
Auswirkungen einer breiten Marktöffnung auf die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft

Studie im Auftrag von

- Interessengemeinschaft Agrarstandort Schweiz IGAS
- economiesuisse
- Migros-Genossenschafts-Bund MGB
- Nestlé Schweiz AG

Autoren

- Jacques Chavaz (jch-consult)
- Martin Pidoux (HAFL)
- Hansjürg Jäger (HAFL)

Mit Zusammenarbeit von Heinz-Peter Witzke (EUROCare, Bonn)

Juli 2016

Impressum

Auftraggeber

Interessengemeinschaft Agrarstandort Schweiz IGAS

Geschäftsstelle

NIKLAUS RECHTSANWÄLTE

Lagerstrasse 14

CH-8600 Dübendorf

Telefon +41 44 545 25 00

www.igas-cisa.ch

info@igas-cisa.ch

Herausgeber

jch-consult gmbh

Chemin de la Fenetta 26

CH-1752 Villars-sur-Glâne

Telefon +41 79 763 87 76

j.chavaz@bluewin.ch

Berner Fachhochschule

Hochschule für Agrar- Forst- und

Lebensmittelwissenschaften HAFL

Länggasse 85

CH- 3052 Zollikofen

Telefon +41 31 910 21 11

www.hafl.bfh.ch

martin.pidoux@bfh.ch

Dank

Wir danken den Auftraggebern für das entgegengebrachte Vertrauen, ihre wertvollen Beiträge während der Erarbeitung der Studie und ihre Kommentare zum Entwurf des Berichtes.

Bei Herrn Dr. Heinz-Peter Witzke von der EUROCare GmbH in Bonn (D) bedanken wir uns für die umsichtige Durchführung der Modellrechnungen.

Zahlreiche Experten von Firmen, Organisationen und Verwaltung haben ihr Wissen und ihre Erfahrung im Rahmen von Interviews und in anderer Form zur Verfügung gestellt. Wir sind ihnen besonders zu Dank verpflichtet.

Beim Gegenlesen des Berichtes haben uns Herr Dr. Urs Egger von der BFH HAFL und Frau Verena Hölzli tatkräftig geholfen. Ihnen gebührt ebenso unser herzlicher Dank.

Jacques Chavaz, Martin Pidoux und Hansjürg Jäger

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	v
Zusammenfassung	vi
Résumé	xii
1 Einleitung.....	1
2 Der Agrarsektor aus der internationalen Perspektive.....	3
2.1 <i>Strukturen und wirtschaftliche Kennzahlen</i>	<i>3</i>
2.2 <i>Agrarpolitik</i>	<i>5</i>
2.3 <i>Grenzschutz</i>	<i>8</i>
2.4 <i>Agrarstützung nach OECD-Methodologie.....</i>	<i>9</i>
3 Aktuelle Entwicklungen bei internationalen Marktöffnungen	13
3.1 <i>Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz</i>	<i>13</i>
3.2 <i>Welthandelsorganisation WTO.....</i>	<i>17</i>
3.3 <i>Regionale Freihandels- und Integrationsabkommen</i>	<i>20</i>
3.4 <i>Aussenwirtschaftspolitik der EU</i>	<i>22</i>
3.5 <i>Aussenwirtschaftspolitik der USA</i>	<i>23</i>
3.6 <i>Freihandelsabkommen EU-Kanada.....</i>	<i>26</i>
3.7 <i>Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership TTIP.....</i>	<i>28</i>
3.8 <i>Globale Perspektiven und Zwischenfazit mit Fokus Ernährungswirtschaft Schweiz</i>	<i>31</i>
4 Wissensstand zu den Auswirkungen einer TTIP.....	33
4.1 <i>Einleitung.....</i>	<i>33</i>
4.2 <i>Erkenntnisse aus ausgewählten Studien</i>	<i>34</i>
4.2.1 <i>Studien aus der EU</i>	<i>34</i>
4.2.2 <i>Studien aus den USA</i>	<i>37</i>
4.2.3 <i>Studien aus der Schweiz</i>	<i>38</i>
4.3 <i>Diskussion</i>	<i>40</i>
5 Modellrechnungen für die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft.....	41
5.1 <i>Einführung</i>	<i>41</i>
5.1.1 <i>CAPRI-Marktmodell</i>	<i>41</i>
5.1.2 <i>Interpretationsrahmen</i>	<i>42</i>

5.2	<i>Szenarien</i>	43
5.3	<i>Ergebnisse – Auswirkungen auf die Handelsflüsse</i>	45
5.3.1	Einfuhren	46
5.3.2	Ausfuhren	48
5.4	<i>Ergebnisse – Auswirkungen auf inländische Produzentenpreise und Produktion</i>	50
5.4.1	Produzentenpreise	50
5.4.2	Produktion	53
5.5	<i>Ergebnisse – Wohlfahrtsanalyse</i>	54
5.6	<i>Diskussion</i>	56
5.7	<i>Schlussfolgerungen</i>	57
6	Diskussion und Schlussfolgerungen	61
6.1	<i>Internationale Aussichten</i>	61
6.2	<i>Mögliche Auswirkungen</i>	63
6.3	<i>Machbarkeit und Akzeptanz der verschiedenen Optionen</i>	66
6.4	<i>Synthese</i>	67
6.5	<i>Erfolgsfaktoren und Begleitpolitik</i>	71
6.6	<i>Schlusswort</i>	75
7	Literaturverzeichnis	76
1	Anhang: Fallstudie Käse	79
2	Anhang: Fallstudie Fleisch	115
3	Anhang: Fallstudie verarbeitete Nahrungsmittel	153
4	Anhang: CAPRI-Modellrechnungen im Detail	185

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Strukturen und volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in der Schweiz, der EU und den USA	3
Tabelle 2: Volks- und aussenwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in der Schweiz, der EU und den USA.....	4
Tabelle 3: Top 10 Agrarexportprodukte der EU und der USA, Wertmässig absteigend	5
Tabelle 4: Summarische Angaben zur Agrarpolitik der Schweiz, der EU und der USA	5
Tabelle 5: Durchschnittliche Zölle in der Schweiz, der EU und den USA	9
Tabelle 6: Produzentenstützung gemäss OECD in der Schweiz, der EU und den USA.....	10
Tabelle 7: Wichtige Kennzahlen aus der Aussenhandelsstatistik der Schweiz	14
Tabelle 8: Struktur der TTIP-Verhandlungen.	30
Tabelle 9: Haupteckdaten aus relevante Studien aus der EU..	35
Tabelle 10: Haupteckdaten aus Studien aus den USA.	37
Tabelle 11: Haupteckdaten aus Studien aus der Schweiz.	39
Tabelle 12: Struktur der untersuchten Szenarien.	43
Tabelle 13: Für die Modellrechnungen bestimmte sensible Produkte.	44
Tabelle 14: Optionen der Schweiz nach einem TTIP-Abkommen: Schlussfolgerungen in der Übersicht.	68
Tabelle 15: Überblick über eine mögliche Weiterentwicklung der Schweizer Agrarpolitik im Fall einer breiten Marköffnung.....	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schweizer Ein- und Ausfuhren von landwirtschaftlichen Produkten 2014.....	4
Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung.....	7
Abbildung 3: Ausgabenpfad der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach Kalenderjahr.....	8
Abbildung 4: PSE in % des Produktionswertes, Vergleich aller OECD-Mitglieder.....	10
Abbildung 5: Zusammensetzung des PSE, Vergleich aller OECD-Mitglieder.....	11
Abbildung 6: Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz 2014	15
Abbildung 7: Die Entwicklung des Netzes von Freihandelsabkommen der Schweiz	16
Abbildung 8: Dem GATT und der WTO notifizierte regionale Handelsabkommen 1948 bis 2015	21
Abbildung 9: Handels- und Investitionsabkommen der EU	23
Abbildung 10: TPP- und TTIP-Mitglieder.....	29
Abbildung 11: Schweizer Agraraussenhandel (Basisprodukte) in verschiedenen Szenarien.....	45
Abbildung 12: Einfuhren in die Schweiz nach Herkunftsland.	46
Abbildung 13: Einfuhren aus der EU nach Produktgruppen.	46
Abbildung 14: Einfuhren aus USA nach Produktgruppen.	47
Abbildung 15: Anteile Inlandproduktion und Einfuhr am Schweizer Konsum.	47
Abbildung 16: Ausfuhren aus der Schweiz nach Zielland.....	48
Abbildung 17: Ausfuhren aus der Schweiz nach Produktgruppen.....	49
Abbildung 18: Übersicht über Produktion und Aussenhandel.....	50
Abbildung 19: Produzentenpreise in der Schweiz für einzelne Produkte unter den fünf Szenarien.	52
Abbildung 20: Produktionsmengen für einzelne Produkte unter den fünf Szenarien.	53
Abbildung 21: Wohlfahrtsanalyse (Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario).	54

Zusammenfassung

Das Hauptziel der vorliegenden Studie liegt darin, faktenbasierte Diskussionsgrundlagen über die Auswirkungen einer breiten Marktöffnung auf die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft bereitzustellen. Im Fokus liegt dabei die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP, die derzeit ausgehandelt wird. Die Studie untersucht auch, welche Handlungsoptionen für die Schweiz auf politischer und sektorieller Ebene möglich wären, sollte ein Abkommen wie die TTIP zustande kommen.

Die Strukturen und die wirtschaftliche Bedeutung der Land- und Ernährungswirtschaft sind in der Schweiz, der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten (USA) sehr unterschiedlich. Bei den allgemeinen Zielen der Agrarpolitik sind die Dimensionen Nachhaltigkeit und Entwicklung des ländlichen Raumes überall von Bedeutung. Gleichzeitig liegt in der EU und in den USA der Fokus der Agrarpolitik stärker auf der Wettbewerbsfähigkeit der Nahrungsmittelproduktion, als das in der Schweiz der Fall ist. Die wesentlichsten Unterschiede sind die Höhe der Staatsausgaben für die Landwirtschaft und der Agrargrenzschutz. So beträgt in Österreich die durchschnittliche staatliche Unterstützung je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche 1'265 CHF, in der Schweiz hingegen rund 3'250 CHF. Im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der EU sind die produktgebundenen Stützungsmaßnahmen konsequenter als in der Schweiz abgebaut worden, während die Verteilung der Direktzahlungen in der Schweiz systematischer auf die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ausgerichtet ist. Der mittlere Zolltarif auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen beträgt gemäss WTO-Indikatoren 35% in der Schweiz, 12% in der EU und 5% in den USA. Der durch staatliche Ausgaben und Grenzschutz gestützte Anteil des landwirtschaftlichen Sektoreinkommens beträgt in der Schweiz gemäss OECD rund 55%. Im Vergleich dazu liegt der gleiche Wert in der EU bei 19% und in den USA bei 8%. Auch ein Vergleich der OECD zeigt, dass die Preise für Agrarerzeugnisse in der Schweiz um 45% über dem Weltmarktniveau liegen. In der EU liegt diese Differenz bei 5% und in den USA bei 2%.

Die Analyse der **aktuellen Entwicklungen bei Marktöffnungen** zeigt die zunehmende Bedeutung von „mega-regionalen“ Freihandelsverhandlungen, die auf kontinentaler teilweise sogar interkontinentaler Ebene stattfinden. Diese Entwicklung ist eine Antwort auf die die WTO, die bisher keinen Abschluss im Einklang mit den ursprünglichen Zielen der Doha-Runde erreicht hat, obwohl in einer immer stärker globalisierten Welt der Bedarf nach einheitlichen und einfacheren Handelsregeln hoch bleibt. Daneben unterstützen auch geostrategische Überlegungen die Entwicklung verschiedener Grossprojekte. In diesem Umfeld spürt die Schweiz bei ihrer autonomen und offensiven Marktzugangspolitik etwas Gegenwind. Andererseits befinden sich die Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner, der EU, in einer Phase der Unsicherheit. Es entsteht daher für die Schweiz, deren Wirtschaft stark auf den Aussenhandel angewiesen ist, ein gewisses Isolationsrisiko.

Das vor kurzem ausgehandelte Abkommen zwischen der EU und Kanada (**CETA**) und die Transpazifische Partnerschaft (**TPP**) zeigen, dass die Reduktion der Agrarschutzzölle ein wesentlicher Bestandteil solcher Verhandlungen ist. Trotzdem erlauben die Abkommen, dass defensive Einzelinteressen berücksichtigt werden können. So zum Beispiel die bescheidene Öffnung des kanadischen Milchmarktes im CETA oder der nur leicht gelockerte Grenzschutz für Reis in Japan (TPP). In der Regel werden dazu

Quotenlösungen und lange Übergangsfristen ausgehandelt; die Auswirkungen werden zudem mit internen Stützungsmaßnahmen kompensiert. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass solche Verhandlungen von einer generellen Liberalisierung des Agrarhandels mit Ausnahmen ausgehen. Der bisher von der Schweiz verfolgte Ansatz bestand für den Agrarbereich in punktuellen Zugeständnissen. Das Niveau der im Rahmen der WTO-Modalitäten von 2008 diskutierten Konzessionen bleibt weiterhin eine wichtige Referenz.

Mit der **TTIP** soll ein gegenseitiger Abbau von mindestens 97% der Tariflinien und eine ambitionierte Zusammenarbeit im Regulierungsbereich erreicht werden, um dadurch auch die nichttarifären Handelshemmnisse stark zu reduzieren. Die Analysten sind sich nämlich einig, dass die nichttarifären Handelshemmnisse im Durchschnitt deutlich höhere Kosten verursachen als die Zölle, weshalb die EU und die USA dafür neue Massstäbe setzen wollen. Allerdings gibt es u.a. im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse grundlegende Unterschiede (GVO, Hormone und andere Leistungsförderer, Desinfektion im Schlachthof) und einen anderen Ansatz der Risikoevaluation. Es ist deshalb nicht mit einer umfassenden Harmonisierung der Standards zwischen der EU und den USA zu rechnen. Stattdessen werden eine erweiterte gegenseitige Anerkennung von Standards, eine verstärkte Zusammenarbeit bei konkreten Problemen und bei der Ausgestaltung neuer Bestimmungen, sowie Vereinfachungen in der Exportadministration erwartet. Zudem ist aus Sicht der EU – insbesondere der lateinischen EU-Mitglieder – der Schutz der geographischen Ursprungsbezeichnungen ein strategisches Thema.

