

# Bilaterale Öffnung der Landwirtschaft gegenüber der EU erfolgreich

Die bisherige Öffnung des schweizerischen Agrarmarktes ist erfolgreich verlaufen und hat zu einer Belebung der Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) geführt. Positive Auswirkungen für die Konsumentinnen und Konsumenten hat insbesondere die Liberalisierung des Käsehandels: Die Auswahl verfügbarer Käsesorten hat zugenommen, und die Käsepreise sind gesunken. Sowohl die schweizerische Käsewirtschaft wie auch die Nahrungsmittelindustrie haben mit einer beachtlichen Steigerung der Exporte die Chancen des verbesserten Marktzugangs gepackt und die erstarkte Innovationskraft unter Beweis gestellt.

## Reformen der Landwirtschaftspolitik

Die bilateralen Verträge mit der EU sind Teil der zu Beginn der Neunzigerjahre eingeleiteten Reform der Agrarpolitik. Innenpolitisch sind diese Reformen im Jahr 1992 mit einer grundlegenden Neuorientierung der schweizerischen Agrarpolitik initiiert und seither mit den drei «Agrarpolitiken» (AP 2002, 2007, 2011) stetig weitergeführt worden. Aussenpolitisch stehen die bilateralen Verträge mit der EU sowie die Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) im Vordergrund.

Die bisherigen Reformschritte stehen in einem engen Zusammenhang zueinander und ergänzen sich gegenseitig. Es ist deshalb schwierig, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der einzelnen Reformschritte klar voneinander zu trennen. Trotzdem soll nachfolgend versucht werden, die wirtschaftlichen Auswirkungen der bilateralen Verträge im Bereich der Landwirtschaft zu analysieren.

## Deutliche Zunahme der Importe und Exporte

Die EU ist die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: Über 80% der Importe stammen aus der EU und mehr als 60% der gesamten Exporte gehen in diesen Raum. Ein ähnliches Bild präsentiert sich bei den Landwirtschaftsprodukten: Von den im Jahr 2007 importierten Landwirtschaftsprodukten im Wert von insgesamt 11,3 Mrd. Franken entfallen mehr als drei Viertel auf die EU; bei den exportierten Agrargütern im Wert von 6,5 Mrd. Franken sind es rund 70%.

Seit dem Inkrafttreten des Agrarabkommens im Jahr 2002 haben sowohl die Exporte in die EU wie auch die Importe aus der EU

markant zugenommen (siehe *Grafik 1*). Bei den Exporten ist eine Verdoppelung von 2,3 auf 4,6 Mrd. Franken festzustellen. Es zeigt sich also, dass die Anstrengungen, den Export zu fördern und die Chancen der schweizerischen Produzenten auf dem europäischen Markt zu verbessern, Früchte tragen. Die Importe haben ebenfalls um 2,3 Mrd. Franken zugenommen, was einer Steigerung von über 40% entspricht. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist diese Zunahme von Importen zu begrüssen. Neben den klassischen volkswirtschaftlichen Vorteilen des freien Handels – wie der Nutzung von Skaleneffekten oder komparativen Vorteilen – profitieren die Konsumentinnen und Konsumenten infolge des gestiegenen Importdrucks von tieferen Preisen und einer Zunahme der Angebotsvielfalt.

## Liberalisierung des Käsehandels

Die vollständige Liberalisierung des Käsehandels ist ein zentraler Bestandteil des Agrarabkommens. Die EU und die Schweiz haben sich verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren den Handel mit Käse in beide Richtungen vollständig zu öffnen. Dieses Ziel wurde nach Inkrafttreten des Abkommens schrittweise verwirklicht. Seit dem 1. Juni 2007 ist der Käsemarkt vollständig geöffnet.

Wie aus *Grafik 2* hervorgeht, waren die Käseexporte in den Jahren 2002 bis 2004 rückläufig und begannen erst danach wieder zu steigen. Diese negative Entwicklung in den Jahren unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Agrarabkommens ist jedoch nicht eine direkte Folge der Marktöffnung. Vielmehr zeugen die Rückgänge in diesen Jahren in erster Linie von den damaligen Turbulenzen am Milchmarkt, welche unter anderem mit einer neuen Milchpolitik im Rahmen der Agrarpolitik 2002 in Verbindung standen. Diese Veränderungen sowie die damit verbundenen Unsicherheiten am Milchmarkt haben sich in den Folgejahren negativ auf die Exportentwicklung der Käsebranche ausgewirkt.

