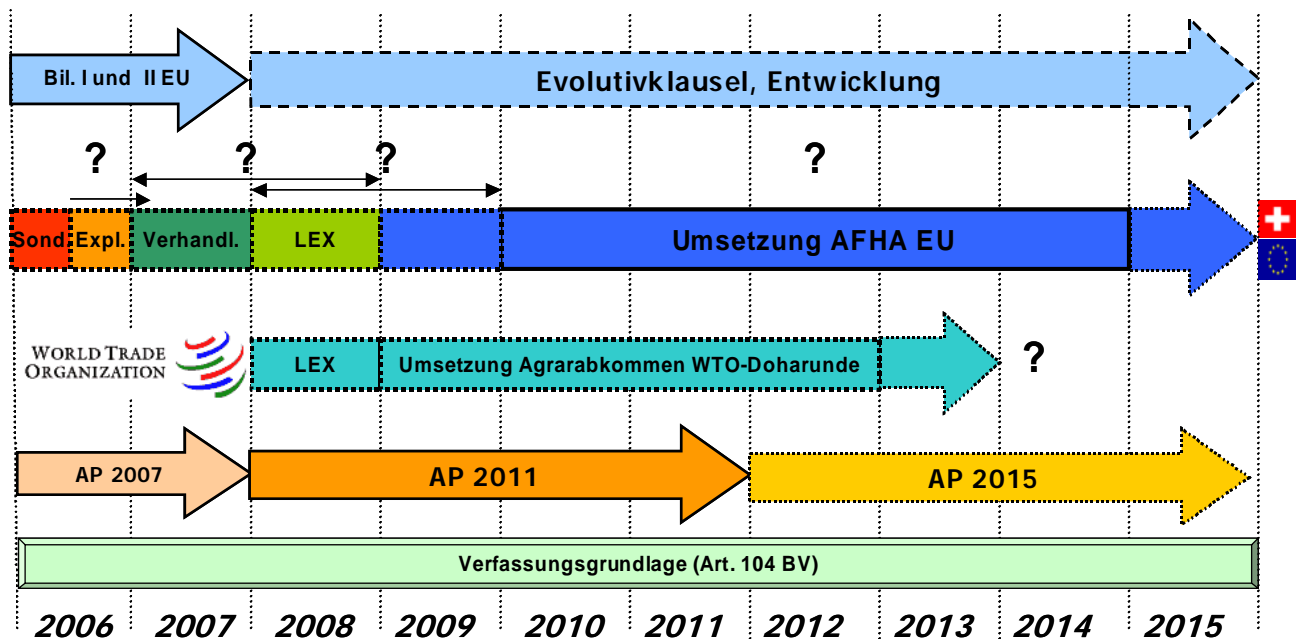


Agrarfreihandelsabkommen mit der EU – Beurteilung durch den SBV

Ausgangslage

Am 18. Januar 2006 beauftragte der Bundesrat (BR) das Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), einen Machbarkeitsbericht zu einem Agrarfreihandelsabkommen mit der Europäischen Union (EU) zu erarbeiten (AFHA EU). Am 10. März 2006 betraute er beide Departemente mit einer internen Sondierung bei den betroffenen Kreisen. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Schweizer Landwirtschaft bereits vor zwei unausweichlichen Herausforderungen steht: die Agrarpolitik 2011 (AP 2011) und die laufenden WTO-Verhandlungen. Ein allfälliges Abkommen mit der EU muss demzufolge mit diesen beiden Parametern in Zusammenhang gestellt werden.



Bezüglich der Termine (siehe oben stehende Abbildung) besteht nur bei der AP 2011, deren Umsetzung bis Ende 2011 andauern wird, Sicherheit. Die WTO-Verhandlungen könnten Ende 2006 oder erst Ende 2007 abgeschlossen sein. In Anbetracht der Tatsache, dass die Behandlung der WTO-Gesetzgebung (Lex Doha) durch das Parlament ein ganzes Jahr erfordert und dass die Periode für die Umsetzung der Verpflichtungen fünf Jahre dauert, dürften die Reduktionsmassnahmen 2013 oder 2014 voll wirksam werden.

