



November 2008

# Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich

---

Ein Abkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) soll die Märkte für Landwirtschaftsprodukte und Lebensmittel gegenseitig öffnen. Das Abkommen würde sowohl tarifäre Handelshemmnisse (wie Zölle und Kontingente) als auch nicht-tarifäre Hürden (wie unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen) abbauen. Neben den landwirtschaftlichen Rohstoffen (wie Milch, Schlachtvieh) sollen zudem auch die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen der Produktionskette in den Freihandel einbezogen werden, d.h. die Produktionsmittel (wie Saatgut, Maschinen) und die Produkte der Verarbeitungsindustrie (wie Käse, Joghurt). Durch ein FHAL würde der bisherige agrarpolitische Reformpfad konsequent weiterbeschritten mit dem Ziel, die schweizerische Landwirtschaft international wettbewerbsfähiger zu machen. Eine Öffnung gegenüber der EU würde die Produktionskosten für die Schweizer Landwirte und die Verarbeitungsindustrie senken und gleichzeitig den Zugang zum EU-Absatzmarkt verbessern. Die Schweizer Konsumenten profitierten von sinkenden Nahrungsmittelpreisen. Für die Volkswirtschaft würde mit einem positiven Wachstumseffekt in der Grössenordnung eines dauerhaften BIP-Anstiegs um 0.5% oder 2 Milliarden CHF gerechnet. Die Öffnung stellt die Landwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen. Damit die neuen Marktchancen wahrgenommen und die betroffenen Betriebe bei der Neuausrichtung unterstützt werden könnten, würde der Freihandel schrittweise eingeführt und von flankierenden Massnahmen begleitet werden.

**Stand:** Verhandlungen

## Inhalt

Während aufgrund des Freihandelsabkommens (FHA) von 1972 für Industriegüter bereits heute der freie Warenverkehr mit der EU gilt, ist dies für den Agrar- und Lebensmittelsektor nicht der Fall. Aufgrund des Agrarabkommens von 1999<sup>1</sup> sowie des Protokolls Nr. 2 zum FHA<sup>2</sup> besteht lediglich eine teilweise Öffnung. Ein Freihandelsabkommen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) strebt eine umfassende Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmittel an. Dieses Konzept beinhaltet aber weder die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU noch einen Beitritt zur EU-Zollunion.

Das FHAL soll *alle Stufen* der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette umfassen, d.h.

- die *vorgelagerte Stufe*, welche Produktionsmittel und Investitionsgüter liefert (wie z.B. Dünger, Saatgut, Maschinen);
- die *Landwirtschaft*, welche die Rohstoffe herstellt (wie z.B. Milch, Obst, Getreide, Schlachtvieh);
- die *nachgelagerte Stufe*, welche die landwirtschaftlichen Produkte verarbeitet, d.h. die erste Verarbeitungsstufe (wie Käsereien, Molkereien Metzgereien, Mühlen) sowie die zweite Verar-

---

<sup>1</sup> Das im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossene *Agrarabkommen* von 1999 sieht insbesondere Freihandel für Käse seit 1. Juni 2007 vor. Es enthält auch für andere Produkte gewisse Zollkonzessionen. Ausserdem werden in verschiedenen Bereichen (Saatgut, Pflanzenschutz, Futtermittel, lebende Tiere und tierische Erzeugnisse) technische Handelshemmnisse abgebaut.

<sup>2</sup> Das *Protokoll Nr. 2* zum FHA sieht für zahlreiche landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie) die zollfreie Einfuhr in die EU und die subventionsfreie Ausfuhr aus der EU in die Schweiz vor. Umgekehrt kann die Schweiz die gegenüber der EU bestehenden Preisnachteile bei den verwendeten landwirtschaftlichen Rohstoffe mit Zöllen und Exportsubventionen ausgleichen. Das Abkommen wurde 2004 im Rahmen der Bilateralen II überarbeitet.

beitungsstufe der Nahrungsmittelindustrie (mit Produkten wie Biskuits, Teigwaren, Schokolade).

