



## Positionspapier

# WTO-Abkommen und EU-Freihandel im Agrar- und Lebensmittelbereich: Einfluss auf die Berglandwirtschaft

Mai 2008

### Zusammenfassung

Der Bundesrat geht davon aus, dass die WTO-Verhandlungen zu einem Abschluss kommen und dass damit die Zölle ab 2015 um bis zu 70% reduziert werden. Die landwirtschaftlichen Rohstoffe werden folglich zu einem sehr tiefen Preisniveau auf den Weltmarkt kommen, bei welchem die Schweizer Landwirtschaft nicht mithalten kann. Es muss mit einer markanten Einkommenseinbusse und dadurch mit einem rasanten Rückgang der Landwirtschaftsbetriebe gerechnet werden. Die SAB lehnt die Konzessionen des Bundesrates in den WTO-Verhandlungen entschieden ab. Die Senkung der Zölle um 70% ist für die Schweizer Landwirtschaft nicht tragbar. Auch ein Freihandel mit der EU bringt grosse Nachteile für die Schweizer Landwirtschaft. Besonders stark benachteiligt wären Ackerkulturen (Getreide), Obst- und Gemüsebau. Die Berglandwirtschaft ist weniger stark betroffen, weil beim Käsemarkt bereits Freihandel besteht und auch keine grösseren Marktverschiebungen erwartet werden. Trotzdem steht die SAB einem Freihandel mit der EU skeptisch gegenüber. Sie fordert:

1. Die Lebensmitteldeklaration muss garantiert sein. Es muss klar ersichtlich sein, woher ein Produkt kommt und wie es produziert und verarbeitet wurde. Die Bezeichnung Berg- bzw. Alpprodukt, sowie die Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOC) und geografischen Angaben (GGA/IGP) müssen international anerkannt werden.
2. Das Abkommen muss auch einen Nutzen für die Landwirtschaft haben, nicht nur für die übrige Wirtschaft.
3. Begleitmassnahmen müssen geschaffen werden, um die Existenz der Bauernbetriebe zu unterstützen. Dabei sollen produzierende, zukunftsfähige Familienbetriebe Priorität haben. Allzu strenge Vorschriften beispielsweise im Tierschutz müssen entweder gelockert oder abgegolten werden.

SM/Q 4

## 1. Grundlagen

- BLW-Informationsnotiz 17. Juli 2007
- Sondertagung der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz, 10. April 2008
- Verhandlungen Schweiz-EU für ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich, Ergebnisse der Exploration und Analyse, EDI, EDA, EVD, März 2008
- Agrarbericht 2007, Bundesamt für Landwirtschaft

## 2. Ausgangslage

### WTO-Verhandlungen

Die WTO-Doha-Verhandlungen sind seit der Wiederaufnahme im September 2007 vorangekommen. Der Vorsitzende des Agrarausschusses der WTO, Crawford Falconer drängt auf einen Abschluss der Verhandlungen.

Inhalt der Verhandlungen:

1. Reduktion der Zölle um 70% (Vorschlag)
2. Zahlreiche WTO-Mitglieder fordern eine Obergrenze bei den Zöllen (capping).

Der Bundesrat geht davon aus, dass es zu einem Abschluss der WTO-Verhandlungen kommt und dass somit eine Zollreduktion in Kraft treten wird. Die Schweizer Landwirtschaft wird deshalb ab ca. 2015 aufgrund der WTO mehr oder weniger einem Freihandel unterstehen. Dies wird folgenschwere Auswirkungen haben auf die Preise und Marktanteile. Gemäss Medienberichten vom 10.4.2008 ist der Bundesrat in den Verhandlungen bereit, die Zölle auf Agrarprodukten bis zu 70% zu senken, wird somit grosse Zugeständnisse machen.

