



Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU im Agrarbereich – Position des SBV

1. Einleitung

Im Juli 2008 wurden die WTO-Verhandlungen ein weiteres Mal ohne entscheidenden Durchbruch vertagt. Ein Abschluss der Doha-Runde scheint dadurch in Ferne gerückt zu sein. Damit haben sich auch die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der schweizerischen Agraraussenhandelsbeziehungen verändert. Der Bundesrat vertrat die Haltung, dass die Zukunft der Landwirtschaft bei einem Abschluss der Doha-Runde längerfristig nur durch ein Agrarf Freihandelsabkommen mit der EU gesichert werden kann. Der WTO-Abschluss hätte zu einem substantiellen Abbau des Grenzschutzes für Agrarprodukte geführt, ohne dass sich neue Marktchancen im Ausland eröffnet hätten.

Aber auch die Situation auf den Weltagrarmärkten hat sich verändert. Die Weltbevölkerung wächst stärker als die Produktion von Nahrungsmitteln. Die Hauptgründe sind Ernteausfälle durch Dürre und Überschwemmungen, grössere Nachfrage durch bessere Kaufkraft, die Produktion von Agroenergie und nicht zuletzt die zunehmenden Spekulationen mit Agrarrohstoffen. Die Folgen sind nicht nur steigende Preise, sondern grössere Preisschwankungen auf den internationalen Agrarmärkten. Durch die fortschreitende Liberalisierung und der damit verbundene Abbau des Grenzschutzes übertragen sich Turbulenzen auf den internationalen Agrarmärkten auf die inländische Landwirtschaft. Ernährungssicherung und Ernährungssouveränität haben international wie national an Bedeutung gewonnen.

Bilaterale Freihandelsabkommen haben in der Schweiz eine lange Tradition. Neben der EU hat die Schweiz mit vielen Ländern Freihandelsabkommen geschlossen, so zum Beispiel mit Israel, Türkei, Mazedonien, Kroatien, Jordanien, Marokko, Chile, Ägypten, Tunesien und Singapur. Da die Verhandlungen in der WTO bis auf weiteres auf Eis liegen, nimmt der Druck der Wirtschaft zu, weitere Freihandelsabkommen abzuschliessen. Verhandlungen werden mit Peru, Kolumbien und Japan geführt und mittelfristig möchte der Bund auch Verhandlungen mit den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) aufnehmen.

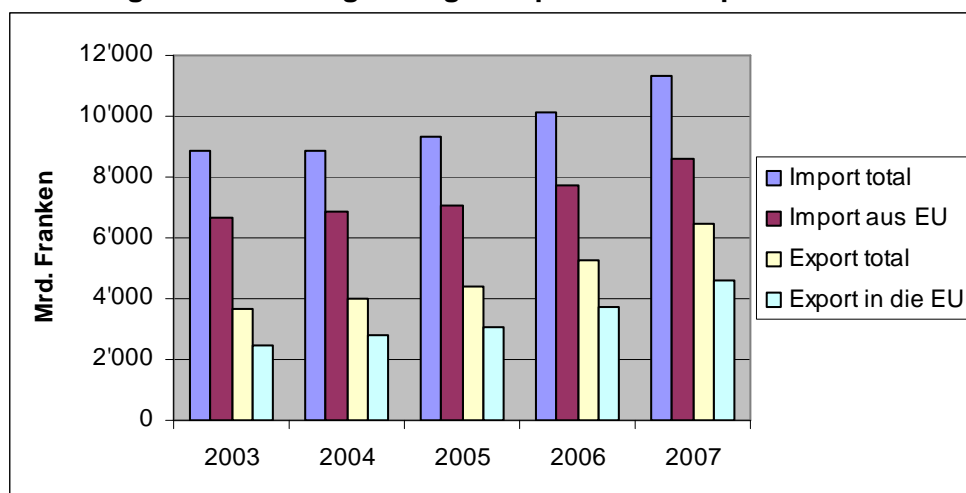
Die veränderten Rahmenbedingungen sollten den Bundesrat animieren, seine Strategie und seine Instrumente zur Erhaltung einer multifunktionalen, flächendeckenden, inländischen Landwirtschaft zu überdenken.

2. Import und Export von Agrarprodukten

Die Schweiz ist Nettoimporteur für Agrarprodukte. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Agrarexporte und -importe der Schweiz in den letzten 5 Jahren. Wurden im Jahr 2003 für 8,8 Mrd. Franken Agrarprodukte importiert, so waren dies 2007 bereits 11,3 Mrd. Franken.



