



Vernehmlassungsvorlage

zur Schaffung einer Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft

Erläuternder Bericht

10. September 2008

Übersicht

Am 14. März 2008 hat der Bundesrat beschlossen, mit der EU Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich und im Bereich der öffentlichen Gesundheit aufzunehmen. Im Hinblick auf ein solches Abkommen und eines möglichen Abschlusses der Doha-Runde der WTO soll möglichst frühzeitig eine Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen (Spezialfinanzierung) zu Gunsten der Landwirtschaft geschaffen werden.

Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage wird die Einführung eines neuen Artikels 19a im Landwirtschaftsgesetz (LwG) vorgeschlagen. Er sieht vor, im Rahmen einer Spezialfinanzierung gemäss Art. 53 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) die Zolleinnahmen von importierten Agrarprodukten (Kapitel 1-24 des Zolltarifs) für die Finanzierung von Begleitmassnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft zu reservieren. Diese Zweckbindung soll bereits ab 2009 bis zur Umsetzung eines Freihandels mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) und/oder eines WTO-Abkommens vorgenommen werden. Da jedoch keine unbefristete Massnahme geschaffen werden soll und der Endpunkt noch nicht festgelegt werden kann, wird die Zweckbindung vorerst auf 8 Jahre bis 2016 beschränkt.

Die mit der Spezialfinanzierung verbundene frühzeitige Reservierung von später benötigten Mitteln wäre ein positives, vertrauensbildendes Signal des Bundesrates und des Parlaments, die Finanzierung der Begleitmassnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft auch sicherstellen zu wollen. Die erwähnte Mittelreservierung regelt die schuldenbremskonforme Finanzierung von Begleitmassnahmen noch nicht. Dazu wird der Bundesrat im Rahmen einer Botschaft zur Umsetzung von mindestens einem der beiden Abkommen ein entsprechendes Konzept vorlegen.

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Hintergrund	4
1.1.1 EU-Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL)	4
1.1.2 WTO-Verhandlungen der Doha-Runde	6
1.2 Notwendigkeit von Begleitmassnahmen	6
1.2.1 Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen	7
1.2.2 Parlamentarische Vorstösse	7
1.3 Schätzung des Finanzbedarfs	8
1.4 Finanzpolitische Rahmenbedingungen	12
1.4.1 Finanzpolitische Ziele des Bundes	13
1.4.2 Finanzierungsoptionen für die Begleitmassnahmen	13
1.4.3 Fazit	18
1.5 Prioritäre Massnahmen und gesetzliche Grundlagen	19
1.5.1 Reservierung der Einnahmen aus den Einfuhrzöllen auf Agrargütern und Lebensmitteln	19
1.5.2 Auswirkungen des FHAL und des WTO-Abkommens auf die Zolleinnahmen	20
1.5.3 Zolleinnahmen und Finanzierung der Begleitmassnahmen	23
2 Erläuterungen zu der neuen Gesetzesbestimmung	25
3 Auswirkungen	27
3.1 Auswirkungen für den Bund	27
3.2 Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden	27
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	28
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	28
5 Rechtliche Aspekte	28
5.1 Verfassungsmässigkeit	28
5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	28
5.3 Ausgabenbremse	29

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Hintergrund

1.1.1 EU-Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL)

Am 14. März 2008 stimmte der Bundesrat einem Mandat für gemeinsame Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) sowie einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu.

Mit einem FHAL wird eine umfassende bilaterale Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln angestrebt. Es würde sowohl tarifäre Handelshemmnisse (wie Zölle und Kontingente) als auch nicht-tarifäre Hürden (wie unterschiedliche Produktionsvorschriften und Zulassungsbestimmungen) abbauen. Das FHAL würde nicht nur landwirtschaftliche Rohstoffe (Milch, Schlachtvieh usw.) umfassen, sondern auch die vor- und nachgelagerten Bereiche. Das heisst mit anderen Worten, es wären auch die für die landwirtschaftliche Produktion notwendigen Produktionsmittel und Investitionsgüter (Saatgut, Maschinen usw.) sowie die Verarbeitungsprodukte (Würste, Joghurt usw.) mit eingeschlossen.

Das FHAL fügt sich somit in die bisher vorgenommenen Reformen der Agrarpolitik ein und bezweckt eine bessere Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft auf internationaler Ebene. Es leistet einen Beitrag zur Bekämpfung der Hochpreisel Schweiz und ist fester Bestandteil der Wachstumspolitik, die der Bundesrat im April 2008 beschlossen hat. Mit einer Öffnung gegenüber der EU würden die Produktionskosten für den gesamten Nahrungsmittelsektor in der Schweiz zurückgehen und es könnten neue Absatzmärkte in der EU erschlossen werden. Für die Schweizer Konsumenten hätte dies tiefere Lebensmittelpreise zur Folge. Die Auswirkungen für die Wirtschaft wären weitgehend positiv und würden sich in einer dauerhaften Erhöhung des Bruttoinlandprodukt (BIP) um rund 0,5 Prozent niederschlagen, was gemäss Schätzungen des Jahres 2007 wenigstens 2 Milliarden Franken entspricht. Das Projekt beinhaltet aber weder eine Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU noch einen Beitritt zur EU-Zollunion. Die EU stellt einen Markt von 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 dem Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse, wie sie das FHAL anstrebt, hätten die Schweizer Exporteure die Möglichkeit, sich Anteile am Markt unseres wichtigsten Handelspartners zu sichern. Alle diese Auswirkungen sowie der mögliche Inhalt eines Abkommens werden im Bericht in Erfüllung des Postulats 06.3401 Frick «Auswirkungen eines allfälligen Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich auf die Landwirtschaft und auf die vor- und nachgelagerten Bereiche», der vom Bundesrat am 14. März 2008 gutgeheissen wurde, im Detail dargelegt.

Infolge eines FHAL würden auf Bundesebene (bezogen auf den bilateralen Handelsverkehr Schweiz-EU mit Agrargütern) als unmittelbarer Effekt sowohl *die Einnahmen aus den Einfuhrzöllen als auch die Ausgaben für Ausfuhrbeiträge* wegfallen. Nach Abzug der wegfallenden Ausfuhrbeiträge dürfte der Einnahmenausfall des Bundes noch rund 425 Millionen Franken pro Jahr betragen. Das Ausmass des effektiven Einnahmenverzichts 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, insbesondere infolge der weltweiten Erhöhung der Lebensmittelpreise.

Ferner wären Auswirkungen auf die *Mehrwertsteuer (MwSt)* zu erwarten, da die Senkung der Nahrungsmittelpreise zu Verschiebungen in der Struktur und im Niveau des Endkonsums der Schweizer Bevölkerung führen würde. Per Saldo dürften die kumulierten Preis- und Einkommenseffekte eines FHAL zu Mehreinnahmen bei der MwSt von über 110 Millionen Franken pro Jahr führen – dies unter der Annahme, dass die beim Kauf von Lebensmitteln (die zu einem reduzierten Satz besteuert werden) erzielten Ersparnisse vor allem für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden, die zum Normalsatz besteuert werden.

Gemäss Simulationen mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell führt die Umsetzung eines FHAL zu einer dauerhaften Steigerung des BIP um mindestens 0,5 Prozent (dies entspricht pro Jahr etwa 2 Milliarden Franken), wobei dies eine eher vorsichtige Schätzung unter den vorherrschenden Bedingungen im Jahr 2007 darstellt. Ein höheres BIP führt schliesslich zu höheren Steuereinnahmen, und zwar sowohl auf Ebene des Bundes als auch auf Ebene der Kantone und Gemeinden. Dieser *Wachstumseffekt* würde sich nach Erreichen der neuen Gleichgewichtssituation vollständig einstellen und hinge von der Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus ab. Geht man von einem Zeithorizont für die Anpassung an das neue Gleichgewicht von 10 Jahren nach Inkrafttreten des FHAL aus, so beliefen sich die zusätzlichen Einnahmen des Bundes aufgrund dieses Wachstumseffekts auf rund 450 Millionen Franken pro Jahr. Diese Schätzung basiert auf den dem Finanzplan 2007–2011¹ zugrunde liegenden Annahmen über die zu erwartende Wirtschaftsentwicklung und auf der durch langjährige Erfahrung gestützten Faustregel, wonach jeder Anstieg des BIP einen proportionalen Anstieg der Bundeseinnahmen zur Folge hat. Es ist zu erwarten, dass der Wachstumseffekt in geringerem Ausmass aber bereits vorher spürbar wäre.

Ein FHAL würde den Bundeshaushalt also in der Umsetzungsphase vorübergehend belasten, wobei sich längerfristig eine dauerhafte Erhöhung der Bundeseinnahmen einstellen würde.

Die Öffnung der Märkte stellt für die Landwirtschaft jedoch eine erhebliche Herausforderung dar. Damit die Betriebe sich auf die neuen Märkte ausrichten und sich restrukturieren können, ist nur eine schrittweise Einführung eines FHAL flankiert mit Begleitmassnahmen möglich.

Der Auftrag zur Erarbeitung von Begleitmassnahmen und einer Botschaft betreffend deren Finanzierung ist fester Bestandteil des Bundesratsbeschlusses vom 14. März 2008.

¹ Im Finanzplan werden die Einnahmen des Bundes im Jahr 2011 auf 65 Milliarden Franken veranschlagt. Die Extrapolation der Einnahmenentwicklung bis ins Jahr 2021 basiert auf der Annahme eines mittelfristigen nominalen BIP-Wachstums von 3 % pro Jahr (reales Trendwachstum 1,5 %, Teuerung 1,5 %).

1.1.2 WTO-Verhandlungen der Doha-Runde

Die Teilnahme der Schweiz am multilateralen Handelssystem ist entscheidend für ihre Volkswirtschaft, die am Export einen von zwei Franken verdient. Die aktuelle WTO-Verhandlungsrunde steht zudem unter dem Zeichen der Entwicklung. Schwellenländer verfügen über einen besonders wettbewerbsfähigen Agrarsektor und streben daher eine weitgehende Liberalisierung des Agrarhandels an.

