

Agrarfreihandelsabkommen mit der EU

Am 14. März 2008 hat der Bundesrat im Agrar- und Lebensmittelbereich sowie im Gesundheitsbereich ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Dessen Ziel ist der Abschluss eines umfassenden Freihandelsabkommens mit der EU. Am 4. November 2008 sind die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU eröffnet worden. Falls kein Referendum ergriffen wird, kann Ende 2010 die Ratifizierungsphase beginnen. In Kraft tritt das Freihandelsabkommen somit frühestens Ende 2012, wobei Übergangsfristen bis 2017 vorgesehen sind.

Position economiesuisse

economiesuisse begrüsst den Entscheid des Bundesrats zur Aufnahme von Verhandlungen mit der EU. Ein umfassendes Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich hat klare Vorteile für die Schweiz. Die inländische Nahrungsmittelindustrie profitiert von den verbesserten Exportmöglichkeiten. Der Agrarsektor wird effizienter und international wettbewerbsfähiger. Der ausgelöste Wachstumsschub wird auf rund 2 Mrd. Franken geschätzt. Das Abkommen ist ein langfristiges Projekt und muss unabhängig von der gegenwärtigen Wirtschaftskrise gesehen werden. Für besonders betroffene Betriebszweige sind Begleitmassnahmen mit Augenmass in Betracht zu ziehen, die finanzwirtschaftlich tragbar sein müssen.

30. März 2009

Nummer 8

dossierpolitik

EU-Agrarfreihandelsabkommen: Chance für die Schweiz

Die EU ist unser wichtigster Handelspartner im Agrarbereich

Der europäische Binnenmarkt ist mit rund 500 Millionen Konsumenten der mit Abstand wichtigste Exportmarkt der Schweiz. Dies gilt nicht nur für industrielle Produkte, sondern auch für die Produkte des Agrar- und Lebensmittelbereichs: Im Jahr 2007 gingen 70 Prozent der schweizerischen Agrarexporte in die Mitgliedsstaaten der EU. Im Gegenzug stammten 80 Prozent der von der Schweiz importierten Agrarprodukte aus dem EU-Binnenmarkt. Die wirtschaftliche Verflechtung im Agrarbereich hat mit der schrittweisen Liberalisierung in den vergangenen Jahren zugenommen.

Mit dem Freihandelsabkommen von 1972, das den zollfreien Handel von Industrieerzeugnissen weitgehend ermöglichte, blieb der Agrarbereich noch weitgehend ausgeklammert. Erst mit dem im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossenen Landwirtschaftsabkommen von 1999 konnte der gegenseitige Marktzutritt für ausgewählte Produkte verbessert werden. Dies dank der gegenseitigen Zollreduktion und dem Zollabbau auf ausgewählte Produkte wie etwa Fleischspezialitäten, Obst und Gemüse. Der Käsemarkt wurde insbesondere ab 2007 von sämtlichen Zöllen befreit und die Exportsubventionen wurden gestrichen. Ausserdem sah das Abkommen die Beseitigung einer Reihe nichttarifärer Handelshemmnisse etwa in den Bereichen Veterinärmedizin und Pflanzenschutz vor. In einem weiteren Schritt wurde der Freihandelsbereich im Rahmen der Bilateralen II auf verarbeitete Agrarprodukte – wie etwa Backwaren, Schokolade oder Suppen – ausgedehnt. Die Erfahrungen der Schweiz mit der partiellen Marktöffnung verdeutlichen, wie erfolgreich inländische Produkte im Hochqualitätssegment auf dem europäischen Markt verkauft werden können. Eine weitere Annäherung im Agrar- und Lebensmittelbereich zwischen der EU und der Schweiz liegt auch deswegen nahe, weil wir ähnliche Konsumgewohnheiten wie unsere Nachbarn haben und ähnliche Auffassungen bezüglich einer multifunktionalen Landwirtschaft sowie bezüglich des Tier- und Umweltschutzes.

Beziehungen CH–EU im Agrarbereich Die wichtigsten Schritte im Überblick

1972	Freihandelsabkommen
1999	Agrarabkommen (Bilaterale I, inkl. Evolutivklausel)
2004	Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte im Rahmen der Bilateralen II (Anpassung des Protokolls Nr. 2 zum Freihandelsabkommen)
2007	Inkrafttreten der Liberalisierung des Käsemarkts
2008	Verhandlungsmandat EU-Agrarfreihandelsabkommen
2012	Liberalisierung des passiven Veredelungsverkehrs
2013	Abbau der Ausfuhrbeiträge nach „Schoggigesetz“

Volkswirtschaftliche Würdigung – Die wichtigsten Elemente im Überblick

1	Verbesserter Zugang zum EU-Raum mit 500 Millionen potenziellen Konsumenten
2	Erhöhte Produktivität der Exportwirtschaft
3	Wachstumsschub von 2 Mrd. Franken
4	Senkung der Konsumentenpreise um 25 Prozent
5	Produktivitätssteigerung und Restrukturierung des Binnenmarkts
6	Positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen
7	Effizientere Agrarwirtschaft

Was will das Abkommen?

