



Freihandelsabkommen Schweiz – China

Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft

Beat Röösl
Schweizerischer Bauernverband
Internationales

August 2013
In Ergänzung zu den bisherigen Berichten¹



¹ Glaus 2011; Röösl 2013a; Röösl 2012a; Röösl 2012b

Inhalt

1. Freihandelsabkommen.....	3
1.1. Überblick über das Vertragswerk.....	3
1.1.1. Warenverkehr.....	4
1.1.2. Schutz des geistigen Eigentums	5
1.1.3. Wettbewerb	5
1.1.4. Umweltfragen.....	5
1.1.5. Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit	5
1.1.6. Gemischter Ausschuss und Streitbeilegung	6
1.2. Zollkonzessionen im Agrarbereich	6
1.2.1. Exportseite.....	6
1.2.2. Importseite	8
2. China als Handelspartner	11
2.1. Exporte und Importe 2012	13
3. Exportchancen.....	14
4. Auswirkungen auf der Importseite.....	15
5. Schlussfolgerungen.....	16
Literatur und Quellen	17

Rückfragen:

Beat Rösli, Leiter Internationales

Schweizerischer Bauernverband

031 385 36 49

beat.roosli@sbv-usp.ch



1. Freihandelsabkommen

Nach zwei Jahren Verhandlungen unterzeichnete Bundesrat Schneider-Amman am 6. Juli 2013 in Peking das wirtschaftlich und historisch bedeutende Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China. Bevor es wie vorgesehen Mitte 2014 in Kraft tritt, wird das Parlament noch darüber befinden.

Das Abkommen findet auf das Zollterritorium der Volksrepublik China und auf das Territorium der Schweiz und Lichtenstein Anwendung. Mit der chinesischen Sonderverwaltungszone Hong Kong, welche ein eigenständiges Zollgebiet darstellt, hat die Schweiz bereits 2011 im Rahmen der EFTA ein Freihandelsabkommen abgeschlossen.

Für China ist dies das erste Abkommen mit einem kontinentaleuropäischen Land. Freihandelsabkommen werden von der Schweiz nur mit Ländern angestrebt, deren Wachstum überdurchschnittlich ist, wegen deren Marktgrösse interessante Absatzaussichten eröffnen oder wenn sie von politischem Nutzen sind. Alle drei Voraussetzungen sind im Falle Chinas gegeben.

China gilt als Entwicklungsland und profitiert daher von einem präferenziellen, asymmetrischen Marktzugang. Damit profitieren zahlreiche chinesische Produkte bereits heute von sehr tiefen Zöllen. Die Verhandlungsmasse war dadurch v.a. im Industriebereich beschränkt, weshalb im Verlauf der Verhandlungen von Seiten des Industriesektors die Forderung kam, dass die Landwirtschaft sich stärker öffnen solle um im Industriebereich mehr Möglichkeiten zu eröffnen. Jedoch wurden keine Kreuzverhandlungen geführt, sondern innerhalb der jeweiligen Sektoren ein Ausgleich angestrebt.

Der SBV und die Produzentenorganisationen haben die gegenseitigen Zugeständnisse des Freihandelsabkommens im Bereich der Agrarzölle sowie dessen Auswirkungen auf die Landwirtschaft, ihre Märkte und ihre Wertschöpfungsketten analysiert. Die Resultate dieser Analyse sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

1.1. Überblick über das Vertragswerk

Das Freihandelsabkommen verbessert den gegenseitigen Marktzugang für Waren und Dienstleistungen, erhöht die Rechtssicherheit für den Schutz des geistigen Eigentums wie auch allgemein für den bilateralen wirtschaftlichen Austausch und vertieft die bilaterale Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen.

Bestandteile des Vertragswerks (fett: bedeutend für die Landwirtschaft, rot: Zölle)

- Präambel
- **Warenverkehr**
 - **Zölle für** Industriegüter und **Agrarprodukte**
 - **Ursprungsregeln**
 - **Zollverfahren und Handelserleichterungen**
 - **technische Handelshemmnisse**
 - **handelspolitische Schutzmassnahmen**
- Handel mit Dienstleistungen
- **Schutz des geistigen Eigentums**
- Investitionsförderung
- **Wettbewerb / Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen**
- **Handelsrelevante Umwelt- und Arbeitsfragen**
- **Gemischter Ausschuss**

1.1.1. Warenverkehr

Zölle: Die verbleibenden Schweizer Zölle auf chinesischen Industriewaren werden beseitigt. Dies bedeutet, dass nebst den Präferenzen für Entwicklungsländer neu auch Textilien und Schuhe zollfrei werden. Umgekehrt wird der grösste Teil der Schweizer Industrieexporte nach China ganz oder teilweise von Zöllen befreit. Übergangsfristen von 5-15 Jahren und Teilzollabbau gelten für Produkte, bei welchen China besonderen Anpassungsbedarf geltend gemacht hat (Uhren, Maschinen, pharmazeutische Produkte). Auf die Agrarzölle wird weiterunten in einem separaten Kapitel eingegangen.

Ursprungsregeln: Die mit China vereinbarten Listenregeln berücksichtigen die modernen Produktionsmethoden. Für Industrieprodukte gilt als Ursprungsbegründung meist der Wechsel der vierstelligen Zolltarifnummer oder eine Wertschöpfung im Inland von 40%. Die Listenregeln für Basisagrarprodukte und für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte berücksichtigen wie in den bisherigen Freihandelsabkommen die spezifischen Sektorbedürfnisse. Ursprungswaren können kumuliert werden. Die Direktversandregel ermöglicht das Aufteilen von Sendungen in Drittstaaten, ohne dass der Ursprung verloren geht. Als Ursprungsnachweis dient entweder das übliche Warenverkehrsbescheinigungs-Formular EUR.1 oder die Ursprungserklärung direkt auf der Rechnung oder auf dem Lieferschein ("self-declaration"). Das EUR.1-Formular muss im Vergleich zu anderen Freihandelsabkommen zusätzliche Informationen enthalten. Nachprüfungsgesuche sind innert sechs Monaten zu beantworten.

Handelserleichterungen: Die Bestimmungen über Handelserleichterungen verpflichten die Parteien zur Einhaltung von internationalen Standards bei der Ausgestaltung der Zollverfahren. Weiter verpflichten sich die Parteien, die für den Warenverkehr relevanten Gesetze und Verordnungen zu veröffentlichen, im Bereich der Handelserleichterungen zusammenzuarbeiten, den Wirtschaftsakteuren verbindliche Tarif- und Ursprungsauskünfte zu erteilen und Zollkontrollen auf objektive Risikoanalysen zu basieren.

Handelspolitische Schutzmassnahmen: Für Antidumping-Massnahmen, Subventionen und Gegenmassnahmen verweist das Abkommen auf die WTO-Bestimmungen. Weiter räumt das Abkommen den Parteien die Möglichkeit ein, unter bestimmten Bedingungen Schutzmassnahmen anzuwenden. Wenn aufgrund der vertraglichen Konzessionen die Einfuhren in einem Ausmass zunehmen, dass ein inländischer Wirtschaftszweig einen ernsthaften Schaden zu erleiden droht, besteht die Möglichkeit, Zollzugeständnisse vorübergehend auszusetzen.