Auch wenn die Chancen, dass es im Rahmen der WTO-Verhandlungen in naher Zukunft zu einer Einigung kommt, ungewiss sind, dürfen die Auswirkungen, die ein solches Abkommen auf die Landwirtschaft in der Schweiz haben könnte, nicht unterschätzt werden. Da der Grenzschutz in der Schweiz sehr hoch ist, würde der beim derzeitigen Verhandlungsstand geplante Zollabbau die Schweizer Landwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen stellen. Um einen aus ökonomischer und sozialer Sicht tragbaren Übergang sicherzustellen, wären Begleitmassnahmen nötig, da sich ein Zollabbau in ähnlicher Weise auf das Einkommen der Landwirtschaft auswirken dürfte wie das FHAL (vgl. 1.3). Bezüglich kurzfristig schwierigen Auswirkungen eines WTO-Abschlusses für die Landwirtschaft hat der Bundesrat zudem in seinen Antworten auf die Motion Fehr Mario (07.3527) und die Interpellation Joder (08.3132) die Prüfung von befristeten Begleitmassnahmen und geeigneten Finanzierungsoptionen in Aussicht gestellt.

Mit der Spezialfinanzierung sollen deshalb auch die Begleitmassnahmen einer Umsetzung eines WTO-Abkommens finanziert werden können. Dieser Notwendigkeit ist bei der Ausarbeitung der neuen Rechtsgrundlage Rechnung zu tragen.

1.2 Notwendigkeit von Begleitmassnahmen

Es ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht absehbar, welches der beiden Abkommen zuerst in Kraft treten wird. Die Auswirkungen der beiden Abkommen auf die Erträge der Landwirtschaft sind nicht kumulativ. Sollte das Inkrafttreten der WTO-Abkommen der Umsetzung des FHAL vorangehen, hätte das FHAL nur geringfügige weiterreichende Auswirkungen und würde grundsätzlich keine zusätzlichen Begleitmassnahmen erfordern. Dasselbe gilt auch für den Fall, dass das FHAL vor dem WTO-Abkommen in Kraft tritt. In beiden Fällen hätte die Marktöffnung wegen der Angleichung der Inland- an die Importpreise einen Einkommensausfall in der Landwirtschaft zur Folge. Verglichen mit einer Weiterentwicklung des Agrarsektors ohne aussenpolitische Öffnung (bisheriger Rhythmus: konstanter Rückgang des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens um 2,5 % pro Jahr) würde während einer mehrjährigen Anpassungsperiode eine kumulierte zusätzliche Einkommensreduktion der Landwirtschaft in der Grössenordnung von mehreren Milliarden Franken entstehen. Wie gross diese Einkommenslücke effektiv ausfiele, hinge davon ab, wie gut die Landwirtschaft die zusätzlichen wirtschaftlichen Chancen nutzen kann (Kostensenkungs- und Exportpotentiale, Produktivitätssteigerungen, Spezialisierung in Bereichen mit hoher Wertschöpfung) sowie von der Ausgestaltung des Abkommens und den Preisunterschieden zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung. Um die Betriebe beim Übergang in die neue Marktsituation zu unterstützen und die nötigen Umstellungen sozialverträglich zu gestalten, wären neben auszuhandelnden Übergangsfristen angemessene autonome Begleitmassnahmen notwendig.

1.2.1 Arbeitsgruppe Begleitmassnahmen

Als der Bundesrat das Verhandlungsmandat für ein FHAL guthiess, anerkannte er die Notwendigkeit von Begleitmassnahmen. Zu diesem Zweck beauftragte er das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) mit der Ausarbeitung konkreter Vorschläge für Begleitmassnahmen in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement und unter Zuzug von Fachleuten ausserhalb der Bundesverwaltung sowie von Vertretern der betroffenen Kreise.

Das EVD setzte am 8. April 2008 eine Arbeitsgruppe ein, die konkrete Massnahmen zur Unterstützung der Landwirte und eventuell auch anderer vom FHAL betroffener Unternehmen beim Übergang zu einer neuen Marktordnung ausarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe besteht aus Delegierten von 15 repräsentativen Organisationen der gesamten Agrar- und Lebensmittelbranche sowie aus zwei Kantonen.

Gemäss EVD-Mandat sind die Begleitmassnahmen auf zweierlei Ziele auszurichten: Einerseits soll den weiterhin aktiven Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelbranche ermöglicht werden, den sozialverträglichen Übergang in eine offene Marktsituation zu meistern und dort ihre Vorzüge geltend zu machen. Die betroffenen Akteure sollen schnell die neuen Marktpotenziale ausnutzen und möglichst optimale Strukturen bilden können. Andererseits sollen die Begleitmassnahmen den Betriebsleitern, welche sich ausserhalb des Agrarsektors neu orientieren werden, die Neuorientierung erleichtern und Anfangsinvestitionen ermöglichen.

Die Arbeitsgruppe äussert sich zu Form, Dauer, Zeitpunkt der Umsetzung und allfälligen Differenzierungen der Massnahmen je nach Akteur. Zudem ist zu überprüfen, ob die bestehenden Instrumente der Agrarpolitik und anderer politischer Bereiche angepasst werden müssen und wenn ja, in welcher Form. Die Höhe der einzusetzenden Mittel soll jedoch erst bei Inkrafttreten des Abkommens festgelegt werden. Die Arbeitsgruppe erarbeitet bis Ende Mai 2009 einen Bericht zuhanden des EVD.

1.2.2 Parlamentarische Vorstösse

Im Rahmen der Beantwortung von mehreren parlamentarischen Vorstössen hat sich der Bundesrat zur Notwendigkeit von Begleitmassnahmen bei Abschluss eines FHAL und der Doha-Runde geäussert:

06.3121 - Interpellation Müller Walter - Agrarfreihandel mit der EU. Konsequenzen für die Landwirtschaft?

06.3401 - Postulat Frick - EU-Agrarfreihandel. Klarheit schaffen vor der Aufnahme von Verhandlungen: Der Bundesrat hat den Bericht in Erfüllung des Postulats Frick am 14. März 2008 gutgeheissen.

07.3400 - Interpellation Walter Hansjörg - WTO-Verhandlungen. Auswirkungen auf die Landwirtschaft

07.3527 - Motion Fehr Mario - Abkommen über Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich

07.3474 - Interpellation Schibli - Ruinöse Zukunftsperspektiven für die Schweizer Landwirtschaft

07.3824 - Interpellation Müller Walter - Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für die schweizerische Gemüsegewirtschaft

08.3089 - Interpellation Häberli-Koller Brigitte - Agrarfreihandel. Zukunft des Schweizer Gemüsebaus sichern

08.3098 - Interpellation Kunz Josef - Agrarfreihandel mit der EU

08.3132 - Interpellation Joder - WTO-Verhandlungen und Landwirtschaft

1.3 Schätzung des Finanzbedarfs

Der Umfang der für die Begleitmassnahmen benötigten Mittel soll sich nach dem Rückgang des Sektoreinkommens der Landwirtschaft richten. Konkret ist der Anteil der Einkommensreduktion von Bedeutung, der nicht durch Produktivitätsfortschritt und einen sozialverträglichen Strukturwandel aufgefangen werden kann. Das resultierende Sektoreinkommen ist sowohl von der Entwicklung der Preise und Kosten wie auch vom Verhandlungsergebnis abhängig und muss daher zum Zeitpunkt des Inkrafttretens neu berechnet werden. Um die Grössenordnung des Rückgangs des Sektoreinkommens abschätzen zu können, hat die Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz Tänikon (ART) Berechnungen mit dem dynamischen Angebotsmodell SILAS vorgenommen². Als Basis für die Prognosen dienten die Jahre 2002-2004. Auf dieser Grundlage wurden vier Szenarien berechnet:

- Referenzszenario AP 2011
- WTO ohne FHAL
- FHAL ohne WTO
- FHAL und WTO parallel

Das Referenzszenario bildet das Sektoreinkommen nach Umsetzung der Agrarpolitik 2011 nach. Im Zeitraum von 2004 bis 2011 geht dabei das Sektoreinkommen von rund 3 auf 2,5 Milliarden Franken zurück. Dies entspricht einer jährlichen Reduktion von 2,2 Prozent.

Für die drei aussenhandelspolitischen Szenarien hat das BLW die Preisentwicklung bei einer Umsetzung der jeweiligen Abkommen bis 2015 geschätzt. Es zeigt sich, dass das auf dieser Basis optimierte Sektoreinkommen der Landwirtschaft bei einem WTO-Abschluss und einem FHAL unmittelbar nach dem vollständigen Zollabbau etwa auf das gleiche Niveau zu liegen kommt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein FHAL gegenüber dem Szenario WTO der Schweizer Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie den ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt eröffnet. 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. Ein WTO-Abkommen wäre nur bedingt mit besseren Marktzutrittsmöglichkeiten im Ausland verbunden und würde folglich langfristig nicht die gleichen Perspektiven bieten wie ein FHAL.

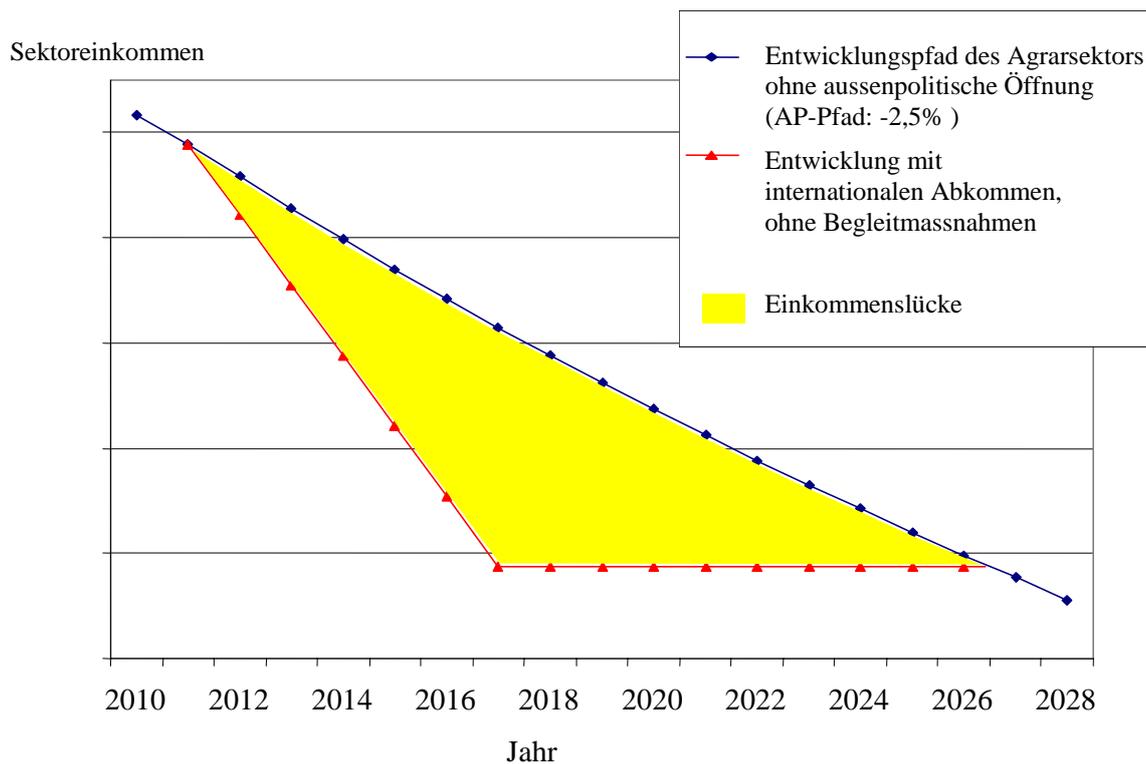
Werden beide Abkommen gleichzeitig umgesetzt, sinkt das Einkommen leicht stärker, weil die Preise im EU-Raum durch den WTO-Abschluss ebenfalls sinken