Die wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen sprechen überwiegend für einen Verhandlungsabschluss der TTIP. Allerdings geht man davon aus, dass dies 2016 nicht möglich sein wird. Um die Skepsis der Öffentlichkeit in einzelnen Ländern zu reduzieren und später die Ratifizierung eines Abkommens zu gewährleisten, müssen noch vertrauenswürdige Lösungen für verschiedene sensible Fragen gefunden werden. Dazu gehören das Streitbeilegungsverfahren zwischen Investoren und Staaten, sowie GVO und Hormonfleisch.

Zahlreiche **Studien zu möglichen Auswirkungen einer TTIP** wurden bereits veröffentlicht. Viele davon stammen aus der EU und den USA, einige aus der Schweiz und anderen Drittländern. Insgesamt bestätigen sie die Relevanz der Verhandlungsziele und rechnen mit signifikant positiven Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Zahl der Arbeitsplätze, sowohl in den USA als auch in der EU. Die Studien zeigen auch unterschiedliche Vor- und Nachteile für verschiedene Wirtschaftsbereiche und Nuancen in den erwarteten Auswirkungen des Abbaus nichttarifärer Handelshemmnisse. Für diesen Teil wird eine zuverlässige Wirkungsabschätzung erst möglich sein, wenn die Verhandlungsergebnisse vorliegen. Für die Schweizer Exportwirtschaft würde die Nicht-Beteiligung an einer transatlantischen Handelspartnerschaft zahlreiche nachteilige Auswirkungen haben. So bei den Zöllen, die sie weiter belasten würden, den nichttarifären Massnahmen und bei den Ursprungsregeln (gerade bei grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten). Bei den Finanzdienstleistungen dürfte sich durch die TTIP wenig verändern. Hingegen sind mit dem öffentlichen Beschaffungswesen, den Zollerleichterungen und dem Investitionsschutz weitere wichtige Dossiers auf dem Tisch, die auch eine grosse Tragweite für die schweizerische Wirtschaft haben. Weil die bisher zur Verfügung stehenden Analysen auf einem sehr hohen Aggregationsniveau arbeiten, ist ein Hauptziel dieser Studie, die Auswirkungen auf die Land- und Ernährungswirtschaft genauer zu modellieren.

Dazu wurden **verschiedene Szenarien mithilfe des CAPRI-Modells** im Vergleich zu einer an der Grenze unveränderten Referenzsituation untersucht:

- Ein WTO-Abkommen auf Basis der Modalitäten von 2008;
- Eine TTIP mit Status quo für die Schweiz;
- Ein ergänzendes Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den USA;
- Ein Beitritt der Schweiz zur TTIP (trilaterale TTIP).

Das Modell umfasst 47 landwirtschaftliche Produkte und 77 Länder, die in 40 eigene Märkte, einschliesslich der Schweiz, dargestellt werden. Stark verarbeitete Lebensmittel wie Schokolade oder Biskuits werden im Modell nicht abgebildet. Die TTIP-Szenarien bauen auf eine Abschaffung der Zölle mit wenigen Ausnahmen für sensible Produkte auf. So werden einzelne Milchprodukte in den USA und Fleisch in der EU bzw. in der Schweiz als sensible Produkte mit begrenztem Zollabbau eingestuft. Die Reduktion nichttarifärer Handelshemmnissen wird nicht als solche modelliert.

Ohne Beteiligung der Schweiz hätte der TTIP-bedingte Zollabbau gemäss den Simulationsergebnissen kaum einen direkten Einfluss auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft. Allerdings schliesst dies punktuelle Diskriminierungen nicht aus. Davon betroffen wären beispielsweise die Käseausfuhren (Nullzollkontingente zugunsten der EU) oder die Nahrungsmittelindustrie, die allenfalls von steigenden Preisdifferenzen bei den Grundstoffen benachteiligt würde.

Ein bilaterales Handelsabkommen mit den USA hätte geringere Wirkungen auf die Handelsflüsse als ein WTO-Szenario. Allerdings würde insbesondere die Weizenproduktion in der Schweiz mit sinkenden Preisen konfrontiert werden, in geringerem Masse auch das Schweinefleisch. Gleichzeitig würden Schweizer Exporte nur mässig stimuliert.

Der TTIP-Beitritt würde gewichtigere Auswirkungen haben. Der Importdruck würde den Ackerbau und die Schweineproduktion bei den Preisen und Produktionsmengen negativ beeinflussen. In geringerem Masse würden auch die Preise für Rind- und Geflügelfleisch unter Druck geraten. Der Milchmarkt wäre nur geringfügig tangiert, wobei die Preise für Butter und Rahm signifikant sinken würden. Die Marktöffnung würde gleichzeitig die Exporte, insbesondere von Milchprodukten, deutlich stimulieren. Insgesamt würde die landwirtschaftliche Produktion um etwa 3% sinken.

Die Wohlfahrtsanalyse (gesamtwirtschaftliche Auswirkungen) zeigt, dass aus einem TTIP-Beitritt der grösste Gesamtnutzen für die Schweiz resultiert. Zweitbeste Option wäre ein WTO-Abschluss, gefolgt von einem bilateralen Abkommen mit den USA. Aus Sicht der Landwirtschaft wäre der TTIP-Beitritt mit den grössten Verlusten verbunden. Diese werden aber mit den Vorteilen auf der Seite der Konsumenten kompensiert, die von tieferen Preisen profitieren würden.

Bei der Interpretation der Rohergebnisse sind die Modellgrenzen zu berücksichtigen. So werden die positiven Effekte einer Marktöffnung nicht abgebildet, die aus einer Öffnung der Märkte für stark verarbeitete Lebensmittel resultieren, d.h. auch nicht die damit verbundenen Absatzchancen für landwirtschaftliche Grundstoffe. Ausserdem wurden die Szenarien ohne Anpassung der internen Politik berechnet, insbesondere ohne Begleitmassnahmen. So könnten die tatsächlichen Ergebnisse stark von den Bestimmungen des Abkommens (inklusive Auswahl von sensiblen Produkten und Übergangszeiten), von der internen Begleitpolitik und den Anpassungsbemühungen des Sektors (noch stärkere Qualitätspositionierung) beeinflusst werden.

Die Hauptstudie wird durch eine **Diskussion der wichtigsten Szenarien und Schlussfolgerungen** abgerundet, die eine Reihe von Dimensionen berücksichtigen: Internationale Perspektiven; wirtschaftliche Auswirkungen auf der nationalen Ebene wie auch auf den Stufen Ernährungswirtschaft und Landwirtschaft; Auswirkungen für die Konsumenten und die Umwelt; Durchführbarkeit verschiedener Optionen aus internationaler wie aus nationaler Sicht (**siehe dazu Tabelle 14**).

Wird die TTIP abgeschlossen, ist es für die Schweizer Wirtschaft keine sinnvolle Option, komplett abseits der transatlantischen Freihandelszone zu stehen. Ein Freihandelsabkommen mit den USA scheint im Moment aufgrund von mangelndem Interesse der USA und fehlender Akzeptanz in der Schweiz eine unwahrscheinliche Lösung zu sein. Ausserdem würde diese Option die Komplexität und die rechtliche Unsicherheit zwischen der Schweiz und der EU verschärfen.

Ist eine Mitgliedschaft bei der TTIP für Drittländer möglich und erwägt die Schweiz diese Option, stellte das für die Schweizer Landwirtschaft und teilweise für den nachgelagerten Sektor eine grosse Herausforderung dar, wäre jedoch nicht existenzbedrohend. Das Meistern dieser Herausforderung kann mit verschiedenen Massnahmen erleichtert werden, was nach einer gewissen Anpassungsfrist positive Aussichten für eine stärker auf den Markt ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft bringen würde:

- Beitrittsverhandlungen: Spielraum bei der Auswahl von sensiblen Produkten (Einfuhrkontingente) und Übergangsfristen nutzen.
- Begleitmassnahmen: Im Blick auf die allgemeinen Vorteile eines Abkommens ist es legitim, vorübergehende Einkommensverluste der Landwirte zu kompensieren und sie bei der Neuorientierung der Betriebe und dem Nutzen neuer Marktchancen zu unterstützen. Konzepte für solche Massnahmen wurden bereits erarbeitet, welche an die neue Situation anzupassen wären.
- Gezielte Weiterentwicklung der Agrarpolitik: Die Balance zwischen den drei Nachhaltigkeitsdimensionen (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) wäre zu überprüfen und die Landwirte gezielt auf offenere Märkte vorzubereiten. Eine Skizze zu entsprechenden agrarpolitischen Anpassungen wird in Tabelle 15 präsentiert.
- Verantwortung der Branche und der Akteure: mehr Subsidiarität bei den agrarpolitischen Massnahmen und das Ziel einer Verstärkung der Wertschöpfung bei Nutzung der Marktpotenziale geht mit einem verantwortlichen Engagement der Akteure einher. So gilt es auch, insgesamt die Zusammenarbeit auf Basis der gemeinsamen Interessen entlang der Wertschöpfungskette zu stärken und das Profil der Qualitätsstrategie zu schärfen und zu konkretisieren.

Mit der erfolgreichen Umsetzung dieser Elemente besteht die Chance, die Herausforderungen, die durch offenere Grenzen entstehen, in positive Perspektiven für die Schweizer Land- und Lebensmittelwirtschaft umzuwandeln. Selbst wenn die TTIP nicht abgeschlossen werden kann, ist davon auszugehen, dass der Sektor diese Fragen ohnehin früher oder später bewältigen muss.

Fallstudie Käse

Die Analyse von drei Grundscenarien (Status Quo; Freihandelsabkommen mit den USA; TTIP-Beitritt) zeigt für die Käsebranche erhebliches Diskriminierungspotenzial im – aktuell attraktiven – Handel mit den USA, sollte die Schweiz dereinst nicht in der transatlantischen Handelszone integriert sein. Wird

durch die TTIP die EU mit grosszügigen Nullzollkontingenten bevorteilt, hat das eine negative Auswirkung auf das mittlere Preissegment des Schweizer Käses. Letztlich würde ein Abseitsstehen der Schweiz der Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Branche schaden. Auch im Hinblick auf die Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse dürfte die Annäherung zwischen der EU und den USA eine Erleichterung der EU-Exporte zur Folge haben. Gleichzeitig ist ein gewisser Schutz für europäische Ursprungsbezeichnungen in den USA denkbar, ähnlich wie das bereits im Freihandelsabkommen EU- Kanada erreicht werden konnte.

Die befragten Branchenexperten können sich nicht vorstellen, dass die Schweiz diesen Entwicklungen reaktionslos zusehen könnte. Spontan würde die Mehrheit ein spezifisches Käsefreihandelsabkommen mit den USA bevorzugen, um einerseits die derzeitigen Einschränkungen bei den US-Importkontingenten zu beheben und andererseits die relative Benachteiligung gegenüber der EU zu korrigieren. Im Bewusstsein, dass ein Freihandelsabkommen mit den USA nur für Käse eine wenig realistische Option darstellt, sind die Experten überzeugt, dass die Schweizer Käsebranche auch die Herausforderungen eines TTIP-Beitritts für sich nutzen kann. Der Status Quo ist für keinen der Gesprächspartner eine wünschbare Option für die Schweizer Käsewirtschaft.

Fallstudie Fleisch

Die Schweizer Fleischbranche ist ein wesentlicher Pfeiler der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, wird allerdings von hohem Grenzschutz geprägt. Dieser führt zu im Allgemeinen rentablen Preisen für die Produzenten und nur bedingt wettbewerbsfähigen Strukturen in den nachgelagerten Stufen der Wertschöpfung (Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe). Damit verbunden ist eine schleichende Erosion der Marktanteile, insbesondere im Zusammenhang mit dem Einkaufstourismus und dem Konjunkturtief bei Gastronomie und Tourismus. Im Falle einer TTIP ist kaum mit direkten Auswirkungen auf den Schweizer Fleischmarkt zu rechnen, jedoch mit einer Verschärfung der erwähnten Probleme. Anders hingegen wäre ein TTIP-Beitritt der Schweiz mit starken Auswirkungen verbunden: Die Importe aus der EU würden – gemäss den Modellierungen – stark zunehmen, während die Produzentenpreise für Rind- und Geflügelfleisch um etwa 25%, diejenigen für Schweinefleisch um bis 40–45% nachgeben dürften. Immerhin könnten auch die Exporte aus der Schweiz gesteigert werden, blieben aber marginal. Die USA würden bei einem TTIP-Beitritt der Schweiz kaum signifikante Marktanteile in der Schweiz gewinnen können. Dies aufgrund der Verbraucherpräferenzen und der vermutlich bestehenden Barrieren im nichttarifären Bereich. Denn eine Öffnung des europäischen Marktes für Fleisch, das mithilfe von Wachstumshormonen oder chemischen Leistungsförderern erzeugt wird, ist nicht realistisch.

Die Schweizer Fleischproduzenten könnten bei einem TTIP-Beitritt von günstigeren Futtermittelpreisen profitieren, die mit den erwarteten Preissenkungen im Ackerbau einhergingen. Allerdings würde dieser Vorteil allein nicht genügen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweineproduktion sichern zu können. Die Experten befürchten mit einem zunehmenden Lebendtierhandel ausserdem stärkere Gesundheitsrisiken für die Schweizer Tierbestände.

Die befragten Akteure sind der Ansicht, dass es keinen unmittelbaren Nachteil für die Branche darstellt, sich an einer TTIP nicht zu beteiligen. Allerdings anerkennen sie die Gefahr einer schleichenden Reduktion der Marktanteile, sind aber auch einig darin, dass eine rasche und deutliche Reduktion des Grenzschatzes den Sektor mit einem grösseren Anpassungsbedarf konfrontieren würde. Im Hinblick auf eine Marktöffnung sind aus Sicht der Experten deshalb eine gezielte Begleitpolitik und eine gut abgestimmte Anpassung der Rahmenbedingungen nötig. Gleichzeitig ist man sich weitgehend einig, dass die Branche das Potenzial hat, sich mit der Qualität in den verschiedenen Märkten offensiver zu positionieren.

Fallstudie verarbeitete Lebensmittel

Die Analyse der Ausgangslage zeigt die Bedeutung der Schweizer Nahrungsmittelindustrie in Bezug auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze sowie ihre Leistung mit einem überdurchschnittlichen Exportwachstum in den vergangenen 15 Jahren. Die Wettbewerbsfähigkeit weist dort Defizite auf, wo ausschliesslich der Inlandmarkt bedient wird. Die mit dem Agrarschutz begründeten Zölle und Exportsubventionen kompensieren die Preisnachteile gegenüber dem Ausland sehr unregelmässig. Das führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Produkten und zwischen verschiedenen Subsektoren.