Das geplante Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) umfasst die ganze Wertschöpfungskette. Konkret bedeutet dies, dass zwischen der Schweiz und der EU alle Zölle, Kontingente, Exportsubventionen sowie auch nichttarifäre Handelshemmnisse abgeschafft werden. Der Wegfall dieser tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse betrifft nicht nur landwirtschaftliche Rohstoffe, sondern auch Produkte der vorgelagerten Industrien (z.B. Futtermittel, Düngemittel) und der ersten Verarbeitungsstufe der nachgelagerten Industrien (z.B. Käse, Milchpulver, Fette, Öl, Fleischerzeugnisse). Neben dem FHAL sind parallel auch Verhandlungen über ein Gesundheitsabkommen Schweiz–EU aufgenommen worden. Der integrale Ansatz einer möglichst vollständigen Handelserleichterung im Agrar- und Lebensmittelbereich sieht die gegenseitige Anerkennung der Produktvorschriften und der Zulassungsbestimmungen vor. Damit würde in der Schweiz das Cassis-de-Dijon-Prinzip auf Lebensmittel zur Anwendung gelangen und die Schweiz würde die harmonisierten Produktvorschriften der EU anerkennen. Gelingt es in den Verhandlungen zudem, das Cassis-de-Dijon-Prinzip gegenseitig zu verankern, werden die Schweizer Produktvorschriften auch im nichtharmonisierten Bereich in der EU anerkannt. Trotz der geplanten vollständigen Liberalisierung des Warenverkehrs zwischen der EU und der Schweiz würden nach wie vor Kontrollen an der Grenze stattfinden. Im Gegensatz zu einer Zollunion werden bei einem Freihandelsabkommen die Zollsätze gegenüber Drittstaaten nicht vereinheitlicht, und es muss daher überprüft werden, aus welchem Land die Ware stammt.

Sicht der Wirtschaft

Die Wirtschaft befürwortet den Abschluss eines umfassenden Agrarfreihandelsabkommens. Damit würde das Freihandelsabkommen von 1972 auf alle Produkte ausgedehnt und

der grenzüberschreitende Warenaustausch massiv vereinfacht. Auf nationaler Ebene werden so die durch die bisherige Abschottung verzerrten Verarbeitungs-, Handels- und Produktionsstrukturen an Wirtschaftlichkeit gewinnen. Auf der ganzen Wertschöpfungskette (Landwirtschaft und vor- bzw. nachgelagerte Branchen) wird nach erfolgter Strukturanpassung die Produktivität steigen und mit der Annäherung der Schweizer Nahrungsmittelpreise an die angrenzenden Länder ist eine Erhöhung der Kaufkraft der Schweizer Bevölkerung verbunden. Schliesslich steigt das BIP der Schweiz permanent um schätzungsweise 2 Mrd. Franken oder 0,5 Prozent.¹

1 Eine Chance für unsere Exportwirtschaft

Die bisherigen Liberalisierungsschritte haben sich bewährt

Verschiedene Schweizer Produkte haben sich erfolgreich auf dem europäischen Markt durchsetzen können. Nicht nur Schokolade, sondern auch Backwaren und Kaffee konnten erfolgreich im Premium-Bereich positioniert werden. Auch der Export von Käse ist eine Erfolgsgeschichte: Seit dem Inkrafttreten der Marktöffnung im Jahr 2007 haben die schweizerischen Käseproduzenten stark zugelegt. Auch 2008 stieg der Käseexport gegenüber dem Vorjahr um 3,2 Prozent auf total 61'191 Tonnen.

Das Wachstumspotenzial ist beträchtlich

Da die Einkommens- und Preisentwicklung in Europa für die nächsten Jahre trotz Osterweiterung und der aktuellen Finanzkrise positiv beurteilt werden, ist für die Nachfrage europäischer Konsumenten nach qualitativ höherwertigen Produkten ein beträchtliches Wachstumspotenzial zu erwarten. Die Schweizer Produzenten verfügen über starke Trümpfe. Mit bekannten Marken und positivem Image steht der Absender Schweiz – somit die *Swissness* – in den Augen der Konsumenten für Sicherheit und Qualität. Ob es den schweizerischen Produzenten gelingt, neue Märkte zu erschliessen und bestehende Marktanteile zu festigen, wird jedoch letztlich von ihrer Wettbewerbsfähigkeit abhängen.

Verminderte Wettbewerbsfähigkeit

Den Produktionsstandort Schweiz sichern: bisherige Erfolge konsolidieren

Obwohl zahlreiche Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie konkurrenzfähig sind, verfügen schweizerische Unternehmen gegenüber der europäischen Konkurrenz nicht über gleich lange Spiesse. Nichttarifäre Handelshemmnisse wie etwa strengere oder gegenüber dem europäischen Lebensmittelrecht abweichende Vorgaben des Schweizer Lebensmittelrechts sowie höhere Vorleistungs- und Rohstoffkosten vermindern die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen.

