



## Agrarfreihandelsabkommen Schweiz - EU

Die Öffnung des Agrar- und Lebensmittelsektors ist seit längerem ein hochbrisantes Thema in der Schweiz. Die eine Seite versucht, die Schweizerischen Produzenten weiterhin vor der europäischen Konkurrenz zu schützen, die andere Seite wünscht sich die völlige Öffnung des Schweizer Marktes in diesem Bereich. Diese Öffnung soll nun mit dem Beginn der Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) geschehen. Doch was bedeutet ein solches Freihandelsabkommen für die Schweiz?

Dieser Text diskutiert zunächst die jetzige Situation sowie mögliche Spannungsfelder und Konflikte, die das FHAL mit sich bringen würde. Anschliessend wird auf die Vor- und Nachteile bzw. Kosten und Nutzen für die Schweiz bei einer Einführung des FHAL eingegangen.

### Die Schweizer Agrarwirtschaft aus heutiger Sicht

Die Schweizer Landwirtschaft macht heute rund 1.3 % des Bruttoinlandproduktes und 2.6 % der Beschäftigten der Schweiz aus. Sie wird bis heute auf zwei wesentliche Arten unterstützt. Auf der einen Seite werden die Schweizer Produzenten durch **Subventionen und Direktzahlungen** (knapp 3.6 Mrd. Schweizer Franken im Jahr 2007; siehe Kasten auf Seite 3) direkt in Form von Geld unterstützt. Diese Unterstützung macht laut dem zuständigen Bundesamt knapp 65% der Einnahmen der Bauern aus.

Die zweite Art, wie die Schweizer Landwirtschaft gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten geschützt

wird, sind die direkten **Handelshemmnisse**. Dieser Vorteil gewährt den Produzenten kein weiteres Geld, sondern sorgt dafür, dass ausländische Produkte teurer werden. So muss man bspw. hohe Zölle zahlen, wenn man ausländische Milch oder ausländischen Weizen in die Schweiz einführen will. Diese Zölle verteuern die ausländischen Produkte so stark, dass es für die inländischen Konsumenten günstiger ist, Schweizer Produkte zu kaufen anstatt Produkte aus der EU. Dasselbe gilt natürlich auch für Schweizer Produkte, die in die EU exportiert werden.

Begründet werden diese Schutzmassnahmen einerseits damit, dass viele Bauern mit der Produktion und dem Verkauf landwirtschaftlicher Produkte allein nicht genug verdienen würden, um ihren Lebensunterhalt decken zu können. Andererseits hat die Gesellschaft auch ein Interesse daran, dass es in der Schweiz Bauern gibt, denn sie sorgen unter anderem für eine schöne Landschaft und stellen eine teilweise unabhängige Lebensmittelversorgung der Schweiz sicher.

Das Freihandelsabkommen mit der EU soll nun alle Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und den EU-Ländern abschaffen und damit einen Teil des Schutzes der einheimischen Landwirte aufheben.

### Verhandlungen und Zeitplan

Die Verhandlungen über eine vollständige Öffnung des Schweizer Agrar- und Lebensmittelmarktes beginnen Ende 2008. Der Bundesrat hofft, dass diese bis ca. Mitte 2010 abgeschlossen sein werden. In den Verhandlungen geht es vor allem darum, wo und wie stark die Schweizer Vorschriften z.B. beim Umweltschutz an die EU-Richtlinien angepasst werden müssen und wo die

## Zusammenfassung

Seit 2008 verhandelt die Schweiz mit der EU über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL). Erklärtes Ziel ist es, die Konsumentenpreise in der Schweiz zu senken und die Schweizer Landwirte langfristig wettbewerbsfähiger zu machen.

Durch das Abkommen würden Zölle und andere Handelshemmnisse gegenüber der EU wegfallen und der Schutz der Schweizer Bauern vor Konkurrenz aus der EU wegfallen. Importierte Lebensmittel und Agrarprodukte aus der EU würden dadurch günstiger. Durch den stärkeren Konkurrenzdruck und die günstigeren Vorleistungsimporte würden voraussichtlich auch die Preise der einheimischen Lebensmittel günstiger. Profitieren sollen vor allem die Konsumenten und schliesslich die gesamte Wirtschaft. Vor allem für die Schweizer Bauern wird in der Anfangsphase nach Eintritt des Freihandelsabkommens jedoch ein enormer Einkommensverlust von 33-50% prognostiziert, der vermutlich viele kleine Betriebe zum Aufgeben zwingen würde.

