

**Die Beziehungen zwischen dem Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, dem Freihandelsabkommen von 1972 und dem Abkommen über die Landwirtschaft von 1999**

**Andreas R. Ziegler\***

**Inhaltsverzeichnis**

<b>A. Übersicht .....</b>	<b>2</b>
<b>B. Bestehende bilaterale und regionale Abkommen im Landwirtschaftsbereich .....</b>	<b>3</b>
a) Die Landwirtschaft im FHA Schweiz - EWG vom 22. Juli 1972 .....	3
b) Das Protokoll Nr. 2 zum FHA Schweiz - EWG vom 22. Juli 1972 .....	4
c) Das Abkommen über die Landwirtschaft vom 21. Juni 1999 .....	5
d) Weitere Landwirtschaftsabkommen der Schweiz .....	6
<b>C. Relevanz des Abkommens über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse.....</b>	<b>8</b>
a) Formale Abgrenzung zu den bestehenden Abkommen .....	8
b) Inhaltliche Abgrenzung.....	8
<b>D. Rechtliche Folgen des Abkommens für die Schweiz.....</b>	<b>9</b>
a) Internationales Recht.....	9
b) Innerstaatliches Recht .....	10

---

\* Dr. rer. publ. et lic iur., LL.M., Professor an der Universität Lausanne.

## A. Übersicht

Im Rahmen der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz stellte der Handel mit Landwirtschaftsgütern und verarbeiteten Landwirtschaftsgütern spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg stets eine besondere Herausforderung dar.<sup>1</sup> Dieses Problem stellte sich zwar historisch keineswegs nur für die Schweiz, aber aufgrund der historischen Entwicklung und der Wahrnehmung des landwirtschaftlichen Sektors hierzulande sind in der Schweiz bis heute besonders weitgehende Schutzanstrengungen zur Erhaltung der bestehenden Struktur getroffen worden. Diese Haltung zeigt entsprechende Auswirkungen auf die Aussenwirtschaftspolitik, indem Zollmassnahmen für den Agrarschutz eingesetzt werden. 70 % der Zolleinnahmen des Bundes stammen aus der Einfuhr von Agrarprodukten.<sup>2</sup>

Im Rahmen der Gründung der EFTA<sup>3</sup> 1960 war von Anfang an bewusst auf die vollständige Integration der Landwirtschaftsprodukte in die geplante Freihandelszone verzichtet worden.<sup>4</sup> Dabei wurden unverarbeitete Landwirtschaftsprodukte praktisch gänzlich vom Geltungsbereich des Abkommens ausgeschlossen, während für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte (jetzt als landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse bezeichnet)<sup>5</sup> die Aufrechterhaltung des Schutzes der dabei verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte angestrebt wurde.<sup>6</sup> Dieses Modell sollte bei der Schaffung einer Freihandelszone der EFTA-Staaten mit der Europäischen Gemeinschaft 1972 beibehalten werden.<sup>7</sup> Mit der Zeit wurden gewisse erweiterte Konzessionen im Bereich der Landwirtschaft zwischen der Schweiz und ihren europäischen Handelspartnern erreicht, ohne dass dabei je eine volle Integration angestrebt worden wäre.<sup>8</sup>

Selbst im Rahmen der EWR-Verhandlungen wurde eine Übernahme der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik der EG und der Freihandel mit Landwirtschaftsprodukten und verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten nicht angestrebt.<sup>9</sup> Interessant hierzu ist insbesondere auch ein Urteil des EFTA-Gerichtshofs vom 25. Februar 2005, in dem es diesbezüglich heisst:

„The Court notes that the scope of the EEA Agreement differs from the EC Treaty with regard to its coverage of agricultural and fishery products. The EEA Agreement takes the approach of excluding the bulk of agricultural products from its product coverage. ... A main category of products listed in Chapters 1 to 24 of the Harmonized System are agricultural products (including wine). The underlying reason for excluding these products from the general scope of the EEA Agreement must be that the Contracting Parties wished to maintain the freedom to decide on their respective regulations unaffected by the rules contained in the EEA Agreement unless otherwise specified...”<sup>10</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die regelmässig erscheinenden Landwirtschaftsberichte des Bundesrates, BLW und EDMZ, Bern (verschiedene Jahre) oder RUDOLF HORBER, Landwirtschaftspolitik in Nicht-EG-Ländern am Beispiel der Schweiz, in: Chance Landwirtschaft, Wege und Perspektiven für die neunziger Jahre, Wien 1988, S. 273 ff.

<sup>2</sup> Vgl. KARL WEBER, 4.1.9 Kommentar Agrarerzeugnisse, in Handelskammer Schweiz – EG (Hrsg.), Die Beziehungen Schweiz - EG, Loseblattordner, Juni 1990, S. 2.