² Bezüglich Methodik des Modells vgl. Mack G. und Flury C. (2006): Auswirkungen der Agrarpolitik 2011, Tänikon.

würden. Der Rückgang des Sektoreinkommens zwischen 2011 und 2015 liegt je nach Szenario zwischen 750 und 900 Millionen Franken. Die Ergebnisse für das Zieljahr variieren nur geringfügig, wenn die Umsetzung auf einen längeren oder kürzeren Zeitraum verteilt wird. Diese Werte sind als mittlere Schätzungen zu betrachten. Sie hängen 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. Im Rahmen von früheren Berechnungen wurde eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt. Eine Variierung bei den Produktpreisen um +/- 10 Prozent führte zu einer Veränderung des jährlichen Sektoreinkommens von +/- 300 Mio. Franken. Bei dieser Sensitivitätsanalyse wurde jedoch nicht berücksichtigt, dass Variationen von Preisen und Kosten meistens parallel verlaufen und sich so teilweise neutralisieren. Die exogenen Preis- und Kostenannahmen berücksichtigen die jüngsten Preissteigerungen und die aktuellen Preisprognosen. Die für das FHAL-Szenario angenommenen Preise liegen gut 10 Prozent über jenen der früheren Berechnungen. Da jedoch die Preise für Betriebsmittel ebenfalls deutlich angestiegen sind, liegt das Sektoreinkommen lediglich um gut 50 Mio. Franken höher.

Um den Finanzbedarf für die Begleitmassnahmen abschätzen zu können, wird davon ausgegangen, dass auch bei weiteren internen Reformen nach Umsetzung der Agrarpolitik 2011 und ohne Abschluss der beiden internationalen Abkommen die Landwirtschaft eine Reduktion des Sektoreinkommens in der Grössenordnung von 2,5 Prozent pro Jahr ohne Begleitmassnahmen bewältigen kann. Mit diesem Rhythmus wäre weiterhin eine sozialverträgliche Anpassung der Strukturen möglich. Gemäss diesem Ansatz wirken Begleitmassnahmen nur subsidiär und zeitlich befristet; die eigenen Anstrengungen innerhalb des Sektors tragen massgebend zum Auffangen des Einkommensrückgangs bei.

Abbildung 1: Schematische Berechnung der Einkommenslücke als Folge eines internationalen Abkommens



Dieser als mittelfristig sozialverträglich erachtete Entwicklungspfad des Sektoreinkommens (AP-Pfad) dient als Referenz. Die aussenhandelspolitischen Szenarien werden gemäss den SILAS-Schätzungen das landwirtschaftliche Sektoreinkommen jährlich um mehr als 2,5 Prozent reduzieren. Die Einkommenslücke berechnet sich aus den summierten jährlichen Differenzen zwischen dem AP-Pfad und der prognostizierten Einkommensentwicklung der aussenpolitischen Szenarien ohne Berücksichtigung zusätzlicher Begleitmassnahmen.

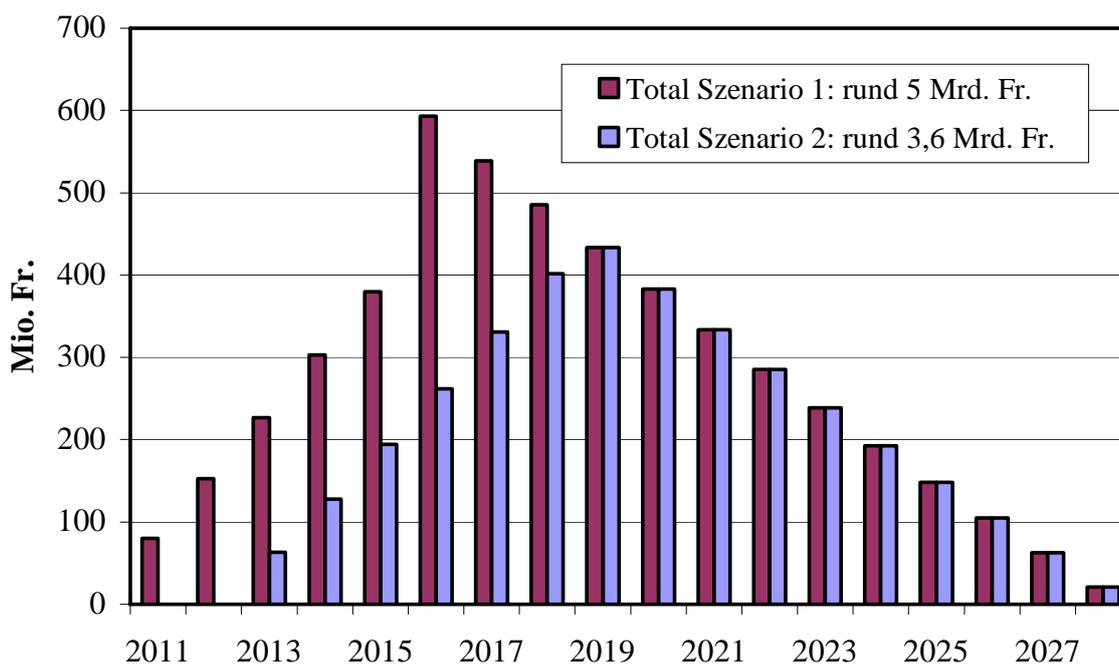
Bezüglich der zeitlichen Abfolge der Grenzöffnungen wurden zwei Szenarien auf Basis der SILAS-Ergebnisse analysiert. Sie gehen beide von einer fünfjährigen Anpassungsperiode aus. Im ersten Szenario beginnt die Umsetzung eines WTO-Abkommens im Jahr 2011 und ein Jahr später folgt der schrittweise Abbau des Grenzschutzes gegenüber der EU. Beim zweiten Szenario werden das FHAL ab 2013 (allfällige Verzögerung zum Beispiel in Folge längerer Verhandlungen oder eines Referendums) und ein WTO-Abkommen ab 2014 umgesetzt.

Tabelle 1: Szenarien für Umsetzung des Agrarfreihandels

Umsetzung	Beginn		Ende	
	WTO	FHAL	WTO	FHAL
Szenario 1	2011	2012	2016	2017
Szenario 2	2014	2013	2019	2018

Da als Referenzszenario eine kontinuierliche Verminderung des Sektoreinkommens gemäss dem AP-Pfad dient, verringert sich die Einkommenslücke, je später mit der Umsetzung der Abkommen begonnen wird. Im ersten Szenario beginnt der Abbau des Grenzschutzes auf einem höheren Niveau und wirkt sich deshalb bis zum Ende der Übergangsperiode stärker auf das Sektoreinkommen aus. Ab 2019 unterscheidet sich die Einkommensdifferenz zum AP-Pfad zwischen den beiden Szenarien nicht mehr.

Abbildung 2: Berechnete Einkommenslücke der beiden zeitlichen Szenarien



Die Bandbreite möglicher Einkommenslücken hängt nicht nur vom zeitlichen Ablauf, sondern auch von anderen Faktoren ab. Bei einer optimistischen Variante wird angenommen, das Sektoreinkommen liege aufgrund einer über Erwarteten günstigen Entwicklung bei Preisen, Kosten und anderen Faktoren um 100 Mio. Franken höher. In einem pessimistischen Szenario käme hingegen das Sektoreinkommen um 100

Mio. Franken tiefer zu stehen. Die Auswirkungen auf die beiden Szenarien sind in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2: Veränderung der Einkommenslücke je nach Sektoreinkommen im Zieljahr

Variation des Sektoreinkommen im Zieljahr	+ 100 Mio. Fr.	- 100 Mio. Fr.
Einkommenslücke Szenario 1	3,6 Mrd. Fr.	6,7 Mrd. Fr.
Einkommenslücke Szenario 2	2,4 Mrd. Fr.	5,1 Mrd. Fr.

Über die Höhe der finanziellen Mittel, die für Begleitmassnahmen aufzuwenden sind, kann nicht vor Abschluss der Abkommen entschieden werden, da der Betrag abhängig ist von den Abkommen selbst (z. B. Übergangsfristen, definitive Modalitäten eines Abbaus des Grenzschutzes im Falle der WTO), dem Preisniveau zum Zeitpunkt der Umsetzung der Abkommen sowie der Art der gewählten Begleitmassnahmen. In diesem Zusammenhang stehen verschiedene Konzepte zur Diskussion, die ein unterschiedliches Gleichgewicht vorsehen zwischen der Hilfe für Anpassungen der bestehenden Infrastruktur und der Unterstützung für eine Neuorientierung ausserhalb des Agrarsektors. Je nach Hauptfokus der Massnahmen sind auch alternative Ansätze zur Bestimmung der notwendigen Finanzmittel denkbar. Der Bundesrat kündigte in seinem Beschluss vom 14. März 2008 eine Spanne von 3 bis 6 Milliarden Franken für Begleitmassnahmen an. Die vorliegende Botschaft dient einzig dazu, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um einen Teil der Mittel für die Finanzierung dieser Massnahmen zu reservieren. Zum jetzigen Zeitpunkt kann über die Höhe der Mittel, die in Begleitmassnahmen zu investieren sind, noch keine genauere Aussage gemacht werden.

