

Nutzen des Freihandelabkommens mit China

Eine Analyse für die Gesamtwirtschaft, agrarische Produkte und Käse

Herausgeber:

Schweizer Bauernverband
Laurstrasse 10
5201 Brugg

Tel: +41 (0)56 462 51 11
Fax: +41 (0)56 441 53 48

info@sbv-usp.ch

www.sbv-usp.ch

Autorin:

Erika Schönenberger

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Gesamtwirtschaft	4
3. Agrarische Produkte	6
4. Käse	7
5. Fazit	7

1. Einleitung

Die Hoffnungen vor Inkrafttreten des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China waren gross. Der Schweiz war es unter der Ägide von Bundesrat Johann Schneider-Ammann gelungen, als einziges kontinentaleuropäisches Land ein Freihandelsabkommen mit dem wichtigsten asiatischen Handelspartner abzuschliessen. Bald vier Jahre nach dessen Inkrafttreten am 1. Juli 2014 stellt sich nun einerseits die Frage, ob sich die versprochenen Wettbewerbsvorteile gegenüber der EU und den USA in einem kräftigen Exportwachstum der Gesamtwirtschaft niederschlagen. Andererseits soll eruiert werden, inwiefern sich das Abkommen positiv auf den Absatz einheimischer Agrarprodukte und insbesondere Käse niederschlagen hat.

Um stichhaltige Antworten auf diese Fragen zu erhalten, werden die Export- und Importströme zwischen den beiden Ländern genauer unter die Lupe genommen. Die drei Jahre vor (2010-2012) beziehungsweise nach Inkrafttreten des Abkommens (2015-2017) spielen in der Analyse eine zentrale Rolle, um mögliche Auswirkungen des Freihandelsvertrags zu identifizieren. Die Jahre 2013 und 2014 werden von der Untersuchung ausgeklammert, da das Abkommen 2013 bereits einen Einfluss auf den bilateralen Handel gehabt haben könnte, und es erst Mitte 2014 in Kraft trat. Der Handel von Gold und Silber wird zudem nicht berücksichtigt, da dieser von der Eidgenössischen Zollverwaltung erst ab 2015 in die Statistik aufgenommen wurde, rückwirkende Daten erst ab 2013 vorliegen und ihm konjunkturell keine Bedeutung zukommt¹.

2. Gesamtwirtschaft

Über alle Wirtschaftszweige hinweg betrachtet konnte der Export nach China zwischen 2012 und 2017 um 47% gesteigert werden. Verantwortlich dafür sind vor allem die Pharmabranche und der Handel mit Gold: Das Wachstum im gleichen Zeitraum ohne pharmazeutische Erzeugnisse und Gold beträgt sonst nur 14% (vgl. Abb. 1). Dies schlägt sich auch im Exportanteil der verschiedenen Warengruppen nieder: Während die Pharmaindustrie ihren Anteil von 9% auf 16% steigern konnte, hatten der Maschinensektor und die Uhrenindustrie Einbussen zu verzeichnen. Trotz der positiven Exportentwicklung verlangsamte sich der Wachstumstrend nach Inkrafttreten des Abkommens von 14.9% auf 9.2%. Ohne Berücksichtigung der Pharmaindustrie hätten die Exportraten ab 2014 zeitweise sogar unterdurchschnittlich abgeschnitten (vgl. Abb. 2).

Betrachtet man die Exportentwicklungen über fünf untersuchte Freihandelsabkommen² hinweg, so lässt sich einerseits feststellen, dass das höchste Exportwachstum, ausser im Falle Japans, bereits vor Inkrafttreten des Abkommens erreicht worden ist. Andererseits weisen die Entwicklungen sowohl vor als auch nach Inkrafttreten allesamt starke Fluktuationen auf. Die Ausfuhren der Pharmabranche bewirken häufig eine Glättung oder sogar einen überdurchschnittlichen Exporttrend. Die starken Schwankungen und die Wirkung der pharmazeutischen Erzeugnisse, deren Handel weniger konjunkturunabhängig ist, legen die Vermutung nahe, dass vor allem die Wirtschaftslage und nicht Freihandelsabkommen die Exportraten beeinflusst.