Ein FHAL würde zudem die *tarifären Handelshemmnisse* wie Zölle, Kontingente und Exportsubventionen auf allen Stufen aufheben. Der Zollschatz soll je nach Sensibilität der Produkte gestaffelt (d.h. mit angemessenen Übergangsfristen) abgebaut werden. Gleichzeitig wird der Abbau der *nicht-tarifären Handelshemmnisse* angestrebt. Damit sind unterschiedliche Vorschriften in Bezug auf Herstellung (bspw. Verwendung von Zusatzstoffen), Beschaffenheit (z.B. Fruchtanteil in Joghurts), Kennzeichnung (bspw. Produktionslandkennzeichnung) und Zulassung von Produkten (bspw. Pflanzenschutzmittel) gemeint. Voraussetzung ist eine umfassende Angleichung der betroffenen Gesetzgebungen sowie die Anerkennung der Gleichwertigkeit bzw. Identität dieser Vorschriften. Betroffen ist das gesamte Lebensmittelrecht aber auch Vorschriften über Tiergesundheit, Tierschutz, Vermarktungsnormen, Pflanzenschutzmittel, Dünger, Futtermittel und Sortenschutz<sup>3</sup>. In sensiblen Bereichen sollen Sonderregelungen gesucht werden, etwa bei den Marktzulassungsbestimmungen für genetisch veränderte Organismen, bei den Produktionslandbezeichnungen oder bei gewissen Verordnungen des Tierschutzes.

*Handelsbeziehungen Schweiz-EU im Agrar- und Lebensmittelbereich:* Im Jahr 2007 gingen 71% der Schweizer Exporte von Agrargütern und Lebensmitteln (4,6 Mrd. CHF) in die EU, während 76% der Einfuhren (8,6 Mrd. CHF) aus der EU stammten. Zwischen 2003 und 2007 wuchs das Agrarhandelsvolumen mit der EU jährlich um durchschnittlich 9,4%. Während die Importe der Schweiz in diesem Zeitraum mit 6,4% pro Jahr eher mässig zunahm, war bei den Exporten in die EU eine Steigerung um 16,5% pro Jahr zu verzeichnen. Der Schweizer Agrar- und Lebensmittelsektor entwickelte somit eine beträchtliche Exportdynamik. Die anhaltende Expansion der Schweizer Exporte lässt darauf schliessen, dass noch ein beträchtliches Ausbaupotenzial im bilateralen Handel mit der EU besteht. Das zeigt sich auch beim Käse: Der Käseexport in die EU-Staaten ist wertmässig in den letzten Jahren (2005-07) mit durchschnittlich 7% pro Jahr deutlich gestiegen. Die Schweiz führt heute Käse im Umfang von über 440 Millionen CHF in die EU aus.

## Bedeutung

*Wettbewerbsfähige Landwirtschaft:* Der Einbezug der gesamten Produktionskette sowie der Abbau von Handelshemmnissen schaffen für die Landwirtschaft Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten (laut Modellrechnungen um jährlich ca. 1 Mrd. CHF) sowie einen verbesserten Zugang für die Schweizer Exportprodukte auf den EU-Markt. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft würde damit gestärkt. Aufgrund seiner geographischen Nähe, der ähnlichen Konsumgewohnheiten und der Bekanntheit der schweizerischen Qualität ist der EU-Binnenmarkt mit seinen 490 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten der Hauptexportmarkt für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Gleichzeitig könnten durch „Einkaufstourismus“ verlorene Marktanteile im Inland zurück gewonnen werden. Von der Öffnung profitieren dürften vorwiegend Qualitäts- und Nischenprodukte, d.h. Bereiche mit hoher Wertschöpfung (namentlich qualitativ hochstehende Milch- und Fleischerzeugnisse sowie andere Spezialitäten und Produkte der Nahrungsmittelindustrie).

Eine Öffnung gegenüber der EU mittels eines FHAL setzt den bisherigen *Reformpfad* in der Agrarpolitik konsequent fort: Ziel ist, den Marktkräften vermehrt Einfluss auf die Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors einzuräumen und damit die Land- und Ernährungswirtschaft rechtzeitig in die Lage zu versetzen, sich auf die Herausforderungen vorzubereiten, die mit der weltweiten Tendenz zur Öffnung der Agrarmärkte (namentlich im Rahmen der WTO) verbunden sind. Ein FHAL schafft für die Produzenten klare unternehmerische Perspektiven und langfristige Investitionsmöglichkeiten. Diese würde der Schweizer Landwirtschaft helfen, frühzeitig auf dem EU-Markt ihre Exportanteile zu sichern und gegenüber der zunehmenden Konkurrenz aus Drittstaaten wettbewerbsfähig zu werden.