Aufgrund des voraussehbaren WTO-Abschlusses ist es dringend, dass die Schweiz mit der EU bereits vorher Handelsabkommen abschliesst. Sobald die WTO in Kraft ist, ist es für Verhandlungen mit der EU zu spät. Ein Freihandelsabkommen mit der EU kann die Schweiz beeinflussen, die WTO nicht. Zudem hat der Schweizer Agrar- und Lebensmittelbereich die Möglichkeit, sich zumindest auf dem europäischen Markt zu positionieren, bevor der Freihandel weltweit eingeführt wird.

### Entscheid des Bundesrates zum Freihandelsabkommen mit der EU

Am 14. März 2008 hat der Bundesrat bekannt gegeben, dass er mit der EU Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelsektor aufnehmen wird. Im Herbst 2008 werden die Verhandlungen beginnen und dauern vermutlich zwei Jahre. Nach einer

Übergangsfrist von fünf Jahren wird das Abkommen voraussichtlich 2016 in Kraft treten.

Ein Freihandelsabkommen soll die Märkte für Landwirtschaftsprodukte und Lebensmittel gegenseitig öffnen. Es werden alle Stufen der ernährungswirtschaftlichen Produktionskette einbezogen: d.h. die landwirtschaftlichen Rohstoffe (Milch, Schlachtvieh) und die vor- und nachgelagerten Stufen der Produktionskette (Saatgut, Maschinen, Käse usw.). Ziel ist, tarifäre (Zölle und Handelskontingente) und nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Produktvorschriften, Zulassungsbestimmungen) abzuschaffen.

Der Bundesrat rechnet mit Lebensmittelpreisen, die durch den erhöhten Wettbewerbsdruck und durch eine produktivere Lebensmittelbranche um bis zu 25% sinken werden. Dies soll zu einem Wachstumsschub von 0.5% des Bruttoinlandprodukts bzw. 2 Milliarden führen.

Mit dem Freihandel öffnet sich ein Markt mit einer riesigen Käuferschaft. Laut Modellrechnung wird die Landwirtschaft Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten von jährlich ca. 1 Mrd. Franken, sowie einen verbesserten Zugang für Schweizer Produkte zum EU-Markt haben. Die Marktöffnung hat wegen der Angleichung der Preise auf ein im EU-Markt konkurrenzfähiges Niveau einen grossen Einkommensausfall in der Landwirtschaft zur Folge. Gemäss Bundesrätin Doris Leuthard wird das Einkommen der Landwirte um rund 800 Millionen sinken. In der ersten Phase zwischen 2011 und 2016 wird der Einkommensausfall rund einen Drittel betragen.

Der Bundesrat ist sich der enormen Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft bewusst und verspricht eine Unterstützung der Landwirtschaftsbetriebe in der Übergangsphase. Der Bund will allerdings nicht entgangene Einkommen kompensieren, sondern die Bauernbetriebe bei der Neuausrichtung unterstützen.

### Unterstützung der Landwirtschaft

Folgende Massnahmen für die Landwirtschaft sind in Diskussion:

- Unterstützung der Neuausrichtung (Freibetrag)
- Ausstiegshilfen
- Umschulungsbeihilfen
- Absatzförderung durch Exportinitiativen
- Innovationsfonds

### 3. Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft

Ein Freihandel mit der EU wird sich auf die Produzentenpreise auswirken. Durch die europäische Konkurrenz, die viel kostengünstiger produzieren kann, werden die landwirtschaftlichen Rohstoffe viel billiger auf den Markt kommen. Bei diesem tiefen Preisniveau können die Schweizer Landwirtschaftsbetriebe nicht mithalten. Eine Produktion zu europäischen Preisen, aber mit Schweizer Kosten kann nicht aufgehen. Der Schweizerische Bauernverband geht von einer Halbierung des heutigen Einkommens aus. Dadurch wird der Rückgang der Betriebe noch drastisch verstärkt. Insgesamt ein zu grosses Opfer für die wenigen Exportchancen für einzelne hochwertige Produkte.

Besonders stark betroffen wären Ackerkulturen (Getreide), Obst- und Gemüseanbau. Zudem würde der Selbstversorgungsgrad stark sinken.