Abbildung 1: Entwicklung der Agrarimporte und -exporte



Der Anteil der Agrarimporte aus der EU ist mit 75% recht stabil geblieben, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich die Zahl der EU-Mitgliedsländer in dieser Zeit von 15 auf 27 erhöht hat. Die landwirtschaftlichen Güter tragen 8% zum Gesamtwert aller Importe aus der EU bei.

Auch die Agrarexporte der Schweiz konnten in diesem Zeitraum gesteigert werden, und zwar von 3,6 Mrd. auf 6,4 Mrd. Franken. Dabei handelt es sich vor allem um Verarbeitungsprodukte wie Schokolade, Kaffee, Getränke, usw. Diese entsprechen im ersten Semester 2008 einem Drittel der Gesamtexporte. Rund 70% aller Agrarexporte gehen in den EU-Raum.

Damit ist die EU der wichtigste Handelspartner der Schweiz im Agrarbereich. Dies gilt auch für die Gesamtwirtschaft: 60% der Exporte der schweizerischen Wirtschaft gelangen in die EU und über 80% der Gesamtimporte der Schweiz stammen aus der EU.

3. Verträge der Schweiz mit der EU im Agrarbereich

Bereits im Jahr 1972 hat die Schweiz einen bilateralen Vertrag (Freihandelsvertrag) mit der EG abgeschlossen. Die Landwirtschaft wurde in diesem Vertrag grundsätzlich ausgenommen. In Briefwechseln wurden aber Zollreduktionen hauptsächlich im Bereich Käse beschlossen. In jener Zeit war die Schweiz als Produzent von Hartkäse berühmt, während Weichkäse traditionell aus Frankreich und Halbhartkäse aus Holland stammte. Es wurde vereinbart, die Zollansätze für schweizerischen Hartkäse beim Export in die EG zu senken, während die Schweiz den Import von festgelegten Mengen Weich- und Halbhartkäse zu reduziertem Zollansatz zuließ.

1992 lehnte das Volk den EWR ab. In der Folge wurden 1993 bilaterale Verhandlungen mit der EU aufgenommen. Im gegenseitigen Einverständnis wurden aus der Prioritätenliste der Verhandlungspartner sieben Dossiers ausgewählt. Die Landwirtschaft wurde vor allem auf Wunsch der EU in die Verhandlungen einbezogen. Für die Schweiz stand der Bereich der verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte im Vordergrund. Dieses Dossier wurde zwar nicht in die Verhandlungen zu den Bilateralen I aufgenommen, ist jedoch Bestandteil der Bilateralen II.



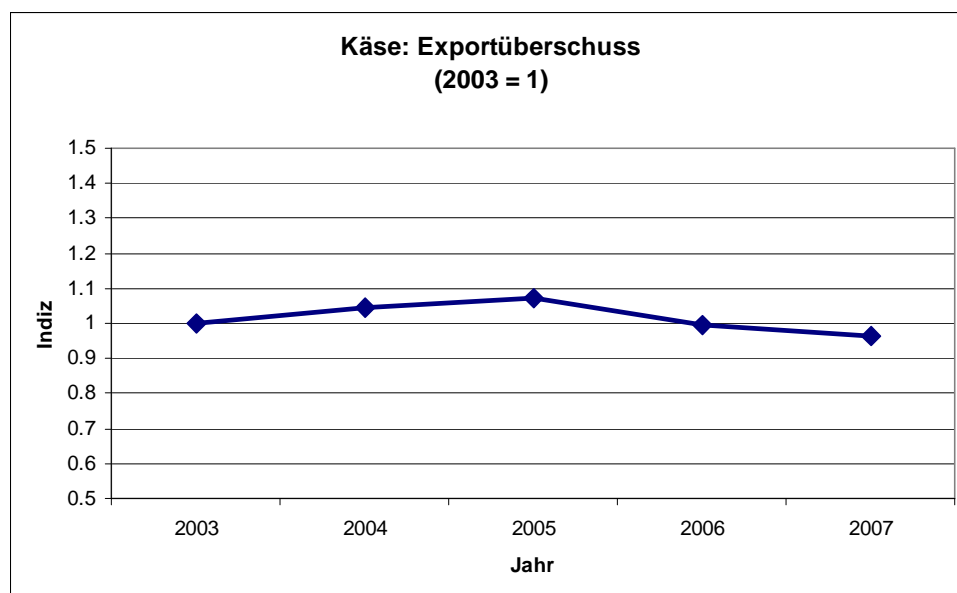
Bilaterale Verträge I

Die bilateralen Verträge sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Das Agrarabkommen hat primär den Abbau von Zöllen und Exportsubventionen, die Beseitigung technischer Handelshemmnisse sowie die Verbesserungen im Bereich der Kennzeichnung zum Ziel. Seit dem Inkrafttreten des Abkommens wurden die zollfreien Exporte für Käse schrittweise erhöht und seit 2007 ist der Käsemarkt zwischen der Schweiz und der EU gänzlich geöffnet. In anderen Bereichen wie Gemüse und Obst wurden Mengen (Zollfreikontingente) festgelegt, die jeweils auf den anderen Markt ohne Zollabgaben exportiert werden können.