<sup>3</sup> Vgl. Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (mit Anhängen, Schlussakte und Erkl.) (EFTA) (SR 0.632.31), Inkrafttreten: 3. Mai 1960; dazu u.a. ROLAND MAURHOFER, Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960 – Zwischen Kooperation und Integration, Bern, 2001.

<sup>4</sup> Art. 21 EFTA-Konvention von 1960.

<sup>5</sup> In der deutschen Übersetzung der neuen EFTA-Konvention (Vaduz-Konvention) findet man auch den Begriff „aus landwirtschaftlichen Rohstoffen verarbeiteten Erzeugnisse“, vgl. Art. 8 des Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), oben Fn. 3.

<sup>6</sup> Protokoll Nr. 2 vom 22. Juli 1972 über Waren, für die zur Berücksichtigung der Preisunterschiede bei den darin verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen eine Sonderregelung gilt (SR 0.632.401.2), Inkrafttreten 1. Januar 1973.

<sup>7</sup> Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (mit Anhängen und Briefwechseln) (FHA Schweiz - EWG) (SR 0.632.401), Inkrafttreten: 1. Januar 1973. Dazu insbesondere Handelskammer Schweiz – EG (Hrsg.), Die Beziehungen Schweiz - EG, oben Fn. 2.

<sup>8</sup> Vgl. unten Fn. 24 und 25.

<sup>9</sup> Vgl. die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1 ff.

<sup>10</sup> Urteil E4/04 Advisory Opinion issued 25 February 2005 pursuant to request by Markedsrådet by decision of that court of 7 July 2004 in the case of Pedicel AS v Sosial- og helsedirektoratet, Rz 24f.

Während sich die Schweiz aufgrund ihres Beitrittsprotokolls zum GATT<sup>11</sup> von 1966 die Anwendung ihrer damaligen Agrargesetzgebung vorbehalten konnte, hat seit Beginn der neunziger Jahre aufgrund des weltwirtschaftlichen Umfelds allgemein ein verstärkter Druck zur Öffnung des schweizerischen Marktes für Landwirtschaftsgüter eingesetzt. Diese Entwicklung hält gegenwärtig im Rahmen der Do-ha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) an. Aufgrund des Anliegens, zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern bessere Exportmöglichkeiten für ihre Agrarprodukte zu verschaffen, gerät das bestehende Instrumentarium der Schweiz im Agrarschutz unter zunehmenden Druck.

Die praktisch gänzliche Ausklammerung der Landwirtschaftsprodukte und die Aufrechterhaltung von Zöllen für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte führten zudem sowohl bezüglich der EFTA-Konvention als auch bezüglich der bilateralen Abkommen der EFTA-Staaten mit der EWG immer wieder zur Kritik, die Abkommen erfüllten die Bedingungen des Artikel XXIV GATT für regionale Abkommen nur schlecht oder sogar gänzlich ungenügend.<sup>12</sup>

Im Rahmen der bilateralen Abkommen I von 1999 kam es zu besonders umfassenden gegenseitigen Zugeständnissen im Bereich der unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukte zwischen der EG und der Schweiz. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass sowohl die EG-Staaten als auch die Schweiz als WTO-Mitglieder im Rahmen der Uruguay-Runde Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre bereits grosse Anpassungen bezüglich ihrer Landwirtschaftspolitik vornehmen mussten, um den Forderungen der Agrarexportländer entsprechen zu können. Heute bringt das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte im Rahmen der Bilateralen II von 2004 gewisse zusätzliche Handelserleichterungen zwischen der Schweiz und der EG. Rein technisch stellt dieses Abkommen eine blosser Revision des betroffenen Protokolls zum Freihandelsabkommen von 1972 dar.<sup>13</sup>

## **B. Bestehende bilaterale und regionale Abkommen im Landwirtschaftsbereich**

### ***a) Die Landwirtschaft im FHA Schweiz - EWG vom 22. Juli 1972***

Der Geltungsbereich des Freihandelsabkommens Schweiz - EWG vom 22. Juli 1972 (im folgenden: FHA)<sup>14</sup> umfasst bis heute aufgrund seines Artikel 2 nur die Zollkapitel<sup>15</sup> 25–97. Die Zollkapitel hingegen 1–24 sind vom Freihandel ausgeschlossen. Damit wird im Prinzip der Grundsatz verwirklicht, nur Industrieprodukte dem Freihandel zu unterstellen.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 30. Oktober 1947 (mit Anlagen und Prot.) (SR 0.632.21) und Beschluss vom 1. April 1966 über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (SR 0.632.211) sowie Protokoll vom 1. April 1966 über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (0.632.211.1). Dazu auch WEBER, a.a.O., S. 9.