Technische Handelshemmnisse (TBT) und sanitäre und phytosanitäre Massnahmen (SPS): Die Bestimmungen über TBT und SPS sehen verschiedene über die WTO hinausgehende Regelungen vor, insbesondere sollen nationale Vorschriften auf den international anerkannten Richtlinien basieren. Das in der

Schweiz geltende Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau bleibt unverändert hoch. Das Abkommen sieht eine Intensivierung der Behördenzusammenarbeit zu TBT- und SPS-Fragen vor, ein Schlüsselfaktor um spezifische Firmenprobleme und -anliegen pragmatisch lösen zu können. Im SPS-Bereich wird z.B. eine Reduktion der Anzahl chinesischer Betriebsinspektionen in der Schweiz angestrebt.

1.1.2. Schutz des geistigen Eigentums

Beim Schutz des geistigen Eigentums verpflichten sich die Parteien internationale Standards unter Beachtung der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung anzuwenden. Die Zusammenarbeit im Rahmen des seit 2007 bestehenden bilateralen Dialogs über geistiges Eigentum wird vertieft. Das Schutzniveau wird in verschiedenen Bereichen im Vergleich zum multilateralen Standard des TRIPS-Abkommens² präzisiert oder verstärkt. Die Patentierbarkeit biotechnologischer Erfindungen wird entsprechend der Europäischen Patentübereinkunft präzisiert. Weiter können die Parteien verlangen, dass bei der Patentanmeldung genetische Ressourcen und traditionelles Wissen anzugeben ist. Die Vertraulichkeit von Testdaten für Marktzulassungsverfahren von pharmazeutischen und agro-chemischen Produkten ist mindestens sechs Jahre zu schützen. Das höhere Schutzniveau für geographische Angaben bei Wein und Spirituosen gemäss Art. 23 TRIPS wird auf sämtliche Produkte ausgedehnt. Waren sind vor irreführenden Herkunftsangaben zu schützen, Ländernamen, Landesflaggen und Wappen vor irreführender Verwendung und vor Registrierung als Firmen- oder Markennamen. Der Schutz neuer Pflanzensorten wird gegenüber der UPOV³-Konvention auf den Export solcher Sorten ausgedehnt. Weiter erklärt sich China bereit, gewissen für die Schweizer Industrie wichtigen Pflanzensorten bei der Revision 2016 der nationalen Liste schützbarer Sorten Priorität einzuräumen. Betreffend Rechtsdurchsetzung regelt das FHA Massnahmen der Zollbehörden zur Bekämpfung von Fälschung und Piraterie, die nicht nur bei der Einfuhr von Waren, sondern auch bei der Ausfuhr anzuwenden sind.

1.1.3. Wettbewerb

Die Vertragspartner vereinbaren, ihr Wettbewerbsrecht so anzuwenden, dass Verhaltensweisen von Unternehmen die aus dem Abkommen resultierenden Vorteile nicht mindern. Die Wettbewerbsbehörden arbeiten zusammen, um dieses Ziel effektiv umzusetzen. Zur Lösung von Meinungsverschiedenheiten finden auf Verlangen einer Partei Konsultationen im Gemischten Ausschuss statt.

1.1.4. Umweltfragen

Die Vertragsparteien anerkennen im Abkommen den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung. Sie verpflichten sich die multilateralen Umweltabkommen im nationalen Recht und in der Praxis umzusetzen und das Umweltschutzniveau durch Gesetze zu verbessern. Zur Umsetzung sind Kontaktpunkte festgelegt und Meinungsverschiedenheiten können über den Gemischten Ausschuss geklärt werden. Eine Revisionsklausel sieht vor, dass die Parteien, unter Berücksichtigung relevanter internationaler Entwicklungen, die Fortschritte bei der Umsetzung periodisch überprüfen.

1.1.5. Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit

Beide Länder wollen durch wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit ihre Entwicklung fördern, insbesondere hinsichtlich Handels- und Investitionsmöglichkeiten sowie durch Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskapazität. Die Zusammenarbeit umfasst auch die Bereiche Landwirtschaft (ökologische nachhaltige Produktion), Qualitätskontrolle (Produktesicherheit) und Schutz des

² Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums) der Welthandelsorganisation WTO

³ International Union for the Protection of New Varieties of Plants

geistigen Eigentums. Geplant sind auch Konsultationen zum öffentlichen Beschaffungswesen, wo Transparenzpflichten und Auskunftsstellen vorgesehen sind.

1.1.6. Gemischter Ausschuss und Streitbeilegung

Im Hinblick auf weitere Verbesserungen des Marktzugangs sieht das Abkommen vor, dass die Zollkonzessionen mindestens alle zwei Jahre einer Nachprüfung unterzogen werden. Die Kommunikation zwischen den Parteien läuft über bezeichnete Kontaktpunkte. Zur Unterstützung des Gemischten Ausschusses sind verschiedene Unterausschüsse vorgesehen (für Ursprungsfragen, Zollverfahren, TBT, SPS). Können Meinungsverschiedenheiten nicht auf dem Konsultationsweg gelöst werden, kann ein Schiedsverfahren angerufen werden. Die Schaffung dieser Instanzen ist für die Land- und Ernährungswirtschaft Exportseitig hinsichtlich der nichttarifären Handelshemmnisse wie auch Importseitig hinsichtlich sensibler Produkte und Lebensmittelsicherheit positiv.

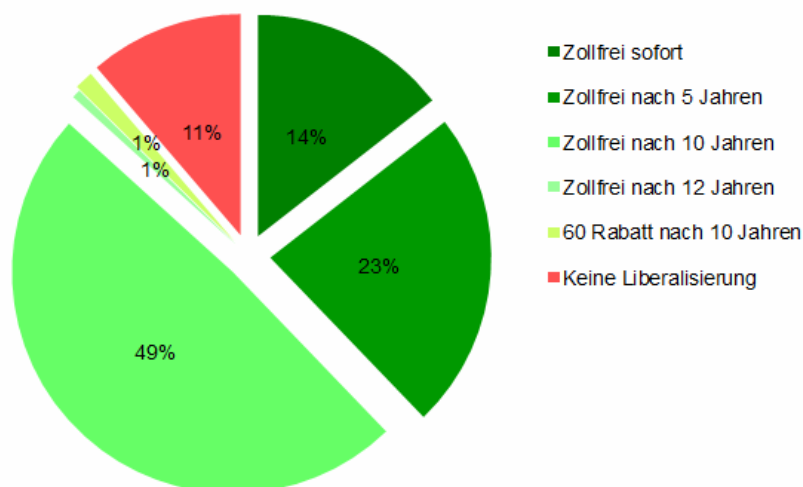
1.2. Zollkonzessionen im Agrarbereich

Bei den Zöllen im Agrarbereich hat die Schweiz Konzessionen für mehr als 2300 Zolltariflinien gewährt. China gewährt im Gegenzug Zugeständnisse auf 1100 Zolllinien, wobei China über ein weniger ausdifferenziertes System und damit insgesamt über weniger Zolllinien verfügt. Die Mehrheit dieser Zugeständnisse wird keinen Effekt auf den Warenverkehr haben. Während bei bisherigen Abkommen ausgehend vom bestehenden Grenzschutz die offensiven Interessen der Verhandlungspartner zu punktuellen Präferenzzöllen führten, wurde beim Abkommen mit China der Ansatz gewählt, dass man überall dort, wo keine defensiven Interessen bestehen, die Zölle auf null gesetzt werden, unabhängig davon ob ein tatsächliches Interesse besteht.