Der Inhalt eines allfälligen AFHA EU ist bisher nicht bekannt und die verschiedenen verfügbaren Quellen erlauben es nicht, die wirtschaftlichen Auswirkungen eines solchen Abkommens für die Landwirtschaft präzise einzuschätzen. In Anbetracht der grossen Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU bei Preisen und Kosten hätte die Aufhebung der Zölle, die bei einem solchen Abkommen das Hauptelement darstellt, mit Sicherheit erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweizer Landwirtschaft.

Der Bundesrat muss demnächst über das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit entscheiden. Aufgrund seiner Entscheidung könnte eine Explorationsphase eröffnet werden, die später zur eigentlichen Verhandlungsphase führen könnte. Gemäss der üblichen Vorgehensweise müsste danach das Verhandlungsergebnis, also das Abkommen, vom Parlament ratifiziert werden, bevor es umgesetzt wird. Zurzeit kann weder über den Zeitpunkt der Umsetzungsphase noch über die Dauer der anderen erwähnten Elemente etwas ausgesagt werden. Die Umsetzungsphase dürfte allerdings nicht vor derjenigen der WTO-Abkommen eintreten, sondern höchstens parallel dazu verlaufen.

Der SBV möchte sich dazu äussern, ob es zweckmässig ist, das Dossier eines allfälligen AFHA EU in eine nächste Phase – ob Explorations- oder Verhandlungsphase - überzuführen. Dazu präsentiert er einerseits eine erste wirtschaftliche Analyse der Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaftsbetriebe (die vor- und nachgelagerten Sektoren sind in der vorliegenden Studie nicht integriert) und andererseits seinen Standpunkt in dieser Frage.

Wirtschaftliche Beurteilung

Wie es die Terminübersicht zeigt, werden die wirtschaftlichen Auswirkungen eines allfälligen Abkommens mit der EU zu den absehbaren Konsequenzen der AP 2011 hinzukommen. Die WTO-Verpflichtungen sind zudem unvermeidbar und müssen in jedem ernstzunehmenden Vergleich systematisch berücksichtigt werden. Deshalb haben wir sie in die Beurteilung des Abkommens mit der EU eingeschlossen.

Aufgrund der oben stehenden Bemerkungen wurden verschiedene Szenarien ausgewählt. Die Erarbeitung von Szenarien ermöglicht es, die Entwicklung der verschiedenen Optionen zu vergleichen (AP 2011, WTO, AFHA EU). Je nach Szenario müssen gewisse Parameter, zum Beispiel die Preise oder Kosten, angepasst werden. Die verschiedenen Szenarien und Parameter sind in der Tabelle 1 beschrieben.

Tabelle 1: Beschreibung der Szenarien und deren Grundelemente

Vergleichshorizont		2013			
		AP 2011	WTO	EU - ¹	EU + ¹
Szenario					
Parameter					
Agrarpolitik		Aufrechterhaltung des schweizerischen Direktzahlungssystems			
Preis der Agrarprodukte		Prognosen Botschaft EVD	Durchschnitt der G20/EU-Vorschläge	Prognosen betreffend Reform der GAP ²	Berücksichtigung eines «Swissness-Bonus» ³ für eine Produktauswahl
Produktionskosten	Externe Produktionsmittel ⁴	An Teuerung angepasste Schweizer Kosten	An Teuerung angepasste Schweizer Kosten	An Teuerung angepasste Schweizer Kosten ²	Kostenniveau in Süddeutschland + Anpassung an Teuerung
	Interne Produktionsmittel ⁴	Indexierung an Produktionskosten			
	Einrichtungen, Gebäude, Maschinen	An Teuerung angepasste Schweizer Kosten	An Teuerung angepasste Schweizer Kosten	An Teuerung angepasste Schweizer Kosten	Kostenniveau in Süddeutschland + Anpassung an Teuerung
	Löhne, Mieten, Zinsen	Konstant ⁵			

1 Das WTO-Szenario kommt zeitlich vor dem EU-Szenario. Die beiden Szenarien EU und EU+ berücksichtigen demzufolge die WTO-Parameter und müssen entsprechend interpretiert werden.