<sup>12</sup> Vgl. dazu den Beitrag von THOMAS COTTIER in diesem Sammelband. Ausserdem die Antwort des Bundesrates vom 12. Juni 1984 zur Question ordinaire Couchepin (84.617), Importation de produits agricoles des zones frontalières et des zones franches (Amtliches Bulletin Nr 1984 III 1027). Dazu auch THOMAS COTTIER/MARION PANIZZON, Die sektoriellen Abkommen und das Recht der WTO: Grundlagen und Spannungsfelder, in: DANIEL FELDER/CHRISTINE KADDOUS (Hrsg.), Accords bilatéraux Suisse-UE /Bilaterale Abkommen Schweiz-EG, Basel 2001, S. 44-76.

<sup>13</sup> Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 in Bezug auf die Bestimmungen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (SR 0.632.401.23) Inkrafttreten: 30. März 2005, provisorisch angewendet seit 1. Februar 2005. Das Abkommen unterstand nicht dem Referendum und war politisch unumstritten; vgl. dazu „erweiterter Freihandel mit Nahrungsmitteln“ in: Neue Zürcher Zeitung vom 27. Januar 2005, Nr. 22, S. 21.

<sup>14</sup> Oben Fn. 7. Dazu insbesondere PATRICK SOMMER, Das Freihandelsabkommen Schweiz - EG unter dem Blickwinkel internationaler Handelsabkommen, Diss. St. Gallen, 1991; JÜRIG BORER, Massnahmen gleicher Wirkung wie mengenmässige Beschränkungen im Freihandelsabkommen Schweiz - EG, Diss. St. Gallen, 1985.

<sup>15</sup> Es handelt sich um die Klassifizierung des Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren (SR 0.632.11.)

<sup>16</sup> Verschiedenste Ausnahmeregelungen wurden allerdings mit der Zeit zwischen der EG und der Schweiz notwendig, um den Veränderungen des Harmonisierten Systems (HS) für die Zolltarifizierung gerecht zu werden, da teilweise auch in den Zollkapiteln 25-97 einzelne Produkte zu finden sind, die als Landwirtschaftsprodukte bezeichnete werden können, insbesondere im Futtermittelbereich. Vgl. dazu insbesondere den Beschluss Nr. 1/2000 des Gemischten Ausschusses EG - Schweiz zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft im

Artikel 2 lautet in seiner heutigen Form:

Dieses Abkommen gilt für Ursprungserzeugnisse der Gemeinschaft und der Schweiz:

- i) die unter die Kapitel 25–97 des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren fallen, mit Ausnahme der in Anhang I aufgeführten Waren;
- ii) die im Anhang II genannt werden;
- iii) die im Protokoll Nr. 2 genannt werden, unter Berücksichtigung der dort getroffenen Sonderregelungen.

Auf eine Definition von Industrie- oder Landwirtschaftsprodukten wurde damit explizit verzichtet. Hingegen enthält Art. 32 des EG-Vertrages (zuvor Artikel 38) folgende Legaldefinition:

„Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen“.

### ***b) Das Protokoll Nr. 2 zum FHA Schweiz - EWG vom 22. Juli 1972***

Um zumindest mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten dennoch eine Handelsliberalisierung zu ermöglichen, wurde bereits 1972 parallel zum FHA ein zusätzliches Protokoll Nr. 2 zum FHA<sup>17</sup> verhandelt, das gewisse Sonderregeln für diese Produkte enthält. Solche speziellen Regelungen werden damit begründet, dass die Schweiz bezüglich des industriellen Verarbeitungsteils von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen durchaus bereits ist, Freihandel zu gewähren, ohne aber den Agrarschutz für den landwirtschaftlichen Rohstoffteil unterlaufen zu wollen. Für die Schweiz traditionell besonders wichtig sind beispielsweise Schokolade (insbesondere Milkschokolade), Teigwaren und Biskuits.

Gemäss den ursprünglichen Sonderregelungen wurden die eigentlichen Zollansätze für den industriellen Verarbeitungsteil der verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte wie für reine Industrieprodukte zeitlich gestaffelt auf den 1. Juli 1977 vollständig abgebaut. Gleichzeitig wurde die Erhebung eines beweglichen Teilbetrages, eines Pauschalbetrages oder die Anwendung von inländischen Preisausgleichsmassnahmen bei der Einfuhr bzw. Massnahmen bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen erlaubt.<sup>18</sup> Mittels Abschöpfungen an der Schweizer Grenze wird somit bis heute sichergestellt, dass verarbeitete Landwirtschaftsprodukte aus der EG gegenüber Schweizer Produkten aus teureren inländischen Grundstoffen auf dem Schweizer Markt nicht durch zu tiefe Preise Wettbewerbsvorteile erhalten. Bei der Ausfuhr von schweizerischen Produkten werden durch die im Preisausgleichsmechanismus vorgesehene Entrichtung von Ausfuhrbeiträgen die Produkte der Schweizer Nahrungsmittelindustrie zur Erreichung der Konkurrenzfähigkeit im EG-Binnenmarkt verbilligt. Innerstaatlich wurde diese Politik im Wesentlichen durch das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, allgemein als «Schoggi-gesetz»<sup>19</sup> bekannt, umgesetzt. Der Bund bezahlt heute mehr als 100 Millionen Franken pro Jahr an Ausgleichszahlungen für teurere Rohstoffe in zum Export bestimmten verarbeiteten Landwirtschaftserzeugnissen.