### Positionen der grossen Parteien

**Dafür sind CVP, FDP und SP.** CVP und FDP möchten freien Handel fördern und von den langfristigen positiven Effekten für die Volkswirtschaft profitieren. Für die SP soll der Agrarfreihandel auch zu einer Annäherung an die EU führen und europapolitische Konflikte beseitigen.

**Dagegen sind SVP und Grüne.** Die SVP ist wegen dem stärkeren Bauernsterben und der geringeren Selbstversorgung klar dagegen. Die Grünen sind sehr skeptisch und sorgen sich um Arbeitsplätze und den Umwelt- und Tierschutz.

Schweiz vom EU-Recht abweichen darf. Nach diesen Verhandlungen (2011) soll der Bundesrat das ausge-

handelte Abkommen dem Parlament vorlegen, welches dann die Umsetzung beraten wird. In dieser Periode könnte das Freihandelsabkommen immer noch scheitern. So bspw., wenn die Bundesversammlung nicht zustimmt oder ein fakultatives Referendum zu einem „Nein“ des Volkes führt. Wenn aber das Parlament und, bei einem allfälligen Referendum, auch das Volk den Vorschlag vom Bundesrat akzeptieren, so könnte das Freihandelsabkommen ab 2012 / 2013 in Kraft treten. Voraussichtlich wird es dann aber noch eine mehrjährige Übergangsfrist geben. In diesem Zeitraum würden die Zölle schrittweise abgebaut und die Gesetze angepasst.

## Vorteile für die Schweiz

Durch das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens würde sich laut Angaben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) für die Schweizer Bauern ein Markt mit 500 Mio. möglichen neuen Kunden öffnen. Die EU-Länder würden dann keine Zölle mehr auf die Schweizer Exporte erheben und die Ausfuhr auch generell vereinfachen, was Schweizer Landwirtschaftsprodukte für die Konsumenten in der EU günstiger machen würde. Weil Schweizer Produkte zudem im Ausland allgemein als sehr hochwertige Produkte angesehen werden, erhoffen sich die Befürworter, dass die Schweizer Bauern ihre Produkte trotz den vergleichsweise hohen Preisen vermehrt in die EU verkaufen können.

Andererseits könnten natürlich Schweizer Konsumenten günstigere EU-Produkte kaufen. Durch das Freihandelsabkommen werden aber voraussichtlich auch die Preise der in der Schweiz produzierten Lebensmittel sinken. Dies weil das Abkommen alle **Produktionsstufen** betreffen würde. So würden nicht nur die Lebensmittel, sondern gleichzeitig auch Vorleistungen für die Bauern günstiger. D.h. die Schweizer Bauern könnten dann bspw. Viehfutter, Dünger, Maschinen usw. günstiger einkaufen und damit ihre eigenen Produkte auch günstiger anbieten. Zusätzlich erhoffen sich die Befür-

worter durch die stärkere Konkurrenz aus dem Ausland, dass die Schweizer Bauern ihre Produkte noch effizienter herstellen werden (z.B. durch Zusammenlegen von kleinen Betrieben).

Die Befürworter gehen von bis zu 25% tieferen Preisen bei den Lebensmitteln aus. Weil die Konsumenten dann weniger für die Lebensmittel ausgeben müssen, können sie das Geld für etwas anderes ausgeben und kurbeln damit die Schweizer Wirtschaft an.

Zudem soll dank den tieferen Preisen in der Schweiz auch der **Einkaufstourismus** wieder zurückgehen, wovon vor allem die Schweizer Detailhändler (Coop, Migros etc.) profitieren würden.

Insgesamt schätzt der Bund den volkswirtschaftlichen Nutzen des FHAL auf ca. 2 Mrd. Schweizer Franken pro Jahr, was ungefähr 0.5% des Bruttoinlandsproduktes entspräche. Diese Zahl hängt allerdings von verschiedenen Annahmen über die Zukunft ab.

## Nachteile für die Schweiz

Besonders die Bauern würden von den tieferen Preisen ihrer Konkurrenten aus der EU negativ betroffen sein. Da sie die Lebenshaltungskosten sowie Produktionskosten nicht von heute auf morgen reduzieren können, müssten die Bauern vor allem in der Übergangsphase mit hohen Einkommenseinbusen rechnen. Laut Prognosen des EVD würde das jährliche Einkommen der Bauern bei planmässigem Inkrafttreten des Freihandels von knapp 2.4 Mrd. Franken um rund einen Drittel auf 1.6 Mrd. im Jahr 2016 sinken (der Bauernverband geht von einer Einkommenseinbusse von rund 50% aus). Im weiteren Verlauf bis zum Ende der Übergangsphase werden nach Expertenschätzungen über die Jahre hinweg insgesamt weitere 3-6 Mrd. Franken an Einkommen für die Bauern wegfallen. Dieser Wegfall soll dann aber nach der Übergangsphase stetig abgebaut werden. Auch wenn die Prognosen davon ausgehen, dass die weiterhin bestehenden Bauernbetriebe langfristig profitieren, würde das FHAL auch viele Bauern zum Aufgeben ihres Betriebes