2 Das Szenario EU berücksichtigt nur die Anpassung der Schweizer Produzentenpreise an das europäische Niveau. Die Produktionskosten bleiben hingegen auf Schweizer Niveau. Dieses Szenario ist in der Realität nicht denkbar, da es die vor- und nachgelagerten Sektoren nicht einbezieht. Wir präsentieren es trotzdem, um eine Situation aufzuzeigen, bei welcher nichts zur Produktionskostensenkung unternommen würde.

3 + 5% Brotgetreide, Zucker, Raps; +10% Kartoffeln, Konservengemüse, andere Kulturen, Schweine; +15% Gemüse (frisch), Trauben und Wein, Obst, Beeren, Dauerkulturen, Milch und Milchprodukte, Rinder, Geflügel, übrige Tierhaltung, Direktverkauf; +20% Eier

4 Die externen Produktionsmittel werden ausserhalb des Landwirtschaftssektors erworben (Betriebskosten, Pflanzenschutz). Die internen Produktionsmittel kommen in erster Linie aus dem Agrarsektor (Krafftutter)

5 Die Kosten sind für die 4 Szenarien gleich.

Hypothesen und wichtige Bemerkungen:

Zeithorizont: Zur Vereinfachung wurde der Vergleichshorizont für alle Szenarien auf das Jahr 2013 begrenzt. Dieses Datum entspricht in Anbetracht der üblichen Fristen bei internationalen Verhandlungen dem Zeithorizont für das WTO-Abkommen und für ein Freihandelsabkommen mit der EU. Zudem können so alle Auswirkungen der AP 2011 berücksichtigt werden. Da die Preise der Schweizer Agrarprodukte im Rahmen der AP 2015 weiterhin sinken dürften, kann das Szenario AP 2011 als eher optimistisch bezeichnet werden.

WTO-Abkommen und AFHA EU in Perspektive:

Die Elemente eines WTO-Abkommens sind unterdessen ziemlich klar. Bei den drei Säulen der Agrarstützung – Zölle, interne Stützung und Exportsubventionen - werden Reduktionen vorgenommen, wobei die Exportsubventionen ganz gestrichen werden. Die Zollreduktionen werden sich direkt auf die Preise der betroffenen inländischen Agrarprodukte auswirken, die entsprechend sinken werden. Mit Ausnahme der Produkte, die aus der Landwirtschaft kommen (interne Produktionsmittel) werden die WTO-Abkommen wenig oder gar keinen Einfluss auf die Produktionskosten haben.

Ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU hätte für die Landwirtschaft grössere Auswirkungen auf die Produzentenpreise als die WTO-Abkommen. Die Produktionskosten hingegen könnten stark sinken, falls die zwei folgenden Bedingungen erfüllt wären: 1) konkrete Massnahmen bei nicht-tarifären Elementen; 2) Einbeziehung des vorgelagerten Sektors in das Abkommen. Das Szenario EU+ berücksichtigt die Kostensenkungspotenziale (siehe Tabelle 1).

Da es ebenfalls von leicht höheren Verkaufspreisen ausgeht (aufgrund der Schweizer Merkmale und des Nachfragepotenzials; «Swissness», siehe Tabelle 1) kann das Szenario EU+ als optimistisch bezeichnet werden. Es ist in der Tat wenig wahrscheinlich, dass die Produktionskosten an das europäische Niveau angepasst werden können. Dem gegenüber muss das EU-Szenario, das nur die Reduktion der Produzentenpreise auf das europäische Niveau berücksichtigt und weder einen «Swissness-Bonus» noch eine Verminderung der Produktionskosten einschliesst, als pessimistisch bezeichnet werden. Die Realität des Szenarios EU befindet sich sehr wahrscheinlich in der Mitte. Zudem ist dieses Szenario in der Realität nicht denkbar, da es die vor- und nachgelagerten Sektoren nicht einbezieht. Wir präsentieren es trotzdem, um eine Situation aufzuzeigen, bei welcher nichts zur Kostensenkung unternommen würde. Sehr wahrscheinlich werden sich die tatsächlichen Auswirkungen eines Agrarfreihandelsabkommens mit der EU zwischen den beiden Extremen, welche die Szenarien EU und EU+ darstellen, bewegen.