---

Anschluss an die Einführung des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren, angenommen am 25. Oktober 2000, Inkrafttreten für die Schweiz am 25. Oktober 2000 und die entsprechende Änderung des Artikels 2 des FHA, oben Fn. 7.

<sup>17</sup> Art. 2 FHA, oben Fn. 7. und Protokoll Nr. 2 zum FHA, oben Fn. 6.

<sup>18</sup> Art. 1 von Protokoll Nr. 2 zum FHA, oben Fn. 6.

<sup>19</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72), Inkrafttreten: 1. Juni 1976.

In der Folge kam es von Zeit zu Zeit zu minimalen Anpassungen dieses Protokolls.<sup>20</sup> Besonders problematisch ist seit jeher die genaue Regelung bezüglich alkoholischer Getränke. Obwohl dazu im Protokoll Nr. 2 Bestimmungen enthalten waren, blieben diese *de facto* ausgeschlossen.<sup>21</sup> Mineralwasser gilt hingegen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts als reines Landwirtschaftsprodukt.<sup>22</sup>

Während der Anwendungsbereich des Freihandelsabkommens von 1972 den Austausch von unverarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten grundsätzlich nicht erfasste, enthielt Artikel 15 des Abkommens zumindest eine Absichtserklärung, „unter Beachtung ihrer Agrarpolitiken die harmonische Entwicklung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, auf die jenes Abkommen keine Anwendung findet, zu fördern“. Diese Bestimmung wurde in der Folge vom Bundesgericht allerdings als rechtlich unverbindlich betrachtet:

„Cette disposition est une déclaration d'intention sans portée obligatoire: elle n'a aucun caractère immédiatement applicable.“<sup>23</sup>

Dennoch kam es bereits 1972 und in den Folgejahren durch verschiedene Briefwechsel zu gegenseitigen Konzessionen zwischen der EG und der Schweiz auch für diesen Bereich (autonome Massnahmen).<sup>24</sup> Insbesondere beim Beitritt Griechenlands, Portugals und Spaniens zur Gemeinschaft 1986 fanden zusätzliche Anpassungen aufgrund der bestehenden Verpflichtungen gegenüber diesem Staat statt.<sup>25</sup> Insgesamt blieben diese Konzessionen aber punktuell und vom konventionellen Agrarschutz der Schweiz dominiert.

### ***c) Das Abkommen über die Landwirtschaft vom 21. Juni 1999***

Das Landwirtschaftsabkommen Schweiz – EG von 1999<sup>26</sup> als Teil der Bilateralen I führte erstmals zu einer relativ folgenreichen präferentiellen Behandlung der landwirtschaftlichen Rohprodukte zwischen der EG und der Schweiz, wie sie zuvor nur auf autonomer Basis in Form von Briefwechseln stattgefunden hatte.<sup>27</sup> Auch diese Liberalisierung knüpft gemäss der Präambel des Abkommens von 1999 an die Absichtserklärung in Artikel 15 des Freihandelsabkommens von 1972 an.

---

<sup>20</sup> Vgl. insbesondere Abkommen in Form eines Briefwechsels vom 18. November 1985 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Handelsregelung für Suppen, Sossen und Würzmittel (SR 0.632.401.21), Inkrafttreten: 1. Januar 1986 und Beschluss Nr. 1/2000 des Gemischten Ausschusses EG - Schweiz zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Anschluss an die Einführung des Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Kodierung der Waren, oben Fn. 16. Vgl. auch das Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits betreffend das Protokoll Nr. 2 zum Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 17. März 2000, AS 2001 1291. Das sog. Limonadeabkommen (Abkommen in Form eines Briefwechsels vom 17. März 2000 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft andererseits betreffend das Protokoll Nr. 2 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR 0.632.401.22) sah die vorübergehende Einschränkung des Freihandels (Kontingentierung der zollfreien Importe von Limonaden in die EU) vor. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Protokoll 2 fällt dieses Abkommen dahin.

<sup>21</sup> Vgl. Weber, a.a.O., S. 12 und Entscheid der Eidgenössischen Alkoholrekurskommission vom 20. März 1997, E. 2 b) (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden 63.54), bestätigt durch das Schweizerische Bundesgericht mit Urteil vom 9. Juni 1998.