¹ Es sind dies die Positionen 71081200, 71189020, 71069100, 71189010, 71181000, 71189030

² Um zusätzlich Aussagen zur exportstimulierenden Wirkung von Freihandelsabkommen zu treffen, wurden die jüngsten Daten zu den Handelsströmen zwischen der Schweiz und neueren Vertragspartnern untersucht (Kanada 2009, Japan 2009, Kolumbien 2011, Ukraine 2012).

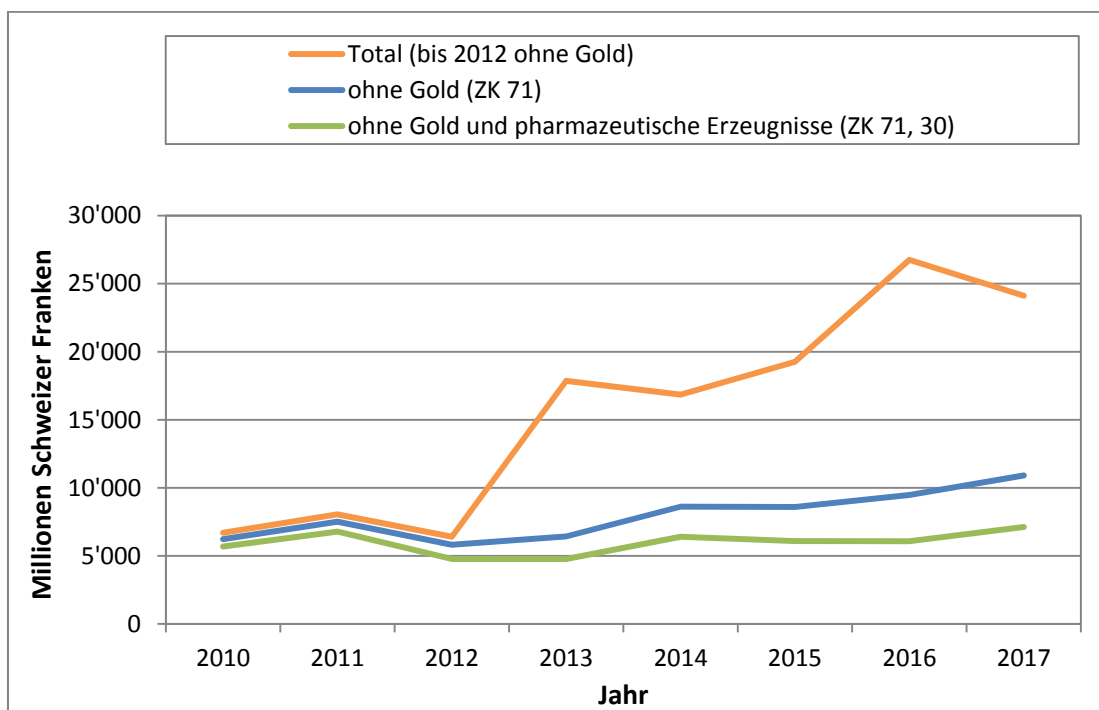


Abbildung 1: Die Ausfuhrwerte nach China mit und ohne bedeutsame Warengruppen

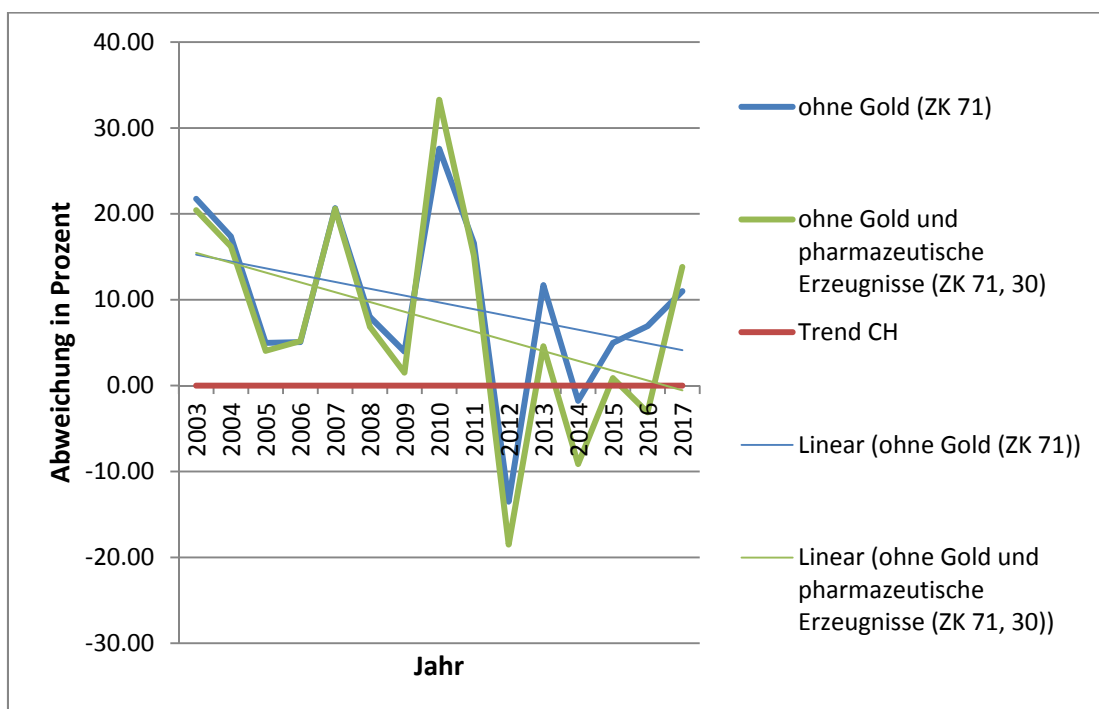


Abbildung 2: Entwicklung der Exportrate mit China im Vergleich zum allgemeinen Trend

Die beiden Abbildungen zeigen auf unterschiedliche Weise die Exportentwicklung mit und ohne Gold sowie pharmazeutische Erzeugnisse auf. Während Abbildung 1 die Entwicklung der absoluten Ausfuhrwerte darstellt, illustriert Abbildung 2 die prozentuale Exportentwicklung im Vergleich zum Vorjahr und setzt diese in Relation zur allgemeinen Entwicklung der Ausfuhr.

3. Agrarische Produkte

Die Exportentwicklung der Agrarprodukte (inkl. Zollkapitel 3: Fische und Krebstiere, Weichtiere und andere wirbellose Wassertiere) weist in beiden untersuchten Zeiträumen höhere Werte als der allgemeine Trend auf. Nach Inkrafttreten des Abkommens beträgt das durchschnittliche Exportwachstum