Ein anderes wichtiges Element bei einem Agrarfreihandelsabkommen mit der EU ist die Tatsache, dass der europäische Markt für Schweizer Produkte direkt zugänglich wäre, was bei einem WTO-Abkommen nicht der Fall wäre.

Schliesslich könnte die Einbeziehung des nachgelagerten Sektors in einem allfälligen Freihandelsabkommen zu einer Verminderung der Lebensmittelpreise für die Konsumentinnen und Konsumenten führen. Eine solche Reduktion der Verkaufspreise würde den Einkaufstourismus reduzieren, der zurzeit zunimmt.

Berechnungsmethode: Um seine Bewertungen anzustellen hat sich der SBV auf die von der Eidgenössischen Forschungsanstalt Agroscope FAT Tänikon für die zentrale Auswertung von Buchhaltungsdaten verwendete Typologie gestützt. Die Betriebstypen sind bei allen Szenarien statisch (ihre Grösse verändert sich mit dem Zeithorizont nicht, die Produktion bleibt stabil wie auch die Anzahl verwendeter Produktionsfaktoren). Die Betriebstypen werden mit ihren jeweiligen Merkmalen in die Situation der AP 2011, der WTO und der EU gestellt, wobei die Entwicklung des Einkommens bei gleich bleibender Struktur, Produktion und Verwendung der Produktionsfaktoren beobachtet wird.

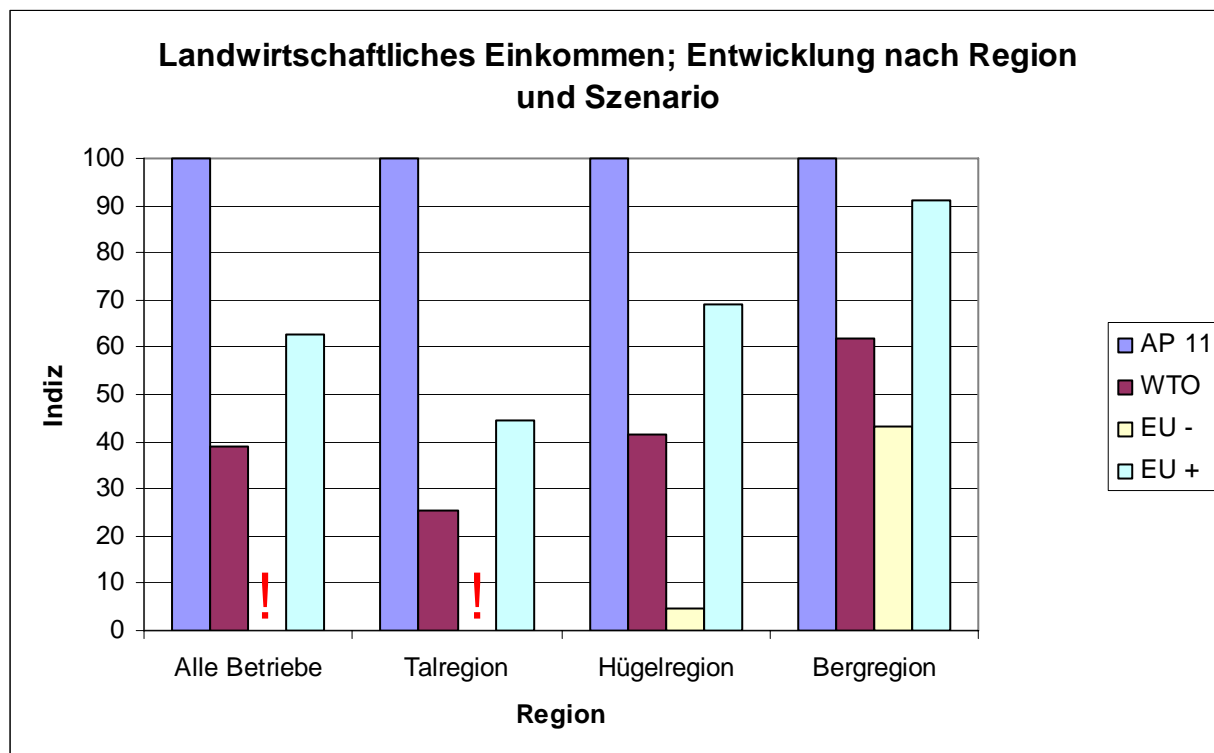
Agrarpolitik: Für jedes Szenario wird das Schweizer Direktzahlungssystem - wie bisher und wie es sich im Rahmen der AP 2011 entwickeln wird - beibehalten.

