

Studie Grenzschutz im Agrarbereich – Bedeutung und Optimierungsmöglichkeiten

Autoren: Mathias Binswanger (Projektleitung), Sonja Schüler, Roman Müller
Auftraggeber: Schweizer Bauernverband, Schweizer Milchproduzenten, Schweizer Obstverband, Schweizer Getreideproduzentenverband

Das Wichtigste in Kürze

- Das System der Zollkontingente leistet einen wirksamen Beitrag zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit und Stärkung der landwirtschaftlichen Einkommen. Die von Ökonomen bemängelte Ineffizienz dieses Systems spielt im realen Kontext der Schweizer Landwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle.
- Historisch tiefe WTO-Zollbindungen führen zu strukturellen Schutzlücken. Die Etablierung eines wirksamen Schutzes ist in diesen Fällen unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen kaum realistisch.
- Bei allen untersuchten Produkten mit einem vorhandenen Grenzschutz sind punktuelle Optimierungsansätze im Rahmen der WTO- und FHA-Verpflichtungen vorhanden. Das System der Bewirtschaftung der Kontingente ist dabei von grosser Relevanz.

Ausgangslage

Der Grenzschutz ist eine unverzichtbare Säule der Schweizer Agrarpolitik, die jährlich rund 3 Mrd. CHF zum Einkommen der Bauernfamilien beiträgt, sowie die Stabilität des Marktes und die Verfassungsziele der Multifunktionalität stützt. Ohne dieses Instrument wäre weite Teile der Schweizer Landwirtschaft aufgrund des hohen Kostenumfeldes, den topografischen Gegebenheiten, sowie den hohen Qualitäts- und Nachhaltigkeitsansprüchen nicht konkurrenzfähig. Die von Ökonomen oft kritisierte Ineffizienz der Kontingente spielt im realen Kontext nur eine untergeordnete Rolle, da die Agrarpolitik nicht nur marktwirtschaftliche Effizienz maximieren soll, sondern explizit auch gemeinwirtschaftliche Funktionen zu erfüllen hat.

Herausforderungen

Die Studie identifiziert mehrere strukturelle Schwächen im heutigen System, die die Wirksamkeit des Instruments limitieren:

- Ungleichgewicht zwischen Rohstoff- und Endproduktzöllen und Zollschlupflöcher: z.B. Teiglinge, Backware und Saftkonzentrate unterlaufen den Grenzschutz
- Marktmacht der vor- und nachgelagerten Branchen: führen zu Ineffizienzen und verhindern, dass der Grenzschutz vollständig in der Primärproduktion ankommt
- Komplexität und Intransparenz des Systems: erschwert die Nachvollziehbarkeit und erhöht die Akzeptanzprobleme in der Öffentlichkeit und Politik
- Freihandelsabkommen und bilaterale Verpflichtungen: Schränken den Spielraum für Anpassungen ein
- Fehlender oder unzureichender Grenzschutz für Kulturen, mit fehlender Relevanz in den 1990er-Jahren: z.B. Speisehafer, Hartweizen, Eiweisspflanzen oder andere Nischenkulturen waren in den WTO-Verhandlungen nicht prioritär und haben heute eine strukturelle Schutzlücke
- Erosion statisch festgelegter Preisinstrumente durch die Teuerung: die festgelegten Referenz- und Schwellenpreise sind nicht an das tatsächliche Kostenniveau angepasst

Die wichtigsten Massnahmen

Getreideprodukte, Mehl, Teiglinge und Backwaren



Brotgetreide

- Erhöhung des Referenzpreises für Brotweizen, um das Schweizer Preisniveau abzubilden
- Reduktion des EU-Rabatts bei beweglichen Teilbeträgen



Verarbeitete Getreideprodukte

- Stärkere Deklaration und Kontrollen bezüglich der Herkunft von Teiglingen und Backwaren
- Harmonisierung von Kapitel 19-Produkten prüfen



Futtergetreide

- Dynamische Anpassung der Importpreise
- Erhöhung der Schwellenpreise

Öle, Ölsaaten, Ölschrote und Eiweisspflanzen



- Einführung wirksamer Zölle auch bei Futtermitteln
- Etablierung eines zielorientierten Systems von Zollpräferenzen

Milch und Milchprodukte



- Erhöhung der Verkäsungszulage
- Einführung eines transparenten Bewilligungsverfahrens von Milchrohstoffen für den aktiven Veredelungsverkehr

Obst und Obsterzeugnisse



- Verschiebung der bewirtschafteten Phasen
- Änderung der schweizerischen Einreichungspraxis von Fruchtkonzentraten
- Vergabe der Kontingente nach Inlandleistung anstelle einer Versteigerung