jedoch nur noch 8.1% gegenüber 9.6%. Der Anteil an der gesamten Ausfuhr nach China konnte von 0.6% auf 1.2% verdoppelt werden. Am meisten nachgefragt werden verarbeitete Lebensmittel (Zollkapitel 19-21) sowie Kakao und Zubereitungen aus Kakao (Zollkapitel 18), die gemeinsam 85% der gesamten Agrarexporte ausmachen. Innerhalb der verarbeiteten Lebensmittel dominiert mit fast 70% Kindernahrung mit geringem Milchfettanteil (vgl. Abb. 3). Dieser reissende Absatz lässt sich weniger anhand des Abkommens sondern durch den chinesischen Melamin-Skandal 2008 erklären, bei dem unter anderem kontaminierte Babymilch festgestellt wurde. Dementsprechend nahm der Absatz für diese Produkte bereits ab kontinuierlich 2008 zu. Der nochmals gesteigerte Export ab 2014 könnte jedoch mit dem Freihandelsabkommen zusammenhängen. Schliesslich ist all diesen Produktgruppen gemein, dass der Grossteil der Wertschöpfung in der Lebensmittelindustrie und nicht auf dem Bauernhof generiert wird. Bei Exporten von Babynahrung mit tiefem Milchfettanteil besteht zudem das Problem, dass bei der Herstellung überschüssiges Milchfett anfällt, welches auf dem Schweizer Markt verbleibt. Deshalb haben solche Exportsteigerungen kaum Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Sektoreinkommen.