Resultate

Pro Region:

Die durchschnittlichen Agrareinkommen wurden in der Tal-, Hügel- und Bergregion verglichen. Aufgrund der Grafik 1 sind verschiedene Feststellungen möglich.

Grafik 1: Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens nach Region und Szenario⁶



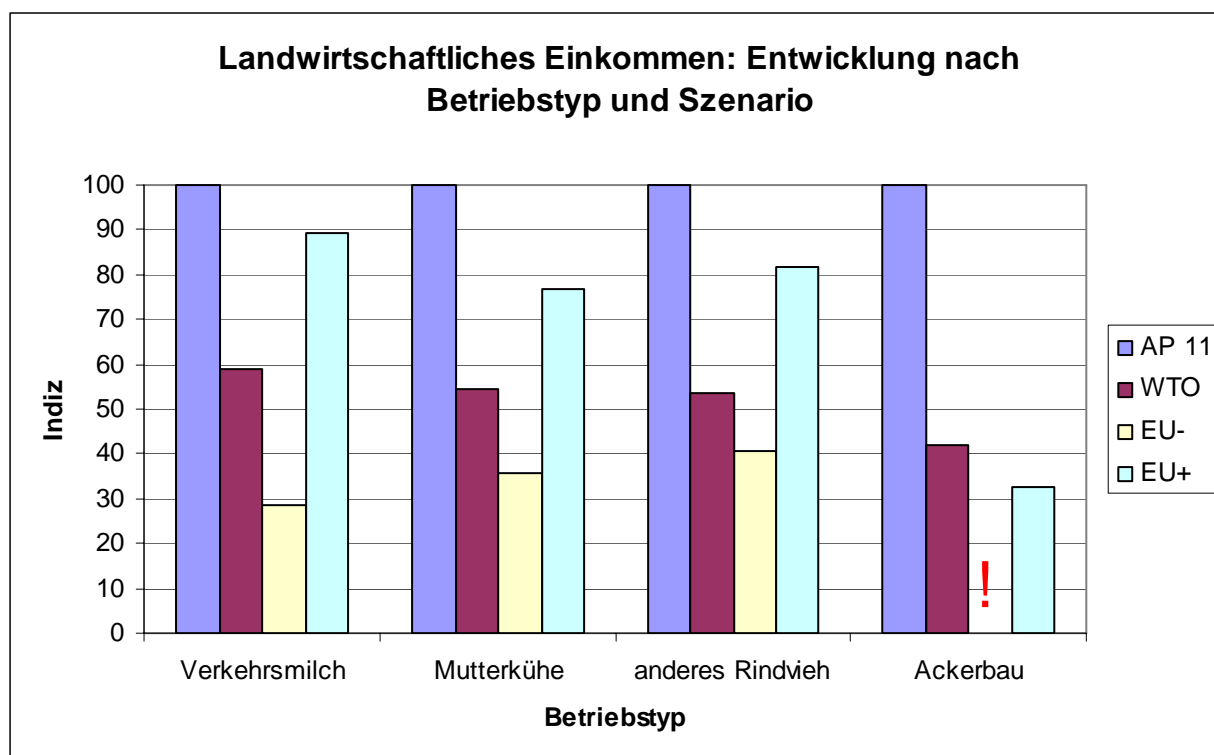
Das Szenario EU- hat die grössten Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Einkommen. Wenn die Produktionskosten auf Schweizer Niveau bleiben (WTO- und EU-Szenarien), wird es bei europäischen Preisen für den Durchschnitt der Betriebe und für die Betriebe im Talgebiet nicht möglich sein, ein genügendes Einkommen zu erwirtschaften. Die Bergregion würde hingegen recht gut standhalten, doch mit einem um 20 % tieferen Einkommen als unter den WTO-Bedingungen. Obwohl diese es erlauben, in jeder Region und für alle Betriebe ein Einkommen zu erwirtschaften, hätten sie eine Abnahme zwischen 40% (Berg) und 65% (Tal) gegenüber der AP 2011 zur Folge. Unter gleichzeitiger Berücksichtigung eines Bonus vom Typus «Swissness» und von Produktionskosten auf europäischem Niveau wie in Szenario UE+ liegt das landwirtschaftliche Einkommen zwischen 10% (Berg) und 55% (Tal) tiefer als unter den Bedingungen der AP 2011. Durchschnittlich liegt das Einkommen bei diesem Szenario um 20 bis 30% höher als beim Szenario WTO.