Ohne Handelsliberalisierung wären die Exporte in Gefahr

Ein zentraler Wettbewerbsnachteil der Schweizer Nahrungsmittelhersteller wird heute auf der Grundlage des sogenannten „Schoggigesetzes“ reduziert: Die Differenz zwischen den Schweizer und den europäischen Rohstoffpreisen wird beim Export zurückerstattet. Ohne diesen Ausgleichsmechanismus wären die Schweizer Exporteure auf dem europäischen Markt nicht kompetitiv. Die Abbildung auf Seite 3 zeigt die grossen Preisdifferenzen zwischen der EU und der Schweiz. Der Preisausgleichsmechanismus an der Grenze ist jedoch ein Auslaufmodell. Im Rahmen der WTO-Verhandlungen ist beschlossen worden, dass alle Exportsubventionen – und als solcher wird der Preisausgleichsmechanismus an der Schweizer Grenze angesehen – bis ins Jahr 2013 abgeschafft werden. Ohne ein Freihandelsabkommen mit Zugang zu gleich teuren Rohstoffen wie in der EU würde die Schweizer Nahrungsmittelindustrie ab 2013 massiv benachteiligt. Bei diesem Szenario ist mit einem massiven Einbruch der Schweizer Exporte in die EU zu rechnen. Zudem würde der Standort Schweiz für Nahrungsmittelhersteller uninteressant. Eine wettbewerbsfähige Nahrungsmittelindustrie, die Arbeitsplätze schafft, auf Innovation setzt und Investitionen tätigt, ist aber nicht zuletzt für die Landwirtschaft und die Konsumenten unerlässlich. Im Rahmen eines FHAL wird ein Preisausgleichsmechanismus nicht mehr nötig sein, da die inländische Industrie Zugang zu europäischen Preisen erhält, was zu einer Angleichung des Preisniveaus der einheimischen Agrarrohstoffe an dasjenige der EU führt.

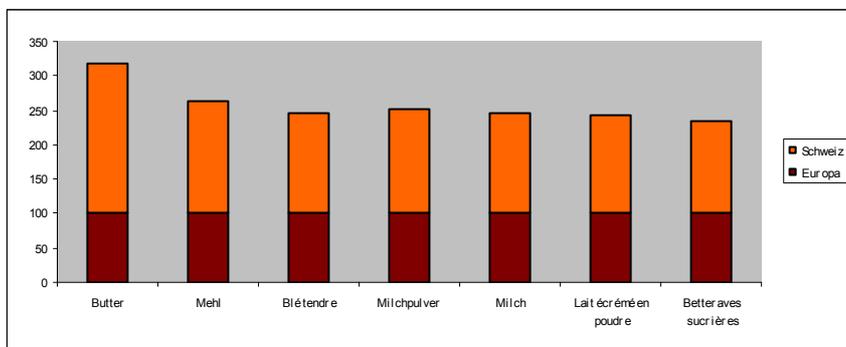
Wettbewerbsnachteile – Die wichtigsten Elemente im Überblick

1. Rohstoffe in der Schweiz rund 50 Prozent teurer
2. Nichttarifäre Handelshemmnisse
3. Kleiner inländischer Markt

¹ Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), „Verhandlungen Schweiz–EU für ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich; Ergebnisse der Exploration und Analyse“; März 2008.

Höhere Rohstoffkosten vermindern die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen. Beispielsweise ist der Butterpreis in der Schweiz rund drei Mal so teuer wie in der EU. Ohne ein Freihandelsabkommen mit Zugang zu gleich teuren Rohstoffen wie in der EU würde die Schweizer Nahrungsmittelindustrie ab 2013 massiv benachteiligt

Vergleich ausgewählter europäischer und schweizerischer Rohstoffpreise Preise 2008 (in Prozent, Europa=100)



Datenquelle: Nestlé Suisse

Neue Exportmöglichkeiten für die Ernährungswirtschaft schaffen

Ein Agrarfreihandelsabkommen sichert nicht nur die Position der Unternehmen, die bereits heute in den EU-Markt exportieren. Es eröffnen sich auch Exportchancen für bisher abgeschottete Bereiche. Mit dem Freihandelsabkommen erhalten die erste Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie, die vorgelagerten Sektoren der Landwirtschaft und die Landwirtschaft selbst einen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Markt. Gute Chancen haben insbesondere verarbeitete Spezialitäten, Nischenprodukte und weitere Produkte mit hoher Wertschöpfung, wie etwa Fleisch- und Milchspezialitäten oder Bioprodukte. Alles in allem kann im Falle einer Handelsliberalisierung mit einer Zunahme des Exportvolumens um 120 Prozent bzw. 4 Mrd. Franken gerechnet werden, während der Wert der Importe um 75 Prozent zulegen dürfte.