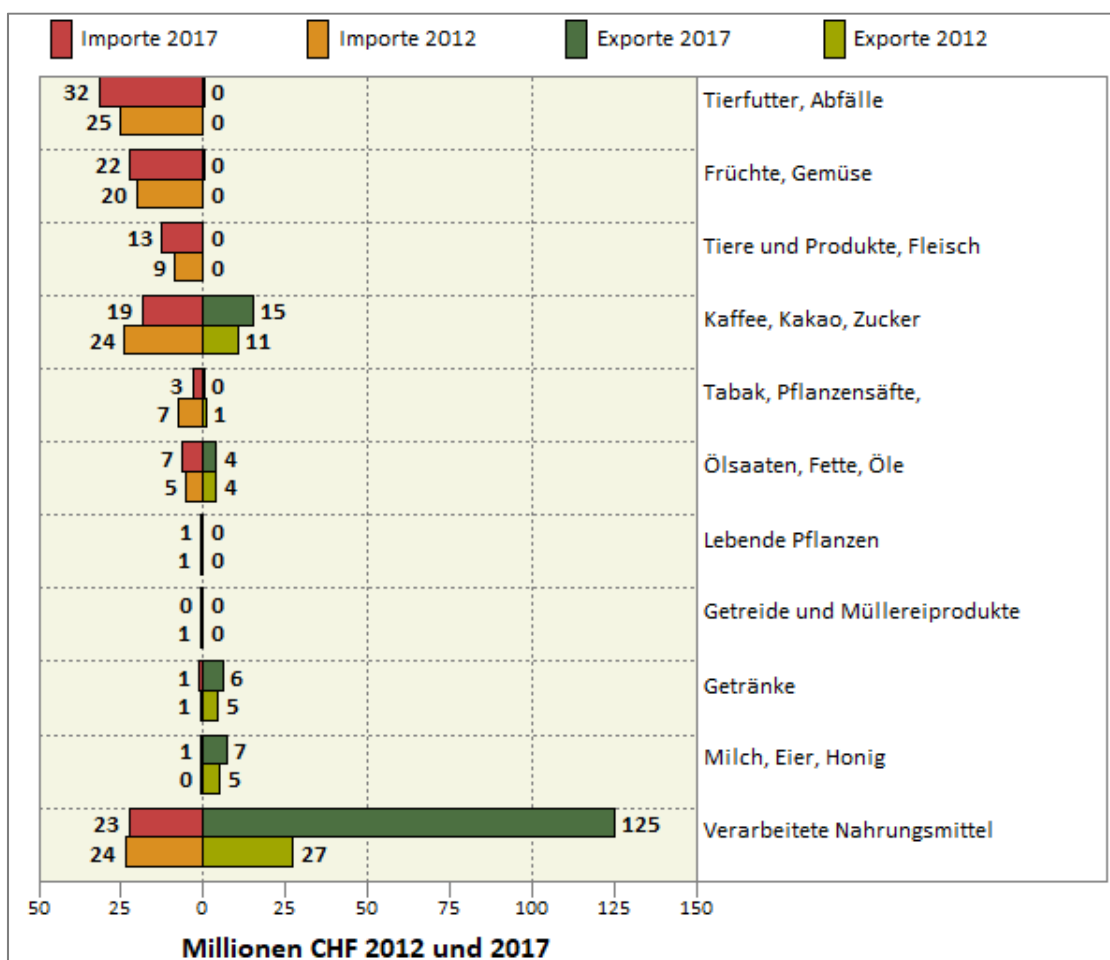


Abbildung 3: Der Agrarhandel mit China 2012 und 2017

4. Käse

Ein für die Milchbauern hingegen wertschöpfungsstarkes Produkt ist der Käse. Dieser wird von wirtschaftsliberalen Seiten gerne ins Feld geführt, um die Exportchancen der Schweizer Landwirtschaft in Hochpreissegmenten mittels High-Quality-Strategien, Swissness und Nischenprodukten aufzuzeigen. Tatsächlich konnte der Käseexport nach China ab 2015 jedes Jahr durchschnittlich um fast 60% zulegen, während dieser Wert vor dem Abkommen noch 8.5% betrug. Hauptverantwortlich für den kräftigen Exportschub ist jedoch nicht die Nachfrage chinesischer Millionäre nach Greyerzer und Appenzeller sondern Reibkäse und Käse in Pulverform. Diese machen wertmässig rund 70% und mengenmässig knapp 90% der Ausfuhrsteigerung zwischen 2012 und 2017 aus. Somit büssen die Hart- und Halbhartkäse trotz gesteigertem Absatz (72% bzw. 84%) beim Exportanteil einiges ein. Während Reibkäse und Käse in Pulverform 2017 54% der Exporte ausmachen, sind es für Hart- und Halbhartkäse lediglich noch 34% und 8% (2012: 80% und 17%). Mehr als die Hälfte des exportierten Käses bedient folglich weder Hochpreissegmente noch trumpft sie mit Swissness und Qualität auf, sondern ist austauschbarer Reibkäse, der im Mittel zu 4.26 Fr. pro Kilogramm exportiert wird.