<sup>22</sup> Vgl. BGE 118 Ib 367 E. 6 : « Toutefois, contrairement aux limonades et eaux gazeuses aromatisées (No 22.02), l'eau minérale ne figure pas au protocole No 2. Ce produit n'entre donc pas dans le champ d'application de l'accord de libre-échange et il doit être assimilé à un produit agricole »

<sup>23</sup> BGE 118 Ib 367 E. 6 unter Verweis auf PAUL JEAN CHOFFAT, L'applicabilité directe de l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la CEE et la Confédération suisse, thèse Lausanne 1977, S. 166.

<sup>24</sup> Vgl. die Briefwechsel im Zusammenhang mit dem Abschluss des FHA, oben Fn. 7.

<sup>25</sup> Vgl. Briefwechsel vom 14. Juli 1986 zwischen der Schweiz und der EG-Kommission über die Anpassung der bestehenden Agrarvereinbarungen und die gegenseitigen Zugeständnisse für bestimmte Landwirtschaftserzeugnisse (mit Anhang) (SR 0.632.401.813); Inkrafttreten: 1. Januar 1987. Ein genaue Übersicht findet sich bei WEBER, a.a.O., oben Fn. 2, S. 32ff.

<sup>26</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (mit Anhängen und Schlussakte) (SR 0.916.026.81), Inkrafttreten: 1. Juni 2002.

<sup>27</sup> Vgl. oben Fn. 24 und 25.

Das Abkommen vom 21. Juni 1999 baute den gegenseitigen Marktzugang im Sinne des Abkommens zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 durch die Aufnahme der landwirtschaftliche Erzeugnisse aus. Als «landwirtschaftliche Erzeugnisse» im Anwendungsbereich des Abkommens von 1999 gelten die Erzeugnisse der Zollkapitel 1–24<sup>28</sup> mit den erwähnten Ausnahmen für atypische Produkte.<sup>29</sup> Das Abkommen gilt nicht für Waren, die unter das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 fallen.<sup>30</sup> Um die Mitglieder der EFTA nicht zu benachteiligen, wurde im Nachgang zu den bilateralen Verhandlungen mit der EG von 1999 auch die EFTA-Konvention<sup>31</sup> angepasst, wobei der Handel mit unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukten auch hier in separaten Abkommen zwischen der Schweiz und den betroffenen EFTA-Mitgliedern geregelt wurde.<sup>32</sup>

Das Abkommen sieht insbesondere Zollkonzessionen (Eröffnung von Zollkontingenten, Verminderung oder Abschaffung von Zöllen) vor; darüber hinaus umfasste es aber auch die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen für Landwirtschaftsprodukte. Beispielsweise wurde für den Käsehandel nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren Freihandel vereinbart. Um technischen Hemmnisse im Agrarhandel zu verringern, wurde in der Regel die gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen vereinbart. Darüber hinaus gewähren die Vertragsparteien einander den gegenseitigen Schutz ihrer Bezeichnungen in den Bereichen Wein und Spirituosen (250-seitiger Anhang des Agrarabkommens).<sup>33</sup> Die EG erteilte schliesslich der Schweiz die Zuständigkeit, Exporte von frischen Früchten und Gemüse in die EG, gestützt auf die Vermarktungsnormen der EG, selber zu zertifizieren.

#### ***d) Weitere Landwirtschaftsabkommen der Schweiz***

Systematisch kann das Abkommen über die Landwirtschaft mit der EG als Teil der seit Ende der neunziger Jahre von der Schweiz mit verschiedenen Handelspartnern abgeschlossenen Abkommen über den Handel mit Landwirtschaftsprodukten gesehen werden. Diese wurden von der Schweiz durchwegs im Rahmen der Freihandelsvereinbarungen der EFTA mit Drittstaaten abgeschlossen. Dabei wurden aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten jeweils gemeinsame Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit den Drittstaaten geschlossen, während die Landwirtschaftsvereinbarungen rein bilateral zwischen jedem einzelnen EFTA-Staat und dem betroffenen Drittstaat abgeschlossen wurden.

Auch diese Freihandelsabkommen mit Drittstaaten folgen normalerweise dem für den Anwendungsbereich des FHA Schweiz - EWG gewählten Schema und enthalten bereits Sonderregeln für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte. Ausserdem ist der Freihandel mit Fisch und Meeresprodukten Bestandteil der neueren EFTA-Freihandelsabkommen, da dies den strategischen Exportinteressen insbesondere Norwegens und Islands besser entspricht.