## Einfach erklärt

### Produktionskette / -stufen

Eine Produktionskette ist bspw. die Produktion eines Liters Milch oder eines Kilogramms Käse vom Anfangspunkt der Produktion bis zur Fertigstellung des Endproduktes für den Konsumenten.

Eine Produktionsstufe ist ein einziger Produktionsschritt innerhalb einer Produktionskette. Man unterscheidet zwischen vorgelagerten, Hauptproduktionsstufen und nachgelagerten Produktionsstufen. So sind in der vorgelagerten Produktionsstufe u.a. Dünger, Saatgut und Maschinen anzusiedeln. In der Hauptproduktionsstufe findet sich somit bspw. die Herstellung des Rohstoffes Milch und in der nachgelagerten Produktionsstufe die Molkerei und die Metzgerei.

### Einkaufstourismus

Das Phänomen Einkaufstourismus entsteht, wenn inländische Preise von den Konsumenten als zu hoch eingeschätzt werden und diese deshalb nach ausländischen Märkten suchen, welche ähnliche Produkte zu günstigeren Preisen anbieten. Oftmals ist es so, dass die Preise in Nachbarländern so viel tiefer sind, dass es sich lohnt, schnell über die Grenze zu fahren, um dort einzukaufen. In der Schweiz gehen bspw. viele Westschweizer nach Frankreich und viele Ostschweizer nach Österreich oder Deutschland einkaufen.

### Offener Markt

Ein offener Markt bedeutet, dass ein freier Austausch von Gütern gegen Entgelt für alle Marktteilnehmer gilt. Dies heisst vor allem, dass niemand benachteiligt oder gar aus diesem Markt ausgeschlossen werden kann. In unserem Beispiel bedeutet das konkret, dass europäische Produzenten ihre Produkte ohne Benachteiligungen in der Schweiz verkaufen dürfen und die Schweizer Konsumenten ohne Probleme diese Produkte zu denselben Bedingungen wie in den ausländischen Märkten kaufen können. Dies gilt natürlich auch umgekehrt.

zwingen. Schliessen müssten vermutlich vor allem kleinere Betriebe. Wie viele es genau sein würden, ist nur sehr schwer abzuschätzen.

Gegner gehen davon aus, dass die Landschaftspflege sowie die Grundversorgung darunter leiden werden. In der Folge wäre die Schweiz bei der Lebensmittelversorgung noch abhängiger vom Ausland.

Des Weiteren wird es als gewissen Nachteil angesehen, dass die Schweiz viele Richtlinien (über 100) im Agrar- und Lebensmittelbereich teils direkt von der EU übernehmen müsste. Besonders Richtlinien bzgl. Umweltstandards bieten Zündstoff für Verhandlungen, da die meisten EU-Richtlinien in diesem Bereich weniger strikt sind als die Schweizerischen. So stellt beispielsweise das Tierschutzgesetz einen wesentlichen Streitpunkt dar, welcher zuerst im Rahmen der Verhandlungen geklärt werden müsste.

## Flankierende Massnahmen

Für die Übergangsphase gibt es Pläne des Bundes, um die betroffenen Berufsgruppen, d.h. vor allem die Bauern, finanziell (bspw. bei der Besteuerung) oder in Form von vorteilhafteren Rahmenbedingungen (bspw. Lockerung von Vorschriften in gewissen Bereichen) zu unterstützen. Es wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um Vorschläge auszuarbeiten, wie diese Unterstützung genau aussehen könnte. Diese Vorschläge werden bis Januar 2009

überprüft und bewertet. Auf welche Weise und vor allem wann genau diese Unterstützung beginnen würde, ist noch ungewiss.

## Fazit und Ausblick

Da das Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich erst noch in der Verhandlungsphase ist, sind Prognosen der positiven sowie negativen Folgen sehr schwierig. Der Text zeigt auf, wo die wesentlichen Spannungsfelder bestehen und wie die Vor- und Nachteile zu einem heutigen Zeitpunkt eingeschätzt werden. Ziel des FHAL ist es, das Preisniveau der Schweiz bei landwirtschaftlichen Produkten zu senken, den Bauern einen erweiterten Markt zu ermöglichen und deren Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu steigern. Klar ist jedoch auch, dass dieser Prozess Kosten mit sich bringt, die in erster Linie zu Lasten der Bauern gehen. Eine zuverlässigere Einschätzung der beiden Seiten wird sich wahrscheinlich erst nach Abschluss der Verhandlungen 2010 bilden lassen, wenn die konkreten Bestandteile des FHAL vorliegen.