1.2.1. Exportseite

Durch die Senkung der chinesischen Agrarzölle werden die Schweizer Exportmöglichkeiten etwas verbessert. Die chinesischen Zölle sind allerdings im Vergleich zu den Schweizer Zöllen sehr tief und werden in Prozenten des Warenwertes festgelegt. Sie werden schrittweise in den nächsten 12 Jahren ganz oder teilweise abgebaut. Lediglich bei 11% der Zolllinien sind keine Zolllsenkungen vorgesehen. Bei 88% aller Zolllinien im Agrarbereich werden die Zölle nach Ablauf der Übergangsfristen ganz eliminiert. Die Übergangsfristen betragen zwischen 5 bis 12 Jahren und sollen China die Möglichkeit geben, sich in dieser Zeit auf die Marktöffnung vorzubereiten.

Konzessionen Chinas in % der Tariflinien, Quelle



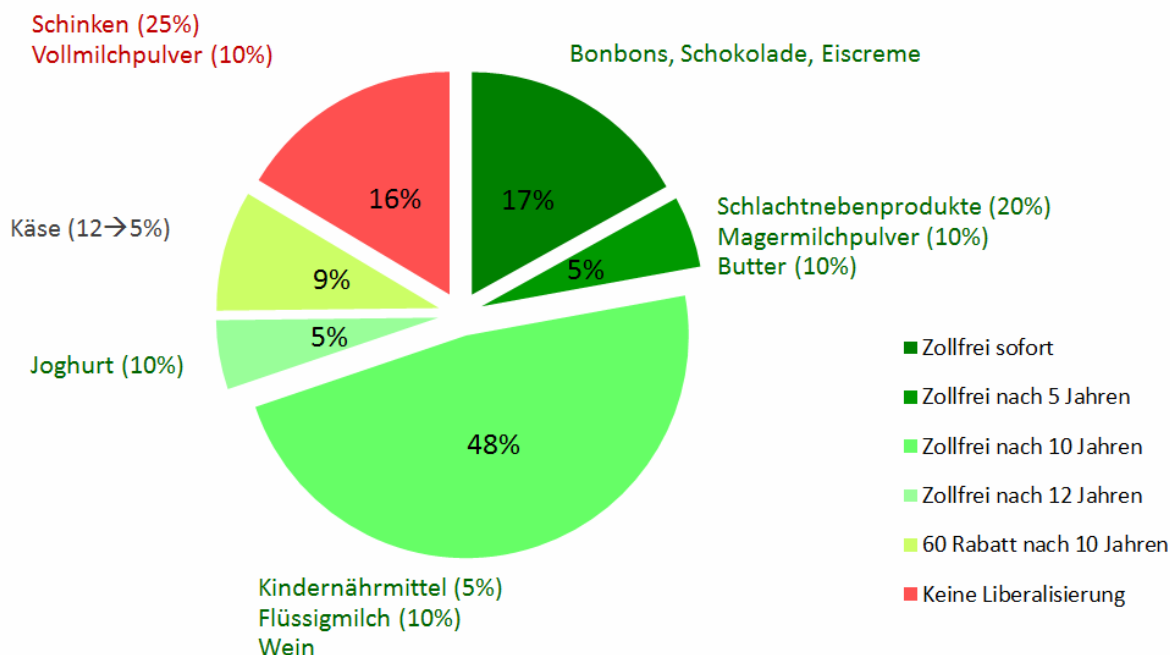
BLW

Eliminiert werden die Zölle auf die meisten Milchprodukte wie Joghurt, Butter, Magermilchpulver und Flüssigmilch (bisher überall 10% Zoll), auf Rind-Trockenfleisch und Schlachtnebenprodukte (20%), Wein (10%) sowie auf zahlreiche verarbeitete Produkte wie Kindernährmittel und Speiseeis (5%), Schokolade, Bonbons, Konfitüren, Spirituosen und Biskuits.

Beim Käse, dem für die Schweizer Landwirtschaft interessantesten Exportprodukt, werden die Zölle nur um 60% während einer Laufzeit von 10 Jahren abgebaut. Hinsichtlich der Exportchancen sind die Zölle zu relativieren, da sie heute lediglich 12% und zukünftig 5% betragen. Entscheidend für den Markteintritt sind die administrativen Hürden, die örtliche Marktlogik sowie die Tatsache, dass Käse auf dem chinesischen Speiseplan bisher keinen Einzug gefunden hat weil der Geschmack von Käse ungewohnt bzw. unbekannt ist. Die Tatsache, dass viele Chinesen Laktose schlecht vertragen, ist kein Hindernis, da mit der Lagerung Laktose im Käse abgebaut wird und Schweizer Käse in der Regel relativ lange gelagert wird. Damit die Käseexporte von aktuell rund 600'000 Fr. pro Jahr gesteigert werden können, ist viel Ausdauer bei der Bekanntmachung erforderlich. Insgesamt haben Schweizer Milchprodukte nur im Premiumbereich einen Markt, also bei gut betuchten Konsumenten, für die Herkunft, Marke und Qualität wichtig sind, der Preis dagegen beim Kaufentscheid eine geringe Bedeutung hat.

Die Möglichkeit zum Ausgleich von Rohstoffpreinsnachteilen bei der Ausfuhr von Verarbeitungsprodukten gemäss "Schoggi-Gesetz" bleibt erhalten. Dies ist insbesondere für den Handel mit Kindernährmitteln, Milchpulver, Biscuits, etc. wichtig.

Konzessionen Chinas in % des Exportvolumens 2012 (Total: 60 Mio. CHF), Quelle BLW



Kategorie	Anteil Handel	Anteil Tariflinien	Beispiele
Zollfrei sofort	17%	14%	Schokoladetafeln ungefüllt Bonbons Eiscreme
Zollfrei nach 5 Jahren	5%	23%	Marmelade Trockenfleisch vom Rind Schlachtnebenprodukte Magermilchpulver, Butter Wasser, Spirituosen
Zollfrei nach 10 Jahren	48%	49%	Kindernährmittel, Milch Entkoffeinierter Kaffee Wein
Zollfrei nach 12 Jahren	5%	1%	Joghurt, Biscuits Verschiedene Nahrungsmittelzubereitungen
Rabatt von 60% nach 10 Jahren	9%	1%	Käse Kaffee koffeinhaltig
Keine Konzession	16%	11%	Schinken Vollmilchpulver Getränke-Konzentrate Zigaretten

1.2.2. Importseite

Umgekehrt gewährt die Schweiz Zollvergünstigungen bei den Basisagrarpunkten z.B. für tropische Produkte, für Importe ausserhalb der Schweizer Erntezeit oder innerhalb der WTO-Zollkontingente, in diesem Rahmen z.B. für bestimmte Fleischprodukte, Honig, Schnittblumen, gewisse Gemüse und Früchte und bestimmte Fruchtsäfte. Die Schweizer Produktvorschriften in Bezug auf Hygiene, Gesundheit und Kennzeichnung bleiben vollumfänglich anwendbar. Bei den Einfuhrzöllen auf verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten (Backwaren, Schokolade, Zuckerwaren, Teigwaren, usw.) wird wie in den bisherigen Freihandelsabkommen das Industrieschutzelement beseitigt, wobei auf gewissen Tariflinien von

besonderem Exportinteresse für China (v.a. im Bereich Zucker-, Back- und Teigwaren sowie Erdnussbutter) ein zusätzlicher Rabatt gewährt wird, der auch das Agrarschutzelement betrifft.