Ähnliche Ausgangslage

Beispiel Österreich (1)

Am 1. Januar 1995 trat Österreich der Europäischen Union bei. Agrarfreihandel und Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zählten zu den direkten Konsequenzen des Beitritts. Die strukturellen und topografischen Ähnlichkeiten mit der Schweiz lassen nützliche Schlüsse zu. Auch die Struktur der Produktionskosten ist ähnlich wie in der Schweiz. Höheres Preisniveau, Exporthürden, Strukturängel, Binnenmarktorientierung und Wettbewerbsschwächen prägten die Ausgangslage des Beitrittsprozesses. Im Agraraussenhandel zeichnet sich deutlich ab, in welchem Ausmass die lokale Industrie von der Handelsliberalisierung profitiert hat: Zwischen 1996 und 2006 erhöhten sich die Agrarexporte in die EU um 200 Prozent. Demgegenüber nahmen die Importe mit rund 80 Prozent deutlich weniger stark zu. Während die stark binnenorientierte Nahrungsmittelindustrie vor dem Beitritt nur 16,6 Prozent ihrer Produktion exportierte, stieg dieser Anteil auf mehr als 60 Prozent an.² Beim Abschluss eines FHAL ist für die Schweiz eine ähnliche Entwicklung zu erwarten.

Schleppende WTO-Verhandlungen

Sich aktiv auf einen Abschluss der WTO-Verhandlungen vorbereiten

Die Doha-Runde stockt. Die WTO-Verhandlungen konnten bisher nicht zum Abschluss gebracht werden, weil Industrie- und Entwicklungsländer vor allem in Bezug auf die Agrarmarkliberalisierung unterschiedliche Auffassungen haben. Trotz schleppender WTO-Verhandlungen zeichnet es sich ab, dass die Industriestaaten im Agrarsektor deutliche Zugeständnisse machen müssen. Der internationale Druck auf eine stärkere Öffnung der Agrarmärkte dürfte zunehmen. Die Schweiz sollte sich daher proaktiv und offensiv auf diese Perspektive vorbereiten. Ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU würde hier den Weg ebnen. Mit dem Abbau des Grenzschutzes gegenüber der EU hat die Schweizer Nahrungsmittelindustrie einen diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Markt und könnte von Grössenvorteilen profitieren. Auch die einheimische Agrarwirtschaft wäre bei einem Abschluss

² Hofreither, Markus F., „Anpassungsprozess der österreichischen Landwirtschaft als Folge des EU-Beitritts“, in Die Volkswirtschaft (9), 2006.

der WTO-Verhandlungen wesentlich besser positioniert. Weiter könnte sich die Schweiz mit einem FHAL stärker für die elementaren Interessen der Exportindustrie einsetzen, ohne negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Kauf nehmen zu müssen. Ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU ist damit komplementär zum Abschluss der Doha-Verhandlungsrunde.

2 Wachstum fördern und Strukturen anpassen: Binnenwirtschaftliche Auswirkungen

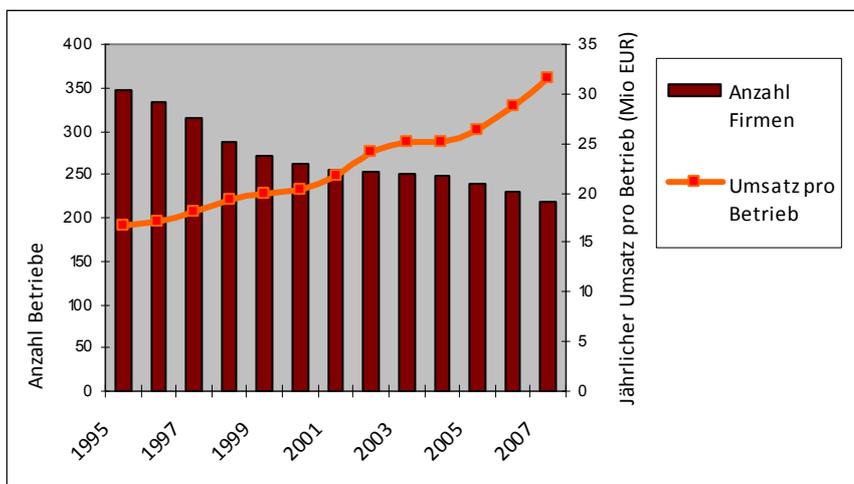
Produktivitätssteigerung notwendig

Die inländische Produktivität wesentlich verbessern

Nicht nur die exportierende Agrarwirtschaft wird bei einem FHAL einer höheren Wettbewerbsintensität ausgesetzt. Da das FHAL die ganze Wertschöpfungskette umfasst, werden auch die bisher geschützten Bereiche einem Preisdruck ausgesetzt und müssen sich den neuen Verhältnissen anpassen. Wie das Beispiel Österreich zeigt, sind erhebliche Produktivitätssteigerungen bei einer Öffnung der Agrarmärkte möglich. Der Strukturwandel führte dort dazu, dass der Umsatz pro landwirtschaftlicher bzw. verarbeitender Betrieb deutlich angestiegen ist. Ein ähnlicher Effekt ist auch im Falle eines FHAL in der Schweiz zu erwarten.