<sup>3</sup> Für den Abbau nicht-tarifärer (technischer) Handelshemmnisse gibt es grundsätzlich drei Ansätze: Die gegenseitige Anerkennung der *Gleichwertigkeit bzw. die Identität von Produktvorschriften* in den Bereichen, in denen eine einheitliche EU-Gesetzgebung besteht; *die Anerkennung der Gleichwertigkeit nationaler Vorschriften in nicht-harmonisierten Bereichen* sowie die Zulassung von *Parallelimporten* für bestimmte patentgeschützte Produktionsmittel und Investitionsgüter (z.B. Tierarzneimittel, Pflanzenschutzmittel). Im Vordergrund steht der erste Ansatz, wobei auch die beiden anderen bedeutsam sind. Dabei ist auch die laufende Gesetzesrevisionen über die technischen Handelshemmnisse THG zu berücksichtigen.

Die Marktöffnung hätte wegen der Angleichung der Preise auf ein im EU-Markt konkurrenzfähiges Niveau eine *Reduktion des Sektoreinkommens in der Landwirtschaft* zur Folge.<sup>4</sup> Verglichen mit der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Agrarpolitik im bisherigen Rhythmus (konstanter Rückgang des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens um 2,5% pro Jahr) würde während einer mehrjährigen Anpassungsperiode eine kumulierte zusätzliche Reduktion des Sektoreinkommens der Landwirtschaft in der Grössenordnung von mehreren Milliarden Franken resultieren.<sup>5</sup> Wie gross die Einkommenslücke effektiv ausfiele, hinge *einerseits* davon ab, wie gut die Landwirtschaft die zusätzlichen wirtschaftlichen Chancen nutzen kann (Kostensenkungs- und Exportpotentiale, Produktivitätssteigerungen, Spezialisierung in Bereichen mit hoher Wertschöpfung); *andererseits* wie stark die noch verbleibenden Ausfälle durch *Begleitmassnahmen* abgedeckt würden. Um die Betriebe hauptsächlich im Landwirtschaftsbereich beim Übergang in die neue Marktsituation zu unterstützen und die nötigen Umstellungen sozialverträglich zu gestalten, sind neben *Übergangsfristen* (welche Verhandlungsgegenstand sind) angemessene Begleitmassnahmen notwendig (welche die Schweiz selber beschliessen kann). Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD hat eine *Arbeitsgruppe* eingesetzt, in der alle wichtigen Organisationen der Ernährungswirtschaft vertreten sind. Diese Arbeitsgruppe hat den Auftrag, einen Bericht über mögliche Massnahmen zu erarbeiten.

Gleichzeitig hat der Bundesrat einen Vorschlag für eine *Spezialfinanzierung* in die Vernehmlassung geschickt. Gemäss diesem Vorschlag sollen zur Finanzierung von Begleitmassnahmen für die Land- und Ernährungswirtschaft ab 2009 bis 2016 die Zolleinnahmen aus Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Grössenordnung von anfänglich jährlich 400 Mio. Franken reserviert werden. Die Grössenordnung der insgesamt benötigten finanziellen Mittel bewegt sich im Milliardenbereich. Dieser Beitrag hängt jedoch von der allgemeinen Entwicklung der Preise (in den letzten Monaten ist international ein Preisanstieg bei den Agrarrohstoffen festzustellen) und Kosten sowie vom Verhandlungsergebnis (Übergangsfristen) ab.

**Konsumentennutzen:** Die Konsumentinnen und Konsumenten auf der „Hochpreisinsel Schweiz“ profitieren von einer tendenziellen Angleichung der Nahrungsmittelpreise ans EU-Niveau. Gemäss Modellrechnungen dürften die Konsumentenpreise bis um 25% fallen. Die sinkenden Lebensmittelpreise bewirkten einen Zuwachs an realer Kaufkraft der schweizerischen Haushalte.