Bis heute werden die in den bilateralen Verträgen mit der EU festgelegten Zollfreikontingente für Obst und Gemüse sowie für Trockenfleisch von Seiten der Schweiz kaum genutzt. Gründe dafür sind vor allem nicht tarifäre Handelshemmnisse. So gelten in der EU weiterhin Mindestpreise für Obst und Gemüse und der administrative Aufwand für kleinere Mengen exportierter Ware ist sehr gross. Wird Bündnerfleisch mit Schweizer oder europäischem Rohstoff innerhalb des Nullzollkontingents exportiert, so muss eine Ursprungsbeglaubigung eingeholt werden, was mit zusätzlichem administrativem Aufwand verbunden ist. Schweizerischer Rohstoff und solcher aus dem europäischen Raum ist bedeutend teurer als derjenige aus Südamerika. So ist der Export von Bündnerfleisch, hergestellt aus Rohstoff aus Südamerika, wirtschaftlich interessanter, dies auch, wenn Zoll bezahlt werden muss.

Der Käseexport konnte dank dem offenen Käsemarkt gesteigert werden. Gleichzeitig sind aber auch die Importe angestiegen, so dass sich das Endergebnis für die Käsewirtschaft kaum verändert hat. Abbildung 2 zeigt, wie sich die Bilanz des Käsehandels während der Umsetzungsphase des „Käseabkommens“ effektiv entwickelt hat.

Abbildung 2: Entwicklung der Käsehandelsbilanz





Bilaterale Verträge II

Höher verarbeitete Landwirtschaftsprodukte wie Schokolade, Biskuit, Teig- und Backwaren bestehen aus einem industriellen Verarbeitungs- sowie aus einem landwirtschaftlichen Rohstoffteil. Auf dem industriellen Verarbeitungsteil dieser Güter wurden die Zölle gemäss Protokoll 2 des Freihandelsvertrags zwischen der Schweiz und der EG von 1972 per 1. Juli 1977 aufgehoben. Für den landwirtschaftlichen Rohstoffteil dagegen wurde ein Preisausgleichsmechanismus eingeführt, um den Nachteil höherer Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe, das „Rohstoff-Handicap“ der Nahrungsmittelindustrie, zu kompensieren. Im so genannten „Schoggigesetz“ ist die Rückerstattung der Differenzen zwischen in- und ausländischen Rohstoffpreisen an die schweizerische Nahrungsmittelindustrie, sofern sie inländische Agrarrohstoffe für Exportgüter verwendet, festgeschrieben. Dank dieser Regelung konnten bis zum Inkrafttreten des Abkommens über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte der Bilateralen II Ende März 2005 Wettbewerbsnachteile aufgrund hoher Rohstoffpreisdifferenzen durch Zölle und Exportsubventionen ausgeglichen werden. Vom Preisausgleichsmechanismus profitierten Waren, welche die Agrarrohstoffe Mehl, Milch, Milchpulver, Butter oder Pflanzenfett enthalten. Verarbeitungsprodukte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen – mit der Ausnahme von Käse – nahmen deshalb eine Sonderstellung zwischen Industrie (Freihandel) und Landwirtschaft (Agrarschutz) ein. Mit dem Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte wurde dieser besondere Status durch eine Vereinfachung des Preisausgleichssystems und die Ausweitung des Geltungsbereichs des Protokolls 2 revidiert.

4. Zollgesetz

Mit dem neuen Zollgesetz werden der aktive und passive Veredelungsverkehr liberalisiert. Im Rahmen des aktiven Veredelungsverkehrs kann für importierte landwirtschaftliche Rohstoffe, die in der Schweiz zu Exportprodukten verarbeitet werden, Zollermässigung oder -befreiung gewährt werden. Ein Anspruch auf aktiven Veredelungsverkehr für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Grundstoffe entsteht, wenn gleichartige inländische Grundstoffe nicht in genügender Menge verfügbar sind oder der Rohstoffpreis nicht ausgeglichen werden kann. Der passive Veredelungsverkehr kann in der Regel im Äquivalenzverkehr abgewickelt werden. Das heisst, dass nicht zwingend genau diejenigen Rohstoffe exportiert werden müssen, die eingeführt wurden.