In all diesen Fällen wurden Freihandelsabkommen in der Art geschlossen, die wie das FHA Schweiz - EWG 1972 und die ursprüngliche EFTA-Konvention von 1960 grundsätzlich keine Anwendung auf unverarbeitete Landwirtschaftsprodukte finden. Mit Mexiko, Chile, zahlreichen Mittelmeerstaaten (z.B. Marokko, Tunesien, Jordanien etc.) sowie den ost- und mitteleuropäischen Staaten (z.B. Rumänien, Mazedonien, Bulgarien) wurden aufgrund ihrer v.a. landwirtschaftlichen Exportinteressen von Anfang an bilaterale Landwirtschaftsabkommen als Teil eines „Package Deals“ geschlossen, so wie dies mit der EG ursprünglich aufgrund von Briefwechseln (und später durch das Abkommen über die

---

<sup>28</sup> Vgl. oben Fn. 15.

<sup>29</sup> Vgl. oben Fn. 16.

<sup>30</sup> Art. 1 des Abkommens. Ausgenommen sind aufgrund Art. 1 Abs. 3 die in den Anhängen 1 und 2 des Abkommens eingeräumten Zugeständnisse.

<sup>31</sup> Änderungen vom 21. Juni 2001, AS 2003 2685. Zugleich wurde die ehemalige Stockholm-Konvention in Vaduz-Konvention umbenannt.

<sup>32</sup> Vgl. nächster Abschnitt.

<sup>33</sup> Berühmt ist der weiterhin beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH) hängige Streitfall betreffend die Weinproduktion der Neuenburger Gemeinde *Champagne*; vgl. dazu Klage der Gemeinde *Champagne* u. a. gegen den Rat der Europäischen Union und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eingereicht am 10. Juli 2002, Rechtssache T-212/02, zur Zeit hängig.

Landwirtschaft<sup>34</sup> von 1999) der Fall war. Auch mit Singapur wurde ein Landwirtschaftsabkommen geschlossen, wobei dieses aufgrund der Wirtschaftsstruktur Singapurs von nachrangiger Bedeutung ist. Hingegen sind zur Zeit Verhandlungen für ein EFTA-Freihandelsabkommen mit Südafrika im Gange, welche stark durch die Handelsinteressen dieses Staates im Landwirtschaftsbereich geprägt werden. Verhandlungen mit Tunesien<sup>35</sup> und Libanon<sup>36</sup> konnten ebenfalls abgeschlossen werden. Mit den EFTA-Staaten wurden in der Zwischenzeit analoge Vereinbarungen zur Liberalisierung des Handels mit Landwirtschaftsprodukten und der notwendigen Anpassungen im Bereich der verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte getroffen.<sup>37</sup>

Im Rahmen des sogenannten „Barcelona Prozesses“, welcher seit November 1995 den institutionellen Rahmen der Mittelmeer-Politik der EU (und der EFTA-Staaten) im Hinblick auf die Partner südlich und östlich des Mittelmeers europäischen Mittelmeerraumsprozesses darstellt, bestehen Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und:

- Bulgarien<sup>38</sup>;
- Kroatien<sup>39</sup>;
- Israel<sup>40</sup>;
- Jordanien<sup>41</sup>;
- Mazedonien<sup>42</sup>;
- Marokko<sup>43</sup>;
- Palästinensische Behörde;<sup>44</sup>
- Rumänien<sup>45</sup>;
- Türkei<sup>46</sup>

Mit folgenden überseeischen Handelspartnern bestehen ebenfalls Landwirtschaftsabkommen:

- Chile<sup>47</sup>;
- Mexiko<sup>48</sup>;
- Singapur<sup>49</sup>;

Mit zwei EFTA-Partnern bestehen besondere Vereinbarungen:

- Island<sup>50</sup>;
- Liechtenstein<sup>51</sup>.

---

<sup>34</sup> Vgl. oben Fn. 26.

<sup>35</sup> Abkommen unterzeichnet am 24. Juni 2004; vgl. den Text auf <http://secretariat.efta.int>.

<sup>36</sup> Briefwechsel vom 17. Dezember 2004, vgl. den Text auf <http://secretariat.efta.int>.

<sup>37</sup> Vgl. die Abkommen in der systematischen Sammlung unter 0.632. und 0.916.

<sup>38</sup> SR 0.916.021.4/0.632.312.141.

<sup>39</sup> SR 0.916.029.1/0.632.312.911.

<sup>40</sup> SR 0.916.044.9/0.632.314.491.

<sup>41</sup> SR 0.916.046.7/0.632.314.671.

<sup>42</sup> SR 0.916.052.0/0.632.315.201.1.

<sup>43</sup> SR 0.916.054.9/0.632.315.491.

<sup>44</sup> Vgl. [http://www.zoll.admin.ch/d/gesetze/dokumente/d30/5\\_2\\_plo\\_d.pdf](http://www.zoll.admin.ch/d/gesetze/dokumente/d30/5_2_plo_d.pdf).

<sup>45</sup> SR 0.916.066.3/0.632.316.631.