1.4 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die sozialverträgliche Umsetzung eines FHAL oder eines neuen WTO-Abkommens erfordert Begleitmassnahmen zu Gunsten der betroffenen Betriebe. Die Finanzierung der Massnahmen müsste voraussichtlich aus finanzpolitischen Gründen über einen mehrjährigen Zeitraum verteilt werden. Neben den finanzpolitischen Rahmenbedingungen werden im Folgenden verschiedene Finanzierungsoptionen aufgezeigt und bewertet. Der Bundesrat schlägt mit dieser Vorlage die Schaffung einer Gesetzesgrundlage für die Spezialfinanzierung von Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft vor. Diese Mittelreservierung ist primär ein politisches Signal, mit welchem der feste Wille von Bundesrat und Parlament zum Ausdruck gebracht werden kann, dereinst Begleitmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft zu ergreifen. Die konkrete Finanzierung der Aufwendungen im Rahmen der jährlichen Budgetierung wird dadurch jedoch noch nicht sichergestellt. Die Einhaltung der finanzpolitischen Vorgaben kann nur durch entsprechende Ausgabenminderungen und/oder Einnahmenerhöhungen garantiert werden. Der Bundesrat wird seine diesbezügliche Strategie im Rahmen der Botschaft zur Umsetzung der internationalen Abkommen (FHAL und/oder WTO) unterbreiten.

1.4.1 Finanzpolitische Ziele des Bundes

Die Überlegungen zur Finanzierung der Begleitmassnahmen in Milliardenhöhe orientieren sich an der finanzpolitischen Strategie des Bundesrates sowie an allgemeinen finanzpolitischen Grundsätzen. Der Bundesrat verfolgt mit seiner Finanzpolitik das primäre Ziel des nachhaltigen Haushaltsausgleichs. Die Voranschläge des Bundes sind mittelfristig, das heisst über einen Konjunkturzyklus betrachtet, auszugleichen und strukturelle Defizite sind zu vermeiden. Weitere zentrale Ziele stellen die Stabilisierung der nominellen Verschuldung des Bundes sowie die Stabilisierung der Staatsquote dar.

Die Schuldenbremse ist das zentrale Instrument zur Steuerung des Bundeshaushaltes. Sie limitiert die ordentlichen Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg auf die Höhe der ordentlichen Einnahmen und sichert damit einen ausgeglichenen Haushalt. Die Stabilisierung der nominellen Verschuldung, das erklärte Ziel der Schuldenbremse, erfordert in der aktuellen Situation nicht nur die Einhaltung der Schuldenbremse, sondern auch das Erzielen von jährlichen strukturellen Überschüssen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die hohen ausserordentlichen Ausgaben, die insbesondere 2008 anfallen, nicht zu einer Schuldenzunahme beim Bund führen. Diese Ziele prägen den Legislaturfinanzplan 2009-2011, welcher im ordentlichen Haushalt kumulierte strukturelle Überschüsse in der Höhe von mehreren Milliarden vorsieht.

Mit der vom Bundesrat geplanten Einführung einer Ergänzungsregel zur Schuldenbremse soll das Ziel der Schuldenstabilisierung unter Einbezug des ausserordentlichen Haushaltes auch institutionell verankert werden. Defizite des ausserordentlichen Haushaltes sollen durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt über eine mehrjährige Zeitperiode (6 Jahre) kompensiert werden. Als Steuerungsgrösse dient ein Amortisationskonto, das neu eingeführt werden soll. Im Amortisationskonto werden ausschliesslich die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst. Überschreiten die Ausgaben die Einnahmen, so ist dieser Fehlbetrag spätestens während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen. Die Schuldenbremse soll durch die neue Regel nicht ersetzt oder verändert, sondern lediglich ergänzt werden.

Die Staatsquote beschreibt das Verhältnis der Bundesausgaben zum nominellen Bruttoinlandprodukt (BIP). Das Ziel der Stabilisierung der Staatsquote soll durch die Begrenzung des Ausgabenwachstums auf der Höhe des mittelfristig zu erwartenden BIP-Wachstums sichergestellt werden. Die hierfür nötigen Verzichtmassnahmen und strukturellen Reformen sind im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Aufgabenüberprüfung umzusetzen.

1.4.2 Finanzierungsoptionen für die Begleitmassnahmen

1.4.2.1 Ordentlicher Bundeshaushalt

Vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Ziele des Bundesrates hat die Finanzierung von Begleitmassnahmen grundsätzlich über den ordentlichen Haushalt im Rahmen der Vorgaben der Schuldenbremse zu erfolgen. Eine ausserordentliche Finanzierung mit einer Anhebung des Höchstbetrags für die Ausgaben gemäss Schuldenbremse (Art. 15 Abs. 1 FHG) ist auf Fälle von *aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen*, Anpassungen am Rechnungsmodell und auf verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen beschränkt. Dieser Finanzierungsart

sind also vom Gesetz her Grenzen gesetzt. Die zur ausserordentlichen Finanzierung notwendige Bedingung der Ausserordentlichkeit und Nichtsteuerbarkeit dürfte im Fall der Begleitmassnahmen nicht erfüllt sein. Die Höhe sowie die konkrete Ausgestaltung und der Zeitrahmen für die Auszahlung der Begleitmassnahmen lassen sich sowohl beim FHAL als auch bei einem WTO-Abkommen von der Politik nicht nur im Grundsatz, sondern auch im Detail, steuern. Vor diesem Hintergrund erachtet der Bundesrat die aus rechtlicher Sicht notwendigen Voraussetzungen der ausserordentlichen Finanzierung als nicht gegeben.

Aus agrarpolitischen Gründen wäre eine zügige Auszahlung der Begleitmassnahmen direkt nach Inkrafttreten des FHAL zwar mit gewissen Vorteilen verbunden. Eine rasche Ausrichtung der Begleitmassnahmen wäre aus finanzpolitischer Sicht hingegen problematisch. Angesichts der Vorgaben der Schuldenbremse lässt sich ein innerhalb eines kurzen Zeitraums anfallender Finanzierungsbedarf in Milliardenhöhe nicht zeitgleich decken. Um die zukünftigen Budget- und Finanzplanbereinigungen und die Aufgabenerfüllung des Bundes nicht über Gebühr zu erschweren, müssten die Ausgaben des Bundes für die Begleitmassnahmen über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstreckt werden.

Die Aufwendungen der Begleitmassnahmen lassen sich im Bundeshaushalt, falls dieser den sonst erforderlichen Überschuss nicht aufweist, grundsätzlich auf zwei Arten finanzieren. Einerseits können die Mehrkosten ausgabenseitig durch entsprechende Kompensationen in den verschiedenen Aufgabengebieten des Bundes freigespielt werden. Andererseits besteht die Möglichkeit, den Bundeshaushalt mit zusätzlichen Mitteln über Mehreinnahmen zu alimentieren. Der Ausgabenplafonds des Bundes gemäss Schuldenbremse würde sich dadurch erhöhen und dem Bundeshaushalt stünden entsprechend höhere Einnahmen zur Auszahlung der Begleitmassnahmen zur Verfügung.

Der Bundesrat erachtet es im vorliegenden Fall aus finanz- und wirtschaftspolitischen Gründen als sachgerecht, eine Kombination von Minderausgaben und Mehreinnahmen anzuvisieren. Dabei muss die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen zum jetzigen Zeitpunkt offen bleiben. Diese Massnahmen können erst festgelegt werden, wenn der Umfang sowie die konkrete Ausgestaltung der Begleitmassnahmen bekannt sind. Eine zentrale Rolle wird im Weiteren der Zustand der Bundesfinanzen spielen. Können die in naher Zukunft absehbaren strukturellen Überschüsse im Bundeshaushalt auch mittelfristig aufrechterhalten werden, wird sich der Spielraum zur Finanzierung der Begleitmassnahmen vergrössern. Ein konkretes Finanzierungskonzept wird der Bundesrat den eidg. Räten im Rahmen der Botschaft zur Umsetzung der internationalen Abkommen (FHAL und/oder WTO) unterbreiten.

Nachfolgend sollen dazu aber erste Eckwerte skizziert werden:

Für einen Mix aus ausgaben- und einnahmenseitigen Massnahmen spricht die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch den Bund, die bei vollständiger Kompensation der Mehraufwendungen durch Einsparungen teilweise in Frage gestellt würde. Müssten beispielsweise zwischen 2012 und 2016 Einsparungen in Milliardenhöhe erzielt werden, wäre dies ohne Entlastungsprogramm mit einschneidenden Konsequenzen kaum zu realisieren. Dies gilt umso mehr, als in den nächsten Jahren zur Einhaltung der finanzpolitischen Strategie des Bundesrates ohnehin substanzielle Abbauvorgaben umzusetzen sind.³ Eine reine einnahmenseitige Finanzierung würde

³ 2010: 600 Mio; 2011/12: je 1'200 Mio

im Unterschied dazu die Staats- und auch die Fiskalquote befristet in spürbarem Ausmass erhöhen. Durch die notwendigen Steuererhöhungen würden zudem die privaten Haushalte wie auch die Wirtschaft übermässig belastet, was aus wirtschaftspolitischer Sicht nicht opportun wäre.

Betreffend ausgabenseitigen Kompensationen verfolgt der Bundesrat mit der Aufgabenüberprüfung das Ziel, ein nachhaltiges Ausgabenwachstum im Ausmass des Wirtschaftswachstums zu garantieren und so ein Ansteigen der Ausgabenquote zu verhindern. Durch strukturelle Reformen soll die Ausgabenstruktur optimiert werden, so dass die Finanzpolitik vermehrt in den Dienst der Förderung von Wachstum und Wohlstand gestellt werden kann. Der dadurch für neue Aufgaben geschaffene Spielraum reicht aber nicht dazu aus, befristete Mehrausgaben in Milliardenhöhe zu finanzieren, zumal diese möglicherweise bereits vor 2015, dem Zieljahr der Aufgabenüberprüfung, anfallen. Zur Finanzierung der Begleitmassnahmen werden zusätzliche Einsparungen somit unerlässlich sein. Da diese befristet sind und nur kurzfristig wirken müssen, dürften sich die Einsparungen weitgehend an der Logik und Methodik von Entlastungsprogrammen orientieren. Das heisst namentlich, dass eine gewisse Proportionalität wohl unumgänglich sein wird und Gesetzesänderungen erst in zweiter Priorität in Frage kommen werden. Von den notwendigen Einsparungen dürften mehrheitlich die Aufgabengebiete mit einem hohen Anteil an steuerbaren Ausgaben betroffen sein.