Kommt die TTIP zustande, würde der Rohstoffpreishandicap sicher nicht zurückgehen, sondern eher zunehmen. Ein TTIP-Beitritt würde dieses Problem dauerhaft lösen und zudem die Wettbewerbsbedingungen auf dem Inlandmarkt harmonisieren. In Bezug auf den Marktzugang ist im Rahmen der TTIP mit einer vollständigen Zollbeseitigung für stark verarbeitete Produkte sowie geringeren Kosten durch den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse zu rechnen. Bleibt die Schweiz abseits, besteht eine ernsthafte Diskriminierungsgefahr. So würde zum Beispiel in den USA auf Schweizer Schokolade weiterhin ein beträchtlicher Zoll erhoben. Die Erschliessung neuer Exportkanäle und auch die Wettbewerbsfähigkeit auf dem EU-Markt würden zusätzlich beeinträchtigt.

Die Interviews mit Vertretern der Nahrungsmittelindustrie zeigen, dass das aktuelle Geschäftsklima von einer Anhäufung verschiedener Unsicherheiten dominiert wird. Der starke Franken und die hohen Rohstoffpreise sind dabei die grössten Besorgnisse. Dass einzelne Akteure einen Teil der Produktion ins Ausland verlagern, oder bereits eine Dual-Strategie umsetzen und im Ausland Akquisitionen tätigen, um ausländische Märkte zu bedienen, zeigt, dass es dabei nicht nur um öffentlich zur Schau gestellten Pessimismus geht. Die befragten Experten sind deshalb fast durchwegs der Meinung, dass sich die Schweiz an der TTIP beteiligen sollte. Gleichzeitig herrscht auch weitgehend Einigkeit, dass mit oder ohne TTIP die Öffnung des Schweizer Agrarmarktes über kurz oder lang unumgänglich wird. Eine Marktöffnung wird für diejenigen Subsektoren heikler sein, die bisher nicht oder nur sehr beschränkt international offen waren. Trotzdem herrscht die Haltung vor, dass die Vorteile einer Grenzöffnung für alle Akteure langfristig überwiegen werden. Der Austausch über diese Perspektiven scheint derzeit zwischen den offiziellen Landwirtschaftsvertretern und den Vertretern der Nahrungsmittelindustrie noch nicht stattzufinden. Auf den Märkten hingegen spielen die Partnerschaften zwischen verschiedenen Stufen der Wertschöpfungsketten eine zentrale Rolle, um eine erfolgreiche Produktdifferenzierung zu erreichen. So gesehen dürfte die Kooperationsstrategie in einem kompetitiver werdenden Umfeld noch weiter an Bedeutung gewinnen.

Résumé

La présente étude vise à fournir des bases de discussion objectives sur les conséquences d'une large ouverture des marchés sur le secteur agroalimentaire suisse, à l'exemple du Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement TTIP. Elle analyse également différentes options envisageables en Suisse, aux niveaux politique et sectoriel, en cas de conclusion d'un tel accord.

Les structures et l'importance économique du secteur agroalimentaire sont bien différentes entre la Suisse, l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis (USA). Les objectifs généraux de politique agricole comprennent partout les préoccupations de durabilité et de développement rural, mais l'accent sur la compétitivité de la production de denrées alimentaires est plus fort dans l'UE et aux USA qu'en Suisse. Les différences essentielles viennent du niveau de dépenses publiques et de protection à la frontière. En Autriche par exemple, le soutien moyen par ha de surface agricole, s'élève à CHF 1'265.-, comparé à CHF 3'250.- en Suisse. La politique agricole commune de l'UE a réduit de manière plus conséquente que la Suisse les soutiens liés aux produits, alors qu'en Suisse, l'attribution des paiements directs est plus systématiquement orientée sur les prestations d'intérêt général. La moyenne des tarifs douaniers appliqués aux produits agroalimentaires représente, selon les indicateurs de l'OMC, 35% en Suisse, 12% dans l'UE et 5% aux USA. La part de la valeur des produits de l'agriculture couverte par le budget public et la protection douanière s'élève, selon l'OCDE, à 55% en Suisse, comparé à 19% dans l'UE et 8% aux USA. Les prix agricoles suisses sont supérieurs de 45% au marché international selon cette même agence, alors que la différence n'est que de 5 resp. 2% pour les prix européens et américains.

L'analyse des **développements actuels en matière d'ouvertures de marchés** met en évidence la montée en puissance de négociations de libre-échange « méga-régionales », à l'échelon continental ou transcontinental. C'est, pour une part, une réponse à l'incapacité de l'OMC de conclure un accord conforme à l'ambition initiale du Cycle de Doha, alors que la globalisation et le besoin de faciliter les échanges ne perdent en rien de leur actualité. Des considérations stratégiques soutiennent aussi ces grands chantiers de négociations. Dans ce contexte, la politique autonome et offensive de la Suisse en matière d'accès aux marchés s'essouffle un peu et, en parallèle, sa relation bilatérale avec l'UE traverse une phase d'insécurité. Il en résulte un risque d'isolement dommageable pour une économie particulièrement dépendante des échanges extérieurs.

L'examen d'accords récemment négociés tels le **CETA** (UE-Canada) et le **TPP** (Partenariat transpacifique) montre que la volonté de réduire significativement les obstacles tarifaires au commerce de produits agricoles en constitue une partie intégrante. Cependant, des intérêts défensifs spécifiques peuvent y être ménagés, à l'image de l'ouverture très partielle du marché du lait canadien (CETA) ou de celui du riz par le Japon (TPP). Des régimes de contingents sont mis en place, ainsi que des délais de transition parfois très longs, et l'impact des concessions est aussi compensé par des mesures internes. Il est important de noter que toutes ces négociations partent de l'objectif d'une libéralisation générale des échanges agricoles et incluent des exceptions, contrairement à l'approche suivie jusqu'ici par la Suisse, qui ne prévoit que des concessions ponctuelles dans le domaine agricole. Le niveau de concession discuté à l'OMC dans le cadre des modalités de 2008 reste une référence.

Les objectifs du TTIP prévoient un démantèlement réciproque sur au moins 97% des lignes tarifaires et une ambitieuse coopération dans le domaine de la régulation, dans l'objectif de fortement réduire les obstacles non tarifaires. Les analystes s'accordent sur le fait que les barrières non tarifaires génèrent en moyenne des coûts largement supérieurs aux droits de douane ; l'UE et les USA souhaitent établir de nouveaux standards pour permettre de les réduire. Mais ils ont des divergences de fond notamment sur des questions touchant des produits agricoles (OGM ; hormones et autres stimulateurs de croissance ; désinfection dans les abattoirs) et sur les principes d'évaluation des risques. On s'attend donc non pas à une harmonisation large des normes entre l'UE et les USA, mais à davantage de reconnaissances réciproques, à une coopération renforcée pour régler les problèmes concrets et se consulter sur de nouveaux éléments de réglementation, ainsi qu'à des simplifications administratives pour les exportateurs. Le dossier d'une meilleure protection des indications géographiques est également stratégique aux yeux de l'UE ou au moins de ses Etats-membres latins.

Les intérêts économiques et géostratégiques en jeu parlent majoritairement en faveur de l'aboutissement des négociations sur le TTIP ; on pense cependant que ce ne sera plus possible en 2016. Des solutions crédibles en matière de règlement des différends entre investisseurs et Etats ainsi que des garanties sur les questions sensibles de protection des consommateurs, OGM et viande aux hormones, seront indispensables pour réduire la réticence de certaines opinions publiques et assurer ultérieurement la ratification d'un accord.

De nombreuses **analyses** ont déjà été publiées **sur les impacts du TTIP**, tant dans l'UE qu'aux USA et quelques-unes en Suisse et dans d'autres pays tiers. Globalement, elles confirment la pertinence des objectifs de négociation et un impact positif significatif sur la croissance économique et l'emploi, tant aux USA que dans l'UE. Elles présentent des nuances sur les bénéfices à attendre de part et d'autre dans des secteurs particuliers et sur les effets réels des volets non tarifaires de l'accord, difficiles à quantifier en l'attente du résultat final de la négociation. Pour la Suisse, rester en dehors d'une zone de libre-échange transatlantique désavantagerait ses exportateurs dans de nombreux domaines, soit à cause des droits de douane qui resteraient élevés, soit pour les mesures non tarifaires et les questions d'origine (chaînes de valeur transnationales). L'accord ne semble pas devoir changer la situation dans le domaine des services financiers. Par contre, les améliorations en matière d'accès aux marchés publics, la facilitation douanière et la protection des investissements constituent d'autres dossiers à fort impact potentiel sur l'économie suisse. Les analyses disponibles sur l'impact en Suisse restent à un niveau d'agrégation élevé et c'est un des objectifs principaux de la présente étude de modéliser plus finement les retombées sur le secteur agricole et alimentaire.

Plusieurs scénarios ont été analysés à l'aide du **modèle CAPRI** en comparaison avec une situation de référence sans changement aux frontières :

- Un accord OMC de l'ampleur des modalités de 2008 ;
- le TTIP sans changement du côté suisse ;
- un accord de libre-échange Suisse-USA qui compléterait le TTIP ;
- l'adhésion de la Suisse au TTIP (TTIP trilatéral).

Le modèle inclut 47 produits agricoles et 77 pays regroupés en 40 marchés distincts dont la Suisse. Il ne comprend pas les produits de l'industrie alimentaire hautement transformés tels que le chocolat

ou les biscuits par exemple. Les scénarios TTIP prévoient un démantèlement tarifaire total à l'exception de quelques produits sensibles, des produits laitiers du côté des Etats-Unis et la viande du côté européen ou suisse. Les mesures non tarifaires ne sont pas modélisées en tant que telles.

Sans participation de la Suisse, le volet tarifaire du TTIP n'aurait, selon ces simulations, guère d'impact direct sur le secteur agroalimentaire suisse, ni sur la production primaire, ni sur les secteurs en aval. Ceci n'exclut pas des discriminations ponctuelles, par exemple pour les exportations de fromage (contingents à droit zéro en faveur de l'UE), ou une accentuation des différences de prix des matières premières qui pénaliserait l'industrie alimentaire.

Un accord bilatéral Suisse-USA aurait moins d'influence sur les flux commerciaux qu'un scénario OMC. Les grandes cultures, notamment la production de blé, seraient cependant mises sous pression du côté suisse, ainsi que, dans une moindre mesure le prix de la viande de porc. Les exportations suisses ne seraient que modérément stimulées.

L'adhésion au TTIP provoquerait davantage de changements. La pression des importations toucherait en Suisse l'ensemble des grandes cultures et le porc (prix et volumes de production), dans une moindre mesure la viande de bœuf et de volaille (prix). Le secteur laitier serait peu touché, mais le prix du beurre et de la crème baisserait significativement. L'ouverture des frontières stimulerait aussi les exportations, en priorité celles de produits laitiers. La production agricole nette reculerait d'environ 3%.

L'analyse de bien-être (impacts économiques agrégés) établit un ordre clair entre les scénarios avec le maximum de bénéfices globaux pour l'adhésion au TTIP, suivie d'un accord OMC et l'accord bilatéral avec les USA. Pour l'agriculture, les pertes sont les plus élevées avec le scénario de participation au TTIP, mais celles-ci sont largement compensées par une augmentation du bien-être des consommateurs, qui profiteraient d'une baisse des prix.

Il faut relever qu'il s'agit de résultats bruts, à interpréter en connaissance des limites du modèle. Ils n'incluent pas les effets positifs attendus d'une ouverture des marchés pour les produits alimentaires transformés (ni leurs retombées pour l'agriculture). Les scénarios ont été calculés sans adaptation des politiques internes, en particulier sans mesures d'accompagnement. Les résultats effectifs pourraient être largement influencés par les dispositions de l'accord (notamment le choix des produits sensibles et les délais de transition), la politique interne d'accompagnement et les efforts du secteur vers un positionnement qualité encore plus poussé.

L'étude principale est complétée par une **discussion des principaux scénarios et des conclusions** qui tiennent compte d'un ensemble de dimensions : perspectives internationales ; impacts économiques à trois niveaux, national, agroalimentaire et agricole ; impacts pour les consommateurs et l'environnement ; faisabilité internationale et suisse des différentes options. Pour une vue synthétique, on se référera au **tableau 14**.

Se tenir complètement à l'écart d'une zone transatlantique de libre-échange, si elle voit le jour, ne semble pas une option viable pour l'économie et l'emploi en Suisse. Un accord distinct avec les Etats-Unis paraît peu probable, vu le manque d'intérêt pour les Etats-Unis et d'acceptabilité en Suisse. De

plus, cette option est moins favorable sur le plan économique. Elle générerait une complexité particulière et des insécurités juridiques dans le rapport entre la Suisse et son principal partenaire qui reste l'UE.

Si l'adhésion à un TTIP présumé ouvert à des pays tiers constituerait un défi de taille pour l'agriculture suisse et en partie pour les secteurs en aval, elle ne remettrait pas en cause son existence. Plusieurs éléments permettraient de faciliter la maîtrise de ce défi et de créer, après une période d'adaptation des perspectives positives pour un secteur agricole et alimentaire davantage orienté sur le marché :

- Négociations d'adhésion : Utiliser la marge de manœuvre dans le choix des produits sensibles (contingents d'importation) et les délais de transition.
- Mesures d'accompagnement : Légitimes vu les bénéfices globaux d'un accord, et indispensables pour compenser temporairement des pertes de revenu et surtout permettre la réorientation des exploitations et la valorisation de nouvelles chances sur les marchés. Des concepts ont été élaborés précédemment qui seraient à adapter selon les paramètres de la nouvelle situation.
- Développement ciblé de la politique agricole : Revoir l'équilibre entre le soutien des trois dimensions de la durabilité (économie, social et environnement) et mieux armer les agriculteurs pour faire face aux défis de marchés plus ouverts ; une esquisse de propositions figure dans le tableau 15.
- Responsabilité de la branche et de ses acteurs : Davantage de subsidiarité dans les mesures politiques et l'objectif de créer de la valeur en utilisant les potentiels du marché impliquent un engagement responsable des acteurs du secteur. Un espace de concurrence élargi devrait renforcer la coopération au service des intérêts communs de la chaîne de valeur et pour la concrétisation d'une stratégie qualité.