Die Marktöffnung gegenüber der EU darf heute als wichtiger Grund für die rasche Erholung des Milchmarktes bezeichnet werden. Die Entwicklung der Exporte zeigt denn auch deutlich, dass es den schweizerischen Käseproduzenten bereits im Jahr 2005 gelungen



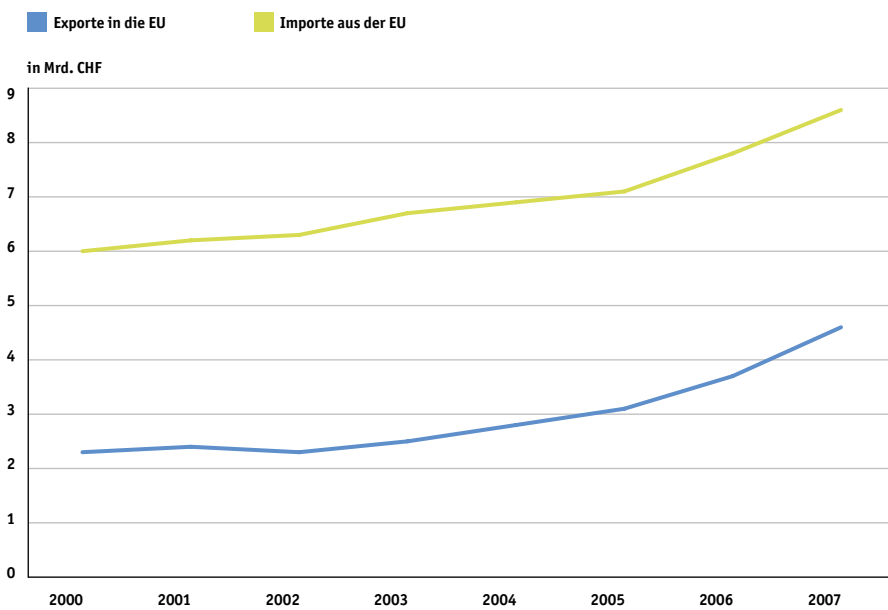
**Jacques Chavaz**  
Stv. Direktor, Leiter  
Direktionsbereich Märkte  
und Internationales,  
Bundesamt für Landwirt-  
schaft BLW, Bern



**Stefan Läubli**  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter, Fachbereich  
Internationale Handels-  
politik, Bundesamt für  
Landwirtschaft BLW, Bern

Grafik 1

**Handelsflüsse von Landwirtschaftsprodukten zwischen der Schweiz und der EU, 2000–2007**



Anmerkung: 2000–2003: EU15; 2004–2005: EU25; ab 2006: EU27.

Quelle: Swiss Impex, Zollkapitel 1–24 / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

**Bilaterale Abkommen im Bereich der Landwirtschaft**

Die Öffnung der Agrarmärkte erfolgte im Rahmen des bilateralen Agrarabkommens einerseits sowie des Abkommens über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (Produkte der Nahrungsmittelindustrie) andererseits.

Das zum Paket der Bilateralen I gehörende Agrarabkommen vereinfacht den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und schafft eine Teilliberalisierung in Produktsegmenten, die für die Schweiz und die EU von besonderem Interesse sind. Dies geschieht einerseits durch den Abbau von Importkontingenten und Zöllen, insbesondere beim Käse, für den seit dem 1. Juni 2007 der Freihandel herrscht. Andererseits werden technische Handelshemmnisse abgebaut, indem die Gleichwertigkeit der Vorschriften gegenseitig anerkannt wird. Im Veterinärbereich ist die Gleichwertigkeit der Vorschriften bezüglich aller Produkte tierischer Herkunft anerkannt; Produkte wie Eier oder Honig können ohne Zeugnisse aus- und eingeführt werden.