Bezüglich der möglichen Steuererhöhungen zur teilweisen Finanzierung der Begleitmassnahmen ist darauf zu achten, dass sie wirtschaftlich tragbar sind und möglichst geringe verzerrende Effekte auf die Märkte haben. Aus dieser Optik steht für den Bundesrat eine befristete Anhebung der Mehrwertsteuer im Vordergrund. Diese Konsumsteuer weist im Vergleich zu anderen Bundessteuern aus ökonomischer Sicht deutliche Vorteile auf. Die Massnahme liesse sich auch damit begründen, dass die Schweizer Konsumenten aufgrund eines FHAL oder eines neuen WTO-Abkommens von einer erheblichen Senkung der Lebensmittelpreise profitieren würden. Ein geringer Teil der zusätzlichen realen Kaufkraft, die den privaten Haushalten aufgrund der gesunkenen Lebenshaltungskosten zur Verfügung stünde, könnte zwecks Finanzierung der Begleitmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft mittels einer temporären Anpassung der Mehrwertsteuer abgeschöpft werden. Dabei wären verschiedene Varianten denkbar. Einerseits könnte der reduzierte Satz für Nahrungsmittel und Tiernahrung sowie für Pflanzen, Samen, Setzlinge und dergleichen für den fraglichen Zeitraum auf die Höhe des Normalsatzes (von heute 7.6 Prozent) angehoben werden. Alternativ dazu könnten sämtliche aktuell dem reduzierten Satz oder dem Sondersatz für Beherbergungsleistungen unterstellten Waren und Dienstleistungen für eine begrenzte Zeitperiode höher besteuert werden. Der Steuersatz sollte dabei nicht über 5 Prozent angehoben werden, damit keine höhere Besteuerung als in der EU erfolgt.⁴ Bei beiden Varianten wäre keine Verfassungsänderung notwendig. Würde neben den reduzierten Sätzen auch der Normalsatz angehoben, bedingte dies eine Änderung von Artikel 130 Bundesverfassung. Gemäss einer Faustregel könnten beispielsweise durch eine lineare Erhöhung aller Mehrwertsteuersätze um 0.1 Prozentpunkte Mehreinnahmen in der Höhe von rund 350

⁴ Gemäss Art. 99 Abs. 1 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem müssen die ermässigten Steuersätze in der EU mindestens 5 Prozent betragen.

Millionen pro Jahr⁵ generiert werden. Im Zusammenhang mit allfälligen Mehrwertsteuererhöhungen ist zu beachten, dass jede Steuersatzänderung beträchtliche Umstellungskosten für die betroffenen Steuerpflichtigen zur Folge hat. Auf jeden Fall müsste die Anpassung der Mehrwertsteuersätze in der noch auszuarbeitenden Vorlage des FHAL eng auf die vom Bundesrat beschlossene Mehrwertsteuerreform abgestimmt werden.

1.4.2.2 Spezialfinanzierung

Wie im vorherigen Kapitel 1.4.2.1 erwähnt, wird der Bundesrat erst nach Abschluss der Verhandlungen (FHAL/WTO) eine Konkretisierung des Konzeptes zur Finanzierung der Begleitmassnahmen vornehmen und dieses den eidg. Räten im Rahmen einer zweiten Botschaft unterbreiten können. Um aber schon vor der Implementierung eines Abkommens eine verbindliche Finanzierungszusage zugunsten der Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft machen zu können, beantragt der Bundesrat die Schaffung einer Spezialfinanzierung. Gemäss Artikel 53 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) liegt eine solche vor, "wenn Einnahmen zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zweckgebunden werden." Die Bildung einer Spezialfinanzierung bedarf dabei gemäss FHG einer gesetzlichen Grundlage im Landwirtschaftsgesetz. Mit diesem Instrument kann die Zweckbindung der Agrarzolleinnahmen zu Gunsten späterer Begleitmassnahmen bereits vor Inkrafttreten des FHAL oder eines neuen WTO-Abkommens ermöglicht werden. Die mit der Spezialfinanzierung verbundene frühzeitige Zweckbindung respektive Mittelreservierung von später benötigten Mitteln dürfte von der Landwirtschaft als positives, vertrauensbildendes Signal des Bundesrates und des Parlaments wahrgenommen werden, die Finanzierung der Begleitmassnahmen im Rahmen einer zweiten Botschaft auch sicherzustellen zu wollen.

Hinter der Option, Agrarzolleinnahmen einer Spezialfinanzierung zuzuführen, stehen folgende Überlegungen: Mit dem weitgehenden Abbau des Grenzschatzes für Agrarprodukte im Zusammenhang mit den Abkommen FHAL und/oder WTO werden die Agrarzolleinnahmen grösstenteils wegfallen und der Bundeshaushalt hat sich daher mittelfristig auf ein entsprechend tieferes Ausgabenniveau einzustellen. Je besser es gelingt, diese Entwicklung zu antizipieren, desto grösser wird der Spielraum für die Finanzierung der Begleitmassnahmen. Würde der strukturelle Überschuss im Bundeshaushalt während der Übergangsphase des FHAL oder eines neuen WTO-Abkommens der Höhe der kumulierten wegfallenden Agrarzolleinnahmen entsprechen, so stünden für die Begleitmassnahmen rund 1.4 Milliarden Franken zur Verfügung, ohne dass andere Aufgabengebiete direkt tangiert wären. Dies gilt unter der Annahme, dass die Agrarzölle über einen Zeitraum von fünf Jahren in gleichmässigen Schritten abgebaut werden.

Die innerhalb des Bundeshaushalts der Spezialfinanzierung zugewiesenen Mittel stehen allerdings nicht unmittelbar zur Finanzierung der Begleitmassnahmen zur Verfügung. Denn bei einer Spezialfinanzierung handelt es sich nicht um einen Spezialfonds ausserhalb des Bundeshaushaltes, mit welchem finanzielle Mittel gewissermassen "vorgesparrt" werden könnten. Einen solchen lehnt der Bundesrat aus den in Ziffer 1.4.2.3 aufgeführten Gründen ab. Eine Spezialfinanzierung gemäss

⁵ Dieser Wert bezieht sich auf das Jahr 2012 und erhöht sich pro Jahr annähernd im Umfang des nominalen BIP-Wachstums

Finanzhaushaltsgesetz entspricht vielmehr einer Mittelreservierung von Bundeseinnahmen zugunsten eines klar spezifizierten Zwecks. Werden, wie im Fall der Begleitmassnahmen, Agrarzolleinnahmen zweckgebunden, so hat dies zur Folge, dass sich die reservierten Beträge in der Bilanz des Bundes über die Jahre hinweg in einem so genannten zweckgebundenen Fonds im Eigenkapital des Bundes aufsummieren. Die Höhe der Zweckbindung reduziert sich dann ab dem Zeitpunkt, in dem mit der finanzierungswirksamen Ausrichtung der Zahlungen für die Begleitmassnahmen begonnen wird. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, dass durch die Bildung einer Zweckbindung die Mittel lediglich "angeschrieben" werden. Die Frage der entsprechenden jährlichen Finanzierung der Begleitmassnahmen ist somit nicht automatisch gelöst. Die Finanzierung muss in jedem Fall im Rahmen der jährlichen Budget- und Finanzplanbereinigung auf der Basis der Vorgaben der Schuldenbremse sichergestellt werden.

Gemäss Rechnungslegung des Bundes werden Spezialfinanzierungen je nach Höhe des Handlungsspielraumes als zweckgebundene Fonds im Eigenkapital oder im Fremdkapital unter den Passiven der Bundesbilanz bilanziert. Damit wird eine Verbindlichkeit des Bundes gegenüber der betreffenden Aufgabe zum Ausdruck gebracht.

Die zweckgebundenen Mittel wären im Eigenkapital zu bilanzieren, wenn zu gegebener Zeit in der entsprechenden Gesetzesgrundlage betreffend Art, Umfang und Zeitpunkt der Ausrichtung der Begleitmassnahmen ein gewisser Spielraum gewährt würde. Spezialfinanzierungen im Eigenkapital haben den Charakter von zweckgebundenen Reserven. Die Bildung und auch die jährliche Veränderung der Bestände dieser so genannten zweckgebundenen Fonds werden nicht über die Erfolgsrechnung gebucht, sondern im Eigenkapitalnachweis in der Staatsrechnung offen gelegt. Für die Bildung der Spezialfinanzierung wären somit im Rahmen der jährlichen Budgetierung keine Kredite in der Erfolgsrechnung zu beschliessen.

Beabsichtigt der Gesetzgeber hingegen eine detaillierte Regelung zur Ausrichtung der Begleitmassnahmen (Art, Umfang, Zeitpunkt), so wären die entsprechenden zweckgebundenen Mittel ins Fremdkapital des Bundes aufzunehmen. Im Gegensatz zur Einlage ins Eigenkapital hätte die Bilanzierung im Fremdkapital eine Belastung der Erfolgsrechnung mit einem nicht-finanzierungswirksamen Aufwand zur Folge. Damit würde der Verbindlichkeit des Bundes gegenüber der Spezialfinanzierung Rechnung getragen. Zum Zeitpunkt der Auszahlung der Begleitmassnahmen würde der Erfolgrechnung im Gegenzug ein entsprechender nicht-finanzierungswirksamer Ertrag gutgeschrieben, womit die Höhe der Verbindlichkeiten des Bundes im selben Umfang abnehmen würde.

Zur Bildung der Spezialfinanzierung sind folglich ausschliesslich Bilanzbuchungen (Eigenkapital) oder nicht-finanzierungswirksame Kreditbeschlüsse (Fremdkapital) notwendig. Da im Gegensatz zu einer klassischen Fondslösung keine eigene Kasse mit Mitteln geäufnet wird, werden die Finanzierungsrechnung des Bundes und somit auch die Vorgaben der Schuldenbremse von der Schaffung der Spezialfinanzierung nicht betroffen sein.