Si ces éléments sont mis en œuvre, il y a une voie pour transformer les défis de frontières plus ouvertes en perspectives d'avenir positives pour l'ensemble du secteur agricole et alimentaire suisse. Et même si le TTIP ne devait pas aboutir, il est probable que le secteur doive faire face à ces questions sous une autre forme.

Etude de cas fromage

L'analyse des conséquences des trois scénarios de base (statu quo, accord bilatéral avec les USA et TTIP trilatéral) pour la branche fromagère montre un important potentiel de discrimination pour les exportations de fromage suisse aux USA – un marché actuellement très porteur – si la Suisse restait à l'écart d'une zone de libre-échange transatlantique. Sur le plan tarifaire, des quotas plus généreux en faveur de l'UE en cas de TTIP et un droit zéro à l'intérieur des quotas mettraient à mal le segment de prix médian des fromages suisses. À terme, l'isolement nuirait à la compétitivité de l'ensemble de la branche. Du côté des mesures non tarifaires, le rapprochement entre les USA et l'UE pourrait aussi conduire à une plus grande facilitation des exportations de l'UE et à un certain degré de protection des appellations d'origine européennes, comme l'UE l'a déjà obtenu du Canada.

Les experts du secteur interrogés ne s'imaginent pas que la Suisse puisse rester à l'écart de telles évolutions. Spontanément, ils préféreraient en majorité un accord spécifique de libre-échange pour le fromage avec les Etats-Unis, qui résoudrait le handicap du système actuel des quotas d'importation américain. Conscients que cette option est peu réaliste, ils sont d'avis que le secteur est capable de

maîtriser les défis d'une participation de la Suisse au TTIP et d'en tirer des avantages. Le statu quo n'est une option souhaitée par aucun des responsables qui ont participé aux discussions.

Etude de cas viande

Le secteur de la viande, un des piliers de l'agroalimentaire suisse, est à la fois bénéficiaire et otage d'une très forte protection à la frontière. Elle entraîne des prix généralement rémunérateurs pour les producteurs, un secteur d'abattage et de transformation peu compétitif et une érosion rampante des parts de marché, due notamment au tourisme d'achat et à la conjoncture morose dans la gastronomie et le tourisme. En cas de TTIP, on observerait peu d'impact direct, mais une accentuation progressive de ces problèmes. Si la Suisse adhérerait au TTIP, il faudrait s'attendre à une forte progression des importations en provenance de l'UE et à une chute des prix d'environ 25% pour le bœuf et la volaille, voire jusqu'à 40-45% pour le porc selon les simulations. Il y aurait aussi davantage d'exportations de viande suisse, mais celles-ci resteraient marginales. Les USA ne gagneraient pas des parts importantes de marché en Suisse, en fonction des préférences des consommateurs et des obstacles qui subsisteraient probablement dans le domaine non-tarifaire. L'ouverture du marché européen à la viande aux hormones et aux autres stimulateurs de croissance n'est en effet pas réaliste. La production suisse de viande bénéficierait d'aliments à des coûts plus bas vu l'évolution parallèle dans le secteur des grandes cultures, mais cet avantage ne suffirait pas à assurer sa compétitivité, en particulier celle de la production porcine. Les experts craignent une plus grande exposition du cheptel suisse aux risques sanitaires, avec un commerce d'animaux qui s'intensifierait.

Les responsables interrogés sont aussi d'avis qu'il n'y aurait pas de désavantages immédiats pour la branche si la Suisse restait à l'écart d'une zone transatlantique de libre-échange, mais par contre un risque d'érosion progressive des parts de marché. Une réduction importante de la protection à la frontière placerait le secteur face à un besoin d'adaptation considérable. A côté d'une politique d'accompagnement bien ciblée et d'adaptations dans les conditions-cadre, ils sont d'avis que la branche dispose de potentiel pour un positionnement qualité encore mieux articulé.

Etude de cas produits alimentaires transformés

L'analyse de la situation de départ met en évidence l'importance de l'industrie alimentaire suisse en termes de valeur ajoutée et d'emplois et un développement de ses exportations supérieur à l'ensemble de l'économie ces quinze dernières années. La compétitivité présente des déficits dans les secteurs exclusivement tournés sur le marché intérieur. La protection à la frontière et le subventionnement des exportations, justifiés par la protection de l'agriculture, compensent très irrégulièrement le handicap des prix plus élevés des matières premières en Suisse et créent des distorsions de concurrence entre produits et entre sous-secteurs.

En cas de TTIP, le handicap du prix des matières premières subsisterait voire serait aggravé si la Suisse se tenait à l'écart. Une adhésion au TTIP résoudrait durablement ce problème et créerait des conditions de concurrence plus égales aussi sur le marché intérieur. Concernant l'accès au marché, on s'attend à une élimination totale des tarifs dans le cadre du TTIP pour les produits de l'industrie alimentaire et à une baisse des coûts dus aux obstacles non tarifaires. L'isolement de la Suisse serait une cause de discrimination – les USA appliquant des droits de douane substantiels par exemple sur le chocolat,

l'empêcherait de développer d'autres canaux d'exportation et réduirait aussi sa compétitivité sur le marché européen.

Les interviews avec les représentants d'entreprises et d'organisations du secteur alimentaire montrent un climat d'affaires actuel plutôt morose et une accumulation de facteurs d'insécurité pour l'avenir, avec le franc fort et le prix des matières premières comme préoccupations centrales. Le déplacement d'activités à l'étranger et le développement de stratégies duales (acquisitions à l'étranger pour approvisionner les marchés extérieurs) démontrent qu'il ne s'agit pas que d'un pessimisme de façade. Les acteurs interrogés sont pratiquement tous d'avis qu'en cas d'aboutissement du TTIP, la Suisse devrait participer à la nouvelle zone de libre-échange, et que d'ailleurs l'échéance de l'ouverture du marché agroalimentaire suisse deviendra incontournable avec ou sans TTIP. Cette ouverture sera plus délicate à maîtriser pour les secteurs actuellement moins ouverts sur l'extérieur, mais à terme, les avantages et les chances à saisir semblent l'emporter pour tous. Le dialogue ne semble pas encore engagé entre les officiels de l'agriculture et de l'industrie alimentaire sur ces perspectives qui les concernent tous deux. Par contre, sur les marchés, les efforts de différenciation couronnés de succès sont fréquemment le fruit de partenariats entre les acteurs de différents échelons de la chaîne de valeur, une stratégie qui ne peut que gagner en importance dans un contexte plus concurrentiel.

1 Einleitung

Bestrebungen um **internationale Marktöffnungen** erscheinen nur sporadisch auf der Frontseite der Medien – andere Themen wie Terror, Flüchtlingswellen, Klimawandel, Schuldenkrisen etc. besetzen täglich den Informationsraum. Und doch schreitet die Globalisierung weiter fort, unsere Jobs und unser Wohlstand sind zunehmend vom internationalen Handel und von multinationalen Unternehmen abhängig. Als Folge der Digitalisierung und des zeitgleichen weltweiten Informationsaustausches sind neue Sektoren von der Internationalisierung erfasst, u.a. ein Grossteil der Dienstleistungen und der Detailhandel. Die Spannung zwischen protektionistischen Tendenzen in der Politik und den unaufhaltbaren Entwicklungen in Technik und Wirtschaft, welche keine nationalen Grenzen kennen, scheint sich überall zuzuspitzen und fast ausweglos zu sein. Nicht verstummt sind jedoch die Stimmen, welche auf verstärkte internationale Zusammenarbeit und bessere internationale Gouvernanz appellieren, um globale Entwicklungen in ihrer realen Dimension zu meistern.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ein Trend zur Schaffung grösserer Freihandelszonen ab. Der europäische Binnenmarkt ist erfolgreich zusammengewachsen und wurde schnell nach Osten erweitert. Auch wenn andere Dimensionen der EU-Integration mit schweren Problemen zu kämpfen haben, behält die kontinentale Marktintegration Mustercharakter. Mittlerweile werden grosse Anstrengungen unternommen, um Freihandelszonen im asiatischen, pazifischen und auch atlantischen Raum zusammenzustellen, die teilweise mehrere Kontinente einschliessen. Ein solches Unterfangen sind die aktuellen Verhandlungen zwischen den USA und der EU zu einer **transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP**. Sie werden mit Argusaugen verfolgt, einerseits wegen der Breite der erfassten Themen und der hochgesteckten Verhandlungsziele, sowie wegen der Bedeutung eines erfolgreichen Abschlusses für die Weltwirtschaft. Andererseits löst das Vorhaben viele Abwehrreaktionen aus und lenkt bei allgemein schwieriger Konjunkturlage von der Verantwortung zur Lösung der eigenen Hausaufgaben ab. Auch wenn legitime Fragen bestehen, ob und wann ein Abschluss möglich wird, nehmen auch in der Schweiz die Diskussionen um mögliche Auswirkungen einer TTIP und um Optionen für die eigene Positionierung zu.

Die vorliegende Studie soll einen Beitrag zu einer sachlichen Diskussion dieser Fragen mit Fokus auf die **schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft** leisten. Es geht dabei eigentlich um die Analyse eines doppelten Sonderfalles. Der Sonderfall Schweiz, mit starker wirtschaftlichen Integration in Europa und weltweit, aber an den politischen Institutionen und Prozessen der EU unbeteiligt; und der Sonderfall Landwirtschaft, mit dem hohen Grenzschutz in einer sonst stark aussenhandelsorientierten, offenen Volkswirtschaft. Diese Sonderstellungen sind per se nicht negativ zu werten, leben doch die Schweizer Bevölkerung allgemein und auch die Schweizer Landwirte im Schnitt besser als ihre Nachbarn. Legitim ist jedoch die Frage, ob der heutige Zustand mittelfristig so bestehen bleibt und haltbar ist, wenn sich das Umfeld stark verändert und beispielsweise eine transatlantische Freihandelszone zustande kommt.

Es sind dies schwierige und in landwirtschaftsnahen Kreisen unbeliebte Fragestellungen zugleich. Schwierig, weil es sich um mögliche, komplex zu schätzende Auswirkungen von Abkommen handelt, die noch gar nicht existieren, und um mögliche (politische und wirtschaftliche) Optionen der Schweiz

für einen ungewissen Fall zu einem ungewissen Zeitpunkt. Folglich geht es um die Kombination verschiedener Hypothesen, deren Ergebnis länger offen und daher leicht zu kritisieren bleiben wird. Weil momentan die Abschottung des Agrarsektors eher zementiert als in Frage gestellt wird, und weil europapolitisch heikle Weichenstellungen bevorstehen, ist zudem eine Diskussion in diesem Bereich unbeliebt oder unangelegen. Auftraggeber und -nehmer der vorliegenden Studie sind jedoch der Auffassung, dass es sich lohnt, die Debatte über Auswirkungen und Positionierung der Schweiz bei allfälligen grossen Marktöffnungsschritten zu führen und dazu seriöse Grundlagen zu erarbeiten. Frühzeitig die Lage analysieren, das Terrain vorbereiten und proaktiv handeln hat sich stets bewährt. Es gilt auch, den sowohl bei Marktöffnungsgegnern wie bei -befürwortern verbreiteten Glauben zu hinterfragen, wonach Marktöffnungen nur auf Kosten der Landwirtschaft erfolgen können bzw. müssen. Damit verbunden ist auch die Suche nach Perspektiven, wie man für den in vielerlei Hinsicht wichtigen ersten Sektor die Herausforderungen offenerer Grenzen in Chancen umwandelt.

Konkret lauten die beiden wichtigsten **Forschungsfragen** wie folgt:

- Welche Auswirkungen sind von grossen internationalen Marktöffnungen (insbesondere von einer TTIP) auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft zu erwarten?
- Welche Optionen stehen der Schweizer Politik und dem Sektor bei einem TTIP-Abschluss zur Verfügung und wie sind sie zu werten?

Zur Bearbeitung dieser Fragen wurde folgendes **Vorgehen** gewählt:

- Kurze Darstellung der Ausgangslage der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft (L&E) im Vergleich zur EU und weiteren OECD-Ländern (Kapitel 2).
- Analyse der internationalen Marktöffnungen, u.a. mit den Strategien der Schweiz, der EU und der USA, aktuellen Entwicklungen bei WTO und Freihandelsabkommen sowie für die L&E relevanten Trends (Kapitel 3).
- Zusammenstellung vorliegender Studien über die Auswirkungen einer TTIP, Analyse der Lücken für den Schwerpunkt Schweizer L&E (Kapitel 4).
- Quantitative Modellierung verschiedener Szenarien (Referenz, WTO, TTIP, TTIP + Freihandel CH-USA, Beitritt der Schweiz zur TTIP), Schätzung der Auswirkungen auf Handelsflüsse, Preise, Produktion und Wohlfahrt (Kapitel 5, sowie Anhang 4).
- Vertiefung spezifischer Fragen (nichttarifäre Aspekte, indirekte Diskriminierungspotenziale, Exportchancen, Haltung von Firmen und Organisationen) anhand von Fallstudien (Anhang 1: Käse, Anhang 2: Fleisch, Anhang 3: verarbeitete Nahrungsmittel).
- Synthese, Diskussion politischer und brancheninterner Optionen (Kapitel 6).

2 Der Agrarsektor aus der internationalen Perspektive

Als Hintergrund zum Thema Agrarmarkttöffnung sind einige vergleichende Angaben zu den Strukturen, der wirtschaftlichen Bedeutung des Sektors und den Agrarpolitiken nützlich. Weil die Studie auf die geplante transatlantische Partnerschaft und ihre Auswirkungen auf die Schweiz fokussiert, schränkt sich die vorliegende Darstellung auf die Schweiz, die EU und die USA ein.

2.1 Strukturen und wirtschaftliche Kennzahlen

Im Mittel sind gemäss Tabelle 1 die EU- und die schweizerische Landwirtschaft nicht grundverschieden. Kleine und mittlere Familienbetriebe prägen das Bild. In der EU wird eine 17 Mal grössere landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaftet als in der Schweiz. Die mittleren Zahlen sagen aber über die Vielfalt nichts aus. Die mittlere Nutzfläche je Betrieb schwankt zwischen 1.2 ha in Malta und 133.0 ha in der Tschechischen Republik. In den Nachbarländern der Schweiz liegt sie bei 12.0 ha in Italien, 19.4 ha in Österreich, 58.6 ha in Deutschland und 58.7 ha in Frankreich (Eurostat, 2015). In den USA sind die Betriebe im Durchschnitt wesentlich grösser, aber immer noch zu 98% Familienbetriebe, welche 85% der Produktion verantworten. Bei Anwendung der restriktiveren FAO-Definition eines Familienbetriebs (Arbeit mehrheitlich vom Betriebsleiter und Ehepartner geleistet), geht die Produktion in den USA beim Ackerbau zu 62% auf Familienbetriebe zurück, zu 26% bei den Spezialkulturen, 50% bei der Rinderhaltung, 27% bei der Milchproduktion und 68% in der Schweine- und Geflügelhaltung (MacDonald, 2014).