Aktuell werden die Preise von landwirtschaftlichen Rohstoffen, wie Getreide und Mais durch spekulative Investoren in die Höhe getrieben. Umso wichtiger ist der inländische Ackerbau, um nicht noch stärker vom Weltmarkt abhängig zu sein. Massnahmen zur Erhaltung der Ackerbauflächen sind unbedingt notwendig.

### 4. Auswirkung auf die Berglandwirtschaft

Die Befürworter des Freihandels streichen die neuen Möglichkeiten zur Kostensenkung hervor. In der Berglandwirtschaft hingegen sind die Einsparmöglichkeiten begrenzt. Spezialmaschinen, die im Berggebiet nötig sind, verursachen weiterhin hohe Kosten. Die Arbeitskosten im Berggebiet bleiben sich gleich. Es ist Tatsache, dass das Lohnniveau bei uns höher ist als in den umliegenden Ländern. Eine Vergrösserung der Betriebe im Berggebiet ist nur beschränkt bis gar nicht möglich. Das hat zur Folge, dass die Kosten pro Fläche nicht reduziert werden können.

Im Berggebiet werden keine Massenwaren produziert. Diese können in geöffneten Märkten kaum konkurrenzfähig sein. Der Zugang zu den grossen europäischen Märkten bringt somit keine Vorteile.

Hauptprodukte aus dem Berggebiet:

- Milch und Milchprodukte: Im Käsemarkt besteht bereits seit letztem Jahr der Frei-

handel mit der EU. Seitdem hat der Konsum von importiertem Käse um neun Prozent zugenommen. Da der Käsekonsum gesamthaft anstieg und auch der Export gut lief, hatte der Freihandel keine negativen Auswirkungen auf den inländischen Käse. Es muss auch nicht mit grossen Marktveränderungen in nächster Zeit gerechnet werden. Auf jeden Fall haben Berg- und Alpkäse als Spezialitäten einen grossen Vorteil auf dem Markt.

- Fleisch: Die Fleischbranche prognostiziert gute Zukunftschancen bei einem Freihandel. Sie bereitet sich auf den Export vor. Vor allem verarbeitete Fleischerzeugnisse und Spezialitäten (Trockenfleisch) könnten den Weg auf den europäischen Markt finden.

Für die Berglandwirtschaft ist wichtig, dass ihre multifunktionellen Leistungen (Landschaftspflege, Biodiversität, dezentrale Besiedlung) weiterhin anerkannt bleiben. Da die inländische Agrarpolitik autonom bleibt, sind die Direktzahlungen künftig garantiert. Die Bergbetriebe werden jedoch noch stärker davon abhängig sein. Die Bauernfamilien werden vermehrt auf einen ausserlandwirtschaftlichen Zuerwerb angewiesen sein.

Der Schutz der Produkte durch die Berg- und Alperordnung wird an Bedeutung gewinnen.

Auch die Swissness wird in Zukunft wichtig werden.

Die Berglandwirtschaft muss auf Qualität und auf Spezialitäten setzen. Nur wer einzigartige, unverwechselbare Lebensmittel produziert und dabei auf Biodiversität und tiergerechte Haltung Rücksicht nimmt, wird am Markt Chancen haben.

### 5. Schlussfolgerungen für die SAB

Die beabsichtigten Konzessionen des Bundesrates in den WTO-Verhandlungen lehnt die SAB entschieden ab. Eine Senkung der Zölle um 70% wäre für die Schweizer Landwirtschaft verheerend. Es ist zudem nicht verständlich, wenn die Schweiz in Verhandlungen Konzessionen eingeht, ohne jegliche Gegenleistung zu erhalten.

Der Bundesrat erwartet bei einer Marktöffnung einen Rückgang der Konsumentenpreise um 25%. Aufgrund der Erfahrungswerte der vergangenen Jahre beurteilt die SAB die Auswirkung auf die Konsumentenpreise als gering. Von 1990-2006 gingen die Produzentenpreise um 25% zurück, gleichzeitig stiegen aber die

Konsumentenpreise um 10%. (Agrarbericht 2007, BLW). Obwohl die Landwirtschaft billiger produzierte, mussten die Konsumenten mehr bezahlen.