<sup>46</sup> SR 0.916.076.3/0.632.317.631.

<sup>47</sup> SR 0.916.024.5/0.632.451.

<sup>48</sup> SR 0.916.056.3/0.632.315.631.11.

<sup>49</sup> SR 0.916.068.9/0.632.316.891.11.

<sup>50</sup> SR 0.916.044.5/0.632.314.452.

<sup>51</sup> SR 0.916.051.41.

## **C. Relevanz des Abkommens über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse**

### ***a) Formale Abgrenzung zu den bestehenden Abkommen***

Das Ausgleichssystem des Freihandelsabkommens von 1972 bewirkte in der Praxis gewisse Wettbewerbsverzerrungen. Einerseits waren die von der EU bei der Einfuhr angewandten Grenzabschöpfungen mitunter höher als die effektiven Differenzen zwischen den EU- und den Weltmarktpreisen, was zu einer zu grossen Verteuerung der Importe führte. Zudem wurden die Berechnungen für den Anteil der Landwirtschaftsprodukte auf Standardrezepturen abgestellt anstelle von effektiven Rezepturen auszugehen, was ebenfalls in gewissen Fällen eine zu starke Zollbelastung verursachte. Auch die Festsetzung der Einfuhrabgaben nach Massgabe des Bruttogewichts anstelle des Nettogewichts in der Schweiz war aus Sicht der Schweiz wettbewerbsverzerrend.

Die Schweiz hatte bereits im so genannten EFTA/EG-Luxemburger Prozess der Achtzigerjahre versucht, diese Mängel der geltenden Systeme zu korrigieren. Die Ergebnisse waren denn auch Bestandteil des EWR-Abkommens.<sup>52</sup> Aufgrund des Scheiterns des EWR-Beitritts der Schweiz blieb eine Lösung 1992 aus. Während die Schweiz bereits im Rahmen der Bilateralen I gerne mit der EU auch über das bestehende Regime für den Handel mit verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten verhandelt hätte, wurde dies von der EU vorerst abgelehnt. Immerhin konnte beim Abschluss der Bilateralen I eine „Gemeinsame Erklärung über künftige zusätzliche Verhandlungen“ erreicht werden, die auch zukünftige Verhandlungen bezüglich der Anpassung des Protokolls Nr. 2 von 1972 in Aussicht stellte. Sie wurde den Schlussakten der Abkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft am 21. Juni 1999 in Luxemburg beigelegt. In dieser Gemeinsamen Erklärung in der Schlussakte der bilateralen Abkommen erklärten die beiden Seiten,

«dass sie beabsichtigen, Verhandlungen aufzunehmen im Hinblick auf den Abschluss von Abkommen in Bereichen von gemeinsamem Interesse wie der Aktualisierung des Protokolls 2 des Freihandelsabkommens von 1972».<sup>53</sup>

Aufgrund dieser Erklärung gelang es der Schweiz im Rahmen der Bilateralen II, die gewünschten Verbesserungen des Freihandelskommens von 1972, durch Aktualisierung des Protokolls 2 des FHA von 1972. Auch hierbei wurde aus Kohärenzgründen in separaten Verhandlungen die EFTA-Konvention angepasst, um grundsätzlich identische Bedingungen für alle EWR-Mitglieder zu schaffen.<sup>54</sup> Hingegen wurden im Rahmen der Bilateralen II (auch aufgrund der laufenden Doha-Runde der WTO) keine zusätzlichen Konzessionen im Bereich der landwirtschaftlichen Rohstoffe angestrebt.

### ***b) Inhaltliche Abgrenzung***

Das Abkommen strebt insbesondere folgenden technischen Änderungen an<sup>55</sup>:

- harmonisierte und erweiterte Liste der kompensierbaren Rohstoffe und deren Derivate;
- Importabschöpfung optional nach Effektivrezepturen und auf dem Nettogewicht;
- realistische Marktpreise als Referenzpreise;
- tiefster Preis im Freihandelsraum anstelle des Weltmarktpreises als gemeinsame Referenzgrösse für den Preisausgleich (sog. «Nettopreiskompensation »).<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Protokoll Nr. 3 des EWR-Abkommens von 1992 (Prot. 3 EWRA); dazu die Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, oben Fn. 9.

<sup>53</sup> Vgl. Botschaft Bilaterale II, S. 6035f.

<sup>54</sup> Anpassung des entsprechenden Anhangs zur EFTA-Konvention.

<sup>55</sup> Vgl. für Details THOMAS ROTH, Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte - eine neue Etappe in den Freihandelsbeziehungen mit der EU, Die Volkswirtschaft 09/2004, S. 10-14.

<sup>56</sup> Vgl. zum Ganzen im Detail den Beitrag von THOMAS ROTH in diesem Sammelband.