Systematik der Zugeständnisse der Schweiz

CH gewährt Konzessionen auf:

- KZA innerhalb von WTO-Kontingenten
- unsensiblen Einzollinien

CH gewährt keine Konzessionen auf:

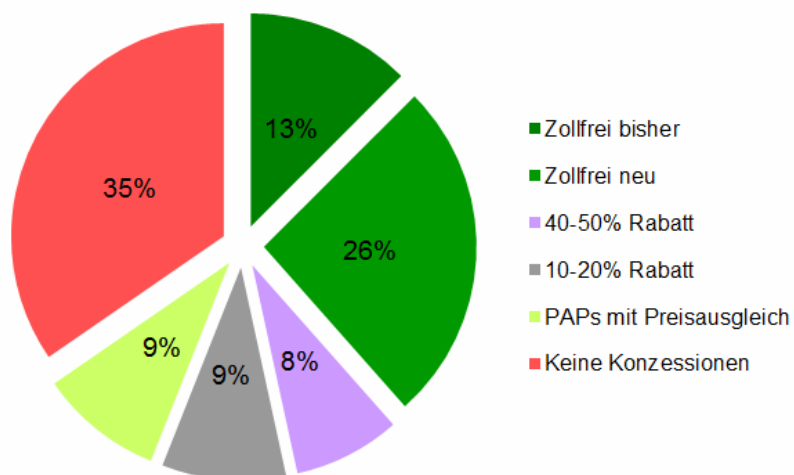
- AKZA-Linien (d.h. auch kein Capping)
- Linien mit variablen Zöllen (Getreide, Futtermittel, Zucker)

CH gewährt keine bilateralen Kontingente für China

Lebensmittelsicherheit: Schweizer Standards gelten, inkl. veterinär-hygienische Vorschriften und Deklarationspflichten

Die Zölle ausserhalb der Kontingente sowie die sensiblen Einzollinien wurden, wie vom SBV verlangt, nicht angetastet. Ebenfalls ausgenommen wurden die meisten variablen Zölle z.B. auf Futtermittel. Bei sensiblen Produkten wie Pouletfilets wurden auch innerhalb der Kontingente keine Zugeständnisse gemacht. Bilaterale Zusatzkontingente wurden ebenfalls keine gewährt.

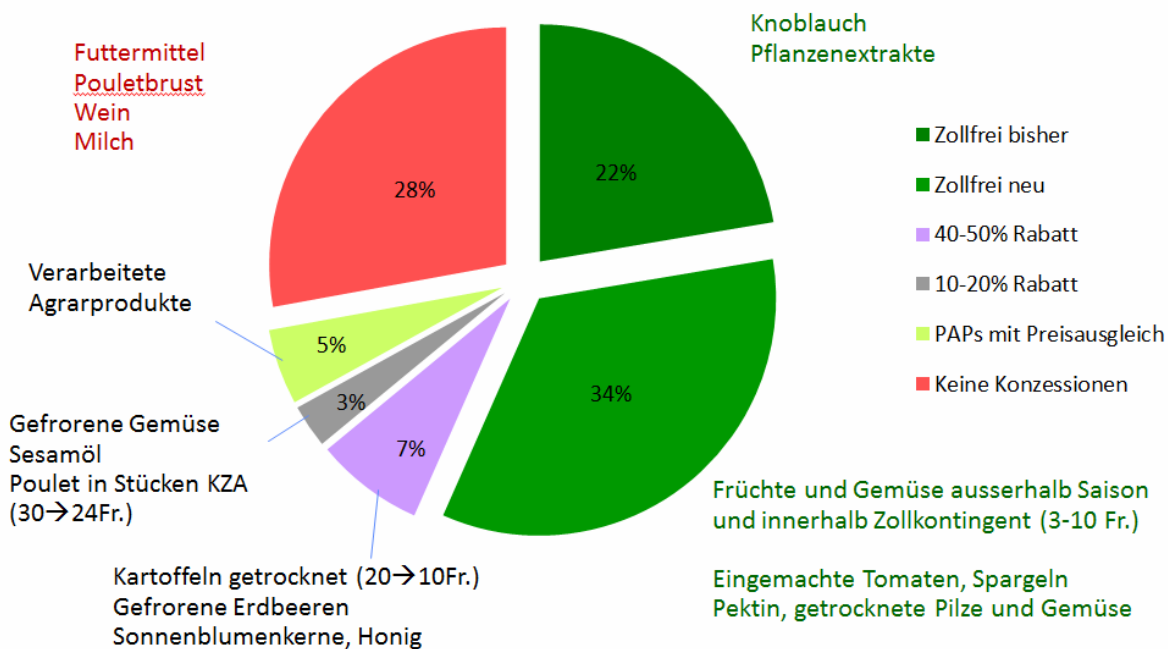
Konzessionen der Schweiz in % der Tariflinien, Quelle



BLW

Ein gutes Drittel der Zolltariflinien wird künftig zollfrei sein (z.B. Gemüse und Früchte ausserhalb Saison und innerhalb Kontingent, eingemachte und getrocknete Gemüse). Bei einem weiteren (knappen) Drittel der Zolltariflinien werden die Zölle um 10-50% reduziert (z.B. verarbeitete Produkte, Pouletfleisch in Stücken im Kontingent, Kartoffeln getrocknet, Erdbeeren gefroren, Honig). Beim übrigen Drittel bleiben die Zölle im bisherigen Rahmen erhalten (z.B. Wein, Milch, Futtermittel).

Konzessionen der Schweiz in % des Importvolumens 2011 (Total: 104 Mio. CHF), Quelle BLW



Kategorie	Anteil Handel	Anteil Tariflinien	Beispiele
Nullzoll für alle Länder	22%	13%	Grüner Kaffee, Tee, Gewürze, Knoblauch, Pflanzenextrakte Diverse Lebende Tiere Tropische Früchte Getreide zu technischen Zwecken Grassamen
Nullzoll für China	34%	26%	Einzolllinien - getrocknete Pilze, diverse Blumen - Brantweine, tropische Säfte KZA-Linien (innerhalb WTO-Kontingent) - Zwiebeln (3Fr.), Blumenkohl (7Fr.), Karotten (4Fr.), Erbsen (10Fr.) - Äpfel (5Fr.), Birnen (5Fr.)
40-50% Rabatt für China	7%	8%	Einzolllinien - Honig - gefrorene Erdbeeren - Sonnenblumenkerne KZA-Linien (innerhalb WTO-Kontingent) - Schafffleisch - gefrorene Erbsen - Trauben-/Apfelsaftkonzentrat - Birnensaft und -konzentrat
10-20% Rabatt für China	3%	9%	Einzolllinien: - gefrorene Himbeeren - getrocknete Äpfel - Hunde- und Katzenfutter KZA-Linien (innerhalb WTO-Kontingent): - Hühner nicht zerlegt - Milch und Milchpulver - Gemüse-mischungen - Schinken
Verarbeitete Agrarproduk-	5%	9%	Schokolade, Backwaren, Marmeladen

te mit Preisausgleich			
Keine Konzession	28%	35%	Einzollinien: <ul style="list-style-type: none"> - diverse Käse - diverse Getreide - diverse Ölsaaten Variable Zölle: <ul style="list-style-type: none"> - Futtermittel - Weizen - Zucker KZA-Linien (innerhalb WTO-Kontingent) <ul style="list-style-type: none"> - Rindfleisch - Hühnerbrüste - Butter - Wein Alle AKZA-Linien (ausser Wildreis)