Die SAB stellt fest, dass die Landwirtschaft in den Nachbarländern über die EU-Agrarpolitik massiv stärker unterstützt wird. Die Einkommen der Landwirte bestehen zur Hälfte aus Produktverkäufe und zur anderen Hälfte aus Unterstützungsgeldern. Zudem unterstützt die EU Infrastrukturkosten, sowie Investitionen von Verarbeitungsbetrieben. In der Schweiz machen die Direktzahlungen bei einem Talbetrieb 15% bzw. bei einem Bergbetrieb 33% des Rohertrags aus. Die Bundesmittel für Begleitmassnahmen müssen deshalb langfristig gesprochen werden. Eine kurzfristige finanzielle Unterstützung ist nicht ausreichend.

Ein EU- Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich wird die Schweizer Landwirtschaft stark verändern. Es muss mit derart grossen Einkommensverlusten gerechnet werden, dass viele Betriebe nicht überleben. Am stärksten werden Acker-, Obst- und Gemüsebaubetriebe darunter leiden. Die Berglandwirtschaft wird nicht dermassen betroffen sein. Sie wird aber auch keine Vorteile davon haben. Weder vom Kostensenkungspotenzial bei den Produktionsmitteln, noch von den grossen neuen Märkten wird sie profitieren können. Bei den beiden wichtigsten Produktgruppen der Berglandwirtschaft (Milch- und Fleischwaren) rechnet man nicht mit einem totalen Preiszerfall, vorausgesetzt, die Qualität, die Bezeichnung als Berg- oder Alpprodukt, sowie die tiergerechte Haltung stimmen.

Die SAB fordert mit Nachdruck

1. Bei der Lebensmitteldeklaration dürfen in den Verhandlungen keine Abstriche gemacht werden. Es muss klar ersichtlich sein, woher ein Produkt kommt, wie es produziert und verarbeitet wurde. Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOC), geografische Angaben (GGA/IGP), sowie die Bezeichnungen Berg- und Alpprodukt müssen international anerkannt werden.
2. Das Abkommen muss auch für die Landwirtschaft einen Nutzen haben, nicht nur für die übrige Wirtschaft. Die vor- und nachgelagerten Branchen müssen miteinbezogen werden.
3. Es müssen Begleitmassnahmen geschaffen werden, welche die Existenz der Bauernbetriebe unterstützen. Dabei ist die Höhe und Ausgestaltung der Direktzahlungen von grösster Bedeutung.

- Bei gezielten Begleitmassnahmen müssen produzierende, zukunftsfähige Betriebe und nicht Betriebe, welche die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben, Priorität haben. Die SAB erachtet „Ausstiegshilfen“, „Umschulungsbeihilfen“ bzw. „Sterbeprämien“ als weniger wichtig.
- Allzu strenge schweizerische Vorschriften beispielsweise im Tierschutz oder in der Ökologie müssten gelockert werden, damit vergleichbare Produktionsbedingungen herrschen wie in der EU. Andernfalls müssten sie finanziell abgegolten werden.
- Weitere Begleitmassnahmen sind im Bereich der Absatzförderung und der Innovationsförderung vorzusehen.
- Die Bestimmungen der Raumplanung müssen so weit gelockert werden, dass auch paralandwirtschaftliche Aktivitäten als zonenkonform anerkannt werden. Die heutigen rigiden Bundesbestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen sollen an die Bedürfnisse und unterschiedlichen Voraussetzungen vor Ort angepasst und an die Kantone delegiert werden.

„Was nützen uns drei Prozent Zollabbau auf Taschentücher aus Indien, wenn dafür in der Schweiz die Hälfte des bäuerlichen Einkommens geopfert wird?“

Luzius Wasescha, Schweizer Botschafter für die WTO (12.6.2007)