Beim passiven Veredelungsverkehr werden Schweizer Rohstoffe zur Verarbeitung ins Ausland gebracht. Bei der Einfuhr der Verarbeitungsprodukte wird Zollermässigung oder -befreiung gewährt. Bis zum Jahr 2011 darf der passive Veredelungsverkehr nur angewendet werden, wenn es in der Schweiz keine ausreichenden oder geeigneten Verarbeitungskapazitäten hat. Ab 2012 fällt diese Prämisse weg.

5. Evolutivklausel

Mit dem Artikel 13 wurde das mit der EU im Rahmen der bilateralen Verträge I abgeschlossene Agrarabkommen durch eine Evolutivklausel ergänzt. In dieser erklären die Vertragspartner ihre Absicht, auf eine harmonische Entwicklung der gegenseitigen Agrarhandelsbeziehungen hinzuwirken. Darin verpflichten sich beide Parteien, den Handel mit Agrarprodukten regelmässig zu überprüfen, zu verhandeln und schrittweise weiter zu liberalisieren. In finaler Konsequenz entspricht der Inhalt der Evolutivklausel somit zumindest theoretisch einem Agrarfreihandelsabkommen – allerdings auf der Grundlage gegenseitiger und beiderseits vorteilhafter Präferenzregelungen und unter besonderer Berücksichtigung der Empfindlichkeit der einzelnen Agrarmärkte. Im Gegensatz zu einem Agrarfreihandelsabkommen böte eine Aktivierung der Evolutivklausel die Möglichkeit, den Agrarhandel zwischen der Schweiz und der EU so zu reformieren, dass



- ein verbesserter Zugang zum EU-Absatzmarkt für konkurrenzfähige Produkte und Kostensenkungspotentiale realisiert werden kann;
- sensible Bereiche vollständig oder zumindest übergangsweise vom Freihandel ausgenommen werden können;
- Schritt für Schritt sowie unter Berücksichtigung der sozialen Verträglichkeit vorgegangen werden kann.

Seitens der EU wurde bereits mehrmals vorgeschlagen, gestützt auf die Evolutivklausel über weitere Marktzugangsverbesserungen im Agrarbereich zu verhandeln. Die Schweiz wollte vorerst die vollständige Umsetzung des Agrarabkommens, sprich den 1. Juni 2007 abwarten. Dennoch beauftragte der Bundesrat das Volkswirtschaftsdepartement und das Departement für auswärtige Angelegenheiten am 18. Januar 2006, einen Machbarkeitsbericht zu einem Agrarfreihandelsabkommen (FHAL) mit der Europäischen Union zu erarbeiten. Ein allfälliges Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelsektor soll erstens alle Stufen der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette einbeziehen und zweitens tarifäre wie nicht tarifäre Handelshemmnisse eliminieren. Im März 2008 hat der Bundesrat – aufgrund der Ergebnisse der Exploration und Analyse – beschlossen, im Herbst 2008 die Verhandlungen mit der EU aufzunehmen.

6. Hochkosteninsel Schweiz

Der Bundesrat argumentiert, dass ein FHAL mit der EU ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz sei. Schweizer Konsumenten müssten immer noch deutlich höhere Lebensmittelpreise bezahlen als die Verbraucher in den Nachbarländern. Dabei haben sich die Lebensmittelpreise in der Schweiz in den letzten Jahren dem umliegenden Ausland stark angeglichen. Dies, weil die Teuerung die Preise im Ausland mehr als bei uns angehoben hat und der Euro gegenüber unserer Währung stärker geworden ist. Vergleicht man zudem die absoluten Preise mit dem verfügbaren Einkommen, ergibt sich die umgekehrte Reihenfolge. Die Schweiz gehört zu jenen Ländern mit der absolut besten Kaufkraft.

Die Schweizer Landwirtschaft produziert zu deutlich höheren Kosten als die europäische Konkurrenz. Vergleichsweise kleine Betriebe, topografische und klimatische Gegebenheiten sowie hohe Investitions- und Lohnkosten sind Gründe dafür. Arbeit, Maschinen, Infrastruktur und Energie sind in der Schweiz deutlich teurer als in den EU-Ländern¹.