Sollte nach Abschluss des Unterstützungsprogramms für die Landwirtschaft ein Restbetrag in der Spezialfinanzierung verbleiben oder würden die Mittel wegen Nichtzustandekommens des Abkommens nicht benötigt, wären die restlichen zweckgebundenen Mittel in der Bundesbilanz aufzulösen und wieder für die allgemeinen Bundesaufgaben freizugeben. Die Bilanzierung im Eigenkapital könnte mit

einer Bilanzbuchung aufgehoben werden. Im Falle einer Verbuchung im Fremdkapital wäre in Analogie zur Bildung der Position im Fremdkapital eine nicht-finanzierungswirksame Verbuchung über die Erfolgsrechnung notwendig.

Gegenwärtig lassen sich zum Umfang und zur Ausgestaltung der Begleitmassnahmen sowie zum Zeitpunkt der Ausrichtung keine präzisen Aussagen machen. Diese Aspekte werden nach Abschluss der Verhandlungen zu definieren sein. Folglich kommt für die erste Phase der Reservierung der Mittel vor Ratifikation der Abkommen und entsprechenden Beschlüssen über die Begleitmassnahmen eher die Bilanzierung im Eigenkapital in Frage.

1.4.2.3 Geprüfte und nicht weiter zu verfolgende Finanzierungsoptionen

Neben der ausserordentlichen Finanzierung, für welche die Voraussetzungen gemäss Kapitel 1.4.2.1 nicht erfüllt sind, könnte auch die Möglichkeit der Schaffung eines Spezialfonds gemäss Art. 52 des Finanzhaushaltgesetzes sowie eine entsprechende Finanzierung der Begleitmassnahmen über einen solchen Fonds zur Diskussion gestellt werden. Mit der Errichtung eines Spezialfonds wäre eine Vorfinanzierung der Ausgaben möglich. Dem Spezialfonds könnte beispielsweise bereits vor Inkrafttreten des FHAL oder eines WTO-Abkommens ein jährlicher Beitrag aus allgemeinen Bundesmitteln im Umfang der Agrarzolleinnahmen überwiesen werden. Dem allgemeinen Bundeshaushalt würden in den Jahren der Fondsäufnung entsprechend weniger Mittel zur Verfügung stehen. Um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können, hätten entsprechende Kompensationen in den verschiedenen Aufgabengebieten des Bundes zu erfolgen. Damit würden von anderen Aufgabengebieten zu einem Zeitpunkt "Sparopfer" abverlangt, da das Zustandekommen eines FHAL/WTO noch nicht gesichert ist. Zudem spricht sich der Bundesrat gegen die Schaffung eines solchen Spezialfonds aus, da die bisher gemachten Erfahrungen nahe legen, dass derartige Fonds den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Bundes zu stark einschränken. Da die Mittelverwendung über Spezialfonds nicht mehr der Kreditbewilligung durch die eidg. Räte untersteht, schaffen solche Regelungen zudem einen Anreiz zu übermässigem Mittelverbrauch. Es besteht auch das nicht zu unterschätzende Risiko, dass der Spezialfonds nach Ablauf seiner ursprünglichen Zweckbestimmung nicht aufgehoben, sondern umgenutzt und für andere Aufgaben weiter verwendet würde. Eine solche Perpetuierung von Sonderfinanzierungen ausserhalb des Bundeshaushalts gilt es nicht zuletzt im Hinblick auf die Budgethoheit der eidg. Räte zu vermeiden. Im Weiteren beeinträchtigen Fonds die Transparenz und Steuerbarkeit der Bundesfinanzen. Aus den genannten Gründen lehnt der Bundesrat die Konstituierung eines Spezialfonds zur Finanzierung der Begleitmassnahmen ab.

1.4.3 Fazit

Um den übergeordneten finanzpolitischen Zielen des ausgeglichenen Bundeshaushaltes und auch der Stabilisierung der Verschuldung gerecht zu werden, soll die Finanzierung von Begleitmassnahmen in Milliardenhöhe über den ordentlichen Haushalt erfolgen. Dabei sind die Belastungen des Haushalts zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse zeitlich über eine mehrjährige Periode zu verteilen.

1.5.2 Auswirkungen des FHAL und des WTO-Abkommens auf die Zolleinnahmen

Tabelle 3 zeigt eine Übersicht über die Agrarzolleinnahmen im Durchschnitt der Jahre 2006 - 2007. Es handelt sich um Nettoeinnahmen, bei denen die Rückerstattungen an die Unternehmen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten⁶ sowie des aktiven Veredelungsverkehrs nach Artikel 12 des Zollgesetzes berücksichtigt⁷ sind.

Tabelle 3: Schätzung der Netto-Agrarzolleinnahmen⁸ (nach Rückerstattung für Veredelungsverkehr und Revers) im Durchschnitt der Jahre 2006 – 2007 (CHF/Jahr)

Herkunft importierte Produkte EU / ausserhalb EU	Bereich	Zolleinnahmen vor Abbau	Mindereinnahmen bei WTO-Abkommen (aktuelle Verhandlungsbasis)
Ausserhalb EU	Ackerkulturen	22 374 801	- 14 102 705
	Fleisch und Eier	17 851 082	- 6 930 232
	Verarbeitete Agrarerzeugnisse	2 871 978	- 1 244 022
	Milch und Milchprodukte	643 979	- 371 923
	Spezialkulturen und Weinwirtschaft	45 529 580	- 23 503 775
	Tierzucht	48 602	- 18 059
	übrige Produkte (nicht zugeteilt)	9 637 561	- 5 319 934
Summe ausserhalb EU		98 957 581	- 51 490 649
EU	Ackerkulturen	121 388 749	- 76 268 942
	Fleisch und Eier	67 439 059	- 36 096 065
	Verarbeitete Agrarerzeugnisse	26 773 738	- 11 089 565
	Milch und Milchprodukte	21 014 389	- 13 209 793
	Spezialkulturen und Weinwirtschaft	188 684 107	- 96 903 626
	Tierzucht	189 635	- 79 460
	übrige Produkte (nicht zugeteilt)	88 732 601	- 49 157 861
Summe EU		514 222 277	- 282 805 312
Total		613 179 858	- 334 295 961

Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und Eidg. Zollverwaltung (EZV)

Die Agrarzolleinnahmen sind nach den einzelnen Produktionssektoren aufgeschlüsselt. Sie werden auf den Einfuhren aus der Europäischen Union und aus Ländern ausserhalb der EU erhoben. In der Kolonne «Zolleinnahmen vor Abbau» sind die jährlichen Zolleinnahmen aufgeführt, die sich nach einem Durchschnittswert der

⁶ „Schoggigesetz“; SR 632.111.72

⁷ ZG; SR 631.0

⁸ Definition der Agrarprodukte gemäss WTO: Zollpositionen der Kap. 1-24 ohne 03 (Fische), 0509 (Meerschwämme), 1504 (Fette und Öle von Fischen und Meeressäugetieren), 1603-1605 (Fischzubereitungen) 2301.20 (Mehl, Pulver und Agglomerate von Fischen); aus den Kapiteln 25 à 97 folgende Nummern: 2905.43/44 (Mannit, Sorbit), 3301 (Etherische Öle), 3501 - 3505 (Kaseine, Albumine, Gelatine, Peptone, Dextrine), 3809.10 (Div. Zubereitungen auf der Grundlage von Stärke), 3823.70 (Techn. Fettalkohole), 4101 - 4103 (Rohe Häute und Felle), 4301 (Rohe Pelzfelle), 5001 - 5003 (Grègeseide, Seidenabfälle, Kokons), 5101 - 5103 (Wolle, Tierhaare weder kardiert noch gekämmt, Abfälle), 5201 - 5203 (Baumwolle höchstens kardiert oder gekämmt, Abfälle), 5301 (Flachs) und 5302 (Hanf)

Jahre 2006–2007 berechnen. Sie betragen bei den Erzeugnissen aus der Europäischen Union 514 Millionen Franken und bei den Produkten aus Nicht-EU-Ländern 99 Millionen Franken, womit sich eine Gesamtsumme von 613 Millionen Franken ergibt.

In der Kolonne «Mindereinnahmen bei WTO-Abkommen» sind die Verluste an Zolleinnahmen aufgeführt, die auf Grund der in der WTO laufenden Gespräche (Modalitätenentwurf des Botschafters Crawford Falconer vom 19. Mai 2008) berechnet wurden. Dabei wurde die gegenwärtig zur Verhandlung stehende Zollabbauformel auf die «Zolleinnahmen vor Abbau» angewandt. Die Zolleinbussen auf den Waren aus Ländern ausserhalb der EU liegen bei 51 Millionen Franken und auf Erzeugnissen aus der Europäischen Union bei 283 Millionen Franken. Insgesamt belaufen sich die Mindereinnahmen auf 334 Millionen Franken, was rund 54 % der gegenwärtig erhobenen Zölle ausmacht.

In dieser Berechnung nicht berücksichtigt ist die bei den WTO-Verhandlungen von Exportländern gestellte Forderung, die Zölle innerhalb der WTO-Zollkontingente vollständig abzuschaffen. Dieser Punkt ist beim derzeitigen Verhandlungsstand noch offen. Sollte das Schlussabkommen eine solche Verpflichtung enthalten, wäre mit zusätzlichen Einbussen in der Höhe von ungefähr 100 Millionen zu rechnen, womit sich ein Gesamtverlust von 441 Millionen Franken bzw. 72 % der gegenwärtigen Zölle ergäbe.

Tabelle 4 zeigt, wie sich die im Rahmen der AP 2011 getroffenen Entscheidungen und die Umsetzung des Agrarabkommens CH-EU auf die Zolleinnahmen auswirken. Der für die Jahre 2008 und 2009 erwartete Einnahmenrückgang ist durch die Senkung der Zölle auf die Getreide- und Futtermittelfuhren sowie durch die letzte Liberalisierungsetappe des Käsehandels mit der Europäischen Union bedingt.