Zwischen 1995 und 2007 erlebte die österreichische Nahrungsmittelindustrie einen erheblichen Strukturwandel, der zu einem markanten Zuwachs an Wettbewerbsfähigkeit führte. Es verschwanden insgesamt mehr als 120 Unternehmen, was etwa einem Drittel der ursprünglichen Zahl entspricht. Die Sektorbeschäftigung nahm parallel um etwa 25 Prozent ab. Dafür stiegen gleichzeitig die Gesamtproduktion und der Umsatz pro Firma um 20 Prozent respektive 89 Prozent.³

Entwicklung der österreichischen Nahrungsmittelindustrie nach dem EU-Beitritt Anzahl Firmen und Umsatz pro Betrieb (Mio. EUR)



Datenquelle: Die Lebensmittelindustrie Österreichs

Schleppender Strukturwandel

Erhöhte Konkurrenzfähigkeit durch Ausnutzung von Skalenerträgen

Tiefere Preise erfordern kostengünstigere Produktionsmethoden und führen zu Betriebszusammenschlüssen oder -schiessungen. Gerade bei den besonders betroffenen Landwirtschaftssektoren wird es zwangsläufig zu einer starken Konsolidierung kommen. Dass heute in der Schweiz Skaleneffekte nur mangelhaft genutzt werden, ist – neben den topografischen Verhältnissen – die Folge der Schweizer Agrarpolitik. Gemessen an der jährlichen Nettoabnahme der landwirtschaftlichen Betriebe verläuft der Strukturwandel in der Schweizer Landwirtschaft schleppend. Der durchschnittliche, jährliche Rückgang der Betriebszahl war mit 2,2 Prozent viel tiefer als in den Nachbarregionen. In Österreich lag die jährliche Reduktion der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe bei 3,3 Prozent, in Baden-Württemberg bei 5,1 Prozent. Deshalb fällt das flächenmässige Wachstum pro Betrieb in der Schweiz viel geringer aus als bei den angrenzenden Regionen.^{4,5} Dies hängt unter anderem

³ Lebensmittelindustrie Österreichs.

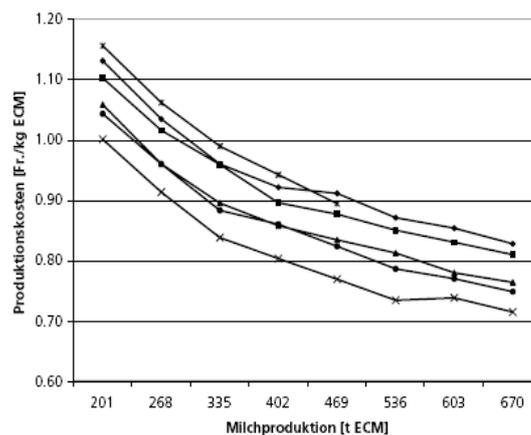
⁴ Hans Rentsch, 2006, Befreiung der Bauern – eine realistische Vision, Die Volkswirtschaft (9).

⁵ Beat Meier, 2006, Der befreite Bauer, Avenir Suisse.

mit den Direktzahlungen zusammen. Bei Betrieben mit Direktzahlungen ist die Stilllegungsquote viel tiefer; jährlich gibt es nur etwa 50 nicht altersbedingte vorzeitige Ausstiege.⁶ Mit durchschnittlich 17 Hektaren bewirtschafteter Fläche pro Betrieb hat die Schweiz im Vergleich mit Österreich, Baden-Württemberg, Bayern oder dem Elsass mit Abstand die kleinsten landwirtschaftlichen Betriebe. Nahezu 70 Prozent der Betriebe in der Schweiz arbeiten mit weniger als 20 Hektaren landwirtschaftlicher Fläche.⁷ Die gegenwärtig fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft ist dementsprechend zum grossen Teil hausgemacht. Dass eine Strukturbereinigung aber für die verbleibenden Betriebe zu einer Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit führen kann, verdeutlicht folgende Abbildung aus der Milchproduktion. Sie zeigt eine Simulation der Entwicklung der Produktionskosten bei zunehmender Produktion. Jede Kurve beschreibt ein spezifisches Produktionssystem. Wie zu sehen ist, werden die grössten Degressionseffekte bei einer Produktionsmenge von rund 400 Tonnen erreicht, was einer Bestandesgrösse an Kühen von 50 bis 60 entspricht. Die Kosteneinsparungen liegen dort bei 15 bis 20 Prozent im Vergleich zu einer Produktionsmenge von 200 Tonnen. Bei einer Produktionsmenge von 670 Tonnen, also bei rund 80 bis 100 Kühen, liegen die Einsparungen bei etwa 25 bis 30 Prozent.⁸ Die Abbildung macht deutlich, dass in der Schweizer Landwirtschaft bezüglich der Effizienz noch grosses Potenzial besteht.

