzugang eine wichtige Rolle. Weil Schweizer und EU-Unternehmen oft in den gleichen Sektoren und Exportmärkten im Wettbewerb stehen, zeigen Diskriminierungen der Schweiz gegenüber der EU auf Drittmärkten besonders spürbare Auswirkungen.

Gewinne und Verluste aus Marktöffnungen sind jedoch ungleich verteilt, dies auch innerhalb der Land- und Ernährungswirtschaft. Unberechenbare, unausgeglichene Marktöffnungen ohne angemessene Begleitung können zu **Marktanteilsverlusten, Strukturbrüchen und unerwünschten Nebenwirkungen** führen. Schlimmstenfalls verlieren dabei viele: Landwirte, Arbeitnehmer, Konsumenten, das Gewerbe, die Umwelt und die Nutztiere.

Es ist daher grundsätzlich nachvollziehbar, dass Marktöffnungsprozesse vielerorts von einer gewissen **Skepsis** begleitet werden. Auf der anderen Seite erhöht eine Verweigerungshaltung das Risiko von Fehlinvestitionen und Wohlstandseinbussen generell. Die erforderlichen Anpassungsprozesse müssen später umso schmerzhafter nachgeholt werden.

Auch für die Land- und Ernährungswirtschaft erfolgreiche Marktöffnungen erfordern folglich nicht nur durchdachte Verhandlungsziele und kompetente Unterhändler, sondern auch Ausgleich und Sicherheit schaffende Begleitpolitiken sowie eine sinnstiftende, transparente Kommunikation.

Eine Koordination der Aussenwirtschaftspolitik, der Nachhaltigkeitspolitik und der Agrarpolitik ist essentiell, reicht aber alleine nicht aus. Darüber hinaus ist es nämlich notwendig, dass **sämtliche standortrelevanten Politikbereiche** näher an diese drei Politikbereiche herangeführt werden. Die Themenvielfalt reicht dabei von der Bildungs- und Forschungspolitik, über die Raumplanung, die Infrastrukturpolitik, den Umweltschutz, den Tierschutz, den Gesundheits- und Konsumentenschutz, die Wettbewerbspolitik, bis hin zur Steuerpolitik. Eine enge Abstimmung der relevanten Politikbereiche ist für das gute Gelingen der besagten Öffnungsprozesse Grundvoraussetzung.

3. Forderungen

Verhandlungsziele und strategisches Vorgehen

Die Land- und Ernährungswirtschaft gehört auch zu den Sektoren mit **offensiven Exportinteressen**. Diese sind neben defensiven Anliegen gleichwertig wie die offensiven Interessen anderer Wirtschaftssektoren in die Verhandlungsstrategie zu integrieren. Positive Ergebnisse beim Marktzugang für Agrarprodukte stärken die Marktausrichtung des Sektors und tragen zu einer besseren Akzeptanz von neuen Abkommen bei.

Der heute bestehende Zugang für die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft zu ihren Exportmärkten darf nicht gefährdet werden und ist weiterhin zu sichern. Das gilt für den EU-Markt (vgl. etwa die Diskussion um ein Rahmenabkommen zur Absicherung des bilateralen Weges) wie auch für weitere Märkte (Absicherung und Weiterentwicklung bestehender Freihandelsabkommen).

Die ernsthafte und effektive Berücksichtigung der **Nachhaltigkeit** ist ein zentrales Anliegen zukunftsgerichteter Handelsverhandlungen. Dies soll einerseits in ausgebauten allgemeinen Nachhaltigkeitsbestimmungen münden und andererseits in thematischen Bestimmungen bspw. über Lebensmittelsicherheit, umweltschonende Produktionsmethoden und Tierwohl konkretisiert werden. Was sich nicht verbindlich mit Vertragsbestimmungen regeln lässt, soll zumindest mit Dialog und Kooperation gefördert werden.

Die Schweiz soll die bessere Einbettung der Nachhaltigkeitsanliegen in Handelsverträgen auch multilateral aktiv fördern. Die **Nachhaltigkeitsziele der UNO** stellen dabei eine wichtige Orientierung dar.

Für erfolgreiche weitere Marktöffnungen ist eine **strategische Vorgehensweise** absolut zentral. Diese muss sowohl bei der Auswahl der Verhandlungspartner und der Bestimmung der Verhandlungsziele wie in der Abstimmung der Aussenwirtschaftspolitik mit den relevanten internen Politiken ansetzen und mit Konsistenz, Nachdruck und Geduld verfolgt werden.

Kohärente Politik für die Land- und Ernährungswirtschaft

Die **Agrarpolitik** ist auf eine Art und Weise weiterzuentwickeln, dass sich die Betriebe auf die zukünftigen Herausforderungen einstellen und sich optimal aufstellen können. Eine stärkere Marktausrichtung, ein erweiterter unternehmerischer Spielraum und eine gezielte Förderung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit sind dabei prioritäre Ziele.

Dazu sind die bisher vollzogenen, positiven Schritte zu sichern. Neue staatliche Marktinterventionen sind zu vermeiden und zusätzliche protektionistische Forderungen zu bekämpfen. Anzustreben sind marktorientierte, faire und nachhaltige privatwirtschaftliche Lösungen innerhalb der Wertschöpfungsketten.