FAZIT: Die Berg- und Hügelzone dürfte von den WTO-Abkommen und von einem Agrarfreihandelsabkommen mit der EU weniger betroffen sein als die Talregion. Dies erklärt sich damit, dass die Direktzahlungen beibehalten würden, während die Betriebe mit grosser Produktivität wegen der starken Abnahme der Produzentenpreise benachteiligt wären. Wenn es nicht ermöglicht, die Produktionskosten auf europäisches Niveau zu senken und ein Marktpotenzial für die Schweizer Produkte zu eröffnen, ist das europäische Szenario völlig unrealistisch. Können hingegen diese zwei Anforderungen erfüllt werden, kann es als mögliche Option betrachtet werden, die interessanter sein könnte als die WTO-Option, obwohl sie beim landwirtschaftlichen Einkommen ein tieferes Potenzial aufweist als die AP 2011.

⁶ Zur Erinnerung: Die besonderen Strukturen der Betriebe in der Tal-, Hügel- und Bergregion sind statisch; Produktion und Verwendung der Produktionsfaktoren sind bei allen Szenarien gleich

Pro Betriebstyp:

Grafik 2: Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens nach Betriebstyp und Szenario⁷.



Betriebe mit Ackerbau werden am meisten unter einer Annäherung an den europäischen Markt leiden. Obwohl es auf unserer Grafik nicht ersichtlich ist, gilt es zu unterstreichen, dass die Betriebe mit Ackerbau auch am meisten von den Auswirkungen der AP 2011 betroffen wären. Die Verminderung des Einkommens kann für Betriebe mit Milchproduktion, Mutterkühen und Rindvieh beim Szenario EU- auf 60 bis 70% und beim Szenario WTO auf 40 bis 50 % beziffert werden. Für Betriebe mit Ackerbau dürften die WTO-Abkommen eine Einkommensverminderung von rund 60% verursachen. Die Betriebe mit extensiver Produktion (Mutterkühe und anderes Rindvieh) vermögen der Annäherung an die EU besser standzuhalten als die Milchbetriebe, die ihrerseits vergleichsweise besser den WTO-Anforderungen standhalten. Die Differenz des Milchpreises gegenüber der EU ist grösser, als die Preisreduktion, die sich aus den WTO-Abkommen ergeben würde. Das Gegenteil gilt für das Rindfleisch.

Bei den extensiven Betrieben, deren Hauptproduktion die Mutterkuhhaltung ist, sind die Auswirkungen relativ gering. Unter gleichzeitiger Berücksichtigung eines Bonus des Typus «Swissness» und von Produktionskosten auf europäischem Niveau, wie im Szenario EU+ vorgesehen, erzielen die extensiven Betriebe und die Milchbetriebe ein landwirtschaftliches Einkommen, das zwischen 10 und 25% unterhalb desjenigen liegt, das sie mit der AP 2011 erwirtschaften dürften.