Tabelle 1: Strukturen und volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in der Schweiz, der EU und den USA (Quellen: BFS 2016; Eurostat 2016; OECD 2015; USDA 2014)

2014 oder 2015	Schweiz	EU	USA
Anzahl Landw. Betriebe	53'000	10'841'000	2'109'000
Landw. Nutzfläche (1'000 ha)	1'050	174'350	408'707
Durchschnittliche Fläche (ha)	19.7	16.1	194
Anteil Ackerfläche (%)	26	59	38
Anteil pflanzliche Produktion (%)	29	56	59
Anteil tierische Produktion (%)	71	44	41

In der Schweiz gibt es eine vielfältige Landwirtschaft, wobei die tierische Produktion auf Grund der dominierenden Graslandfläche eine grosse Rolle spielt. Sowohl in der EU wie in den USA herrscht zwischen pflanzlicher und tierischer Produktion ungefähr ein Gleichgewicht und dank den klimatischen Bedingungen eine noch grössere Produktionsvielfalt als in der Schweiz.

In Europa wie in den USA trägt die Landwirtschaft nur mit kleinen Prozentzahlen zur gesamten Wertschöpfung und Beschäftigung bei (Tabelle 2). Die Urproduktion ist jedoch Teil einer wesentlichen Wertschöpfungskette, bewirtschaftet einen grossen Anteil der Landesfläche und erbringt vielfältige gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Im Aussenhandel spielen Agrarprodukte und verarbeitete Lebensmittel eine wichtige Rolle, machen sie bspw. 7% der EU- und fast 10% der US-Warenexporte aus. Die US-Landwirtschaft hat besonders stark exportorientierte Sektoren, u.a. Baumwolle (mit 76% Exportanteil), Reis (52%), Weizen (50%), Soja (45%)

und Schweinefleisch (23%) (USDA-ERS, 2016). Agrarexporte werden von den USA explizit als Ausgleich für die defizitäre Handelsbilanz im Industriebereich gefördert. Zwischen der EU und den USA herrscht ein Kopf-an-Kopf-Rennen um den Titel des grössten Agrarexporteurs der Welt. Die EU hat 2013 mit 120 Mia. EUR Agrarexporte die USA (115 Mia. EUR) zum ersten Mal überholt (European Commission 2013a).

Tabelle 2: Volks- und aussenwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in der Schweiz, der EU und den USA (Quellen: BFS 2016, Eurostat 2016, EU Trade 2016, EZV 2015, OECD 2015; USDA 2016)

2014	Schweiz	EU	USA
Produktionswert (Mio. CHF)	10'670	502'220	361'100
BIP-Anteil (%)	0.8	1.7	1.3
Anteil Beschäftigte (%)	3.9	4.4	2.2
% der Gesamtexporte	4.2	7.1	9.6
% der Gesamtimporte	6.8	6.2	5.0
Agrarhandelsbilanz (Mio. CHF)	-3'300	21'850	39'400

Für die Schweiz ist der Agraraussenhandel insgesamt defizitär; dies ist auf Grund der verfügbaren Agrarfläche je Einwohner nicht anders möglich. Die Handelsbilanz mit verarbeiteten Lebensmitteln ist jedoch deutlich positiv geworden (Abbildung 1).

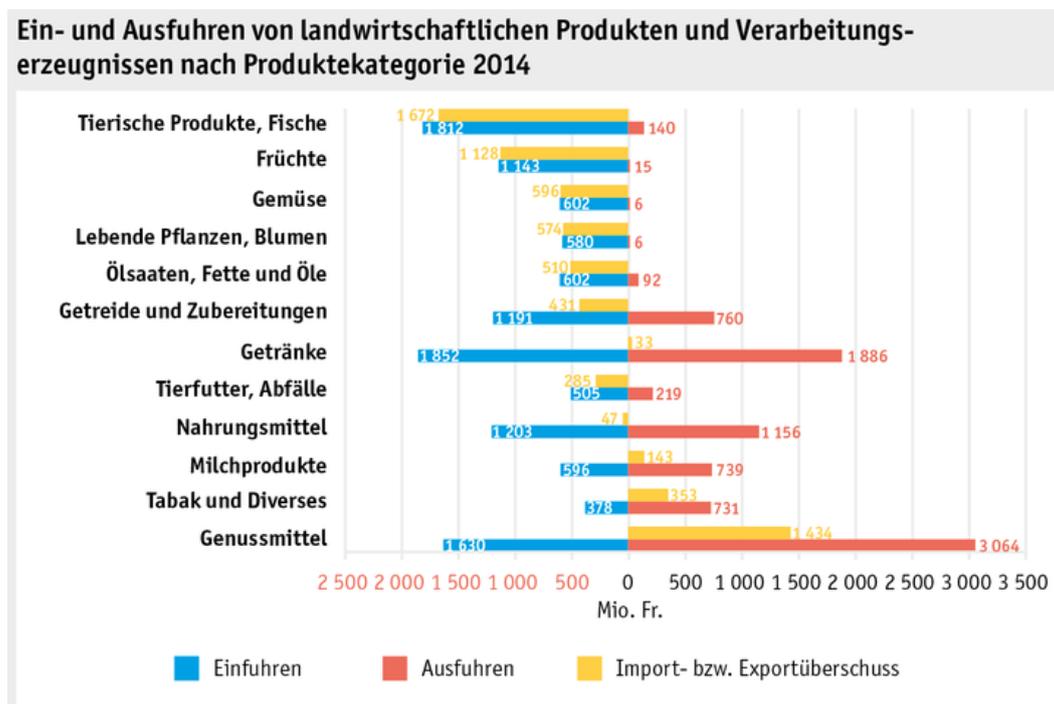


Abbildung 1: Schweizer Ein- und Ausfuhren von landwirtschaftlichen Produkten 2014

Tabelle 3 zeigt, welche Produkte oder Produktgruppen die EU- und US-Agrarausfuhren dominieren. In den USA machen nach wie vor die klassischen Basisprodukte („commodities“) den Löwenanteil der Ausfuhren aus, während für die EU ein mehrheitlicher und weiter zunehmender Anteil des Exportumsatzes auf verarbeiteten Produkten basiert.

Tabelle 3: Top 10 Agrarexportprodukte der EU und der USA, Wertmässig absteigend

(Quellen: European Commission 2015, USDA 2016)

EU	USA
Spirituosen	Sojabohnen
Wein	Mais
Weizen	Weitere Futtermittel
Babyfood und weitere Getreidezubereitungen	Weizen
versch. Lebensmittelzubereitungen	Gemüse, Gemüsezubereitungen
Milch- und Molkenpulver	Rind- und Kalbsfleisch
Schokolade, Süswaren, Eiscreme	Mandeln
Pasta, Backwaren, Biskuits, Brot	Sojamehl
Gemüse- und Früchtezubereitungen	Schweinefleisch
Schweinefleisch	Baumwolle

2.2 Agrarpolitik

Alle Industrieländer – zunehmend auch die Schwellenländer – betreiben eine komplexe Agrarpolitik. Präsident Obama hat im Juli 2014 die Verabschiedung der neusten „Farm Bill“ mit „It’s like a Swiss Army knife“ kommentiert, ein Zitat, das nicht nur für die US-Agrarpolitik gültig ist. Tabelle 4 stellt den Versuch dar, wesentliche Merkmale der schweizerischen, europäischen und US-amerikanischen Agrarpolitiken gegenüberzustellen. Der Grenzschutz, ein wichtiger Pfeiler der Marktstützung, wird in einem besonderen Unterkapitel behandelt.

Tabelle 4: Summarische Angaben zur Agrarpolitik der Schweiz, der EU und der USA (Quellen: Schweizerischer Bundesrat 2013; GD AGRI EU-Kommission 2013; USDA 2014; USDA 2015; OECD 2015)

	Schweiz	EU	USA
<i>Bezeichnung</i>	Agrarpolitik	Gemeinsame Agrarpolitik GAP	Farm Act oder Farm Bill
<i>Oberziele</i>	Mit nachhaltiger, auf den Markt ausgerichteter Produktion Beitrag zur: <ul style="list-style-type: none"> • sicheren Versorgung • Erhaltung Lebensgrundlagen und Pflege Kulturlandschaft • dezentralen Besiedlung. 	Rentable Lebensmittelproduktion; nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz; ausgewogene räumliche Entwicklung.	Wettbewerbsfähige Produktion mit wachsendem Absatz; Ressourcen- und Naturschutz; Grüne Wirtschaft; Einkommenssicherung.
<i>Aktuelle Planungsperiode</i>	2014–2017	2014–2020	2014–2018
<i>Budget Mio. CHF/Jahr</i>	3'415 (nur Bund)	60'800 (nur EU)	83'500
<i>Ausgaben je ha LN (CHF)</i>	3'250	349	205
<i>Marktstützung (MS)</i>	Milchzulagen; Einzelkulturbeiträge; MS Viehwirtschaft, Eier u. Obst; Qualitäts- u. Absatzförderung; Schoggigesetz.	Säule I: Temporäre Intervention in den meisten Produktionssektoren; Krisenfonds; kulturspezifische Beiträge; Absatzförderung.	MS v.a. bei Milch, Zucker, Baumwolle; Exportmarketing.

	Schweiz	EU	USA
<i>Allg. Direktzahlungen (DZ)¹</i>	Versorgungssicherheits-, Kulturlandschafts- u. Übergangsbeiträge (ÖLN-Auflage für alle DZ).	Säule I: Einheitliche Flächenprämien (mit Ökologisierungsaufgabe und Zusatzzahlungen für Junglandwirte und Höfe in benachteiligten Gebieten).	Antizyklische DZ und Versicherungsprogramme für Ackerprodukte; Margenversicherung bei Milch.
<i>„Grüne“ Direktzahlungen</i>	Biodiversitäts-, Produktionssystem-, Landschaftsqualitäts- u. Ressourceneffizienzbeiträge.	Säule II: Agrarumwelt- u. Klimamassnahmen; biologischer Landbau.	Naturschutz; Ökomassnahmen (Wasser, Luft, Boden); Prämie für Biolandbau.
<i>Ländliche Entwicklung</i>	Investitionshilfen für gemeinsame Vorhaben; Projekte zur regionalen Entwicklung.	Säule II: Ländliche Entwicklung mit 6 Schwerpunkten ² .	Kredite und Subventionen für lokale Infrastrukturen; Innovationsförderung (v.a. grüne Wirtschaft und erneuerbare Energien).
<i>Investitionshilfen und Kredite</i>	Starthilfe; Strukturverbesserungen; soziale Begleitmassnahmen.	Starthilfe; Investitionsbeihilfen.	Starthilfe; Bürgschaft für Kleinbetriebe; Kreditversicherung.
<i>Besonderheiten</i>		Aufhebung Milchquoten 2015, Zuckerquoten 2017. Verzicht auf sämtliche Exportsubventionen ab 2012.	Interne Nahrungsmittelhilfe mit hohem Budget. 3% einkommensstarke Betriebe erhalten 30% des Budgets.

Zwischen der schweizerischen und der EU-Agrarpolitik gibt es viele Ähnlichkeiten, sowohl bei den Zielen (Multifunktionalität, Nachhaltigkeit) wie bei den Massnahmen. Auch die schrittweise Reform der Agrarpolitik hat in den letzten 20 Jahren einen ähnlichen Verlauf verfolgt. Die produktgebundene Stützung wurde stark zurückgefahren; parallel wurden die Mittel zu Gunsten entkoppelter Direktzahlungen umgelagert. Dieser Trend wird mit der Entwicklung der Ausgaben nach Massnahmenkategorien anschaulich illustriert (Abbildungen 2 und 3). Plakatativ kann man festhalten, dass die EU heute in Sachen Abbau der Marktstützung und Abschaffung der Exportsubventionen der Schweiz voraus ist, während die Schweiz die Ausrichtung der Direktzahlungen nach spezifischen Zielen systematischer umgesetzt hat. In der amerikanischen Agrarpolitik sind ähnliche Elemente wie in den europäischen Politiken zu finden, u.a. im Ökobereich, bei der ländlichen Entwicklung und den Investitionshilfen. Die Hauptausrichtung ist hingegen eine andere, indem einerseits die Einkommenssicherung für die Produzenten explizit im Zentrum steht und mit vielfältigen antizyklischen Zahlungen und Versicherungsprogrammen umgesetzt wird. Andererseits wird ein wesentlicher Teil des Budgets für die interne Nahrungsmittelhilfe eingesetzt; es werden also die ärmsten Konsumenten direkt unterstützt.

Die drei Politiken unterscheiden sich bei der Intensität der eingesetzten Budgetmittel stark. Auf den Einzelbetrieb oder auf die Flächeneinheit bezogen nimmt hier die Schweiz eine Spitzenposition ein.

¹ Die Unterteilung in allgemeine und ökologische Direktzahlungen entspricht dem Direktzahlungssystem der AP 2014–2017 nicht mehr und wird hier lediglich verwendet, um den Vergleich mit der EU- und US-Politik zu veranschaulichen. Bei den „grünen“ DZ handelt es sich in allen drei Ländern um freiwillige Programme.

² Wissenstransfer und Innovation; Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe; Förderung von Organisationen in der Nahrungsmittelkette; Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen; Ressourceneffizienz; soziale Eingliederung.

Klar muss der Indikator „Agrarbudget in CHF je ha landwirtschaftlicher Nutzfläche“ mit Vorsicht und differenziert interpretiert werden. Innerhalb der EU gibt es diesbezüglich grosse Unterschiede, welche geschichtlich, strukturell und mit unterschiedlichem Kosten- und Lebensstandardumfeld begründet sind. Von daher ist der Vergleich mit Österreich für die Schweiz sicher relevanter als mit der gesamten EU. Österreich hat ähnliche landwirtschaftliche Strukturen und z.T. ähnliche topografisch-klimatische Bedingungen wie die Schweiz und gehört zu den Hochpreisländern innerhalb der EU. Wenn sämtliche EU- und nationale Aufwendungen für die Landwirtschaft berücksichtigt werden, betragen die Ausgaben der Agrarpolitik in Österreich CHF 1'265 je ha LN, also knapp 40% des Schweizer Niveaus.