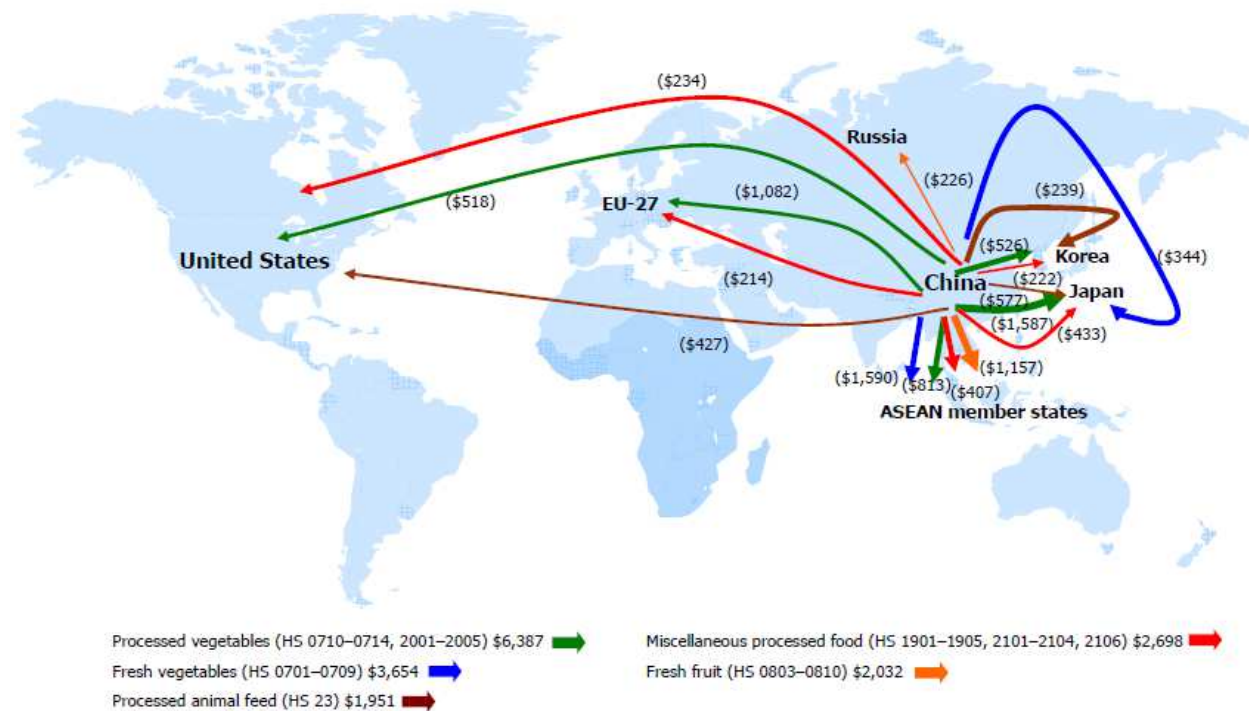
2. China als Handelspartner

China ist nach den USA die zweitgrösste Volkswirtschaft der Welt und einer der wichtigsten Aussenwirtschaftspartner der Schweiz. China ist der grösste Abnehmer von Schweizer Industrieprodukten in Asien und der drittgrösste weltweit (nach der EU und den USA). 2012 exportierte die Schweiz Waren im Wert von CHF 7.8 Mia. Fr. nach China (3.7% aller Ausfuhren der Schweiz), die Importe aus China beliefen sich auf CHF 10.3 Mia. Fr. (5.5% aller Einfuhren). Zu den wichtigsten Schweizer Exportprodukten nach China gehören Maschinen und Instrumente, Uhren sowie Chemie- und Pharmaerzeugnisse. Importiert werden unter anderem Maschinen, Textilien und Bekleidung sowie Uhrmacherwaren und chemische Produkte. Auch der Handel mit Dienstleistungen ist bedeutend. Zahlreiche Schweizer Dienstleistungsanbieter (u.a. Banken, Versicherungen, Logistik, Waren- und Qualitätsprüfung, Unternehmensberatung) sind in China tätig, umgekehrt interessieren sich zunehmend auch chinesische Dienstleistungsunternehmen für den Standort Schweiz.

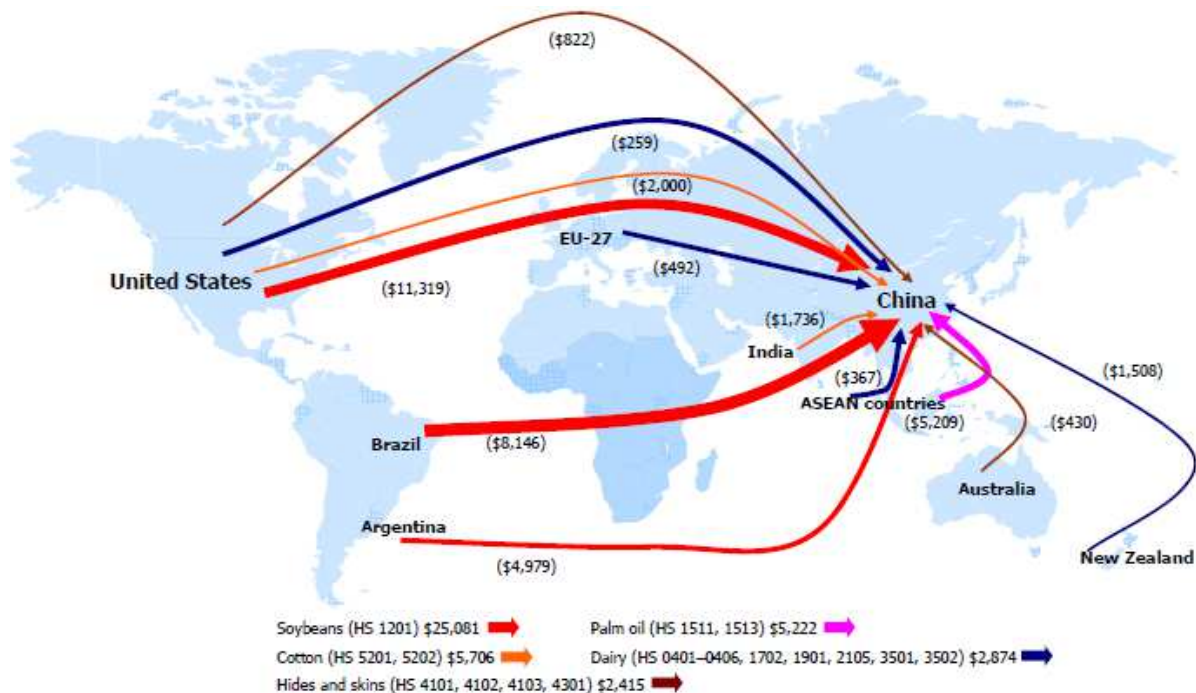
Auch hinsichtlich Landwirtschaft und Agrarhandel ist China ein Schwergewicht: Es produziert und konsumiert praktisch alle denkbaren Produkte und in enormen Mengen. China gehört im Agrarbereich weltweit zu den grössten Importeuren, Exporteuren und Verbrauchermärkten. Bei vielen Agrarprodukten ist China der weltgrösste Produzent. Der Welthandel wird im Agrarbereich massgeblich durch China beeinflusst.