Welche Folgen das Scheitern der Verhandlungen bzw. eine spätere Ablehnung des Abkommens durch das Parlament oder Volk haben könnte, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt kaum zu-

## Einfach erklärt

### Protektion / Handelshemmnisse

Handelshemmnisse spielen dann eine Rolle, wenn der offene Markt (siehe oben) gerade verhindert werden soll. Eine solche Beeinträchtigung des Marktzuganges nennt man Protektionismus. So gibt es im Wesentlichen zwei Arten von Handelshemmnissen. Auf der einen Seite tarifäre Handelshemmnisse (insb. Zölle sowie Subventionen und Direktzahlungen für Inländer). Andererseits spielen auch die nicht-tarifären Handelshemmnisse eine Rolle. Diese beinhalten meist inländische Vorschriften (oder gar Gesetze), welche den Markteintritt für ausländische Produzenten besonders erschweren. Ein Beispiel dafür ist das strengere Schweizerische Tierschutzgesetz.

verlässig abschätzen. Vor allem Befürworter des Abkommens befürchten eine Verschlechterung der Beziehungen zur EU.

Unabhängig von den Verhandlungen mit der EU laufen zudem auch Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) zur Liberalisierung des weltweiten Handels mit Agrarprodukten und Lebensmitteln. Ob bzw. wann es hier zu einer Einigung der WTO Mitgliedsländer kommt, ist noch offen.

## Literaturverzeichnis:

- „Bauernzeitung“. (2008). *Öffnung zum EU-Markt hat Potenzial*. Gefunden am 19. Nov. 2008 unter [http://www.agrarmedien.ch/index.html?&page\\_id=40&node=61&level=2&l=2](http://www.agrarmedien.ch/index.html?&page_id=40&node=61&level=2&l=2)
- Bundesamt für Statistik [BfS] (2007a). *Bundesausgaben für die Landwirtschaft und die Ernährung*. Gefunden am 18. Nov. 2008 unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/03/blank/data/01/05.html>
- Bundesamt für Statistik [BfS] (2007b). *Handelsbilanz*. Gefunden am 18. Nov. 2008 unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/06/05/blank/key/handelsbilanz.html>
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement [EVD]. (2008). *Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU*. Gefunden am 19. Nov. 2008 unter <http://www.evd.admin.ch/themen/00433/00439/00513/00891/index.html?lang=de>
- Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. (2006). *Österreichs Landwirtschaft im letzten Jahrzehnt – mögliche Konsequenzen eines Nicht- Beitritts zur EU*. Gefunden am 19. Nov. 2008 unter <http://www.parlament.ch/D/dokumentation/do-dossiers-az/agrar/Documents/laendlicher-raum-2006.pdf>
- Schweizerischer Bauernverband. (2008). *Es gibt kein Naturgesetz für Freihandel*. Gefunden am 19. Nov. 2008 unter [http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user\\_upload/bauernverband/Aktuell/Medien/PM\\_2008\\_de/081104\\_SBV\\_FHAL.pdf](http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Aktuell/Medien/PM_2008_de/081104_SBV_FHAL.pdf)
- Schweizerischer Bauernverband. (2008). *Agrarfreihandel mit der EU: Es geht auch anders!* Gefunden am 19. Nov. 2008 unter [http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user\\_upload/bauernverband/Aktuell/Medien/PM\\_2008\\_de/080911\\_MM\\_Agrarfreihandel\\_EU.pdf](http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Aktuell/Medien/PM_2008_de/080911_MM_Agrarfreihandel_EU.pdf)
- Schweizer Landwirtschaft. (2007). *OECD kritisiert Schweizer Agrarsubventionen*. Gefunden am 19. Nov. 2008 unter <http://www.landwirtschaft.ch/de/aktuell/agronews/detail/article/2007/10/23/oecd-kritisiert-schweizer-agrarsubventionen/>
- Schweizer Landwirtschaft. (2008). *Agrarfreihandel mit der EU: SVP droht mit Referendum*. Gefunden am 19. Nov. 2008 unter <http://www.landwirtschaft.ch/de/aktuell/agronews/detail/article/2008/02/12/agrarfreihandel-mit-der-eu-svp-droht-mit-referendum/>