Verlauf der Produktionskosten: Jede Kurve beschreibt ein anderes Produktionssystem. ECM (energy corrected milk) gibt die energieäquivalente Milchmenge einer Kuh mit vier Prozent Fett bzw. 3,4 Prozent Eiweiss an. Die Horizontalachse beschreibt die Milchproduktion, die Vertikalachse die entsprechenden Produktionskosten.

Verlauf der Produktionskosten nach Milchproduktion



Quelle: Gazzarin, Christin und Matthias Schick, 2004, Milchproduktionssysteme für die Talregion, FAT-Berichte.

Rückgang des Sektoreinkommens
und der Beschäftigung

Neue Herausforderungen für die schweizerische Landwirtschaft

Mit dem FHAL werden sich die schweizerischen Produzentenpreise an das europäische Niveau annähern. In der Landwirtschaft wird es daher zu einem Rückgang des Sektoreinkommens und der Beschäftigung kommen. Besonders betroffen sind dabei Betriebszweige, deren Stückkosten nur geringfügig von Rohstoffen und Vorleistungen abhängen und die damit nur geringe Kostensenkungen durch tiefere Vorleistungskosten erzielen können. Dazu zählen etwa Produzenten von Obst, Gemüse oder Getreide. Für diese Produkte ist es wegen mangelnder Differenzierungsmöglichkeit bzw. hoher Preissensitivität der Konsumenten schwierig, Marktanteile in der EU zu gewinnen. Auch kann der Wettbewerb durch zum Teil hohe staatliche Beihilfen der EU verfälscht sein. Entsprechend sprechen sich der Verband Schweizerischer Gemüseproduzenten sowie der Schweizerische Obstverband heute gegen das geplante Freihandelsabkommen aus. Da in diesen Sektoren von den Ge-

⁶ Hans Rentsch, 2006, Befreiung der Bauern – eine realistische Vision, Die Volkswirtschaft (9).

⁷ Hartmann, Anette, 2008, Landwirtschaft in Baden-Württemberg und bei seinen Nachbarn, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 11/2008.

⁸ Gazzarin, Christin und Matthias Schick, 2004, Milchproduktionssysteme für die Talregion, FAT-Berichte.

samtkosten die Arbeitskosten rund 60 Prozent ausmachen, diese in der EU aber durchschnittlich nur halb so hoch sind wie in der Schweiz, äussern diese Verbände grosse Bedenken. Gerade der Schweizerische Obstverband geht davon aus, dass sich die Konsumentenpreisversprechungen durch das Abkommen nicht erfüllen werden.

Die Auswirkungen für die Schweizer Produzenten sind je nach Produktgruppe unterschiedlich. Unten stehende Abbildung zeigt schematisch den Betroffenheitsgrad der verschiedenen Betriebszweige im Falle eines FHAL. Die Betroffenheit dürfte mit entsprechenden Einkommenseinbussen einhergehen. Die Aufstellung verdeutlicht, dass das FHAL neben vielen Gewinnern auch Verlierer mit sich bringen wird. Zurzeit sind deshalb Gespräche im Gange, um für die besonders betroffenen Kreise einen sozialverträglichen Übergang zu gewährleisten. Diese gegenwärtig diskutierten Begleitmassnahmen sollen den Übergang zum Agrarfreihandel sozial abfedern.

Je nach Betriebszweig sind die Auswirkungen einer Öffnung der Märkte unterschiedlich. So unterscheidet sich die Lage der Milchbauern stark von jener der übrigen Produzenten. Die **Milchbauern** hängen von der Verkäufungszulage ab, die den Produzentenmilchpreis zur Einkommenssicherung indirekt mitbestimmt. Die **Schweineproduzenten** könnten insbesondere von der Eliminierung der Preiszuschläge auf importierten Futtermitteln profitieren. Die **Obst- und Gemüseproduzenten** wären weiterhin dem vorgeschriebenen schweizerischen Lohnniveau für ausländische Arbeitskräfte ausgesetzt. Demgegenüber spielen für die **Bergbauern** die ökologisch ausgerichteten Direktzahlungen im Vergleich zu den Produktpreisen eine grössere Rolle.

Die verschiedenen Anspruchsgruppen sind unterschiedlich betroffen

Betroffenheitsanalyse nach Produktionsformen (X beschreibt die Stärke der Betroffenheit)

Ökonomische Grössen	Produkt-preise absolut	Produkt-preise relativ zu EU-Preisen (Export-chance)	Fremdar-beitslöhne	Kosten-variations-faktoren	Ökologische Auflagen (Tierschutz usw.)	Zölle und Kontingente
<i>Landw. Prod.-formen</i>						
Milchbetriebe	XXX (Verkäufungszulage)	XXX (Verkäufungszulage)			X	
Spez. Rindfleischproduzenten					X	XXX
Schweineproduzenten				XXX (Futtermittel)	X	
Obst- und Gemüseproduzenten			XXX (Saisoniers: Lohnniveau)		X	XXX
Ackerbaubetriebe					X	XXX
Bergbetriebe	X	X		X	X	X

Quelle: Peter Rieder 2008, mimeo.