Die beiden folgenden Darstellungen zeigen, dass China nach Europa bisher insbesondere verarbeitete Produkte (Gemüse, andere) exportiert. Frische Gemüse und Früchte gehen in die lokalen Märkte Japans und Südostasiens (ASEAN). Umgekehrt importiert China aus Europa insbesondere Milchprodukte, die auch für die Schweiz interessant sind.

Exporte Chinas (Quelle USITC, 2011)



Importe Chinas (Quelle: USITC, 2011)



Source: GTIS, Global Trade Atlas database.



2.1. Exporte und Importe 2012

Basisagrарprodukte spielen im Handel zwischen der Schweiz und China eine untergeordnete Rolle. Die kontinuierliche Zunahme der Agrarexporte nach China ist vorwiegend auf verarbeitete Produkte wie Milchpulver, Kindernahrung und weitere Lebensmittelzubereitungen zurückzuführen.

2012 exportierte die Schweiz nach China Agrarwaren im Wert von 60 Mio. Fr. Dies sind 0.7% aller Schweizer Exporte nach China sowie 0.6% der weltweiten Schweizer Agrarexporte. Wichtigste Exportgüter waren Kindernährmittel (12 Mio. Fr.), Getränkekonzentrate (9 Mio. Fr.), Schokolade (6 Mio. Fr.), Milchprodukte (5 Mio. Fr.), Wein (4 Mio. Fr.) und Zuckerwaren (3 Mio. Fr.).

Auch bei den Importen handelt es sich vorwiegend um verarbeitete Lebensmittel. Für Frischprodukte wie Gemüse und Früchte sind der Transportweg zu weit und die Logistikkosten zu hoch. Auch Fleisch und Milchprodukte werden kaum importiert, einerseits wegen mangelnder Lebensmittelsicherheit (Melamin Skandal 2008, Tierseuchen) und andererseits wegen der Verwendung von Antibiotika und antimikrobiellen Leistungsförderern bei der Produktion. Solange sich an diesen Verhältnissen nichts ändert, wird die Einfuhr kaum steigen.

2012 importierte die Schweiz aus China Agrarwaren im Wert von 120 Mio. Fr. Dies ist 1% aller Importe aus China sowie 1% aller Schweizer Agrarimporte. Wichtigste Importgüter waren Nebenprodukte aus der Stärkegewinnung zu Futterzwecken (14 Mio. Fr.), grüner Kaffee (14 Mio. Fr.), Sojaölkuchen zu Futterzwecken (8 Mio. Fr.), getrocknete oder konservierter Pilze (8 Mio. Fr.) sowie konservierte Tomaten (4 Mio. Fr.).

Warenflüsse Schweiz-China 2012 nach Landwirtschaftskapiteln 1-24, Quelle SBV Statistik

Kapitel	Definition	Einfuhr kg	Einfuhr Fr	Ausfuhr kg	Ausfuhr Fr
1	Lebende Tiere	5	817		
2	Fleisch und geniessbare Schlachtnebenerzeugnisse	12 808	116 375		
3	Fische und Krebstiere, Weichtiere	839 875	5 713 863	120	4 734
4	Milch und Molkereierzeugnisse, Vogelei, Honig	101 258	393 019	2 078 990	5 058 944
5	Andere Waren tierischen Ursprungs	56 379	819 375		
6	Lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels	121 635	963 797	15	1 806
7	Gemüse, Wurzeln und Knollen	3 939 918	15 932 772	1	1 719
8	Früchte	2 224 908	4 252 269		
9	Kaffee, Tee und Gewürze	4 282 655	18 618 683	75 436	1 588 505
10	Getreide	198 373	213 463		
11	Müllereierzeugnisse, Malz, Stärke	533 341	814 733	175	1 033
12	Ölsaaten, Ölfrüchte, Samen, Heilpflanzen, Stroh, Futter	1 815 470	3 980 746		
13	Gummi, Harze und andere Pflanzenextrakte	289 956	3 743 035	51 078	634 343
14	Flechtstoffe und andere Waren pflanzlichen Ursprungs	865 527	1 522 491	50 035	76 864
15	Fette und Öle, Speisefette, Wachse	242 085	1 331 295	149 778	4 064 706
16	Zubereitungen von Fleisch, Fischen, Meeresfrüchten	80 866	1 571 686	857	27 220
17	Zucker und Zuckerwaren	5 021 882	5 025 932	380 918	2 908 141
18	Kakao und Zubereitungen aus Kakao	10 253	184 323	1 018 900	6 045 703
19	Zubereitungen mit Getreide, Stärke, Milch; Backwaren	1 239 905	4 222 631	1 759 963	14 059 412
20	Zubereitungen von Gemüse und Früchten	10 149 365	14 389 632	579 026	3 122 548
21	Verschiedene Lebensmittelzubereitungen	2 255 337	5 131 514	946 341	10 098 933
22	Getränke, Alkohol und Essig	473 714	889 137	100 486	4 546 027
23	Abfälle der Lebensmittelindustrie, zubereitete Tierfutter	31 366 597	25 077 060	2	12
24	Tabak	478 391	2 152 130		66

Bei den Exporten von Milchprodukten (Kap. 4) waren die wichtigsten Positionen Milchpulver (1.9 Mio. Fr.; 2010: 3 Mio. Fr.), Joghurt (1.2 Mio. Fr.; 2010: 0.6 Mio. Fr.), Frischmilch (1 Mio. Fr.; 2010: 500 Fr.), Hartkäse (0.5 Mio. Fr.; 2010: gleich), Halbhartkäse (0.1 Mio. Fr.; 2010: gleich) und Honig (0.15 Mio. Fr.). In den letzten Jahren haben Joghurt und Frischmilch zugelegt, Milchpulver dagegen hat verloren.

Milchprodukte, Vogeleier, Honig (Kap.4) Handel Schweiz-China 2012, Quelle SBV Statistik

ZTN	Definition	Einfuhr kg	Einfuhr Fr	Ausfuhr kg	Ausfuhr Fr
401	Milch und Rahm			934 562	1 068 816
402	Milch und Rahm in Pulverform, granuliert oder eingedickt	148	1 060	750 879	1 918 405
403	Joghurt, Buttermilch, saure Milch und Rahm			318 856	1 244 453
404	Molke	1	37	65	977
405	Butter und Brotaufstrich			3 475	38 273
406	Käse und Quark	127	4 722	55 991	636 308
40610	davon Frischkäse, Molkenkäse und Quark			1 619	24 569
40690	davon anderer Käse	127	4 722	54 372	611 739
	davon Weichkäse (4069019)	127	4 722	12	150
	davon Halbhartkäse (4069091)			8 587	105 330
	davon Hartkäse (4069099)			45 773	506 259

3. Exportchancen

Zielgruppen für Schweizer Lebensmittel in China sind einerseits die zahlreichen Ausländer, die in den Wirtschaftszentren Chinas arbeiten, andererseits die wachsende kaufkräftige obere Mittelschicht, die bereit ist, viel für europäische Lebensmittel zu bezahlen. Wie in anderen asiatischen Ländern bereits geschehen (Korea, Japan, Südostasien), ist davon auszugehen, dass sich die Konsummuster dieser Mittelschicht mehr und mehr globalisieren bzw. die westlichen Spezialitäten in ihren Speiseplan einbauen.