Die Verhandlungen zur Aktualisierung des Protokoll 2 wurden im Rahmen der bilateralen Verhandlungen II im Juli 2001 aufgenommen und konnten nach zehn Verhandlungsrunden am 25. November 2002 in der Substanz abgeschlossen werden.<sup>57</sup> Mit dem neuen Prot. 2 wird nur noch die Schweiz Standardrezepturen zur Festsetzung der Importabgaben anwenden. Im Bewusstsein, dass Standardrezepturen, die eine Approximation für alle Produkte einer Tarifposition darstellen, zu gewissen Verzerrungen führen, wurde der EU als Gegenleistung eine Ermässigung von anfänglich 10% und nach einer dreijährigen Übergangsfrist von ca. 15 % für den Marktzutritt in die Schweiz gewährt. Aus verhandlungsökonomischen Gründen wurde darauf verzichtet, alle von der Schweiz angewandten Standardrezepturen zur Minimierung der Verzerrungen neu auszuhandeln.

## **D. Rechtliche Folgen des Abkommens für die Schweiz**

### **a) Internationales Recht**

Aufgrund von Artikel 1 des Abkommens von 2004 wird der Anhang I des Freihandelsabkommens von 1972 ersetzt. Ebenso wird das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen von 1972 ersetzt. Die Schweiz hat die entsprechenden Texte in der systematischen Rechtssammlung konsolidiert.<sup>58</sup>

Ausserdem werden folgende Abkommen in Form von Briefwechseln inhaltlich obsolet und daher formal aufgehoben (Artikel 2):

- Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits betreffend das Protokoll Nr. 2 zum Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 17. März 2000<sup>59</sup>;
- Briefwechsel zwischen der Europäischen Kommission und der Schweizerischen Bundesverwaltung über Regelungen für eine verbesserte Transparenz bei den verschiedenen von der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft angewendeten Preisausgleichsmassnahmen, die den Handel mit landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen betreffen, die unter Protokoll Nr. 2 vom 29. November 1988 fallen<sup>60</sup>.

Im Rahmen der Grundsätze des Rechts internationaler Verträge können bestehende Verträge durch entsprechende Übereinkunft (*actus contrarius*) zwischen den Vertragsparteien jederzeit geändert oder beendet werden. Diese Regelung findet sich auch in Artikel 39 und 54 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge<sup>61</sup>, das die Schweiz ratifiziert hat. Aufgrund der Tatsache, dass das Abkommen von 2004 keine eigentlichen materiellen Regeln enthält, sondern lediglich eine Revision der Texte des Freihandelsabkommens von 1972 und des Protokolls Nr. 2 zum Freihandelsabkommen von 1972 vorsieht, entstehen keine Probleme bezüglich der Vereinbarkeit dieser beiden älteren Abkommen mit dem nachfolgenden Vertrag von 2004. Die Regeln bezüglich der entsprechenden Auslegung und der impliziten Beendigung (Artikel 30 und 59 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge) finden daher keine Anwendung. Ausserdem gilt bezüglich des Abkommens über die Landwirtschaft von 1999 weiterhin, dass Waren, die unter das Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 fallen, ausgeschlossen bleiben.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Botschaft Bilaterale II, S. 6036.

<sup>58</sup> Vgl. SR 0. 632.401 und SR 0.632.401.2.

<sup>59</sup> Vgl. oben Fn. 20.

<sup>60</sup> Dieser Briefwechsel war in der AS nie publiziert worden.

<sup>61</sup> Abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969, SR 0.111.

<sup>62</sup> Vgl. oben Fn. 30 .

## ***b) Innerstaatliches Recht***

Das Abkommen über die landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse führt lediglich zu einer Revision des Protokolls Nr. 2 zum FHA von 1972. Innerstaatlich hat es keine Änderungen von Bundesgesetzen zur Folge. Selbst das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz»)<sup>63</sup> muss nicht angepasst werden, da die Revision lediglich die beweglichen Teilbeträge (Importabgaben) und die Ausfuhrbeiträge von landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen im Handel mit der EU neu regelt, welche in den bestehenden Vollzugsregelungen auf Verordnungsstufe angepasst werden können.

Darüber hinaus wird mit dem revidierten Protokoll 2 der Handel mit Kaffee und Kaffee-Extrakten zwischen der Schweiz und der EU liberalisiert. Die Anpassung des Zolltarifs zur autonomen Zollbefreiung für Rohkaffee wird vom Bundesrat gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 des Zolltarifgesetzes<sup>64</sup> verordnet und anschliessend der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 13 Absatz 1 des Zolltarifgesetzes im halbjährlichen Bericht über die zolltarifarischen Massnahmen zur Genehmigung unterbreitet werden.

---

<sup>63</sup> Vgl. oben Fn. 19.

<sup>64</sup> SR 632.10.