Die **Wettbewerbsfähigkeit** der schweizerischen land- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette ist insgesamt zu stärken (Fokus auf Alleinstellungsmerkmale und komparative Vorteile, Schaffung von Möglichkeiten zur Kostensenkung und administrativen Entlastungen). Dazu braucht es eine starke, unabhängige praxisorientierte Agrarforschung. Zur Herstellung fairer Wettbewerbsverhältnisse bei offeneren Grenzen gehören gleichwertige Förderungen und Selbsthilfemassnahmen wie bei den Mitbewerbern, auch für den nachgelagerten Sektor.

Die formulierten **Nachhaltigkeitsziele** sollen konsequent verfolgt und die Resilienz der Betriebe auf neue, umweltbedingte und wirtschaftliche Herausforderungen gestärkt werden.

Ziele und Massnahmen sollen sich gegenseitig unterstützen (etwa: gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit und bessere Positionierung am Markt dank Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz).

Die relevanten Politikbereiche Aussenwirtschaftspolitik, Nachhaltigkeitspolitik und Agrarpolitik sind enger auf einander abzustimmen. Das setzt eine enge **Koordination** zwischen den verschiedenen Bundesstellen und den gesetzgeberischen Prozessen voraus. Diese übergeordnete Koordinationsaufgabe soll die Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2021 von Beginn weg prägen.

Um die Anpassungsprozesse zu erleichtern, sind notwendige Änderungen der internen Rahmenbedingungen und erforderliche **Begleitmassnahmen** parallel zu den Verhandlungsprozessen, unter Einbezug der betroffenen Kreise vorzubereiten. Soziale Verantwortung und faire Wettbewerbsverhältnisse sind dabei wichtige Ziele.

Gesellschaftliche Akzeptanz

Weitere Marktöffnungen werden politisch nur machbar sein, wenn sie eine breite gesellschaftliche Akzeptanz aufweisen. Dies setzt einen langfristigen, strategischen Ansatz, eine starke Abstützung auf die betroffenen Kreise und die Zivilgesellschaft und eine durchdachte Kommunikation voraus.

Eine tiefgründige **Evaluation** der Marktöffnungsprozesse, sowohl vorausschauend für neue Projekte wie rückblickend für bestehende Abkommen, soll eine Grundlage für die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema bilden. Gestützt auf die Evaluationen sollen die Prozesse auf neue Entwicklungen und neue Erkenntnisse angepasst werden.

Die betroffenen Kreise sind bei Marktöffnungsprojekten frühzeitig und auf geeignete Art und Weise einzubeziehen. Die konkreten Verhandlungsziele sind frühzeitig abzustecken und zu kommunizieren. Die **Konsultation** der betroffenen Wertschöpfungsketten soll auch während und vor Abschluss von Verhandlungen deutlich verbessert werden.

Die gesellschaftliche Akzeptanz von (Agrar-)Marktöffnungen kann nur durch eine sachlich geführte Debatte und eine grosse Überzeugungsarbeit auf allen Ebenen sichergestellt werden. Dies bedingt eine objektive und transparente **Kommunikation** seitens der Behörden und zwar vom Start neuer Projekte bis zur Ratifikation und Umsetzung von Handelsabkommen.

Die Sorgen aus der Bevölkerung und den betroffenen Kreisen müssen ernst genommen werden. Es braucht einen ehrlichen Umgang mit Chancen und Risiken. Eine unreflektierte Schönfärberei der Marktöffnungen ist ebenso schädlich wie das blinde Verteufeln von Veränderungen. Es braucht **Antworten auf die relevanten Fragen und Perspektiven** für die Betroffenen.

4. Eigenverantwortung

Die IGAS-Mitglieder stellen hohe Forderungen an die politischen Verantwortungs-träger, damit künftige Marktöffnungsprozesse im Interesse der Gesellschaft insgesamt sowie der Land- und Ernährungswirtschaft gestaltet werden. Sie sind sich aber bewusst, dass dabei die Politik nicht alleine in der Verantwortung steht. Der Sektor und die Unternehmen können am Erfolg dieser Prozesse wesentlich beitragen, indem sie bspw.

- Ihre gesellschaftliche Verantwortung konsequent umsetzen, um ihren Beitrag an die nachhaltige Entwicklung in ihrem Wirkungsbereich zu leisten;
- Als Branche und als Einzelunternehmungen nachhaltige und auf Qualität ausgerichtete Wertschöpfungsketten im Inland fördern;
- Eine verantwortungsvolle Beschaffung auf den Importmärkten und eine objektive und transparente Information der Konsumenten in den Vordergrund stellen;
- Den Umgang mit den Chancen und Risiken der Marktöffnungen untereinander sachlich diskutieren, und daraus faire Lösungen ableiten.

5. Fazit

Ohne durchdachte innenpolitische Einbettung werden die Gewinne von Marktöffnungen – zumindest kurz- und mittelfristig – ungleich auf die gesellschaftlichen Gruppen verteilt. **Die grosse Herausforderung** besteht darin, möglichst alle zu effektiven Gewinnern von Marktöffnungsprozessen zu machen und das Potenzial, welches offene Märkte bieten, breit zu erschliessen. Es muss im Interesse aller Betroffenen gelingen, die teilweise nach wie vor vorhandene Opfer- und Geiselhaltung zu überwinden. Das setzt eine vorausschauende Politik, einen offenen, gesellschaftsübergreifenden Dialog und eine verantwortungsvolle Kommunikation der betroffenen Interessenvertretungen voraus. Übertriebener Optimismus ist ebenso unangebracht wie eine fatalistische Verweigerungshaltung. Eigenverantwortliches Handeln wird von allen gefordert.

Dübendorf/Bern, 10. Juli 2018