Eine Ex-Post-Studie des SBV über die Auswirkungen des Freihandelsabkommens mit Mexiko hat gezeigt, dass in der Folge des Abkommens vorwiegend die Exporte der Zollkapitel 19-24 (verarbeitete Produkte) zunahm und die Zollkapitel 1-18 (Basisprodukte) eher ein erhöhtes Handelsdefizit aufwies. Bei Lebensmittelzubereitungen profitiert die Schweizer Landwirtschaft beschränkt von der Wertschöpfung und die Rohstoffe stammen nicht zwingend aus der Schweiz.

Beim Fleisch (Kap.2) bestehen Exportchancen weniger beim Frischfleisch als bei gesalzenen, getrockneten oder geräucherten **Fleischspezialitäten** (0210). Exportchancen bestehen aber auch bei geniessbaren Schlachtnebenprodukten und Innereien, die in Europa immer weniger konsumiert werden, in China aber als Spezialität gelten.

Bei Milchprodukten (Kap.4) hat **Milchpulver** gute Chancen wegen des mangelnden Vertrauens in chinesische Milch. Zunehmend werden aber internationale Molkereikonzerne günstigere Milch vor Ort verarbeiten (China, Neuseeland, etc.). Dieser Trend hat bereits eingesetzt und zeichnet sich im Rückgang der Exporte seit 2010 ab. Bei **Joghurt und Frischmilch** dürfte die Nachfrage nach Schweizer Produkten noch etwas anhalten, solange es wenig Vertrauen in chinesische Produkte gibt und Kunden bereit sind für Schweizer Qualität und Image einen viel höheren Preis zu bezahlen. Mit der Zeit werden Joghurt und Frischmilch aber wahrscheinlich ebenfalls durch günstigere Konkurrenzprodukte abgelöst. Insbesondere bei Joghurt werden Schweizer Firmen die Herstellung in China ausbauen und günstigere Rohstoffe zuerst aus Neuseeland und später aus China verwenden. Längerfristig lohnt sich für die Schweizer Landwirtschaft insbesondere der **Käseexport**. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Konsummuster ähnlich wie in anderen ostasiatischen Ländern globalisieren werden. Dabei könnten auch geschmacksintensivere Schweizer Käse interessant werden.

Gute Exportmöglichkeiten existieren bei **Schokolade** (Kap.18). Für die Landwirtschaft va. dann interessant, wenn Schweizer Milch und Zucker verwendet werden.

Bei den 2012 exportierten Zubereitungen und Backwaren aus Getreide, Mehl, Stärke oder Milch (Kap.19) handelt es sich zu 90% um **Kindernahrung** (1901.1011, 1901.1016, 1901.1019). Hier gibt es sehr gute Exportmöglichkeiten wobei die chinesischen Zölle hier lediglich 5% betragen. Jedoch ist es wichtig, dass in den Produkten tatsächlich Schweizer (Milch)Produkte verwendet werden.

Bei Zubereitungen von Gemüse, Früchten oder anderen Pflanzenteilen (Kap.20) gibt es Exportmöglichkeiten bei **Konfitüren** (2007) und mit Zucker haltbar gemachten pflanzlichen Produkten wie Früchten und Samen (2006, 2008). Ebenfalls interessant sind Säfte und Most (ungegoren) aus heimischen Früchten (Äpfel, Trauben) und Gemüsen.

Bei den Verschiedenen Lebensmittelzubereitungen (Kap.21) sind für den Export va. jene unter Position 2106.90 interessant, die pflanzliche Extrakte, Milch und Zucker enthalten. Weiter bestehen Interessen in den Bereichen von **Speiseeis** (2105.00) sowie Würzsaucen und Würzmittel (2103.90).

Bei den Getränken (Kap.22) war 2012 **Wein** das wichtigste Exportprodukt. Dies nicht unbedingt wegen der Menge aber bezüglich des Warenwertes. Der Durchschnittspreis für Wein betrug rund 80 Fr. pro Liter, beim Schaumwein über 100 Fr. pro Liter. Allerdings scheint es sich dabei nicht um Schweizer Weine, sondern um Sammlerbestände zu handeln, die in der Schweiz versteigert werden.

4. Auswirkungen auf der Importseite

Bei vielen Zugeständnissen ist die Zollreduktion rein formeller Natur, da China bei der WTO als Entwicklungsland akkreditiert ist und damit von einem präferenziellen Zugang bereits profitiert. Diese Sonderbehandlung wird jedoch durch ein bilaterales Abkommen hinfällig, weshalb die bereits geltenden Präferenzen im Abkommen übernommen wurden.

Aufgrund der natürlichen Gegebenheiten und den hohen Produktionskosten sind die Preise der Schweizer Landwirtschaftsprodukte signifikant höher als auf dem Weltmarkt. China ist hingegen flächenmässig das viertgrösste Land der Welt und erstreckt sich vom subarktischen bis zum tropischen Klima. Die chinesische Landwirtschaft kann somit grundsätzlich alles produzieren, was auch die Schweizer Landwirtschaft produziert und dies zu bedeutend tieferen Preisen und in viel grösseren Mengen. Restriktionen bestehen beim teilweise ungenügenden Know-how, der fehlenden Infrastruktur, anderen Qualitätsvorstellungen, sowie der grossen Handels- und Transportdistanz. Insgesamt ist aber ein gewisser Grenzschutz erforderlich, damit die Schweizer Landwirtschaft ihre Kosten decken und angemessene Einkommen erzielen kann.

Handel mit Agrarprodukten ist für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Über 40% der Lebensmittel werden aus dem Ausland importiert. Bereits heute hängt die sichere Versorgung der Schweiz neben der einheimischen Produktion in hohem Masse von Importen und stabilen Handelsbeziehungen ab. Angesichts der enorm steigenden Nachfrage nach Lebensmitteln in den aufstrebenden Schwellenländern wie China tut die Schweiz im Sinne ihrer langfristigen Ernährungssicherheit gut daran, ihre einheimische Produktion zu behalten und durch ein pragmatisches Handelsregime vor Dumping und volatilen Weltmarktpreisen zu schützen.

Bei lebenden Tieren, Fleisch, Milchprodukten, Früchten und Gemüse, Getreide, Kartoffeln und Wein ist die Schweizer Landwirtschaft vom Abkommen kaum betroffen. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Rückmeldungen der Produzentenorganisationen, Verarbeitungsindustrie und Händler.⁴

⁴ Rückmeldungen sind von folgenden Organisationen eingegangen: Zucker: SVZ, ZAF; Getreide: FSPC, SwissOlio, DSM; Gemüse und Früchte: VSGP, SOV, SWISSCOFEL; Kartoffeln: VSKP, swisspatat; Fleisch: suisseporcs

Die Tatsache, dass es keine Konzessionen bei den Ausserkontingentszollansätzen (AKZA) und den sensiblen Einzellinien gibt, ist als sehr positiv zu werten, denn hier wären einschneidende Auswirkungen auf die Landwirtschaft zu erwarten gewesen.

Innerhalb der Zollkontingente (KZA) und ausserhalb der Saison entsprechen die Zollkonzessionen weitgehend jenen, die bereits mit anderen Ländern wie Kolumbien oder der Südafrikanischen Zollunion in bilateralen Abkommen gewährt wurden. Teilweise gehen die Zugeständnisse über das bisherige Niveau hinaus aber auch hier werden nicht Schweizer Produkte sondern Produkte aus anderen Herkunftsländern konkurrenziert. Die Importmenge bleibt daher etwa gleich.