Gleichzeitig liegen die Produktionsauflagen in der Schweiz über dem europäischen Niveau und immer neue kostentreibende Auflagen – zum Beispiel Tierschutzgesetz – verteuern die Produktion weiter. Ein Teil dieser Kosten kann bei Produkten, bei denen die Swissness oder der ideelle Mehrwert sichtbar ist, auf die Konsumenten überwälzt werden. Bei „Commodities“ wie Kartoffeln, Getreide, Früchten und Gemüse jedoch sind Qualitätsunterschiede von Auge nicht sichtbar. Der Preis spielt hier eine zentrale Rolle beim Kaufentscheid. Dasselbe gilt für Produkte der ersten Verarbeitungsstufe wie Mehl, aber auch Kartoffeln für Pommes frites. Diese Produkte werden nie mit den bis 50% günstigeren Produkten aus der EU konkurrieren können.

¹ Bergmann, H., Fueglistaller U., Auswirkungen eines Agrarfreihandelsabkommens CH-EU auf die Produktion und den Grosshandel von Tafeläpfeln, Lagerkarotten und Rispentomaten in der Schweiz, Universität St. Gallen, 2008



7. Nicht tarifäre Handelshemmnisse

Durch den Grenzschutz wird der Austausch von Waren beschränkt. Dabei muss zwischen tarifären und nicht tarifären Handelshemmnissen unterschieden werden. Zölle (Tarife) werden als Handelshemmnis wahrgenommen und meist kreisen die Diskussionen um Freihandel über die Aufhebung von Zöllen. Die Realität beispielsweise bei den bilateralen Verträgen zeigt aber, dass der Export oft nicht durch Zölle, sondern durch nicht tarifäre Handelshemmnisse eingeschränkt ist. Handlungsbedarf besteht besonders in folgenden Bereichen:

- Angleichung von Zulassungsverfahren und Produktionsvorschriften;
- Gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften (Cassis de Dijon);
- Regionale Erschöpfung für patentgeschützte Produkte (= Zulassung von Parallelimporten);
- Aufhebung von Mindestpreisen;
- Aufhebung von Behinderungen an den Zollübergängen (Wartezeiten bei Kontrolle verderblicher Ware etc.);
- Vereinfachung bei der Abrechnung der Mehrwertsteuer;
- Vereinfachung des administrativen Aufwands;
- Schnelle, unbürokratische Lösungen im Einzelfall.

Es gilt zudem zu verhindern, dass einzelne Länder der EU immer neue Handelshemmnisse aufbauen, um Importe aus der Schweiz zu verunmöglichen. Eine einseitige Anerkennung des Cassis de Dijon-Prinzips, wie es in der Schweiz diskutiert wird, würde nur die Importe in die Schweiz erleichtern, nicht aber die Exporte in die EU. Für die Landwirtschaft ist die gegenseitige Anerkennung eine Voraussetzung, damit Verhandlungen mit der EU überhaupt Sinn machen. Speziell ist zudem auf klare Weisungen und Informationen an den Zollübergängen zu achten. Es darf an den Grenzen nicht zu willkürlichen Entscheiden kommen, welche die Exporteure zermürben. Ein weiterer Bereich betrifft die ganze Gentechnik. Will und wird sich die schweizerische Landwirtschaft als gentechfrei profilieren? Wäre die Forderung des Verbots von gentechnisch veränderten Produkten aus der EU überhaupt durchsetzbar?

8. Agrarfreihandel mit der EU – Gewinner und Verlierer

Gemäss den Analysen des Bundes würde ein FHAL einen Wohlfahrtsgewinn für die Volkswirtschaft von rund 0,5% des Bruttoinlandprodukts bringen. Dieser entsteht aber nicht automatisch, sondern ist davon abhängig, ob die einzelnen Branchen theoretisch mögliche Vorteile auch effektiv nutzen können. In den Modellrechnungen können nicht tarifäre Handelshemmnisse nicht abgebildet werden. Doch diese bestimmen massgeblich die effektive Realisierung von Exporten.

Vorgelagerte Branchen. Ein FHAL würde zu Einkommensverlusten in den vorgelagerten Bereichen führen. Stark davon betroffen wären alle Unternehmen im Produktionsmittelbereich, sofern es nicht gelingt, mögliche Exportchancen effektiv zu nutzen.