Jacques Janin, Gruppe für eine offensive Agrarpolitik, ehem. Präsident Prométerre

„Wir sind heute soweit, dass der Landwirtschaft nur noch die Wahl bleibt zwischen der Teilnahme am europäischen Markt oder dem langsamen Niedergang.“
(25. Juni 2007)

Eine offensive und effiziente Agrarpolitik ist gefordert

Angesichts der mit der Marktöffnung verbundenen Herausforderungen ist es nicht mehr zweckmässig, an den vierjährigen Plänen zur Agrarpolitik des Bundes festzuhalten. Damit sich die Branche rechtzeitig auf die künftigen Herausforderungen einstellen kann, benötigt sie eine langfristige Perspektive. Punktuelle Änderungen der Rahmenbedingungen reichen dazu nicht aus. Das Agrarfreihandelsabkommen bietet nun die Chance, einen langfristig sicheren Arbeitsrahmen mit klaren Spielregeln zuhanden der Akteure zu schaffen.

Ein umfassendes Freihandelsabkommen hat nicht zur Folge, dass die Öffentlichkeit die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft nicht mehr entschädigen wird. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Landschaft werden weiterhin über das Direktzahlungssystem entschädigt, aber die Abgeltung der öffentlichen Leistungen wird verstärkt von der Nahrungsmittelproduktion entkoppelt. Damit wird nicht nur der Multifunktionalität der Landwirtschaft Rechnung getragen, sondern die eingesetzten Mittel können klarer den Zielen zugeordnet werden. Dies wäre nicht zuletzt für die Bauernschaft im Hinblick auf zukünftige Unterstützung öffentlicher Leistungen vorteilhaft.

Beispiel Österreich (2)

Die österreichische Landwirtschaft hat die Herausforderungen der Handelsliberalisierung erfolgreich gemeistert. Gezielte Begleitmassnahmen halfen mit, dem kurz- und mittelfristigen Preis- und Importdruck Paroli zu bieten. Im historischen Vergleich nahm die Abwanderungsrate nach dem EU-Beitritt sogar deutlich ab. Heutzutage beurteilen die meisten Fachverbände die Handelsliberalisierung als klar positiv. Trotz anfänglicher Bedenken konnten die Gemüseproduzenten nach dem EU-Beitritt einen Exportanstieg von 88 Prozent verzeichnen: „Niemand möchte zum alten Zustand zurück, denn der Strukturwandel wäre auch ohne EU-Beitritt gekommen.“⁹

Ein Beitrag zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz

3 Die Kaufkraft erhöhen und den öffentlichen Haushalt entlasten

Obwohl sich der Unterschied in letzter Zeit verringert hat, mussten schweizerische Konsumenten für die wichtigsten Lebensmittel im Jahr 2007 im Durchschnitt 28 Prozent mehr ausgeben.^{10, 11} Der weitverbreitete Einkaufstourismus in die Nachbarländer spiegelt diese Diskrepanz wider. Im Falle eines Agrarfreihandelsabkommens würden laut Schätzungen die Verbraucherpreise um bis zu 25 Prozent sinken,¹² je nach Produkt und Ausgangslage.¹³ Damit steigt die Kaufkraft der Schweizerinnen und Schweizer und die Hochpreisinsel Schweiz erodiert. Trotzdem ist weiterhin von schweizspezifischen Besonderheiten auszugehen: Die Konsumentinnen und Konsumenten sind hierzulande bereit, für höhere Qualität, tier- und umweltgerechte Produktion und für eine grössere Vielfalt einen entsprechenden Aufpreis zu bezahlen.

Langfristig positiver Effekt auf Wirtschaftswachstum und öffentliche Finanzen

Das Agrarfreihandelsabkommen löst einen Wachstumsimpuls für die Schweizer Volkswirtschaft aus. Nach einer Übergangsperiode werden die Einnahmen des Bundes um schätzungsweise 450 Mio. Franken pro Jahr zunehmen. Weiter wird geschätzt, dass mittelfristig die Mehrwertsteuer zusätzlich 110 Mio. Franken einbringen wird.¹⁴ Demgegenüber fallen Zolleinnahmen auf Bundesebene von rund 500 Mio. Franken weg. Da in den nächsten Jahren mit einer WTO-Handelsliberalisierung zu rechnen ist, würden diese Zolleinnahmen auch ohne FHAL in einer ähnlichen Grössenordnung abnehmen.