Für die weniger sensiblen Einzellinien wurden substanzielle Zollreduktionen verhandelt. Bei diesen Produkten gibt es keine direkte Konkurrenz mit der Schweizer Produktion. Jedoch könnte es teilweise bei Verarbeitungsprodukten Substitutionseffekte in der Wertschöpfungskette geben, die auf den ersten Blick nicht erkennbar sind, sich jedoch indirekt auf die Branche und damit auch auf die Landwirtschaft auswirken können. Hierbei sei insbesondere auf Bäckereiwaren und Öle hingewiesen. Die verarbeiteten Produkte enthalten teilweise unzählige Produkte in unzähligen Ausprägungen und Verarbeitungsstadien, sodass anhand der verfügbaren Informationen eine Einschätzung gewisse Restrisiken ungeklärt bleiben. Die effektiven Auswirkungen werden erst in den kommenden Jahren sichtbar, wenn empirische Daten über die Importmengen und Preise vorliegen. Hier gilt es sehr Aufmerksam zu sein und schnell zu reagieren, sollte sich ein „Unfall“ im Stil des „Gewürzfleisches“ abzeichnen. Bei Mischungen aus pflanzlichen Konzentraten mit Alkohol zur Getränkeherstellung (2106.9029), wo der Zoll von 85 Fr. pro 100 kg auf null gesetzt wird, besteht die Gefahr der Zumischung von Alkohol.

Sollten derartige Probleme auftauchen, ist der Bundesrat aufgefordert umgehend von der im Abkommen geregelten Möglichkeit Gebrauch zu machen, den Gemischten Ausschuss einzuberufen und eine Anpassung zu erzielen (vgl. Kapitel 1.1.6.).

Teilweise liegen die Präferenzzölle für China nun tiefer als jene gegenüber anderen bilateralen Vertragspartnern oder gegenüber der EU. Ein Beispiel ist Margarine wo der Zoll von 179 Fr./100kg um 10 Fr. reduziert wird. Die EU wird früher oder später dieselben Zugeständnisse einfordern. Es ist daher wichtig, dass in den bilateralen Abkommen nur Zugeständnisse gemacht werden, die wir ohne Preiseffekte auch gegenüber der EU machen könnten.

5. Schlussfolgerungen

Die Produktionsverhältnisse und damit die Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft sind in den beiden Ländern sehr verschieden. Für den SBV ist es deshalb wichtig, dass die nach strengen Vorgaben produzierende Schweizer Landwirtschaft vor den ungleich langen Spiessen geschützt bleibt. Der SBV stellte daher im Vorfeld der Verhandlungen folgende zentralen Forderungen die auf für zukünftige Abkommen gelten:

- Konzessionen sind nur innerhalb der bestehenden, bei der WTO notifizierten Zollkontingente sowie bei frischen Früchten und Gemüsen ausserhalb der Saison zu gewähren.
- Im Falle solcher Konzessionen sowie bei den Einzellinien dürfen die für die Schweizer Landwirtschaft sensiblen Produkte nicht angetastet werden.
- Unsere hohen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, die Deklarationspflicht und an die Qualität müssen in jedem Falle aufrecht erhalten bleiben. Die Einhaltung muss durch geeignete Massnahmen sichergestellt werden.

Die Analyse zeigt, dass das Abkommen diese zentralen Forderungen einhält. Chinesische Produkte stehen so lediglich in Konkurrenz mit Waren anderer Herkunftsländer. Die Schweizer Gesamtimportmenge ändert sich durch das Abkommen nicht.

Insgesamt ist das Abkommen hinsichtlich Chancen wie auch der Risiken für die Schweizer Landwirtschaft von geringer Bedeutung. Für die Lebensmittelindustrie bietet es allerdings einige Verbesserungen für den Export. Abgesehen von einigen kleineren kritischen Punkten kann das Abkommen mit China als gutes Beispiel gesehen werden, welches zeigt, dass eine Einigung mit aufstrebenden Schwellenländern durchaus möglich ist, ohne die Schweizer Landwirtschaft für die Industrie- und Dienstleistungssektoren opfern zu müssen. Das Prinzip, wie es hier bei den Zollkonzessionen angewendet wurde, soll daher auch bei künftigen Abkommen zur Anwendung gelangen. Einzig im Bereich der verarbeiteten Produkte, insbesondere bei Bäckereiwaren und Ölen, erwartet der Landwirtschaftssektor vom Bundesrat, dass die Branchen zukünftig bereits zu Beginn der Verhandlungen konsultiert werden, um die komplexen Substitutionsmechanismen und Verdrängungseffekte gemeinsam zu eruieren. Nur so kann gewährleistet werden, dass nicht plötzlich unliebsame Überraschungen auftauchen, die im schlimmsten Fall zum Scheitern eines Abkommens führen können.

Damit der Handel durch das Abkommen tatsächlich in beabsichtigter Weise stimuliert wird, sind von Seiten des Bundes gewisse Begleitmassnahmen erforderlich. Dies betrifft insbesondere:

- die strenge Kontrolle der Importe sowie die Verfolgung von Missbrauch.
- die zügige Konkretisierung der Qualitätsstrategie, der Rückverfolgbarkeit, eines griffigen Markenschutzes und einer glaubwürdigen Swissness. Hier ist die schnelle Ausarbeitung von klaren, einfachen und verständlichen Verordnungen gefragt.
- die Exportförderung und Unterstützung in der Abwicklung von Zulassungen zur Erleichterung des Markteinstiegs von Schweizer Produkten mit hoher Wertschöpfung zugunsten der Urproduzenten.

Schliesslich ist bei künftigen Abkommen von der Verhandlungsdelegation ein besserer Informationsfluss mit den Akteuren des Sektors anzustreben. Dies ist insbesondere wichtig um die potenziell Betroffenen sachlich informieren und damit beruhigen zu können. Der Diskurs zwischen der Landwirtschaft und der Verhandlungsdelegation soll nicht über die Medien sondern über direkte Kontakte geführt werden, wie dies nach einer kurzen Phase des medialen Schlagabtausches erfolgreich zwischen SBV und SECO vereinbart wurde.

Literatur und Quellen

Röösli, Beat 2013a: „FHA Schweiz-China: Exportchancen für die Schweizer Landwirtschaft“, Schweizerischer Bauernverband SBV (Hrsg.), Bern, interner Bericht, März 2013, 9 S.

Röösli, Beat 2012a: „Export von Milchprodukten nach China: Chance für die Schweizer Landwirtschaft?“, Schweizerischer Bauernverband SBV (Hrsg.), interner Bericht, Bern, August 2012, 10 S.

Röösli, Beat 2012b: „Freihandelsabkommen mit China – Sensible Produkte“, Schweizerischer Bauernverband SBV (Hrsg.), Bern, internes Arbeitspapier, Stand November 2012, 4 S.

Glaus, Melanie 2011: „Freihandelsabkommen Schweiz-China: Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft“, Schweizerischer Bauernverband SBV (Hrsg.), Bern, Oktober 2011, 30 S.

USITC 2011: Global Trade Atlas Database GTIS (Darstellungen zu Importen und Exporten Chinas)

SBV Statistik: Daten über Warenflüssen zwischen der Schweiz und China

* * * * *