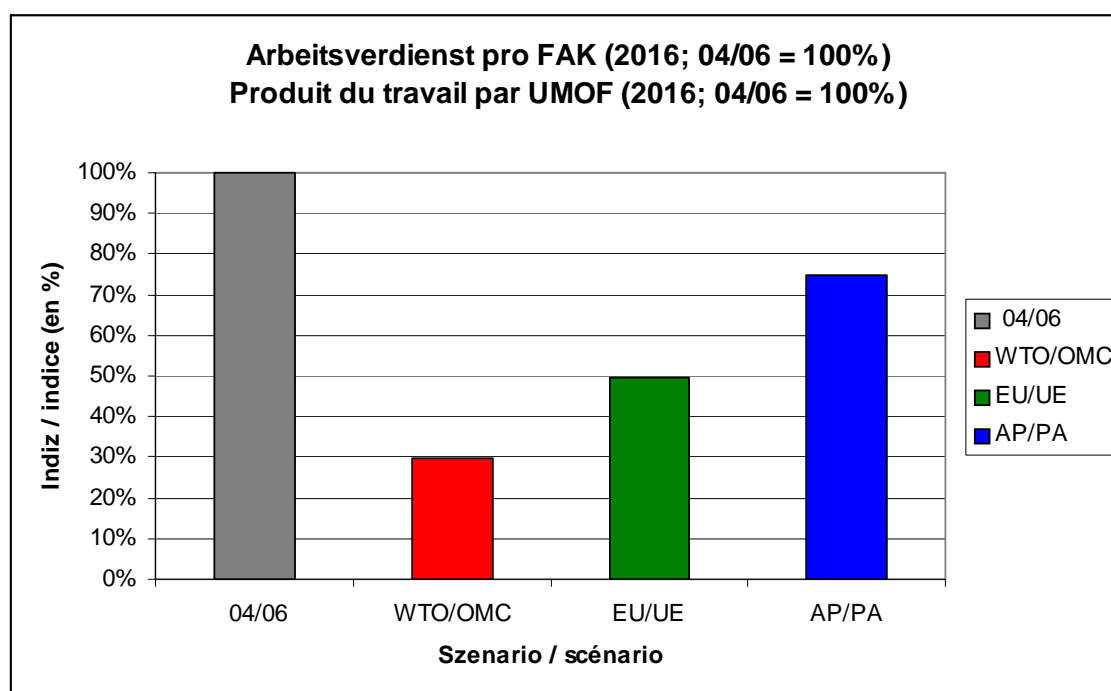
Landwirtschaft: Gemäss Modellrechnungen des BLW würde das Sektoreinkommen der Landwirtschaft um rund einen Drittel sinken. Die Berechnungen des SBV mit drei verschiedenen Szenarien zeigen folgendes Bild (siehe Abbildung 3): Die AP 2011 bringt im Schnitt über alle Betriebe und unter Berücksichtigung des Strukturwandels eine Verringerung des Arbeitseinkommens von 25% gegenüber der Basisjahre 2004/05. Das auf dem Tisch liegende WTO-Szenario ergäbe Einbussen im Bereich von 70%. Und ein FHAL mit der EU würde das Einkommen der Bauernfamilien um rund 50% schmälern.² Die Modellrechnungen

² Agrarfreihandelsabkommen mit der EU: Position des Schweizerischen Bauernverbandes, 2007



sind von den getroffenen Annahmen abhängig. Bedeutend werden insbesondere die Entwicklungen auf den internationalen Agrarmärkten sein. Je stärker sich bei einer allfälligen Umsetzung europäische und Schweizer Preise aufgrund der Weltmarktlage annähern, desto geringer ist der Preisdruck auf die Schweizer Bauern. Wahrscheinlich werden sich die globalen Agrarpreise auf einem eher etwas höheren Niveau als in den letzten Jahren einpendeln, wobei die Schwankungen zunehmen dürften. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass sich auch die EU an die veränderten Bedingungen anpassen und bei steigenden Weltmarktpreisen einen Grossteil ihrer heute stillgelegten Flächen wieder in die Produktion aufnehmen wird.

Abbildung 3: Entwicklung des Arbeitseinkommens bei einem FHAL



Nachgelagerte Branchen: Bei den nachgelagerten Branchen gilt es zwischen der ersten und der zweiten Verarbeitungsstufe zu unterscheiden. Die Betriebe der ersten Verarbeitungsstufe produzieren vor allem „Commodities“ wie Mehl, Öl, Zucker und Butter. Mit diesen Produkten lässt sich auf dem EU-Markt kein Swisness-Bonus erzielen und die Preise würden sich entsprechend an denjenigen der EU orientieren. Die zweite Verarbeitungsstufe hingegen hat sich im Exportgeschäft mit Schokolade, Biskuit, Convenience Food und Functional Food bereits etabliert. Schweizer Qualität ist bei diesen Produkten ersichtlich, kann kommuniziert und ein Mehrpreis erzielt werden. Dank den bilateralen Verträgen II wurde der Preisausgleichsmechanismus der höheren Rohstoffpreise in der Schweiz vereinfacht. Mit steigendem Verarbeitungsgrad nehmen die Chancen zu, dass sich ein Produkt auf dem EU-Markt etablieren kann. Die Wertschöpfung liegt aber hauptsächlich bei der Verarbeitung, während der Druck auf die Landwirtschaft zunimmt.



9. Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU

Die Europadiskussion der Schweiz ist durch Grabenkämpfe geprägt. Während die Einen möglichst schnell den EU-Beitritt suchen, sind Andere der Überzeugung, dass nur der Alleingang und eine klare Abgrenzung die Zukunft der Schweiz sichert. Für die schweizerische Landwirtschaft geht es darum, jene Strategie und Instrumente zu verfolgen, die ihren Zielen am nächsten kommen.

Der Bundesrat hat im März 2008 beschlossen, diesen Herbst die Verhandlungen für ein FHAL mit der EU aufzunehmen. Der Vorstand des SBV hat am 19. August 2008 einen alternativen Weg festgelegt, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft zu verbessern und Exportpotentiale zu nutzen. Er setzt sich für die Weiterverfolgung des bilateralen Weges über die Evolutivklausel ein. In diesem Szenarium müssen die innerlandwirtschaftlichen Interaktionen berücksichtigt werden. Wird beispielsweise eine Öffnung im Fleischsektor vorangetrieben, so wird über die Verknüpfung des Getreides als Futtermittel die Öffnung des Ackerbaus unvermeidbar sein.

Der Bundesrat will ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU durchsetzen. Dieses würde einen gemeinsamen Markt zwischen der Schweiz und der EU für Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Produkte inklusive die vor- und nachgelagerten Bereiche umfassen. Ein Wirtschaftssektor der Schweiz würde dadurch voll in die EU integriert. Um Benachteiligung der schweizerischen Landwirte zu vermeiden, müssten die Gesetzgebung und auch das Direktzahlungssystem weitgehend der EU angepasst werden. Die EU dürfte wenig an Verhandlungen interessiert sein, wenn die Schweiz eine eigenständige Agrarpolitik und ein eigenes Direktzahlungssystem aufrecht hält. Das hiesse den autonomen Nachvollzug, da die EU ihre Richtlinien in der landwirtschaftlichen Produktion kaum jenen eines Nichtmitglieds angleichen würde. Ob beim Warenaustausch mit der EU auch die Grenzformalitäten aufgehoben und dadurch Kosten gesenkt werden könnten, bleibt Verhandlungssache.

Wie Tabelle 1 zeigt, sind verschiedene Annäherungen an die EU denkbar. Ein Beispiel wäre die Zollunion mit der EU. Dadurch würde die Schweiz wirtschaftlich in die EU integriert mit gemeinsamen Aussengrenzen. Damit würden auch WTO-Verhandlungen für die Schweiz obsolet, da die Interessen der Schweiz von der EU wahrgenommen würden. Bei einer Zollunion müsste die Schweiz ihre eigenständige Aussenhandelspolitik aufgeben, die bilateralen Abkommen mit verschiedenen Staaten aufheben oder die Konzession von der EU übernommen werden. Eine Zollunion mit der EU ist somit nicht eine landwirtschaftliche, sondern eine gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Frage. Ein noch weiter gehender Schritt wäre der Vollbeitritt zur EU. Diese Frage ist noch viel staatspolitischer, da weitgehende Entscheidungen gefällt werden müssten.

Tabelle 1: Möglichkeiten der Annäherung an die EU

	Status quo / Evolutivklausel	Freihandelsabkommen Umfassend LW+	Zollunion	Vollbeitritt
Marktintegration EU	Klein	Gross	Gross	Gross
Warenkontrolle Grenze	Ja, umfassend	Ja	Nein	Nein
Vor-, nachgelagerte Bereiche einbezogen	Nein	Ja, je nach Verhandlung	Ja	Ja
Formalitäten an Grenze	Ja, viele	Je nach Verhandlung	Wenige	Keine
Cassis de Dijon	Evtl. einseitig	Evtl. gegenseitig	Gegenseitig	Gegenseitig



EU Aussenzölle gelten für die Schweiz	Nein	Nein	Ja	Ja
Eigenständige Aussenhandelspolitik	Ja	Ja	Nein	Nein
Produktionsvorschriften	Nein	Nein	Ja	Ja
Auswirkungen auf Produktionskosten	Keine	Je nach Verhandlung	Ja	Ja
Eigenständige Agrarpolitik	Ja	Teilweise	Nein	Nein

10. Position des SBV

Mit einem FHAL, wie es der Bund vorsieht, können sich nur jene Produkte im EU-Markt behaupten, bei denen Swissness erkennbar ist. Dies sind vor allem Spezialitäten im Hochpreissegment. Diese Produkte weisen meist einen hohen Verarbeitungsgrad auf, so dass sich die Wertschöpfung bei den Verarbeitern und beim Handel konzentriert. Arbeitsintensive „Commodities“ – die den Grossteil der landwirtschaftlichen Produkte ausmachen – würden bei einem FHAL mit der EU stark unter Druck geraten. Sie sind preislich nicht konkurrenzfähig und die Produktionsmethode ist nicht klar erkennbar.