Andere Betriebstypen

Für Betriebe mit Spezialkulturen und Weissfleischproduktion sind die aktuellen Daten zu wenig repräsentativ (sehr wenige vertretene Betriebe), um genügend zuverlässige Vergleiche anstellen zu können, die wir in diesem Dokument aufnehmen könnten. Es muss unterstrichen werden, dass

⁷ Zur Erinnerung: Die besonderen Strukturen der Betriebe in der Tal-, Hügel- und Bergregion sind statisch; Produktion und Verwendung der Produktionsfaktoren sind bei allen Szenarien gleich.

bei diesen Betriebstypen die grösste Produktions- und Strukturvielfalt besteht, so dass es sehr schwierig ist, Schlussfolgerungen für sie zu ziehen.

FAZIT: Die extensiven Tierproduktionen und die Milchproduktion vermögen besser den WTO-Anforderungen und der Öffnung der Grenzen für landwirtschaftliche Produkte gegenüber der EU standzuhalten als die Pflanzenproduktion. Intensive Produktionen sind stärker betroffen. Die Produktionstypen, bei welchen die Direktzahlungen einen hohen Anteil am Einkommen haben, sind logischerweise von der Senkung der Produzentenpreise weniger betroffen. Das Szenario EU- ist für Betriebe, deren Strukturen denjenigen entsprechen, die in diesem Dokument untersucht werden, völlig unrealistisch, falls es nicht erlaubt, die Produktionskosten auf europäisches Niveau zu senken und Marktpotenziale für die Schweizer Produkte zu eröffnen.

Der Vorteil des statischen Vergleichs, der im Rahmen der oben präsentierten Berechnungen des SBV angestellt wurde, liegt hauptsächlich darin, dass damit das landwirtschaftliche Einkommen der verschiedenen Betriebstypen mit gleicher Produktion und Struktur verglichen werden kann. Diese Methode erlaubt es jedoch nicht, die Zuteilung der Produktionsfaktoren zu optimieren respektive vor auszuplanen, auf welche Art und Weise diese Betriebe ihre Produktion in einem neuen Umfeld – WTO oder AFHA EU – entwickeln könnten, um ihre Rentabilität zu erhöhen.

Andere Überlegungen, wie zum Beispiel zum Arbeitsaufwand für die Leitung des Betriebs oder zum mengenmässigen Potenzial auf dem europäischen Markt, wurden aufgrund der jetzigen Lage noch nicht angestellt.

Zwischenbewertung des SBV

Der SBV hat Berechnungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen eines Agrarfreihandelsabkommens mit der EU angestellt. Die Szenarien AP 2011, WTO und EU +/- wurden für den Zeithorizont 2013 verglichen. Allgemein würde das Einkommen der untersuchten Betriebstypen bei gleich bleibender Produktionsmenge und mit Preisen, wie sie aus einem neuen WTO-Abkommen resultieren würden, um 40 bis 80% unter demjenigen liegen, dass sie unter den Bedingungen der AP 2011 erzielen würden. Mit europäischen Preisen müssten die Betriebe noch drastischere Einkommensverminderungen hinnehmen, die je nach Betriebstyp zwischen 60 und 100% des Einkommens liegen dürften, das sie mit der AP 2011 erwirtschaften könnten. Am meisten wäre der Ackerbau betroffen. Die Tierproduktion, zum Beispiel Milch- und Rindfleischproduktion, kämen vergleichsweise viel besser weg. Allgemein wären die Talbetriebe sowohl beim Szenario EU- als auch beim Szenario WTO härter betroffen als diejenigen in der Hügel- und Bergregion. Diese Tatsache macht deutlich, dass die Schweizer Landwirtschaft gegenüber einem allfälligen Agrarfreihandelsabkommen mit der EU grösste Zurückhaltung walten lassen sollte.