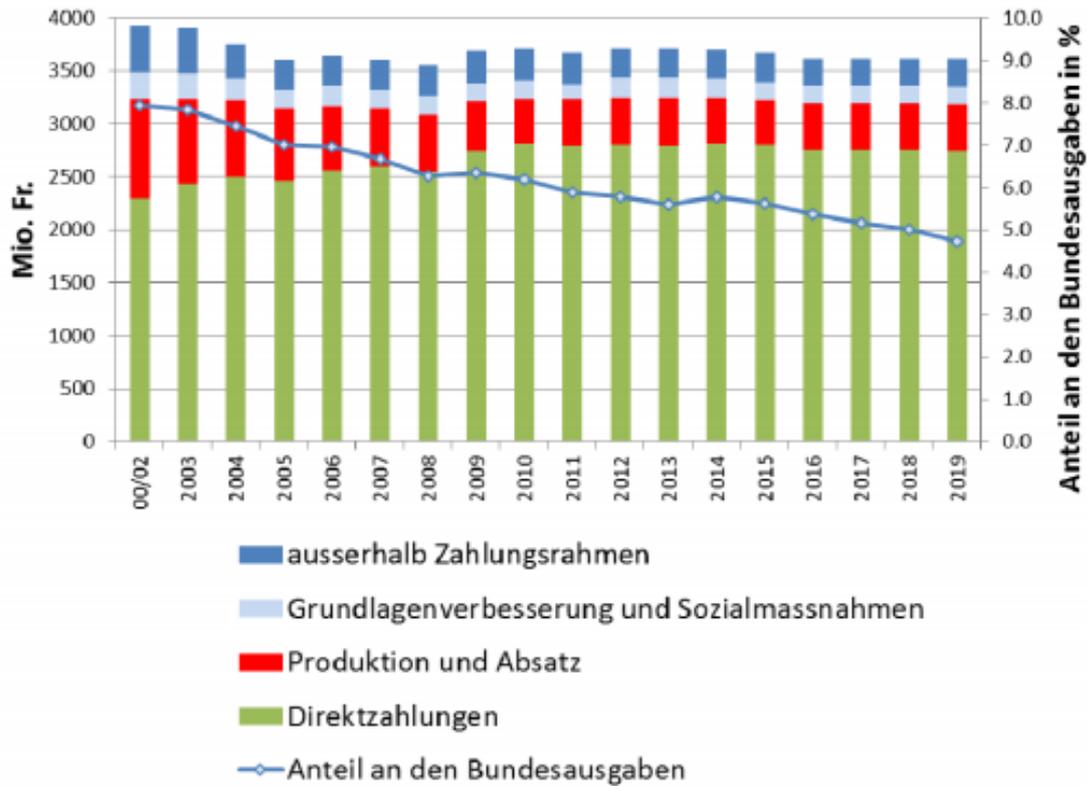


Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Landwirtschaft und Ernährung
(Quelle: Schweizerischer Bundesrat 2016)

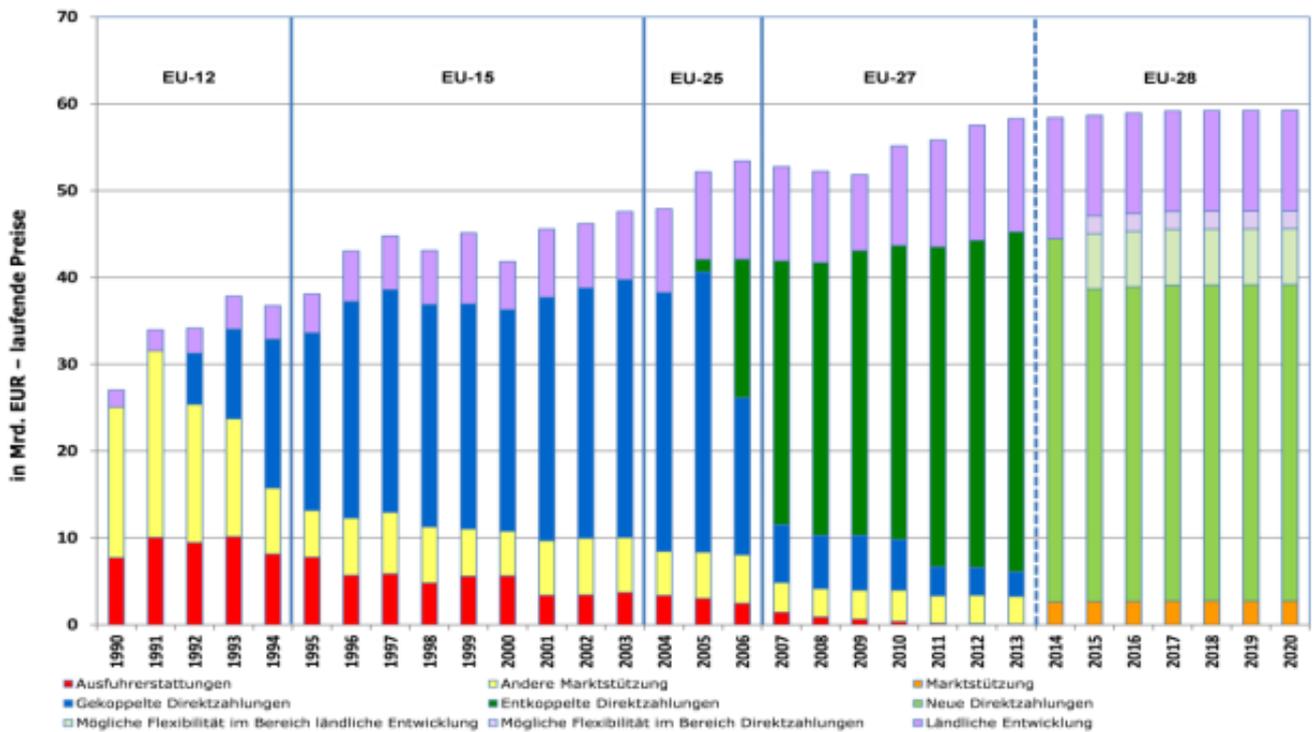


Abbildung 3: Ausgabenpfad der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach Kalenderjahr
(Quelle: Europäische Kommission 2013)

2.3 Grenzschutz

In Verbindung mit dem Thema Agrarmarkttöffnungen verdient der Grenzschutz zusätzliche Beachtung. Es handelt sich aus zwei Gründen um ein komplexes Gebiet. Bei vielen Agrarprodukten basiert der Grenzschutz auf Kontingents- d.h. Zweizollsystemen, von dem die durchschnittliche Wirkung nicht einfach zu ermitteln ist. Die Art und Weise, wie die Importkontingente bemessen und verteilt werden, spielen eine wichtige, aber oft intransparente Rolle. Auch die Vielzahl der präferenziellen Behandlungen basierend auf Freihandelsabkommen und Präferenzsystemen für Entwicklungsländer und für die ärmsten Entwicklungsländer tragen zur Komplexität bei. Eingehende Analysen des Grenzschutzes werden jeweils im Rahmen der „Trade Policy Reviews“ der WTO vorgenommen und publiziert.

Aus Einfachheitsgründen werden in Tabelle 5 nur einige Kennzahlen über die durchschnittlichen MFN³-Zölle dargestellt. Die Zölle für Industrieprodukte sind in den Industrieländern tief, in der Schweiz sogar halb so hoch wie in der EU oder den USA. Die Agrarzölle sind in den drei Ländern deutlich höher als die Zölle im Industriebereich, diejenigen der Schweiz (36.1%) dreimal höher als diejenigen der EU (12.2%), und in den USA (5.1%) nicht halb so hoch wie in der EU. Auffallend sind auch die Tarifspitzen im Schweizer Agrargrenzschutz: Bei 17% der Zolllinien beträgt der Zoll mehr als 50% des berechneten Warenwertes an der Grenze. Die effektive Zollbelastung der Importe ist jedoch erheblich tiefer, als es die nominalen Zolldurchschnitte andeuten, weil ein beträchtlicher Anteil innerhalb der Kontingente zu

³ MFN: Most Favoured Nation oder Meistbegünstigungsprinzip der WTO. Der tiefste Einfuhrzoll gilt für alle Handelspartner (und darf den bei der WTO notifizierten Ansatz nicht überschreiten). Unterschreitungen des MFN-Zolles sind im Rahmen von regionalen Freihandelsabkommen unter bestimmten Bedingungen zulässig.

tieferen Zöllen importiert wird und präferenzielle Nullzollimporte (wie Käse aus der EU) nicht berücksichtigt werden. Aber die Wirkung dieser Vereinfachungen ist für verschiedene Industrieländer ähnlich, so dass der Vergleich auf Stufe der angewandten MFN-Zölle aussagekräftig ist.

Tabelle 5: Durchschnittliche Zölle in der Schweiz, der EU und den USA (Quelle: WTO 2016)

2014	Schweiz		EU		USA	
	<i>Nicht-Agrar</i>	<i>Agrar</i>	<i>Nicht-Agrar</i>	<i>Agrar</i>	<i>Nicht-Agrar</i>	<i>Agrar</i>
<i>Produkte</i>						
<i>Durchschnittlicher Tarif, WTO-notifiziert</i>	2.2	46.1	3.9	12.5	3.3	4.8
<i>Durchschnittlicher Tarif, MFN-angewandt</i>	1.8	36.1	4.2	12.2	3.2	5.1
<i>% zollfreie Linien (angewandt)</i>	20.3	30.3	26.5	31.2	48.5	30.8
<i>% Linien mit Tarif > 15% (angewandt)</i>	0.9	27.8	1.6	24.2	2.5	5.6
<i>% Linien mit Tarif > 50% (angewandt)</i>	0.0	17.1	0.0	4.2	0.0	1.1

Definition der WTO-Kriterien:

Durchschnittlicher Tarif: Alle Angaben als Wertzölle oder Ad-valorem-Äquivalente, d.h. Zoll in % des Warenwertes; nicht gewichteter Durchschnitt.

WTO-notifiziert: Gemäss Verpflichtungsliste der Uruguay-Runde

MFN-angewandt: 2014 angewandt auf Importe aus allen Ländern, ausserhalb von Freihandelsabkommen und Präferenzsystemen.

2.4 Agrarstützung nach OECD-Methodologie

Die OECD analysiert jährlich systematisch die Agrarpolitiken ihrer Mitglieder und deren Wirkung (OECD, 2015). Sie publiziert zudem in unregelmässigem Abstand vertiefte Studien über die agrarpolitischen Entwicklungen in einzelnen Ländern, u.a. über die Schweiz (OECD, 2015a), die EU (OECD, 2011) und die USA (OECD, 2011a), und investiert auch viel Ressourcen in ein einzigartiges Agrarumwelt-Monitoring.

In Bezug auf die Thematik der vorliegenden Studie ist das aggregierte Stützungsmaß PSE (Producer Support Estimate) ein wertvoller Indikator. Tabelle 6 ermöglicht mit dem aktuellen Dreijahresdurchschnitt einen Vergleich der drei untersuchten Länder und auch einen Einblick über die Entwicklung in den letzten 15–20 Jahren. Der PSE kombiniert die Stützung über den Grenzschutz und über das staatliche Budget. Die Schweiz befindet sich bezüglich PSE mit den übrigen EFTA-Ländern, Japan und Südkorea in der Spitzengruppe, die sich deutlich vom OECD-Durchschnitt abhebt (Abbildung 4). Gemessen mit dieser OECD-Methode liegt die Agrarstützung in der Schweiz bei 55% des Produktionswertes, verglichen mit 19% in der EU und 8% in den USA. Reihenfolge und Proportionen sind mit den Angaben zum Budget und zum Grenzschutz weiter oben konsistent. Auch der OECD-Indikator zum Niveau der inländischen Produzentenpreise – verglichen mit dem Weltmarkt – ist auf der gleichen Linie wie die WTO-Analyse im Bereich des Grenzschutzes (siehe Kap. 2.3) und die Preisvergleiche des BLW (BLW 2015).

Tabelle 6: Produzentenstützung gemäss OECD in der Schweiz, der EU und den USA

(Quelle: OECD 2015)

Jahre	Schweiz		EU		USA	
	1995-97	2012-14	1995-97	2012-14	1995-97	2012-14
PSE (% des Produktionswertes)	68	55	34	19	12	8
% marktverzerrende Stützung am PSE	69	42	64	27	56	27
Produzenten-Weltmarktpreise	2.79	1.45	1.33	1.05	1.06	1.02
TSE-Anteil am BIP (%)	2.3	1.0	1.5	0.8	0.6	0.5

Definition der OECD-Kennzahlen

PSE: Producer Support Estimate: Gesamtwert der Bruttotransfers der Konsumenten und Steuerzahler an die Landwirte, unabhängig von Art, Ziele und Wirkung der Transfers; PSE enthält die Marktstützung mittels Grenzschutz und anderer Massnahmen, alle Budgetzahlungen und Steuerausfälle.

TSE: Total Support Estimate; entspricht einem „Netto-PSE“ nach Abzug der Budgeteinnahmen (hpts. Zolleinnahmen).

Verhältnis zwischen Produzentenpreisen und Weltmarktpreisen: Mass für die Verteuerung der Inlandprodukte gegenüber den Importen („farm gate“ und als Warenwert beim Zoll gemessen; nach Inlandkonsum gewichtet). Agrarprodukte sind in der Schweiz gemäss diesem Indikator 45% teurer als auf dem Weltmarkt.

Potenziell meist marktverzerrende Stützung: Grenzschutz, produktgebundene Stützungen und inputgebundene Stützungen ohne Produktionseinschränkung.

Der zeitliche Vergleich zeigt in der Schweiz, der EU und den USA ähnliche Tendenzen bei der Reduktion des PSE relativ zum Produktionswert auf, wobei der Rückgang in der EU verhältnismässig stärker ausgefallen ist als in der Schweiz und in den USA. Dies ist z.T. auf die Osterweiterung der EU zurückzuführen, welche nicht zu einem proportionalen Budgetwachstum für die gemeinsame Agrarpolitik geführt hat.