Im Rahmen der Bilateralen II wurde mit dem Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 revidiert. Gegenstand des Abkommens ist die Regelung der tarifären Behandlung landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse, d.h. Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie. Im Zentrum des Abkommens stehen die Vereinfachung des so genannten Preisausgleichs, mit dem die agrarpolitisch bedingten Preisdifferenzen der Rohstoffe («Rohstoffhandicap») zwischen der Schweiz und der EU ausgeglichen werden. Zudem enthält es eine erweiterte Liste von zollfrei importierbaren Produkten.

ist, die Krise zu überwinden und die Position auf dem europäischen Markt wieder nachhaltig und deutlich zu verbessern. Die positive Entwicklung der Exporte ist auch deshalb als bemerkenswert zu bezeichnen, weil die Stützungen der verkästen Milch kontinuierlich reduziert und die Subventionen für die Ausfuhren von Käse in die EU bereits im Jahr 2004 – früher als im Abkommen eigentlich vorgesehen – für alle Käsesorten vollständig abgeschafft worden sind.

Erfreulich ist auch, dass neben dem Hartkäse, auf den rund zwei Drittel der Exporte entfallen, andere Käsesorten ihre Stellung auf dem europäischen Markt verbessern konnten. So konnten die Exporte von Halbhartkäse seit 2001 um mehr als 60% erhöht werden. Wenn auch auf einem vergleichsweise tieferen Niveau, kann die Entwicklung im Bereich der Weich- und Frischkäse dennoch als ausserordentlich positiv bezeichnet werden. So ist es den schweizerischen Weich- und Frischkäseproduzenten gelungen, auf dem europäischen Markt Fuss zu fassen und ihre Exporte um das 5- bzw. 20-fache zu steigern. Diese Entwicklung zeigt, dass die schweizerischen Käseproduzenten nicht nur in traditionell starken Bereichen ihre Position halten, sondern auch neue Märkte erschliessen konnten. Diese Entwicklung wäre ohne Agrarabkommen nicht im gleichen Umfang möglich gewesen.

**Konsumenten profitieren vom Käsefreihandel**

Die europäischen Käseproduzenten profitierten ebenfalls von den besseren Exportbedingungen und haben die Exportmengen in

die Schweiz um etwas mehr als 100 000 Tonnen – d.h. um rund ein Viertel – gesteigert. Dieser erhöhte Importdruck hatte zur Folge, dass die Konsumentenpreise für importierten wie auch für schweizerischen Käse seit dem Inkrafttreten des Freihandels gesunken sind. Gleichzeitig sind dank dem stärkeren Wettbewerb auch die Margen gesunken. Dies bedeutet, dass die Konsumenten entlastet worden sind, ohne dass die Bauern für ihre Produkte weniger bekommen hätten. Zudem hat mit der erleichterten Einfuhrregelung sowie mit der erstarkten Innovationskraft der inländischen Wirtschaft die Auswahl von in der Schweiz verfügbaren Käsesorten zugenommen, was aus Konsumentensicht ebenfalls positiv zu bewerten ist.

**Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen**

Der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse – z.B. aufgrund unterschiedlicher Produktvorschriften – ist ein wichtiger Bestandteil des Agrarabkommens und hat in den betroffenen Bereichen spürbare Handelserleichterungen mit sich gebracht. Die positive Entwicklung der Handelsflüsse ist zu einem grossen Teil diesen Abbaumassnahmen zu verdanken.

Jüngste Umfragen bei der Branche zeigen jedoch deutlich, dass noch in vielen Bereichen nichttarifäre Handelshemmnisse bestehen, die mit dem Agrarabkommen nicht beseitigt werden konnten. Der Bundesrat strebt deshalb mit den Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich eine Beseitigung sämtlicher nichttarifärer Handelshemmnisse in der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette an.

**Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte**

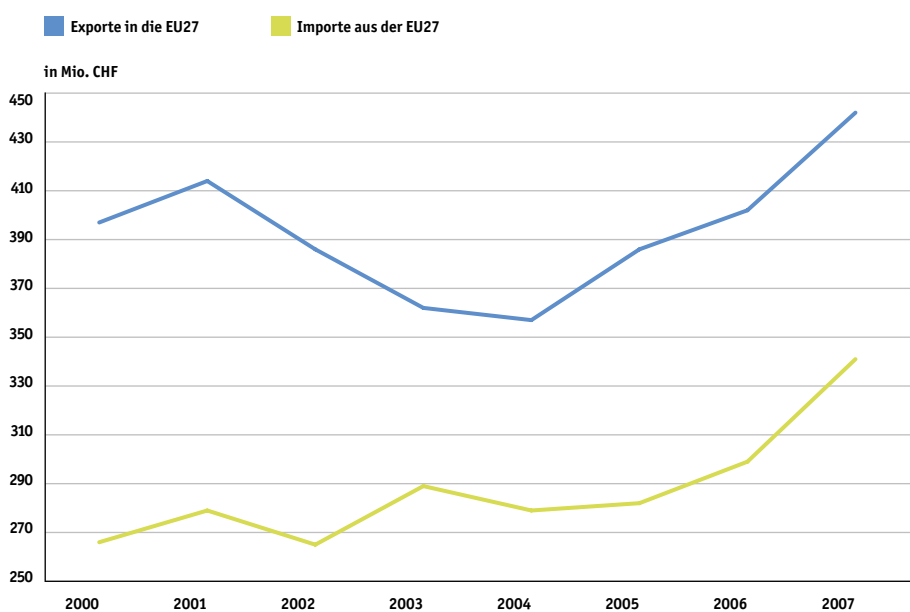
Im Rahmen der bilateralen Abkommen II wurde mit dem Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 revidiert. Seit dessen Inkrafttreten am 30. März 2005 sind sowohl die Importe wie auch die Exporte markant angestiegen. Insbesondere die Entwicklung der Exporte, welche verdoppelt werden konnten, ist bemerkenswert. So konnte der im Jahr 2004 noch bestehende Importüberschuss von rund 300 Mio. Franken in einen Exportüberschuss der Schweiz von über 550 Mio. Franken umgewandelt werden.

**Unsichere Zukunft des Protokolls Nr. 2**

Das Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte hat die Position der

Grafik 2

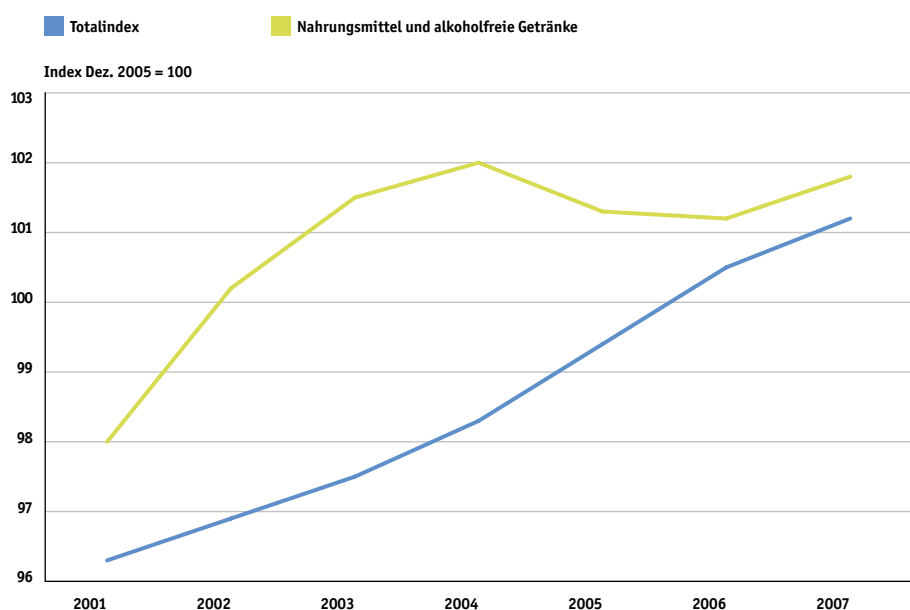
**Handelsbilanz für Käse zwischen der Schweiz und der EU27, 2000–2007**



Quelle: Swiss Impex / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

**Landesindex der Konsumentenpreise, 2001–2007**



Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

schweizerischen Nahrungsmittelindustrie gestärkt und ist ein wichtiges Element ihrer Expansionsstrategie. Allerdings hat die Volatilität der Rohstoffmärkte in jüngster Zeit die Grenzen des Preisausgleichssystems gemäss Protokoll Nr. 2 aufgezeigt. Zudem ist davon auszugehen, dass sich im Rahmen der WTO der Trend hin zu einer Abschaffung sämtlicher Exportsubventionen konkretisiert. Zum heutigen Zeitpunkt muss deshalb die Zu-

kunft des Protokolls Nr. 2 als unsicher bezeichnet werden.