Falls die zwei folgenden Bedingungen erfüllt sind, könnte diese Option trotzdem als Alternative in Frage kommen:

1. Die Schweizer Agrarprodukte können zu Preisen, die je nach Verarbeitungspotenzial 5 bis 20% über den europäischen liegen, abgesetzt werden («Swissness»).
2. Die Produktionskosten sind auf demselben Niveau wie in der EU.

In diesem Fall könnte die Option EU eine glaubwürdige Alternative zu den wenig erfreulichen Perspektiven des WTO-Abkommens sein (siehe Option EU+ im vorliegenden Dokument).

Die Einschätzung des tatsächlichen Potenzials eines Bonus für Schweizer Produkte («Swissness») und einer Senkung der Produktionskosten erfordert jedoch Zeit und muss im Detail erarbeitet werden.

Es erscheint logisch, in einer ersten Phase die WTO-Verhandlungen abzuschliessen, bevor ein neuer Liberalisierungsprozess in der Landwirtschaft, der noch zahlreiche ungeklärte Fragen aufweist, angegangen wird. Ein solches Vorgehen würde eine stabile Ausgangslage bieten, so dass die Zweckmässigkeit eines AFHA EU viel zuverlässiger eingeschätzt werden könnte.

Position des SBV

Wie bereits erwähnt, steht der SBV übereilten Verhandlungen mit der EU zum Abschluss eines Agrarfreihandelsabkommens skeptisch gegenüber. Aufgrund der jetzigen Lage kann er sich nicht dazu äussern und wird es auch nicht tun, solange die Modalitäten und Resultate der WTO-Verhandlungen nicht bekannt sind. Ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU hätte, wie in diesem Dokument bereits dargelegt, für die Schweizer Landwirtschaftsbetriebe grosse wirtschaftliche Auswirkungen. Da das WTO-Abkommen nur wenig oder gar keinen Einfluss auf die Produktionskosten hat, für die Schweizer Produkte keine Perspektiven in Sachen Marktzutritt bietet und somit für die Schweizer Landwirtschaft einen Nettoverlust darstellt, könnte ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU eine Option sein. Doch bevor wir uns definitiv dazu äussern können, müssen, wie oben erwähnt, wichtige Unklarheiten beseitigt werden.

Der SBV fordert deswegen, dass der BR und unsere Behörden in einer ersten Phase die Interessen unserer Landwirtschaft im Rahmen der WTO-Verhandlungen vertreten und erst nach deren Abschluss Entscheidungen für ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU treffen. Erst zu diesem Zeitpunkt wird der SBV die europäische Option beurteilen können, falls dann die zahlreichen offenen Punkten geklärt sind. Es sind dies hauptsächlich:

- Klare Identifikation der Massnahmen, die zur Senkung der Produktionskosten getroffen werden können, und Einschätzung ihres tatsächlichen wirtschaftlichen Potenzials für die Schweizer Landwirtschaft.
- Einbeziehung der vor- und nachgelagerten Sektoren in das Freihandelsabkommen. Diese Sektoren müssen genau wie die Landwirtschaft den Bedingungen des Freihandels unterstellt werden.
- Durchführung einer detaillierten Studie über das Potenzial der Schweizer Produkte auf dem europäischen Markt sowie über die Voraussetzungen für die Nutzung dieses Potenzials.
- Identifikation der notwendigen Begleitmassnahmen zur Gewährleistung eines erträglichen Übergangs von den Schweizer zu den europäischen Marktbedingungen, und zwar sowohl für die Landwirtschaftsbetriebe als auch für die vor- und nachgelagerten Betriebe, die gewisse Wählbarkeitsbedingungen erfüllen.
- Berücksichtigung der europäischen Option in den Massnahmen der nationalen Agrarpolitik (AP 2011) und Vermeidung von widersprüchlichen Signalen.

Sobald all diese Punkte geklärt sind, wird der SBV in der Lage sein, Stellung zu nehmen, und er wird sich dazu äussern können, ob es zweckmässig ist, Verhandlungen für ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU zu unterstützen.

Brugg, den 16. Juni 2006

SBV, Departement Wirtschaft und Politik

Christophe Eggenschwiler, Daniel Erdin