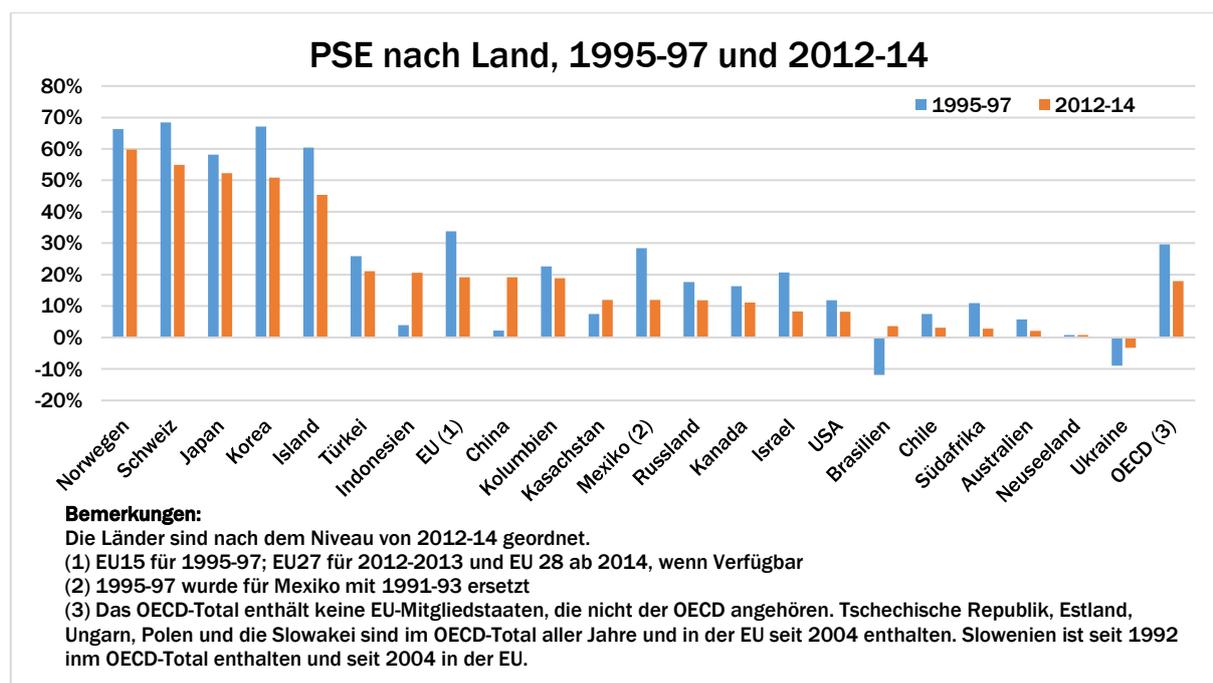


Abbildung 4: PSE in % des Produktionswertes, Vergleich aller OECD-Mitglieder (Quelle: OCD, 2015)

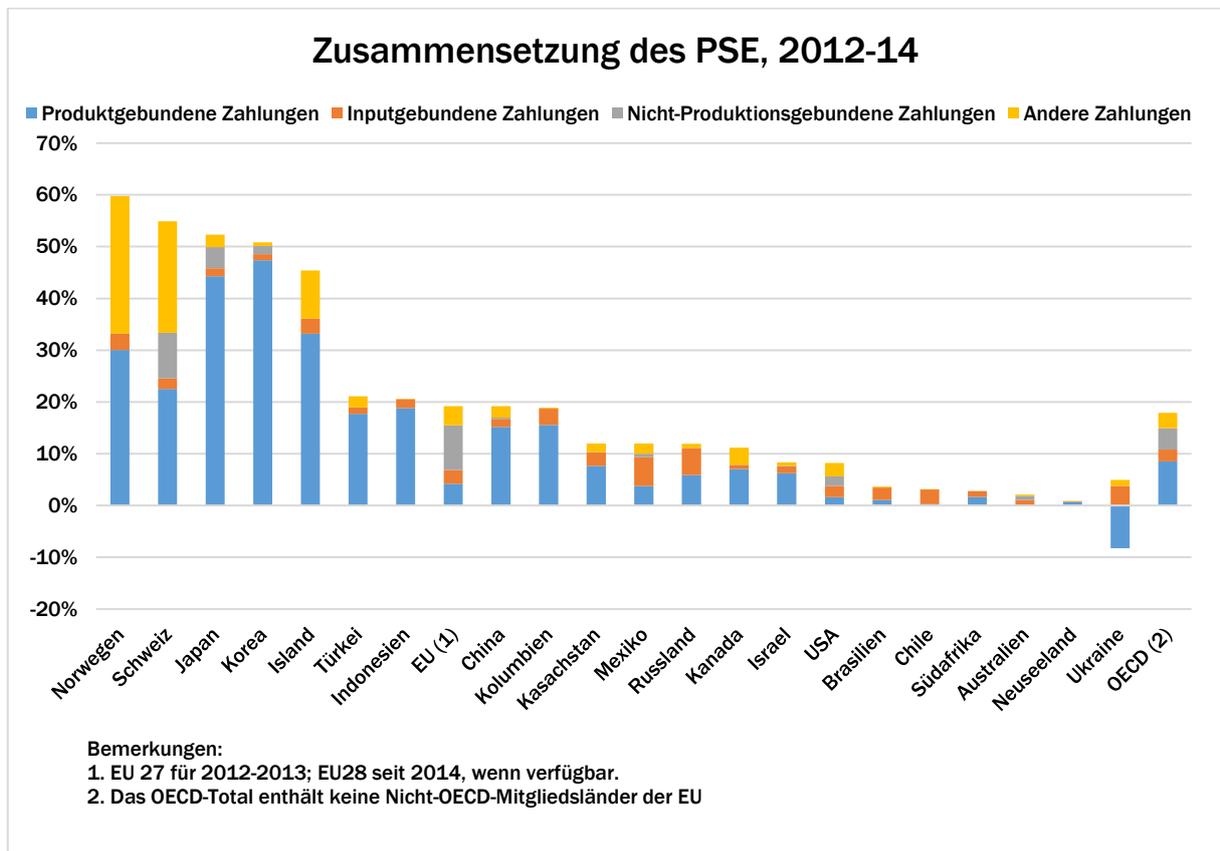


Abbildung 5: Zusammensetzung des PSE, Vergleich aller OECD-Mitglieder (Quelle: OECD, 2015)

Der PSE allein sagt wenig über die Zielerfüllung der Agrarpolitik aus. Von Interesse ist diesbezüglich dessen Zusammensetzung (Abbildung 5) sowie Wirkungsindikatoren. Der Anteil der marktverzerrenden Stützung ist in der Betrachtungsperiode stark zurückgegangen, liegt in der Schweiz aber nach wie vor höher als in der EU und den USA. Die OECD attestiert der Schweiz beträchtliche Fortschritte in der Reduktion der produktgebundenen Stützung und folglich in der Effizienz der Transfers an die Landwirte, sowie eine Pionierleistung mit der Einführung des ökologischen Leistungsnachweises und der ökologischen Direktzahlungen (OECD, 2015a). Auch die Agrarumweltindikatoren seien mit Ausnahme des Stickstoffüberschusses besser als im OECD-Mittel. Aus Sicht der OECD ist jedoch die schweizerische Agrarpolitik mit relativ hohen Kosten für die Konsumenten und die Steuerzahler verbunden, und sie bremst weitere Marktöffnungen und die Nutzung von Exportchancen durch die Nahrungsmittelindustrie.

Bezüglich US-Agrarpolitik empfahl die OECD 2011 eine Überprüfung der produktgebundenen Stützung und der antizyklischen Zahlungen, welche nur einzelne Kulturen begünstigen und eine Konzentration der Zahlungen auf die grössten Betriebe bewirken, sowie eine stärkere Fokussierung auf neue Prioritäten wie Klimawandel, Ernährungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit, und auf die Kosteneffizienz der verschiedenen Programme (OECD 2011a). Die 2014 Farm Act stellt keinen Bruch zu ihrer Vorgängerin dar. Die Unterstützung von Versicherungs- und Risikomanagementprogrammen wurde jedoch auf Kosten der fixen Direktzahlungen etwas gestärkt, was einen positiven Schritt in Richtung verstärkter Marktorientierung darstellt.

Zu den aktuellen Entwicklungen der GAP der EU kommentiert die OECD die Reduktion der marktverzerrenden Stützung, die Aufhebung der Milch- und Zuckerquoten, eine moderate

Umverteilung der Direktzahlungen zu Gunsten der Kleinbetriebe und die Budgetverschiebung zu Gunsten der Agrarumweltmassnahmen und der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) positiv. Sie ist weniger angetan von den vielen Ausnahmen bei den Ökologisierungsauflagen (Greening), von der national bestimmten Förderung einzelner Kulturen und von der extensiven Verwendung hoher Kontingentszölle und Schutzklauseln an der Grenze (OECD 2015).

3 Aktuelle Entwicklungen bei internationalen Marktöffnungen

Einleitend sollen die Bedeutung der Aussenwirtschaft für die Schweiz, die diesbezügliche Strategie des Bundes und deren Umsetzung beleuchtet werden. Der Fokus wird anschliessend auf die aktuellen Entwicklungen in der WTO und bei regionalen Handelsabkommen erweitert. Die Position der EU und der USA werden dabei speziell beachtet; jüngste Verhandlungsabschlüsse wie TPP (Transpazifische Partnerschaft) und CETA (Kanada–EU–Freihandel) sowie das aktuelle TTIP-Projekt werden näher unter die Lupe genommen, auch mit ihrer Relevanz für den Agrar- und Lebensmittelbereich. Weil Marktöffnungen meistens nicht gesondert für einen Wirtschaftssektor verhandelt und entschieden werden, sind für eine Analyse der Perspektiven der Ernährungswirtschaft fundierte Kenntnisse des allgemeinen Umfeldes und der sektoriellen und geopolitischen Abhängigkeiten sehr wichtig. Die wesentlichen Trends aus diesem Rundblick werden am Schluss in Form knapper Thesen zusammengefasst.

3.1 Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz

Die Schweiz gehört nach wie vor zu den Ländern mit dem weltweit höchsten Wohlstand nach verschiedenen Indikatoren. Sie verdankt dies einer offenen, international stark verflochtenen Volkswirtschaft (OECD 2015). Ein dauernd positiver Handelsbilanzsaldo, der leichte internationale Zugang zu den Produktionsfaktoren und die Spitzenposition bei Auslandsinvestitionen erklären – zusammen mit dem hohen Bildungsstand und dem flexiblen Arbeitsmarkt – den Erfolg der Schweizer Wirtschaft. Daraus kann die hervorragende Bedeutung der Aussenwirtschaftspolitik innerhalb der Wirtschaftspolitik der Schweiz abgeleitet werden.

Der Bundesrat hat 2004 eine umfassende **Aussenwirtschaftsstrategie** definiert, die heute noch gültig ist und auf drei Dimensionen aufbaut (Bundesrat 2005):

- I. Marktzugang im Ausland und internationales Regelwerk
- II. Binnenmarktpolitik in der Schweiz
- III. Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern

Eine Aufspaltung der Wirtschaftspolitik in rein aussenwirtschaftliche und rein binnenwirtschaftliche Bereiche macht für die Schweiz keinen Sinn. Bei der zweiten Dimension geht es hauptsächlich um die Standortattraktivität und um eine stärkere Öffnung gegenüber der internationalen Konkurrenz zwecks besserer Nutzung der internationalen Arbeitsteilung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Wettbewerbsintensität. Diese Dimension ist für die bis heute stark geschützte Land- und Ernährungswirtschaft besonders relevant.

Für die Verbesserung des Marktzuganges setzt der Bundesrat eine klare Priorisierung fest:

- a. **Multilaterale Abkommen im Rahmen der WTO:** Diskriminierungsfreie internationale Handelsabkommen mit einer möglichst grossen Anzahl von Ländern sind für die Schweiz die beste Form für die Öffnung der Märkte.
- b. **Vertiefung des Marktzuganges in der EU und EFTA:** Die EU und die EFTA-Staaten sind die wichtigsten wirtschaftlichen Partner der Schweiz. Der möglichst ungehinderte Zugang zum EU-Binnenmarkt ist von hoher Bedeutung.

- c. **Ausbau des Vertragsnetzes mit ausgewählten Partnern und Wirtschaftsräumen:** Es sind dies in erster Linie die aussereuropäischen OECD-Länder und die bedeutendsten Schwellenländer China, Indien, Brasilien und Russland.

Die Strategie bekräftigt auch das Streben nach umfassenden Abkommen, die nicht mehr nur auf den Warenverkehr fokussiert sind. Besonders relevant für eine moderne Volkswirtschaft sind u.a. der Handel mit Dienstleistungen, das öffentliche Beschaffungswesen, der Investitionsschutz, die Arbeitskräftemobilität, der Schutz des Geistigen Eigentums, der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse und gemeinsame Regeln in horizontalen Politikbereichen wie Wettbewerb, Besteuerung, Gesellschaftsrecht, aber auch Umwelt und Nachhaltigkeit.

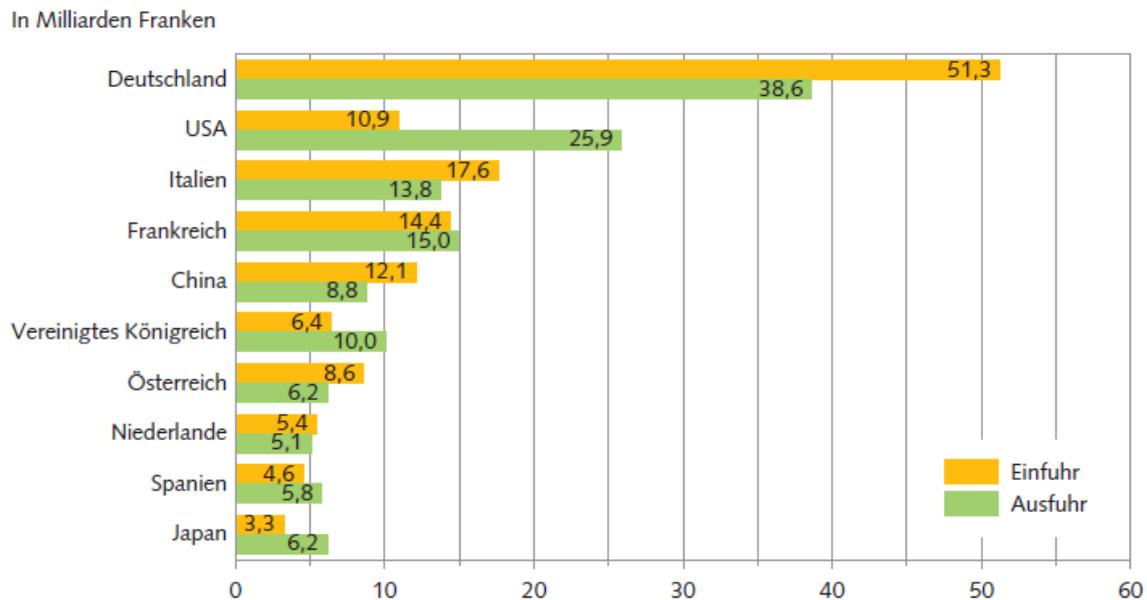
Die Aussenwirtschaftsstrategie und deren Priorisierung für die Verbesserung des Marktzuganges werden regelmässig überprüft, sind aber bis heute unverändert gültig. Über die konkreten Fortschritte entlang dieser Strategie wird weiter unten berichtet. Es ist hier wichtig hervorzuheben, dass sich die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz trotz tief greifender Änderungen der Kräfteverhältnisse in der Weltwirtschaft und vor dem Hintergrund der Finanzkrise weiterhin nach den gleichen Grundsätzen orientiert (Bundesrat 2012).