Tabelle 4: Rückgang der Zolleinnahmen infolge Umsetzung der AP 2011 und des Agrarabkommens CH-EU

Jahr	Mittel 06-07(Mio.)	2008 (Mio.)	2009 (Mio.)	2010 (Mio.)	2011 (Mio.)
EU-Herkunft	514	492	465	465	465
Nicht-EU-Herkunft	99	95	90	90	90
TOTAL	613	587	555	555	555

Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich die zeitliche Abfolge des FHAL und eines Abschlusses der WTO-Verhandlungen noch nicht bestimmen. Aus diesem Grund wurden zwei Beispielszenarien gewählt (vgl. Ziffer 1.3):

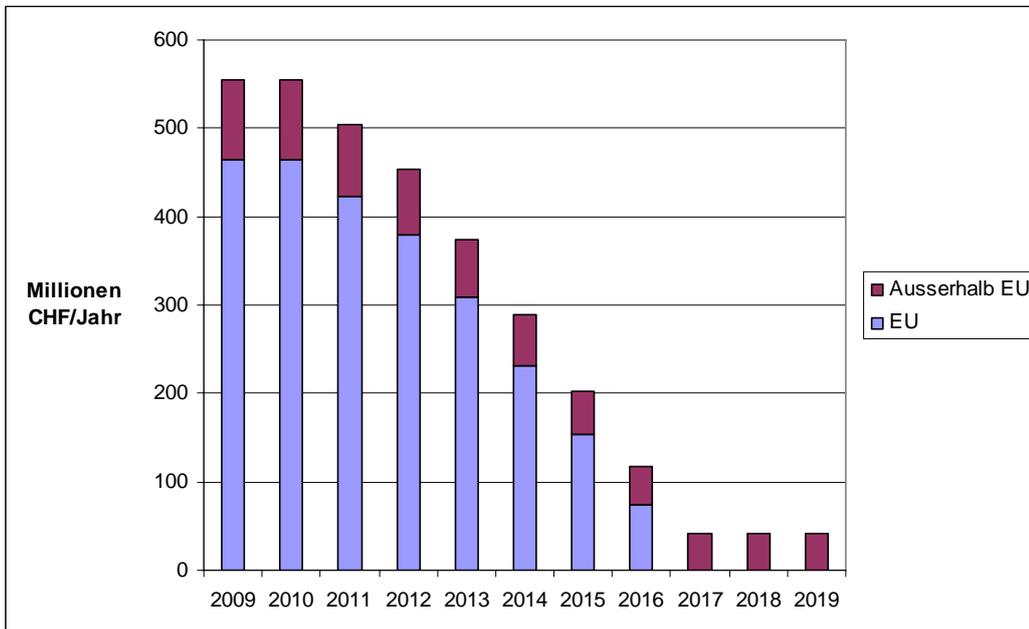
Beim ersten Szenario wird ein WTO-Abkommen ab dem Jahr 2011 und das FHAL ab 2012 umgesetzt, wobei in beiden Fällen eine fünfjährige Übergangsphase gilt. Beim zweiten Szenario beginnt das FHAL im Jahr 2013, und die Umsetzung eines WTO-Abkommens erfolgt ab 2014; auch hier dauert die Übergangsphase fünf Jahre. Im Vergleich zum Szenario 1 räumt das Szenario 2 den Abkommen eine umgekehrte Priorität ein. Es ergibt sich im Weiteren eine zeitliche Verschiebung bei den Aus-

wirkungen der Abkommen, da deren Beginn auf einen späteren Zeitpunkt angesetzt ist.

Bei beiden Szenarien belaufen sich die Agrarzolleinnahmen vor der Umsetzung des FHAL und eines neuen WTO-Abkommens auf 555 Millionen Franken (vgl. Tabelle 4). Während einer fünfjährigen Übergangsphase wurde eine lineare Senkung der Zölle bei gleich bleibenden Einfuhrmengen vorgenommen. Der untere Grenzwert wird am 1. Januar des sechsten Jahres erreicht. Die Zölle auf Produkten aus der Europäischen Union werden schrittweise auf Null gesetzt. Die Zölle auf Erzeugnissen aus Ländern ausserhalb der EU werden schrittweise nach den Vorgaben der WTO abgebaut. Wenn die volle Wirkung des FHAL und des WTO-Abkommens eintritt, werden die Zölle auf den Agrargütern und Lebensmitteln nur noch bei 42 Millionen Franken liegen bzw. 8 Prozent der vor der Implementierung der beiden Abkommen erhobenen Zölle ausmachen.

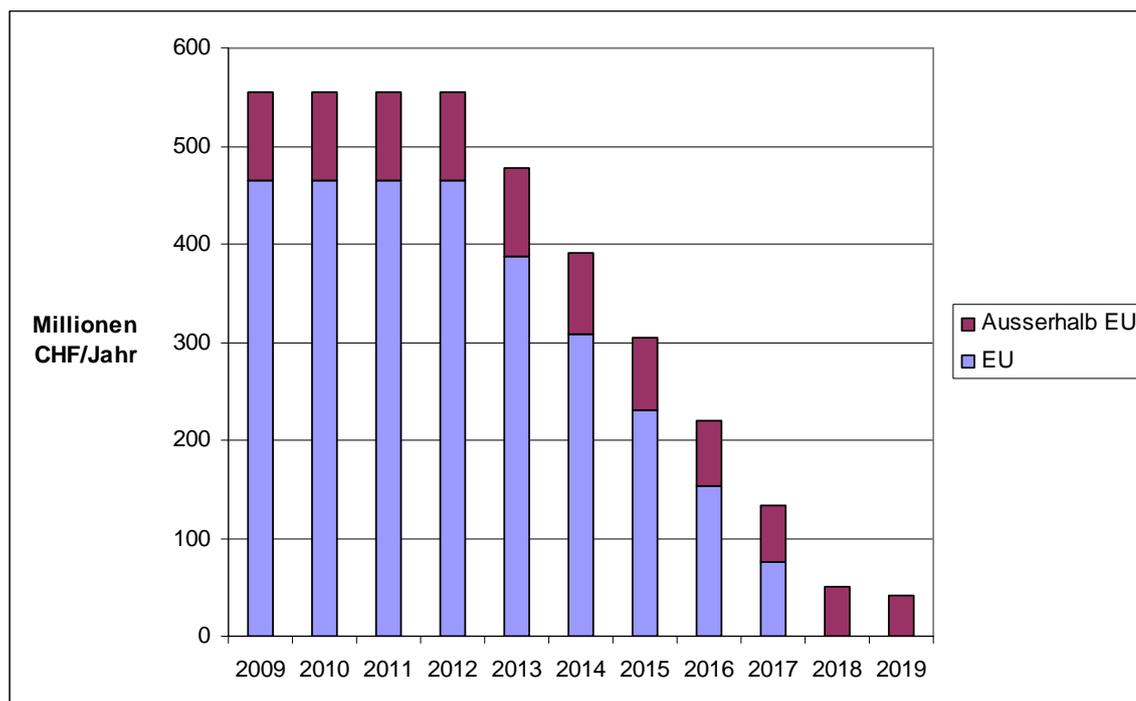
Die Endbeträge sind in Szenario 2 dieselben wie in Szenario 1 mit dem einzigen Unterschied, dass die Untergrenze zwei Jahre später erreicht wird und dass sich der WTO-Abschluss auf die 2011 und 2012 erhobenen Zölle auf Produkten aus der EU nicht auswirkt. In Abbildung 2 ist der erwartete Rückgang der Zolleinnahmen nach Szenario 1 dargestellt. Abbildung 3 zeigt die erwarteten Zollmindereinnahmen nach Szenario 2.

Abbildung 3: Abnahme der Netto-Agrarzolleinnahmen nach Szenario 1



NB: Die Einfuhrzölle auf Erzeugnissen aus der EU erfahren mit Inkrafttreten des WTO-Abkommens bereits 2011 eine Reduktion.

Abbildung 4: Abnahme der Netto-Agrarzolleinnahmen nach Szenario 2



1.5.3 Zolleinnahmen und Finanzierung der Begleitmassnahmen

Nach verschiedenen im Vorfeld durchgeführten Studien hat ein Freihandelsabkommen Folgen für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft. Die gesamtwirtschaftlichen Effekte sind eindeutig positiv zu bewerten. Für den Agrarsektor bringt die Verschärfung des Wettbewerbs indessen Anpassungskosten mit sich. Um dieser Herausforderung zu begegnen, sind Begleitmassnahmen vorgesehen. Die dafür benötigten Finanzmittel liegen in Milliardenhöhe. Die Gelder müssten über eine vergleichsweise kurze Zeitspanne nach Inkrafttreten des Abkommens (Umsetzungsphase) verteilt werden. Mit der vorgängigen Schaffung einer Spezialfinanzierung im Sinne von Artikel 53 FHG wird an die betroffenen Kreise das positive Signal ausgesendet, dass der Bund bereit ist, während einer Übergangsphase die Liberalisierung des Agrarhandels über eine spezifische Unterstützung wirtschaftlich und sozial abzufedern. Allerdings gelten zum Zeitpunkt der Auszahlung die Vorgaben der Schuldenbremse, und die Aufwendungen müssen entweder über Mehreinnahmen oder über Minderausgaben kompensiert werden.

Die Art und das Ausmass der Begleitmassnahmen sind noch nicht genau festgelegt. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertreter der wichtigsten interessierten Kreise eingesetzt und diese damit beauftragt, konkrete Begleitmassnahmen auszuarbeiten. Im Mai 2009 wird die Arbeitsgruppe entsprechende Vorschläge unterbreiten. Der vorliegende Bericht geht daher weder auf die konkrete Ausgestaltung dieser Massnahmen noch auf den Finanzbedarf ein, der sich erst nach Abschluss der Verhandlungen näher beziffern lässt. Gegebenenfalls muss parallel zur Ratifizierung der Abkommen eine gesetzliche Grundlage verabschiedet werden.

Tabelle 5 und 6 geben eine Übersicht über die Zolleinnahmen, die für die Finanzierung von Begleitmassnahmen reserviert werden könnten. In Tabelle 5 wurde das Szenario 1 übernommen, nach welchem das WTO-Abkommen 2011 und das FHAL 2012 in Kraft tritt. In beiden Fällen beträgt die Übergangsphase fünf Jahre.