Die ersatzlose Abschaffung des Preisausgleichsmechanismus würde eine beachtliche Schwächung der Nahrungsmittelindustrie, welche über 33 000 Mitarbeitende beschäftigt und ein wichtiger Abnehmer von Landwirtschaftsprodukten ist, bedeuten. Diese absehbare Entwicklung ist mit ein wichtiger Grund für den Entscheid des Bundesrates, mit der EU Verhandlungen über ein Abkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich aufzunehmen. Ein solches Abkommen würde die Position der Nahrungsmittelindustrie – als wichtige Partnerin der Landwirtschaft – stärken, weil es einerseits die Exportmöglichkeiten dank dem Abbau von noch bestehenden tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen verbessern und andererseits durch die Angleichung der Produzentenpreise das Rohstoffhandicap eliminieren würde.

**Positive Auswirkungen für die Konsumenten**

Im Gegensatz zu den Produzentenpreisen sind die Konsumentenpreise seit Anfang der Neunzigerjahre stetig angestiegen. Die Einführung verschiedener Gebühren sowie das sich stets verändernde Konsumverhalten – z.B. Zunahme von so genannten «Convenience Food» – dürften diesen Anstieg teilweise erklären. Neben den hohen Preisen für Rohstoffe sind die hohen Lebensmittelkosten in der Schweiz aber auch mit einer höheren Marktspanne von Verarbeitung und Handel zu erklären.

Positiv zu vermerken ist jedoch, dass die Preise für Nahrungsmittel sowie für alkoholfreie Getränke in den Jahren 2004 bis 2007 deutlich weniger stark angestiegen sind als der Landesindex der Konsumentenpreise (siehe Grafik 3). Unbestritten ist zudem, dass die importierten Produkte durch den Abbau von Zöllen und technischen Handelshemmnissen günstiger geworden sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Konsumentenpreise ohne die Reformen und die Marktöffnung gegenüber der EU weit stärker angestiegen wären.

**Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf den Agrarsektor**

Im Vorfeld der Abstimmungen über die Bilateralen I wurden Befürchtungen geäussert, wonach der Strukturwandel durch das Agrarabkommen weiter beschleunigt würde und die kleinstrukturierte Schweizer Landwirtschaft nicht mit den grossen europäischen Betrieben mithalten könnte. Das Einkommen der Bauern würde sinken, weil sie

schutzlos der EU-Konkurrenz ausgeliefert würden. Diese Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet.

So hat zwar das Sektoreinkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit in der Schweiz mit der Reform der Agrarpolitik seit 1992 jährlich um rund 2,5% abgenommen. Gleichzeitig ist jedoch die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe prozentual in ähnlichem Umfang gesunken. Das landwirtschaftliche Einkommen pro Betrieb ist in den letzten Jahren nahezu unverändert geblieben. Der Rückgang des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens konnte also in den vergangenen Jahren mit der Strukturentwicklung aufgefangen werden. Die Abnahme der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe betrifft vorwiegend die kleineren Betriebe, während die Anzahl grösserer Betriebe (über 20 ha) zugenommen hat und weiter zunehmen dürfte.

### Agrarsektor hat Herausforderung der Öffnung gepackt

Die oben aufgeführten Entwicklungen zeigen, dass der Strukturwandel seit dem Beginn der Reformen im Jahr 1992 konstant ist. Das Inkrafttreten der bilateralen Abkommen im Landwirtschaftsbereich hat den Trend dieser langfristigen Entwicklung nicht oder nur wenig beeinflusst.

Die Befürchtungen im Vorfeld der Abstimmung über die bilateralen Abkommen haben sich somit nicht bewahrheitet. Es kann vielmehr festgehalten werden, dass die

schweizerische Landwirtschaft den nötigen Unternehmertegeist unter Beweis gestellt und die Herausforderung der Öffnung gepackt hat.

### Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Auswirkungen der Öffnung des schweizerischen Agrarmarktes durch die bilateralen Abkommen sowohl für die Volkswirtschaft wie auch für die Konsumenten und Produzenten positiv sind.

Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass der Grenzschutz infolge eines neuen Abkommens der WTO und/oder weiterer bilateralen Freihandelsabkommen substanziell abgebaut wird und die verbleibenden Exportsubventionen gestrichen werden. Mit Blick auf diese zu erwartenden Einschnitte hat der Bundesrat am 14. März 2008 ein Verhandlungsmandat für ein Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) verabschiedet, welches eine umfassende Liberalisierung des Handels mit Agrargütern und Lebensmitteln anstrebt. Das Abkommen würde sowohl tarifäre wie auch nichttarifäre Handelshemmnisse entlang der ganzen Lebensmittelkette abbauen. Dank der Zollvorteile und vor allem dem Abbau der vielen administrativen und technischen Hürden hätten die schweizerischen Exporteure die Möglichkeit, ihre Marktanteile im europäischen Markt zu vergrössern. Der Bundesrat geht davon aus, dass das FHAL positive Auswirkungen für die gesamte Volkswirtschaft hätte.<sup>1</sup> Er ist sich jedoch auch bewusst, dass diese Öffnung zu Beginn eine grosse Herausforderung für die schweizerische Landwirtschaft darstellt. Der Bundesrat hat deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche Begleitmassnahmen erarbeiten soll. Diese haben zum Ziel, dem Sektor die Anpassung an die neue Marktsituation zu ermöglichen und zu erleichtern.

1 Erhöhung des BIP von mindestens 0,5%; substanzialle Senkung der Nahrungsmittelpreise.

#### Kasten 2

#### Estavayer Lait SA und Mifroma SA

Die Estavayer Lait SA (Elsa) ist der Milchverarbeitungsbetrieb der Migros und verarbeitet jährlich rund 250 Mio. kg Milch zu Joghurt, Milchgetränken und anderen Fertigprodukten. Ihre Schwestergesellschaft, die Mifroma SA, ist für den Einkauf, die Veredelung, die Lagerung und den Vertrieb von Käse verantwortlich. Die beiden Unternehmen mit Sitz im Kanton Freiburg weisen einen Umsatz von rund 930 Mio. Franken aus und beschäftigen insgesamt 830 Mitarbeitende.

Auf die konkreten Auswirkungen des Käsefreihandels angesprochen, führt der Geschäftsführer der beiden Unternehmen, Herr Gilles Oberson, aus, dass die Dynamik mit dem Inkrafttreten des Agrarabkommens enorm zugenommen habe. Dank der Einführung des Käsefreihandels sowie der erfolgreichen Arbeit seiner Mitarbeitenden habe sein Unternehmen die Exporte in die EU steigern können.

Als wichtigen Vorteil des Agrarabkommens bezeichnet Gilles Oberson die Annäherung der Produktpreise an den Marktwert durch den Wegfall oder die Verminderung von Subventionen, Lizenzen, Zöllen sowie administrativen und technischen Auflagen. Die dadurch erreichte Vereinfachung in der administrativen Abwicklung sei substanzial. Auch das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftserzeugnisse war für die

Entwicklung der Elsa wichtig. So wäre es nach Ansicht des Geschäftsführers ohne dieses Abkommen nicht möglich gewesen, die Exporte von Frischprodukten – wie Joghurt und Dessertprodukten – sowohl unter der Marke «Swiss Delice» wie auch unter Kundenmarken in dieser Art auszubauen. Auch in den nächsten Jahren verspricht sich Elsa in diesen Bereichen eine bedeutende Steigerung der Exporte.

Nach Ansicht von Gilles Oberson wird der Importdruck in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Dennoch befürwortet er rückblickend die Liberalisierung des Käsehandels. Die ganze Milchwirtschaft sei strukturell und administrativ enorm verkrustet gewesen. Ohne die bilateralen Verträge wäre sie weiter von einer Marktfähigkeit entfernt als heute. Dabei ortet Oberson weiteres Verbesserungspotenzial und fordert, dass die heute weiterhin bestehenden nichttarifären Hemmnisse vollständig abgebaut werden. Er begrüsst deshalb den Entscheid des Bundesrates, Verhandlungen mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) aufzunehmen. Die Liberalisierung müsse weiter verstärkt und konsequent auf beiden Seiten umgesetzt werden. Nur so können schweizerische Unternehmen vom Markt in der EU profitieren.