Auf Bundesebene sind aber die Kosten für allfällige Begleitmassnahmen in den ersten Jahren des Umsetzungsprozesses zu berücksichtigen. Zum aktuellen Zeitpunkt sind angesichts der noch unsicheren Preisentwicklungen und Verhandlungsergebnisse noch keine exakten Prognosen möglich. Die mögliche Ausgestaltung der Begleitmassnahmen wird derzeit intensiv diskutiert. economiesuisse akzeptiert aus politischen Gründen, dass massvolle Begleitmassnahmen getroffen werden. Die Kosten der Begleitmassnahmen sollen in einem vernünftigen Verhältnis zum langfristig positiven volkswirtschaftlichen Nutzen stehen. Die Begleitmassnahmen sind temporär und degressiv zu gestalten, dürfen keine Strukturzermentierung zur Folge haben, sondern müssen im Gegenteil eine schnellstmögliche Strukturpassung fördern und erleichtern. Als besonders betroffene Kreise gelten für economiesuisse Landwirtschaftsbetriebe sowie Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie, die als direkte Folge der bisherigen Agrarpolitik nicht wettbewerbsfähig sind. Für die zweite Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie (Biskuits, Teigwaren, Schokolade) sind Begleitmassnahmen strikt abzulehnen.

Es ist davon auszugehen, dass die EU nur an einem möglichst umfassenden Abkommen interessiert ist und sektorielle Verträge nicht akzeptieren würde. Nur ein integrales Frei-

Anforderungen an die Begleitmassnahmen

1. Nur Landwirtschaftsbetriebe und Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie. Keine Entgeltung der zweiten Verarbeitungsstufe.
2. Kurzfristige und degressive Gestaltung.
3. Keine Strukturhaltung, vielmehr soll die Strukturpassung erleichtert werden.
4. Finanzpolitisch tragbar und volkswirtschaftlich sinnvoll.
5. Rechtliche und raumplanerische Massnahmen sind langfristig zu gestalten, um die Investitionssicherheit zu garantieren.

⁹ Ludwig Ableitinger, Vertreter der Landwirtschaftskammer und praktizierender Gemüsebauer, 5. Mai 2007, BEA.

¹⁰ Bundesamt für Landwirtschaft, 2008, Agrarbericht 2008.

¹¹ 2006 lag bei den Nahrungsmitteln das Schweizer Preisniveau gar 43 Prozent über dem EU-Niveau.

¹² Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), „Verhandlungen Schweiz–EU für ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich; Ergebnisse der Exploration und Analyse“; März 2008.

¹³ Eine Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zeigt beispielsweise, dass die Preise für Baby-nahrung in der Schweiz gar um 100 Prozent höher sind.

¹⁴ Zusätzlich hat die Marktöffnung eine positive Wirkung auf die kantonalen (etwa 500 Mio. Franken) sowie auf die Gemeindefinanzen (etwa 300 Mio. Franken).

handelsabkommen ohne Ausnahmen kann starke Vereinfachungen im grenzüberschreitenden Güterverkehr bewirken. Daher werden bei einem FHAL keine Ausnahmen vorzusehen sein; das Abkommen soll für alle Agrarprodukte gelten, damit sämtliche volkswirtschaftlichen Vorteile genutzt werden können. Eine Ausklammerung ausgewählter Sektoren von der Marktöffnung, wie es von einzelnen politischen Akteuren vorgeschlagen wurde, würde auch verzerrte Anreize setzen und den Anpassungsprozess verlangsamen. Das gilt insbesondere für gegenwärtig besonders geschützte Produkte. Hier sind längere Übergangsfristen vorzusehen. Auch ist zu beachten, dass insbesondere marktverzerrende Massnahmen wie Subventionen seitens der EU mitberücksichtigt werden, sodass die heimische Produktion im europäischen Wettbewerb mit vergleichbaren Spiessen wie ihre direkten Konkurrenten kämpfen kann.

Fazit

Freihandelsabkommen mit der EU bringt Vorteile für den Produktionsstandort Schweiz

Ein Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich hat deutliche Vorteile für die Schweiz. Durch das FHAL erhalten Schweizer Produzenten einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem Markt mit rund 500 Millionen Kunden. Die lange aufgestaute Marktöffnung lässt die Konsumentenpreise in der Schweiz sinken, erhöht die Kaufkraft der Bevölkerung und steigert die Produktivität im gesamten Agrarsektor. Dadurch steigt das reale Bruttoinlandprodukt um rund 2 Mrd. Franken. Offensichtlich wird der Strukturwandel in der Landwirtschaft und in den vor- und nachgelagerten Bereichen erhöht. Um die Ausrichtung auf die neuen Marktverhältnisse zu erleichtern, sind geeignete Begleitmassnahmen mit Augenmass zu definieren. Diese sollen finanzwirtschaftlich tragbar sein und einen Übergangscharakter aufweisen. Auch ist darauf zu achten, dass marktverzerrende Massnahmen der EU mitberücksichtigt werden. Die zentrale Anstrengung aller Beteiligten muss sich darauf ausrichten, dass sich in der Schweiz langfristig wettbewerbsfähige Strukturen herausbilden.

Ein FHAL bietet dazu die Voraussetzungen. Um den Produktionsstandort Schweiz langfristig zu erhalten, müssen die Weichen jetzt gestellt werden. Mit Qualitätsprodukten im Premiumbereich, die mit Swisness verkauft werden können, sind die Chancen für die Schweizer Produzenten intakt. Diese Chancen gilt es zu nutzen.

Rückfragen:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch
philipp.bauer@economiesuisse.ch