**Wirtschaftswachstum:** Das Bruttoinlandprodukt (BIP) würde dauerhaft um mindestens 0,5% oder rund 2 Mrd. CHF angehoben. Dieser Wachstumsimpuls begründet sich durch zwei gesamtwirtschaftliche Effekte:

- Dank den *tieferen Nahrungsmittelpreisen* sinken die Lebenshaltungskosten. Die Haushalte haben mehr Geld zur Verfügung. Dadurch wird der Konsum auch in anderen Bereichen angekurbelt (*Nachfrageeffekt*).
- Zugleich zwänge der grössere Preisdruck die einheimischen Unternehmen im Agrar- und Lebensmittelsektor zu Kostensenkungen bzw. *Produktivitätssteigerung*; dies durch Effizienzgewinne bei der Produktion sowie durch das Ausnutzen der neuen Spielräume bei Beschaffung und Absatz (tiefere Produktionskosten, grösserer Absatzmarkt). Als Folge davon würde die Konkurrenzfähigkeit der *Landwirtschaft*, der *Lebensmittelindustrie* und der *Tourismusbranche* in der Schweiz gestärkt. Die durch die Produktivitätsgewinne frei gewordenen Ressourcen könnten in anderen Wirtschaftssektoren eingesetzt werden. Dadurch nähme das gesamtwirtschaftliche Angebot zu (*Angebotseffekt*).

Die Ergebnisse für den Konsumentennutzen und die BIP-Zunahme hängen auch von der Preisentwicklung bis zum Inkrafttreten des Abkommens ab.

<sup>4</sup> Da nur 20-30% der Preisunterschiede bei den Lebensmitteln auf höhere landwirtschaftliche Produzentenpreise (Preise der landwirtschaftlichen Rohstoffe) zurückzuführen sind, hätte der Freihandel auch *einen Preisdruck bei den vor- und nachgelagerten Stufen* zur Folge. Der Beschaffungsmarkt der Landwirtschaft sowie die erste Verarbeitungsstufe stehen dabei im Fokus. Für die zweite Verarbeitungsstufe (*Lebensmittelindustrie*) bestehen dagegen aufgrund des Protokolls Nr. 2 zum FHA 1972 bereits heute freihandelsähnliche Verhältnisse mit der EU, so dass viele Unternehmen auf dem europäischen Markt konkurrenzfähig sind. Der *Detailhandel* würde zwar einem beträchtlichen Margendruck vor allem beim Billigsortiment ausgesetzt, könnte aber Kosteneinsparungen bei der Beschaffung realisieren und leichter auf ausländische Märkte expandieren. Insgesamt befinden sich die Schweizer Nahrungsmittelindustrie und der Detailhandel in einer guten Ausgangslage, um die Herausforderungen eines FHAL zu meistern.

<sup>5</sup> Nach Modellrechnungen basierend auf Annahmen aus dem Jahr 2007 würde das landwirtschaftliche Sektoreinkommen voraussichtlich von rund 2,4 Mrd. im Jahr 2011 (Szenario AP 2011) auf 1,6 Mrd. im Jahr 2016 sinken, was einem Rückgang um ein Drittel entspricht. Im Jahr nach dem vollständigen Zollabbau resultiert ein Sektoreinkommensausfall der Landwirtschaft in der Grössenordnung von 700 bis 800 Millionen Franken. In den anschliessenden Jahren wird dieser Einkommensausfall laufend kleiner. Kumuliert über die ganze Anpassungszeit ergäbe sich ein Rückgang von mehreren Milliarden Franken (die Schätzungen reichen von 3 bis im äussersten Fall 6 Mrd. CHF).

Die *öffentlichen Finanzen* würden durch die Finanzierung der Begleitmassnahmen kurz- bis mittelfristig zusätzlich belastet. Längerfristig würde das Wirtschaftswachstum aber zu Mehreinnahmen auf den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde führen. Eine temporäre Belastung des Budgets kann demnach als Investition in die Stärkung der Schweizer Volkswirtschaft und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrar- und Lebensmittelsektors betrachtet werden.

### **Weitere Informationen**

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Tel. +41 31 322 81 28, [info@blw.admin.ch](mailto:info@blw.admin.ch), [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch)

Integrationsbüro EDA/EVD

Tel. +41 31 322 22 22, [europa@ib.admin.ch](mailto:europa@ib.admin.ch), [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch)