



Standpunkt Agrarfreihandel

1. Ausgangslage: Reform der Agrarpolitik, Entwicklung im Rahmen der GATT/WTO-Verhandlungen

Bei der Reform der Schweizer Agrarpolitik hat seit der ersten Etappe in den 1990er-Jahren die Marktöffnung eine zentrale Rolle gespielt neben anders gelagerten Anliegen wie z.B. die Ökologisierung der Landwirtschaft. Die Schweiz hatte sich in der Uruguay-Runde (1986 bis 1994) zusammen mit den anderen Industriestaaten im abschliessenden Marrakesch-Abkommen auf eine teilweise und schrittweise Öffnung der Agrarmärkte verpflichtet. In den folgenden bis heute insgesamt vier Etappen der angesprochenen Agrarreform wurden die Exportsubventionen weitgehend abgebaut und der Grenzschutz in Einfuhrzölle umgewandelt sowie diese nachfolgend für viele Produkte auch reduziert oder ganz abgebaut. Die interne Stützung der Landwirtschaft gemäss Vorgaben der Uruguay-Runde reduziert und teilweise weg von den Preis- und Produktstützungen hin zu den produktionsneutralen Instrumenten Direktzahlungen (sog. "Green-Box"-Zahlungen) umgelagert sowie in eine Verknüpfung mit öko- und ethologischen Best-Practices-Auflagen. 2001 starteten die WTO-Mitgliedstaaten ihre nächste Verhandlungsrunde (die sog. Doha-Runde). Bis heute fanden die Verhandlungspartner jedoch keine Übereinstimmung und die Verhandlungen konnten trotz aller Appelle, Willensbekundungen und Rettungsversuche nicht mit einem neuen WTO-Vertrag abgeschlossen werden. Faktisch liegen jedoch die Bedingungen für den Bereich Landwirtschaft seit Dezember 2008 weitestgehend auf dem Tisch. Sofern es nicht zu einer grundsätzlichen Neuverhandlung kommt – was gemäss unseren Einschätzungen durchaus im Bereich der Möglichkeiten liegt – ist absehbar, welche Forderungen die Schweiz bei einem Abschluss umzusetzen hätte. In aller Kürze sind diese Bedingungen im Kasten 1 zusammengefasst.

Kasten 1: WTO Verpflichtung für die schweizerische Landwirtschaft auf der Basis des Modalitätsentwurfs von Dezember 2008

Verbesserung Marktzutritt

1. Abbau Zölle gemäss Zuteilung zu den Wertzollbändern in untenstehender **Tabelle 1**;

Tabelle 1: Zollreduktion nach Zollbändern

Band, Wertzoll %	Reduktionskoeffizient	Anteil CH-Zollpositionen
> 75	70%	35%
51-75	64%	8%
21-50	57%	14%
0-20	50%	43%

2. Abbau durchschnittlich über alle Zollpositionen mindestens 54%
3. Capping: keine Zölle höher als 100% des Warenwert
4. Ausnahmen für sensible Produkte, höchstens 6% Zollpositionen (gegen Erweiterung des Zollkontingentes)

Abbau der internen Marktstützung

1. „Amber Box“ - für CH: 52.5%
2. Gesamte handelsverzerrende interne Stützung ODTs: für CH 55%

Abbau der Exportsubventionen

Abschaffung aller Exportsubventionen nach Umsetzung der Doha-Runde

Die Verbesserung des Marktzutritts trifft die schweizerische Landwirtschaft von allen Massnahmen am stärksten. Der Abbau interner Marktstützung ist für die Schweizer Landwirtschaft weit weniger problematisch, weil diese durch interne Reformen im Rahmen der Agrarpolitiken AP02, AP07, AP11 bereits grösstenteils umgesetzt wurde. Die sog. „Green box“-Zahlungen und damit die Direktzahlungen sind in dieser Runde nicht tangiert. Die Schweiz hat die autonom beschlossen, die Exportsubventionen Ende 2009 aufzuheben (mit Ausnahme verarbeitete Landwirtschaftsprodukte).

2. Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union

Als Antwort auf die durch das WTO-Abkommen drohende Marktöffnung beschloss der Bundesrat mit der Europäischen Union Verhandlungen zu einem umfassenden Freihandelsabkommen Landwirtschaft aufzunehmen.

Die Verhandlungen wurden am 4. Nov. 2008 von Frau BR. Doris Leuthard und der amtierenden EU-Agarkommissarin Mariann Fischer Boel aufgenommen. Für den Bereich Landwirtschaft wurde als Ziel gesetzt, sich durch den Abbau der tarifären und nicht tarifären Handelshemmnissen bei landwirtschaftlichen Produkten gegenseitig den vollständigen gegenseitigen Marktzugang zu gewähren. Die vor- und nachgelagerten Stufen sollen ebenfalls integriert werden. In diesen Verhandlungen ist das Dossier "Landwirtschaft"

verknüpft mit den Dossiers "Lebensmittelsicherheit", "öffentliche Gesundheit", und "Produktsicherheit". Seit Herbst 2008 haben auf technischer Ebene verschiedene Verhandlungsrunden stattgefunden; drei davon betrafen das Dossier Landwirtschaft. Das EVD kommuniziert als Zeithorizont für den Verhandlungsabschluss und die entsprechende Botschaft zu Händen der Räte in der ersten Hälfte 2011. Damit wäre mit der Beratung im Parlament eine Umsetzung bereits ab der zweiten Hälfte 2012 zu rechnen. Auch wenn die Verhandlungen praktisch vollständig hinter verschlossenen Türen stattfinden und wenig Details nach aussen dringen, weisen heute Signale darauf hin, dass diese nicht so glatt wie ursprünglich erhofft verlaufen und sich der ganze Fahrplan verzögern könnte. Vor diesem Hintergrund scheint dem SBV heute eine Umsetzung frühestens ab 2014 möglich. Der Vertrag muss zudem auch von den 27 EU-Staaten ratifiziert werden. Das heisst, es braucht zusätzlich Zeit für die Übersetzungen und zur Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten.

Der SBV geht davon aus, dass – zumindest solange die Situation in den WTO-Verhandlungen blockiert bleiben – die Chancen intakt sind, das Abkommen mittels Referendum zu verhindern. Damit würde sich – falls überhaupt – die früheste Inkraftsetzung eines FHAL mit der EU um mindestens ein weiteres halbes Jahr nach hinten verzögern.

3. Auswirkungen eines Freihandelsabkommens

Es wurden verschiedene Modellrechnungen zu den Auswirkungen von WTO und EU-Freihandel für die Landwirtschaft erstellt.

Der Bund (EDA, EVD) kommuniziert die Auswirkungen eines FHAL anhand der Resultate von zwei Modellen: Einerseits einem volkswirtschaftlichen **Gleichgewichtsmodell** und andererseits dem Prognosemodell **SILAS-dyn**.¹

Der Schweizerische Bauernverband schätzt im Modell **Horizont** die Entwicklung des landwirtschaftlichen Arbeitsverdienstes. Diese Budgetrechnungen mit den Buchhaltungsdaten der Betriebe der "Zentralen Auswertung von Buchhaltungsdaten" und Annahmen zu Preisentwicklungen basierend auf Vergangenheitsentwicklung, Preisniveaus im EU-Raum und dem Weltmarkt sowie den Preisprognosen verschiedener internationaler Prognosen.

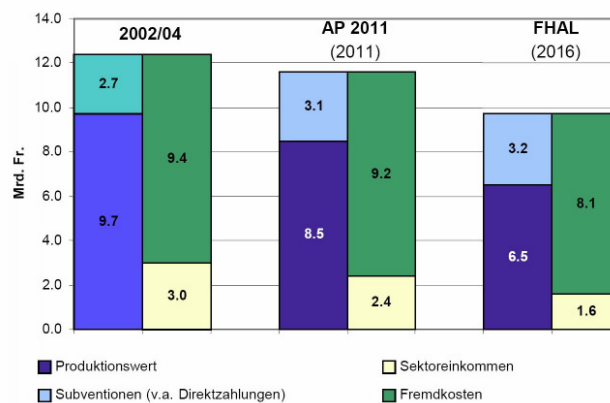
Das **Gleichgewichtsmodell** des Seco geht von einer Steigerung des realen BIP um 0.5% aus (das entspricht 2 Mrd. CHF). Die Ausfuhren könnten aufgrund der neu ergebnen Ausfuhrmöglichkeiten in die EU um 120% gesteigert werden während der Einfuhrwert nur um 75% zunehmen würde. Die Konsumentenpreise sollen laut dieser Schätzungen um bis 40% sinken bei Agrarprodukten und bei Lebensmittel immerhin noch um 25%. Das landwirtschaftliche Einkommen würde laut dieser Studie um rund 800 Mio CHF zurückgehen.

¹ Quelle: Verhandlungen Schweiz-EU für ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) (EDA und EVD, März 2008)

Gemäss dem Modell **SILAS-dyn** schrumpft der Produktionswert bei Umsetzung eines FHAL bis 2016 gegenüber der Referenzsituation 2002/04 von 9.7 Mrd. CHF auf 6.5 Mrd. CHF. (Siehe unten Abbildung 1) Die Fremdkosten sinken in diesem Zeitraum von 9.4 auf 8.1 Mrd. CHF. Falls die Direktzahlungen in diesem Zeitraum um die prognostizierten knapp 20% zunehmen (von 2.7 auf 3.2 Mrd. CHF), würde das Sektoreinkommen von 3.0 auf 1.6 Mrd. CHF sinken (= -47%).

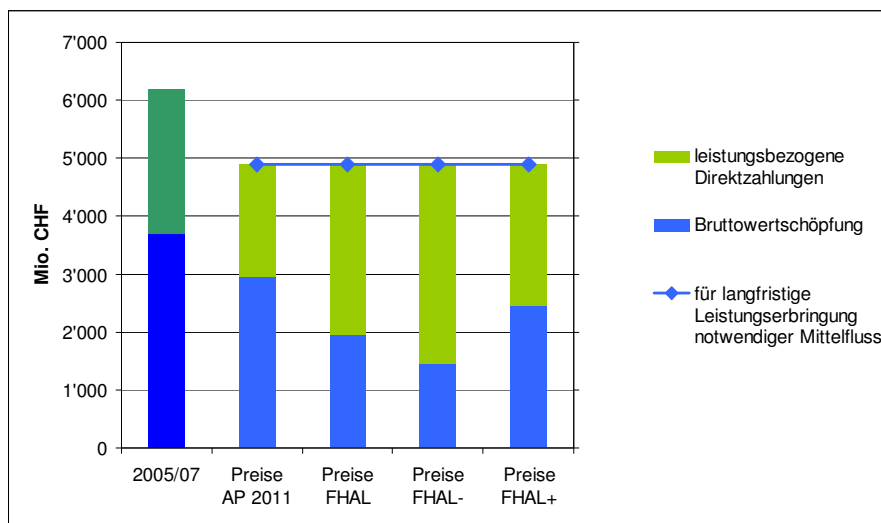
Kommuniziert vom BLW wird als Auswirkung eines FHAL allerdings der Vergleich zwischen der Variante AP 2011 (inkl. der Realisierung von hypothetischen Preisreduktionen und Kosteneinsparungen) und der FHAL-Variante.

Abbildung 1: Entwicklung der Einkommensbildung der Schweizer Landwirtschaft im SILAS-dyn Modell (Quelle: EDA und EVD¹)



Im Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung des Direktzahlungensystems (WDZ-Bericht) werden aktualisierte Zahlen publiziert, aber hinsichtlich der Modellannahmen nicht weiter kommentiert. Gemäss dieser Darstellung reduziert sich die Bruttowertschöpfung (BWS) der Landwirtschaft gegenüber dem AP2011 Szenario um etwa ein Drittel im optimistischen und zwei Drittel im pessimistischen FHAL-Szenario. Gegenüber der Ausgangslage 2005/07 ist die Schrumpfung noch drastischer, weil bereits für das Szenario AP2011 ein Rückgang der BWS von ca. 20% ausgegangen wurde (welche die Landwirtschaft gemäss BLW dank Strukturwandel kompensieren könne). Gemäss Schätzungen des BFS lag 2009 die Bruttowertschöpfung des Sektors Landwirtschaft bei 3.8 Mrd. CHF (und seit 2005 bewegt sich die BWS in dieser Grössenordnung mit Ausnahme des ausserordentlich guten Jahres 2008).²

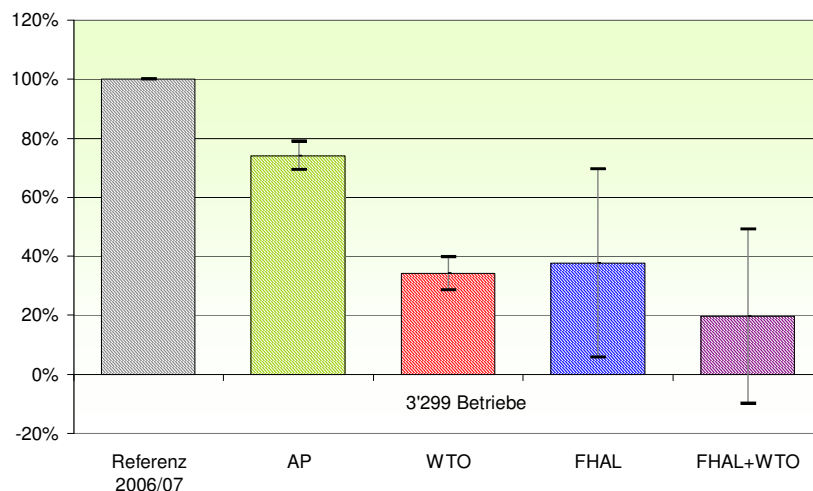
² Es scheint, dass im Modell des WDZ-Berichts die "Nichtlandwirtschaftlichen Nebentätigkeiten (nicht trennbar)" in Abzug gebracht wurden. Der Vergleichbarkeit halber wird hier deshalb ebenfalls diese Zahl kommuniziert.

Abbildung 2: Notwendiger Mittelfluss (gemäss WZ-Bericht)

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben aus Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems; Bericht des Bundesrates (S. 161)

Das **Modell Horizont des SBV** rechnet in seiner letzten Version mit den Szenarien *AP2011*, *FHAL*, *WTO* und *FHAL+WTO*. Die Ergebnisse der Modellrechnungen werden den durchschnittlichen Ergebnissen der beiden Referenzjahre 2007 und 2008 gegenübergestellt. Als Zielgrösse wird der Familienarbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft kommuniziert. Weitere Details zu den Berechnungen und Annahmen können dem Presserohstoff zu den letzten Modellrechnungen vom Herbst 2009 entnommen werden.³ Berücksichtigt man neben den eigentlichen Rechnungen, dass die Horizont-Schätzungen aufgrund der Schätzmethode tendenziell zu pessimistisch ausfallen, weil sie weder Kostenoptimierung noch innerbetriebliche Strukturanpassungen berücksichtigen, geht der SBV aufgrund dieser Schätzungen von einem Rückgang des Arbeitsverdienstes auf etwa die Hälfte aus (verglichen mit dem Wert in der Referenzsituation 2006/07). Die Resultate zwischen unterschiedlichen Regionen und Betriebstypen variieren beträchtlich.

³ "Presserohstoff Horizontentwicklung" vom November 2009. Zugriff: [http://www.sbv-
usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Aktuell/Medien/PM_2009_de/091119_SBV_Rohstoff.pdf](http://www.sbv-
usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Aktuell/Medien/PM_2009_de/091119_SBV_Rohstoff.pdf)

Abbildung 3: Entwicklung des Arbeitsverdienstes gemäss Horizont

4. Begleitmassnahmen zu einem FHAL

Im Sommer 2009 veröffentlichte die Arbeitsgruppe "Begleitmassnahmen" des EVD ihren Bericht zuhanden des Bundesrates. Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Vertretern des gesamten Sektors und hatte zur Aufgabe dem Bundesrat Vorschläge für Begleitmassnahmen zu einem allfälligen FHAL zu unterbreiten. Dieser Bericht umfasst 83 Vorschläge mit dem Ziel flankierend zu einer allfälligen Marktöffnung die Anpassungskosten für die Landwirtschaft und die Vor- und Nachgelagerten Stufen möglichst tief zu halten. Der Bericht gliedert die Massnahmen in folgende Bereiche:

- Förderung der Stärken und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft
- Sicherung und Ausbau der Marktposition
- Schaffung attraktiver Standortbedingungen
- Temporäre Begleitung des Übergangs.

Eine Arbeitsgruppe des Schweizerischen Bauernverbandes schlägt nach einer weiteren Analyse vor, die unterbreiteten Massnahmenvorschläge wie folgt zu klassieren:

1. **Eigentliche Begleitmassnahmen:** Umsetzen nur bei einem allfälligen Abkommen. Finanzierung über Spezialkredit. Unterscheidung in temporäre (Bilanzreserve) und permanente Massnahmen.
2. **Massnahmen der Qualitäts- und Absatzstrategie:** Umsetzung dieser Massnahmen soll unabhängig von einem allfälligen Abkommen vorangetrieben werden (z.B. Schutz und Inwertsetzung von "Swissness", Qualitätsstrategie etc.), weil das Ziel eines verbesserten Marktauftrittes für Produkte der schweizerischen Landwirtschaft auf jeden Fall anzustreben ist.
3. **Massnahmen aus dem Bereich 'allgemeine Agrarpolitik':** Die Umsetzung und Finanzierung der hier eingeteilten Massnahmen soll unabhängig von den eigentlichen Begleitmassnahmen weiterverfolgt werden (z.B. im Rahmen der Weiterentwicklung der

Direktzahlungen oder der AP2014ff). In diese Klasse fallen Massnahmen die mit einem allfälligen Freihandelsabkommen nicht in direkter Verbindung stehen.

Obschon erst sehr grobe und unvollständige Schätzungen zu den Kosten der im Rahmen der EVD-Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Begleitmassnahmen vorliegen, ist absehbar, dass die Mittel aus der sog. Bilanzreserve für die Finanzierung aller "Wünsche" nicht ausreichen werden – zumal neben der Landwirtschaft auch die vor- und nachgelagerten Stufen substantielle Ansprüche geltend machen werden.

5. Position des SBV zu einem Freihandelsabkommen mit der EU

- Die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft egal ob als Angestellte oder als selbständige Landwirte stehen schon heute am unteren Ende der Einkommensskala. Politische "Experimente", die zu einer weiteren und massiven Verschlechterung dieser Einkommenssituation führen, sind für den SBV unhaltbar. Dabei ist es unerheblich, ob von einem prognostizierten Einkommensrückgang von einem Drittel (Quelle Bund) oder wie aus den eigenen Berechnungen erwartet einer Halbierung der Einkommen ausgegangen wird.
- Die WTO-Verhandlungen der Doha-Runde stecken in der Sackgasse. Der SBV fordert, dass sich die Schweiz nun aktiv für eine umfassende Neuverhandlung des Agrardossiers stark macht. Ziel eines neuen WTO-Vertrages muss sein, dass jedem Land das Recht auf eine eigenständige Landwirtschaft und Ernährungssicherung zugestanden wird (Ernährungssouveränität). Eine vitale, multifunktionelle Landwirtschaft ist für jedes Land der Welt von so eminenten Bedeutung, dass sie nicht leichtfertig auf dem Altar des erleichterten globalen Handels mit möglichst billigen Nahrungsmitteln geopfert werden darf, denn der globale Handel mit Lebensmitteln alleine stellt weder die Versorgungssicherheit noch die wichtigen sozialen und ökologischen Funktionen der Landwirtschaft sicher, die nur lokal erbracht und genutzt werden können! Zudem muss die Kohärenz der verschiedenen internationalen Verträge gewahrt werden. Es kann nicht sein, dass durch den zunehmenden internationalen Agrarhandel die Ziele der Klimakonvention in Frage gestellt werden.
- Vor dem Hintergrund der festgefahrenen und unklaren Situation bei den WTO-Verhandlungen machen die forcierten Verhandlungen des Bundesrates zur Schaffung eines Freihandelsabkommens Landwirtschaft mit der EU keinen Sinn.
- Für den SBV stellt sich auch die Frage, ob ein FHAL mit der EU wirklich die beste Option wäre, sollte es zu einem WTO-Abschluss kommen: Es ist zu bedenken, dass bei einem Freihandelsabkommen mit gemeinsamen Markt das Preisniveau in der Schweiz direkt von demjenigen in der EU abhängt. Dort müssten jedoch bei einem allfälligen WTO-Abschluss (der in etwa den Modalitäten vom Dezember 2008 entspricht) ebenfalls die

interne Stützung und der Grenzschutz abgebaut werden, was zu einem tieferen Preisniveau für Landwirtschaftsprodukte der EU führen dürfte - und dies würde sich bei gemeinsamen Markt auch unmittelbar auf die schweizerische Landwirtschaft auswirken.

- Die Aktivierung der Evolutivklausel (Bilaterale Verträge I Art. 13) böte die Möglichkeit auch ohne Freihandelsabkommen den Agrarhandel zwischen der Schweiz und der EU sanft und stetig zu reformieren und den Zugang zum EU-Markt für konkurrenzfähige Produkte zu verbessern.
- Die nicht-tarifären Handelshemmnisse im Verkehr mit der EU sollen auch ohne FHAL beseitigt werden.

Brugg, 31. Aug. 2010/mb