Der Importdruck würde stark zunehmen und die schweizerische Landwirtschaft Marktanteile verlieren. Gemäss einer Umfrage des SBV³ wird beispielsweise in der Fleischbranche geschätzt, dass rund 30% mehr Fleisch und Fleischwaren importiert würden. Dabei würden nicht nur die Importe von Billigfleischwaren stark ansteigen, sondern auch die Einfuhr von Produkten im Hochpreissegment. Letztere würden die Schweizer Spezialitäten konkurrieren, denn für die meisten gibt es auch vergleichbare ausländische Produkte. Der höhere Preis der Schweizer Produkte ist durch die nachhaltigen Produktionsmethoden, die tierfreundliche Haltung und artgerechte Fütterung gerechtfertigt. Aber lässt sich dies ausreichend kommunizieren? Das Einkaufsverhalten der Konsumenten entspricht zudem nicht immer den geäusserten Anforderungen an die Produktion.

Der Freihandel mit der EU würde die Produktion von „Commodities“ und damit den Pflanzenbau stark zurückdrängen. Diese Produkte können preislich nicht mit den bis 50% billigeren Produkten aus der EU konkurrieren. Bei Kartoffeln, Getreide, Früchten und Gemüse sind Qualitätsunterschiede von Auge nicht sichtbar, weshalb der Preis eine zentrale Rolle beim Kaufentscheid spielt. Dasselbe gilt für Produkte der ersten Verarbeitungsstufe wie Mehl oder Kartoffeln für Chips, Frites oder Fertigrösti.

Eine weitere Schwierigkeit beim Export von Schweizer Agrarprodukten liegt darin, dass die schweizerischen Produktionsmengen klein sind. Die Landwirtschaft ist von der Natur abhängig, was zu jährlichen Ernteschwankungen führt. Exportmärkte müssen aber unabhängig von der Produktionsmenge bedient werden, was zu Engpässen im Inland führen kann. Für kleine Mengen ist es zudem schwierig, geeignete Verkaufskanäle zu finden. Wie das Beispiel Wein zeigt, verlangen Handelsketten grosse Mengen des gleichen Weins. Dies kann die Schweiz nicht sicherstellen. Hingegen hätten schweizerische Produkte in Nischen durchaus eine Chance im Export, wie zum Beispiel Schweizer Wein in Restaurants rund um die Schweiz. Voraussetzung ist allerdings, dass es gelingt, alle nicht tarifären Handelshemmnisse abzubauen.

³ SBV, Chancen und Risiken für den Export von Agrarprodukten in die EU, 25. Juni 2008



Es sind nicht die Zollabgaben, sondern administrative Hürden, notwendige Exportpapiere, die Vorauszahlung der Mehrwertsteuer und unterschiedliche Auflagen der Etikettierung in den verschiedenen EU-Ländern, die den Export von Wein kompliziert, teuer und dadurch uninteressant machen.

Der SBV ist gegen ein FHAL mit der EU. Der bilaterale Weg hat sich bewährt und soll deshalb weiterverfolgt werden. Oft sind es nicht Zölle, sondern nicht tarifäre Handelshemmnisse, die den Export von Schweizer Erzeugnissen in die EU erschweren. Dies ist nicht zuletzt deshalb problematisch, weil diese Massnahmen meist nicht von der EU, sondern von einzelnen Mitgliedstaaten ergriffen werden. In einem ersten Schritt sollen deshalb die nicht tarifären Handelshemmnisse ausgeräumt werden. Sobald diese Hindernisse entfernt sind, können die heute bestehenden Möglichkeiten der Bilateralen I auch effektiv genutzt werden. Erst dann soll eine weitere Grenzöffnung an die Hand genommen werden. Denkbar sind Verhandlungen für den zollfreien Austausch von ausgewählten Produkten mit geringen Wettbewerbsnachteilen und grossen Exportpotentialen. Dies entspricht einem Fortschreiben der bilateralen Verträge und könnte über die Evolutivklausel der bilateralen Verträge erfolgen.