Tabelle 5: Zolleinnahmen nach Szenario 1, die reserviert werden sollen (WTO 2011–2016, FHAL 2012–2017) [Mio. CHF]

Jahr	Total Einnahmen (Mio.)	Einnahmen EU (Moi.)	Einnahmen ausserhalb EU (Mio.)	Kumulierte Zolleinnahmen, die reserviert werden können (Mio.)
2009	555	465	90	555
2010	555	465	90	1 110
2011	504	422	82	1 614
2012	453	379	74	2 067
2013	375	309	66	2 442
2014	289	231	58	2 731
2015	203	153	50	2 934
2016	117	75	42	3 051
2017	42	0	42	3 093
2018	42	0	42	-----
2019	42	0	42	-----

Wie aus der Kolonne «Kumulierte Zolleinnahmen, die reserviert werden können» ersichtlich ist, klettern die verfügbaren Mittel zunächst schnell in die Höhe, bevor sie sich infolge der Umsetzung des WTO-Abkommens und des FHAL sowie der damit einhergehenden Verringerung der jährlichen Zolleinnahmen auf einem stabilen Niveau einpendeln. Wird 2009 als Ausgangsjahr genommen, betragen die Mittel, die sich bis 2017, dem letzten Übergangsjahr der Umsetzung des WTO-Abkommens und des FHAL aufsummieren, rund 3,1 Milliarden Franken.

Tabelle 6 bezieht sich auf das Szenario 2, nach welchem das FHAL 2013 und das WTO-Abkommen 2014 in Kraft tritt. In beiden Fällen gilt eine fünfjährige Übergangsperiode. Im Vergleich zum Szenario 1 beginnt das Szenario 2 später, was sich in den kumulierten Agrarzolleinnahmen niederschlägt. Mit 2009 als Ausgangsjahr belaufen sich die für die Finanzierung der Begleitmassnahmen verfügbaren Mittel 2019 bzw. im letzten Übergangsjahr der Umsetzung des WTO-Abkommens und des FHAL auf rund 3,8 Milliarden Franken.

Tabelle 6: Restliche Zolleinnahmen nach Szenario 2, die reserviert werden sollen (FHAL 2013–2018, WTO 2014–2019) [Mio. CHF]

Jahr	Total Einnahmen (Mio.)	Einnahmen EU (Mio.)	Einnahmen ausserhalb EU (Mio.)	Kumulierte Zolleinnahmen, die reserviert werden können (Mio.)
2009	555	465	90	555
2010	555	465	90	1 110
2011	555	465	90	1 665
2012	555	465	90	2 220
2013	477	387	90	2 697
2014	391	309	82	3 088
2015	305	231	74	3 393
2016	219	153	66	3 612
2017	133	75	58	3 745
2018	50	0	50	3 795
2019	42	0	42	3 837

Wie aus diesen Berechnungen hervorgeht, können dank der Reservierung der Einnahmen aus den Einfuhrzöllen auf Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln der Finanzierung von Begleitmassnahmen bedeutende und unter Umständen auch ausreichende Mittel zugeführt werden. Die definitiv den Begleitmassnahmen zugewiesenen Gelder sollen an dieser Stelle jedoch nicht vorweggenommen werden. Es ist indes wichtig, dass die Agrarzolleinnahmen ab dem Jahr 2009 reserviert werden, da diese nach Umsetzung der Abkommen einen raschen Rückgang erfahren.

2 Erläuterungen zu der neuen Gesetzesbestimmung

Der Entwurf zur neuen Bestimmung regelt die Zweckbindung der Einnahmen aus den Einfuhrzöllen auf Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln. Deshalb wird er in den 3. Abschnitt *Einfuhr* des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) als Artikel 19a aufgenommen.

Absatz 1

Der Bundesrat schlägt die Einführung einer neuen gesetzlichen Grundlage vor, um jährlich einen Betrag zu reservieren und ihn kumuliert als zweckgebundenen Fonds im Eigenkapital auszuweisen. Es handelt sich um eine Spezialfinanzierung nach Artikel 53 Absatz 1 des FHG. Die Höhe soll jährlich den bis zum Jahresende summierten Einnahmen aus den Einfuhrzöllen auf Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln in den Jahren 2009-2016 entsprechen. Diese Einnahmen fliessen aber weiterhin in die allgemeine Bundeskasse und nicht in einen Spezialfonds. Sie werden mittel- bis längerfristig substantziell reduziert bzw. abgeschafft. Insbesondere mit Inkrafttreten

des FHAL und/oder eines neuen WTO-Abkommens werden sich diese Finanzmittel deutlich verringern (vgl. Ziffer 1.5). Der Bundeshaushalt muss deshalb künftig auch ohne diese Einnahmen ins Gleichgewicht gebracht werden. Weil keine zeitlich unbefristete Massnahme statuiert werden soll, wurde die Zweckbindung auf 8 Jahre begrenzt. Sie ist gezielt auf die heute bestimmbareren, konkreten Abkommen ausgerichtet.

Als Agrarerzeugnisse und Lebensmittel gelten grundsätzlich die Einfuhren unter den Kapiteln 1-24 des Zolltarifs. Die detaillierte Abgrenzung zu den übrigen Einfuhren soll gleich wie bei der Definition der Agrarprodukte in der WTO vorgenommen werden (siehe Kapitel 1.5). Nicht hinzugezählt werden die Garantiefondsbeiträge zur Finanzierung der Pflichtlagerhaltung. Die zurückerstatteten Zolleinnahmen (Veredlungsverkehr, Revers) werden von den Bruttozolleinnahmen ebenfalls in Abzug gebracht.

Absatz 2

Die reservierten und zweckgebundenen Mittel sollen nur für Begleitmassnahmen eingesetzt werden. Aus heutiger Sicht lässt sich noch nicht abschätzen, welches der beiden genannten Abkommen zuerst in Kraft treten wird. Aus diesem Grund werden beide Varianten der Umsetzung genannt. Wie bereits weiter oben dargelegt, würden diese beiden Abkommen keine kumulativen, sondern eher ergänzende Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Sektoreinkommen haben. Die Konkretisierung der Begleitmassnahmen wird der Bundesrat dem Parlament mit der Umsetzung der erwähnten Abkommen zu gegebener Zeit vorschlagen.

Absatz 3

Sollten die Abkommen nicht zustande kommen oder abgelehnt werden, würde die Spezialfinanzierung über eine entsprechende Verbuchung in der Bundesbilanz aufgelöst. Dasselbe Vorgehen trifft auch auf einen allfälligen Restbetrag zu, wenn sich die für die Begleitmassnahmen benötigten Mittel geringer als die dafür bereitgestellten Gelder erweisen sollten. Der Bundesrat wird rechtzeitig über den Abschluss der Verhandlungen und über das Datum der Auflösung der Spezialfinanzierung entscheiden. Sollten die beiden Abkommen erst nach 2016 umgesetzt werden, muss eine allfällige Weiterführung der Zweckbindung ab 2017 wiederum auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Absatz 4

Der anfallende Finanzierungsbedarf und das Datum der Mittelvergabe können erst dann mit Sicherheit bestimmt werden, wenn die Umsetzung der Abkommen erfolgt. Die mit der Schuldenbremse konforme Finanzierung von Begleitmassnahmen über temporäre Mehreinnahmen oder über eine Kompensation durch Minderausgaben in anderen Bereichen ist mit Artikel 19a nicht sichergestellt. Sowohl zur Herkunft und Höhe der Bundesmittel als auch zur Ausgestaltung der Begleitmassnahmen wird der Bundesrat dem Parlament zusammen mit der Umsetzung der entsprechenden Abkommen eine Vorlage unterbreiten.

Kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Spezialfinanzierung zu hoch dotiert ist, kann er die Zweckbindung der Mittel entsprechend reduzieren.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Diese Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Sie soll gegenüber der Landwirtschaft signalisieren, dass der Bund bereit ist, für angemessene Begleitmassnahmen die notwendigen Bundesbeiträge einzusetzen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Verhandlung eines Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Agrar- und Ernährungssektor ist Gegenstand der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011 (BBl 2008...). Sie ist unter dem Ziel 13 betreffend die Konsolidierung der Beziehungen zur EU aufgeführt. Wie der Bundesrat festhält, würde sich die vollständige Grenzöffnung auf die Einkommen der Bauernfamilien und der Beschäftigten im Agrar- und Ernährungssektor auswirken. Demzufolge wäre eine sozialverträgliche Weiterentwicklung nur über die Bereitstellung von Begleitmassnahmen gewährleistet, deren Finanzierung sichergestellt ist. Zu diesem Zweck schlägt der Bundesrat vor, eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Bildung einer Spezialfinanzierung ermöglicht.

Nach der Legislaturplanung ist ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde eine weitere Zielsetzung. Es sind ebenfalls Begleitmassnahmen vorgesehen, damit die landwirtschaftlichen Betriebe die neuen Herausforderungen, die sich angesichts einer grösseren Marktöffnung stellen, ohne soziale Brüche bewältigen können.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegende Änderung des LwG stützt sich auf Artikel 104 BV: „Ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe der Landwirtschaft und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit fördert der Bund die bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe. [...] Er setzt dafür zweckgebundene Mittel aus dem Bereich der Landwirtschaft und allgemeine Bundesmittel ein“. Auf dieser Grundlage kann der Bund Begleitmassnahmen finanzieren. Die genannte Zielsetzung wird in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c des LwG konkretisiert, wonach der Bund für eine sozialverträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft zu sorgen hat.

5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit dem Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich wird ein grosser Schritt auf dem Weg zur Liberalisierung der Agrarmärkte vollzogen und die von der WTO und der OECD gewünschte Richtung eingehalten. Ein FHAL entspricht auch der Absicht in der Evolutivklausel des Agrarabkommens zwischen der Schweiz und der EU von 1999. Es wird über den Abbau des Grenzschutzes zu einer Reduktion der gesamten Agrarstützung führen, wie dies bei einem neuen WTO-Abkommen der Fall sein wird. Da die Begleitmass-

nahmen zeitlich befristet sind und die Erleichterung des Anpassungsprozesses zum Ziel haben, dürfte diese vorübergehende Unterstützung den Anforderungen der Green Box der WTO genügen.

5.3 Ausgabenbremse

Durch die Schaffung einer Gesetzesgrundlage für eine Spezialfinanzierung werden keine direkten neuen Subventionsbestimmungen geschaffen, welche neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen nach sich ziehen. Aus diesem Grund ist der vom Bundesrat unterbreitete neue Gesetzesartikel im Landwirtschaftsgesetz (Art. 19a LwG) nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen.