Ergänzend zu diesen Zahlen wurde eine qualitative Befragung der Branche zur Entwicklung des Käse-Exports durchgeführt. Die Beurteilung hinsichtlich des positiven Einflusses des Abkommens fällt durchzogen aus. Im Wesentlichen gibt es dafür zwei Erklärungen. Erstens unterscheiden sich die chinesischen Essgewohnheiten von denjenigen des Westens, weshalb Käse und Schweizer Käse im Besonderen weniger bekannt ist. Aus diesem Grund fällt die Nachfrage nach Naturkäse tief aus, auch wenn sie momentan stark wächst. Zudem scheint der würzige Geschmack den chinesischen Konsumenten nicht zu entsprechen, wie das Beispiel vom Appenzeller Käse gezeigt hat.

Als zweiten Grund haben sich in der Umfrage die technischen Handelshemmnisse herauskristallisiert. Sämtliche Akteure, die sich dazu geäussert haben, monierten diesen Aspekt. Die Hürden reichten von einem mangelnden Verständnis der chinesischen Kontrollbehörden für Käse über komplizierte Importprozesse bis hin zu einem komplexen Lebensmittelrecht. Nebst Kenntnis des letzteren ist es zudem aufwändig, sich mit den häufigen Vorschriftenänderungen auf dem Laufenden zu halten. Der Versuch, Hygienevorschriften einzuführen, weckte bei einem der Befragten gar den Eindruck, dass der Handel absichtlich erschwert werden sollte. Die technischen Handelshemmnisse haben schliesslich zur Folge, dass sich die tieferen Zölle erst bei grossen Importmengen positiv auswirken, weil die Erfüllung aller Erfordernisse aufwändig und kostenintensiv ist.

5. Fazit

Aufgrund der beobachteten Veränderungen der Warenflüsse muss der Nutzen des Freihandelsabkommens sowohl für die Gesamtwirtschaft als auch für die Landwirtschaft in Frage gestellt werden:

- Im Falle Chinas haben die Exportausfuhren abgesehen von Gold und pharmazeutischen Erzeugnissen infolge des Freihandelsabkommens nur eine geringfügige Steigerung gegenüber der generellen Schweizer Exportentwicklung erfahren. Der Nutzen jüngerer Abkommen für die gesamte Wirtschaft lässt sich daher in Frage stellen, viel ausschlaggebender scheint die konjunkturelle Lage zu sein.
- Die Eidgenössische Zollverwaltung EZV hat 2015 die statistische Methode angepasst. Da die Werte für Gold nun in den Handelsflüssen inkludiert sind und Gold im Handel mit China eine bedeutende Rolle einnimmt, ist der starke Exportanstieg unter grossem Vorbehalt zu interpretieren.
- Der Absatz von Schweizer Agrarprodukten auf dem chinesischen Markt konnte zulegen. Exportschlager sind jedoch vorwiegend verarbeitete Produkte, die wenig Wertschöpfung im ersten Sektor generieren. Die starke Nachfrage lässt sich hauptsächlich durch den Melamin-Skandal 2008 erklären, die durch das Abkommen möglicherweise nochmals verstärkt wurde.

- Der wert- und mengenmässige Exportanstieg um 306% beziehungsweise 656% im Käsehandel ist auf das enorme Wachstum bei Reibkäse und Käse in Pulverform zurückzuführen. Dieser basiert weder auf einer Qualitätsstrategie noch generiert er eine starke Wertschöpfung für die Schweizer Milchbauern. Der harzende Export von Qualitätskäse dürfte insbesondere auf die hohen Markteintrittshürden durch nichttarifäre Handelshemmnisse und die chinesischen Essgewohnheiten zurückzuführen sein.

* * * * *

Brugg, 02.05.2018 | Erika Schönenberger | 180511_Bericht zum FHA mit China_d.docx