Tabelle 7: Wichtige Kennzahlen aus der Aussenhandelsstatistik der Schweiz (Quelle: EZV 2015 – Schweizerische Aussenhandelsstatistik)

		Einfuhr	Ausfuhr	Saldo	Saldo %
	<i>Total</i>	<i>Mio. CHF</i>			
	<i>2004</i>	136'987	146'312	9'326	<i>6.8%</i>
	<i>2014</i>	178'605	208'357	29'752	<i>16.7%</i>
	<i>Veränderung</i>	<i>30.4%</i>	<i>42.4%</i>	<i>219.0%</i>	
Verteilung nach Wirtschaftsräumen (in %)					
EU	<i>2004</i>	80.9	63.0		
	<i>2014</i>	66.1	45.0		
Nordamerika	<i>2004</i>	5.5	11.6		
	<i>2014</i>	8.3	11.3		
Asien	<i>2004</i>	8.5	17.2		
	<i>2014</i>	14.4	35.5		
Übrige Länder	<i>2004</i>	5.1	8.2		
	<i>2014</i>	11.2	8.2		

Die **Bedeutung des Aussenhandels** für die Schweiz kann mit zwei Indikatoren illustriert werden: Die Exportquote betrug 2014 32.2% des BIP und der Aussenhandel (Summe der Ein- und Ausfuhren) CHF 47'650 pro Einwohner (EZV 2015). Aus Tabelle 7 und Abbildung 6 ist ersichtlich, dass die Zunahme des Aussenhandels im letzten Jahrzehnt stark war und die Verdreifachung des positiven Aussenhandelsaldos massgebend zum wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz beitrug. Die EU bleibt trotz prozentualem Rückgang am gesamten Handelsvolumen der wichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz; aus Nordamerika (USA und Kanada) haben vor allem die Importe zugenommen. Das global festzustellende Wachstum der Schwellenländer insbesondere im asiatischen Raum reflektiert sich auch in der Schweizer Aussenhandelsstatistik mit starken ein- wie ausfuhrseitigen Zunahmen. Trotz Lohngefälle ist es

der Schweiz bis jetzt gelungen, die Exporte in diesen Raum und den positiven Handelssaldo auszubauen; ein Zeichen, dass die Spezialisierung in hochwertigen Segmenten und die offensive Erschließung neuer Märkte erfolgreich sind.



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung – Schweizerische Aussenhandelsstatistik

© BFS, Neuchâtel 2015

Abbildung 6: Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz 2014 (Quelle: EZV 2015).

Zur **Umsetzung der Aussenwirtschaftsstrategie** im Bereich Verbesserung des Marktzuganges kann über die letzten 10 Jahre eine knappe Bilanz gezogen werden. Die Entwicklungen in der Welthandelsorganisation werden im nachfolgenden Unterkapitel beschrieben. Die europäische Wirtschaftsintegration der Schweiz ist mit einem starken Aufwärtstrend zu Beginn des Jahrzehntes gefolgt von einer zunehmenden Unsicherheit gegen Ende der Beobachtungsperiode zu charakterisieren. Die erfolgreiche Umsetzung der Bilateralen I sowie der Abschluss und die Umsetzung der Bilateralen II haben viel zum Aufschwung der Schweizer Wirtschaft in dieser Periode beigetragen. Der anschliessende Versuch, neue sektorielle Marktzugangsabkommen abzuschliessen und bestehende weiter zu entwickeln war hingegen weitgehend erfolglos. Die Gründe dafür waren einerseits innenpolitisch, bspw. ablehnende Haltung des Parlaments gegenüber einem Freihandel mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich und allgemein zunehmende EU-Skepsis. Andererseits fordert Brüssel eine horizontale institutionelle Lösung für die bilateralen Abkommen⁴. Die Annahme des neuen Artikels 121a der Bundesverfassung über die Zuwanderung in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 hat zu grossen Unsicherheiten über den Fortbestand der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU geführt. Zurzeit ist weder in den Verhandlungen im institutionellen Bereich noch in der Exploration über allfällige Anpassungen oder neue Interpretationsklauseln des Abkommens über die Personenfreizügigkeit (FZA) ein Durchbruch absehbar.

⁴ Gegenstand der seit 2014 laufenden Verhandlungen sind für alle Marktzugangsabkommen gültige Bestimmungen zur Rechtsanpassung (Übernahme von Entwicklungen des EU-Acquis), Überwachung der Anwendung, homogene Auslegung (Rechtsprechung) und zwischenstaatlicher Streitbeilegung.

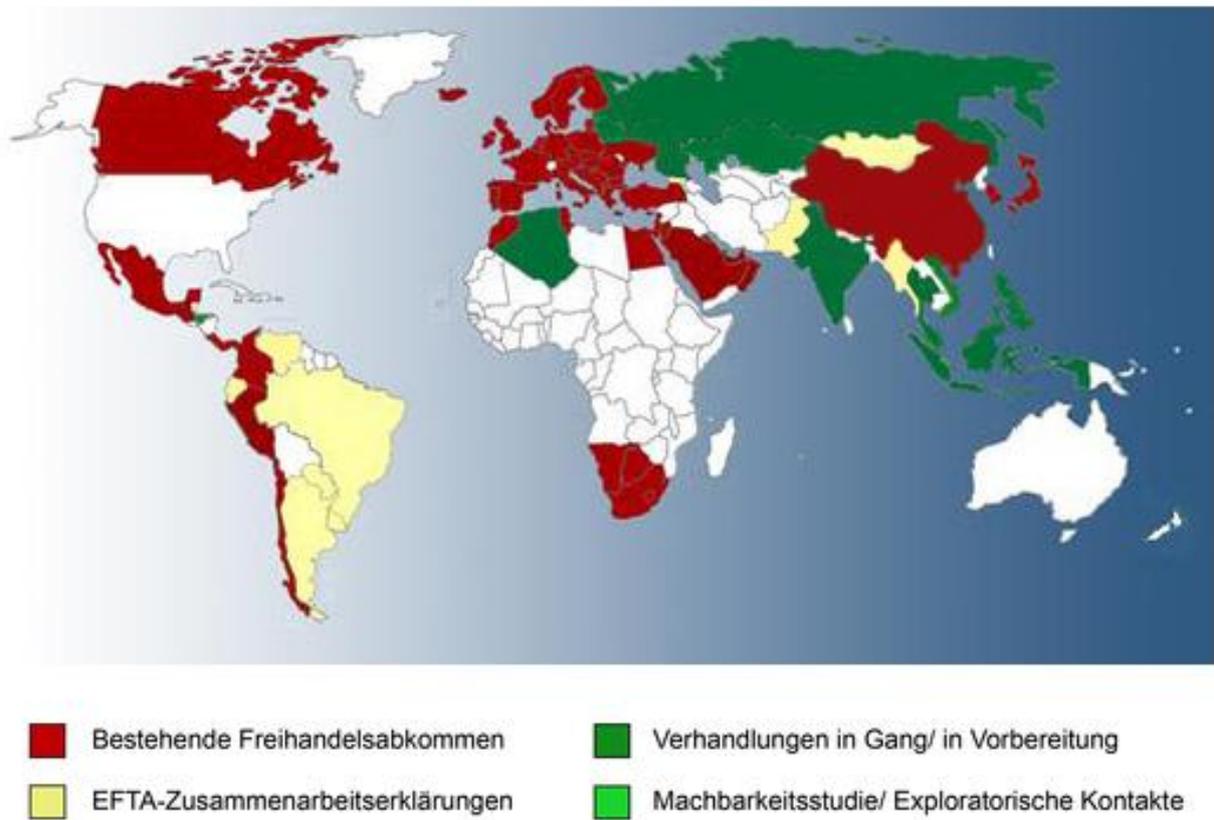


Abbildung 7: Die Entwicklung des Netzes von Freihandelsabkommen der Schweiz
(Quelle: Seco 2016)

Die Erweiterung des Netzes von Freihandelsabkommen (Abbildung 7) insbesondere auf wachstumsstarke Schwellenländer entspricht der dritten Priorität in der Strategie, hat jedoch auf Grund der neuen globalen Wirtschaftsdynamik und vor der unsicheren Aussichten für den EU-Raum und unsere Beziehungen zur EU stark an Bedeutung zugenommen (Bundesrat 2015).

Auch in diesem Bereich teilt sich die Bilanz zwischen einer schnellen Wachstumsphase einerseits und aktuellen Bremsspuren andererseits auf. Die EFTA hat im letzten Jahrzehnt Freihandelsverhandlungen mit der Republik Korea, der südafrikanischen Zollunion, Peru, Kolumbien, Hong Kong, dem Kooperationsrat der arabischen Golfstaaten GCC, Bosnien, Panama, Costa Rica und Guatemala, sowie im April 2016 mit den Philippinen erfolgreich abgeschlossen. Auch konnte der lang vorher verhandelte Vertrag mit Kanada in Kraft gesetzt werden. Entgegen früherer Gepflogenheiten wurden Verhandlungen von der EFTA nicht nur nach der EU, im Sinne eines Nachvollzugs und der Diskriminierungsvermeidung, sondern auch auf eigene Initiative und antizipierend aufgenommen. Als wichtige Erfolge mit Pioniercharakter sind zudem die rein bilateralen Abkommen der Schweiz mit Japan und China zu bezeichnen. Die Fortführung dieser Bestrebungen auf die wichtigsten Schwellenländer (die sogenannten BRICS, d.h. Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) sowie auf den gesamten asiatischen Raum spürt im Moment jedoch Gegenwind. Mit Indien sind die Verhandlungen versandet, ein neuer Anlauf soll demnächst genommen werden, mit Russland und seinen Partnern mussten sie aus politischen Gründen sistiert werden, mit Indonesien und Thailand sind kaum Fortschritte zu verzeichnen. Für den Mercosur⁵

⁵ Gemeinsamer Markt Südamerikas; Mitglieder sind Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela.

und damit auch für Brasilien haben Verhandlungen mit der EU eine klare Priorität; mit der EFTA hat man sich bis anhin nur zu einer vagen Zusammenarbeitserklärung bewegt.

Die Erschwernisse und Verlangsamung der Freihandelsverhandlungen haben vielseitige Erklärungen. Die zerbrechliche globale Wirtschaftskonjunktur seit der Finanzkrise und einzelne innenpolitischen Ereignisse dämpfen die Begeisterung für solche Verhandlungen teilweise. Die Schweiz und die EFTA sind zudem für grosse Wirtschaftsmächte auf Grund der betroffenen Handelsvolumen nicht besonders prioritäre Verhandlungspartner, umso mehr wenn der aktuelle Trend in Richtung grosser regionaler Abkommen zeigt (siehe Kap. 3.3 unten).

3.2 Welthandelsorganisation WTO

Die acht GATT-Runden der Nachkriegszeit und die Etablierung der Welthandelsorganisation WTO nach dem Abschluss der Uruguay-Runde im Jahr 1995 sind wichtige Meilensteine der Weltwirtschaftsordnung. Ein Netz von multilateralen Abkommen setzt die Standards für den Welthandel, der bis zur Finanzkrise rasant gewachsen ist und nach wie vor den Motor der globalen Konjunktur bildet. Für mittlere und kleinere Volkswirtschaften, die nicht über die Macht zur Durchsetzung internationaler Standards („standard setting power“) verfügen, sowie für alle Entwicklungsländer sind breit abgestützte und durchsetzbare multilaterale Handelsbestimmungen lebenswichtig. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist ein gut funktionierendes multilaterales Regelwerk für alle, auch marktmächtige Länder von Vorteil, weil es die bestmögliche Ausnützung der Wohlfahrtseffekte des internationalen Handels ermöglicht. Zum Spannungsfeld zwischen Bilateralismus bzw. Regionalismus und Multilateralismus liegen mittlerweile reichliche Studien vor, darunter bspw. die Arbeiten von Richard Senti (2013) und des Weltwirtschaftsforums (WEF 2014). Ökonomisch gilt, dass Bilateralismus nur unter bestimmten Auflagen eine multilaterale Marktöffnung ergänzt und unterstützt. Weil die Politik sich nicht nur nach ökonomischen Grundsätzen orientiert, gibt es andere Motive, die den Bilateralismus zeitweise zur bevorzugten Option machen.

Die WTO funktioniert als **Organisation des Welthandels** recht gut. Ihre Rollen beim Management der bestehenden multilateralen Verträge, Monitoring der Handelspolitiken, Streitbeilegung zwischen Handelspartner und Kapazitätsaufbau in den Entwicklungsländern übt sie erfolgreich aus. Dass die WTO weiterhin wichtig und attraktiv ist, beweist auch der Beitritt 33 weiterer Mitglieder seit ihrer Gründung. Als Forum für Verhandlung neuer Abkommen ist die Bilanz der WTO jedoch durchzogen. Das Schicksal der 2001 lancierten Doha-Runde ist weiterhin ungewiss. Es wird hier auf die Schilderung der Episoden der Doha-Runde verzichtet, welche umfassend dokumentiert sind (Original-Dokumentation der WTO (2016) sowie zahlreiche analytische Studien), und nur auf einige Elemente hingewiesen, die für die vorliegende Studie relevant sind.

Die „**Doha Development Agenda**“ von 2001 ist das bisher umfassendste und höchst ambitionierte Arbeitsprogramm für multilaterale Handelsverhandlungen. Die Ausrichtung als Entwicklungsagenda hebt den Rahmen von herkömmlichen merkantilen Unterhandlungen ab, macht die Konsensfindung jedoch umso schwieriger. Der Agrarbereich steht zuoberst auf der Agenda, weil er für viele als der unbefriedigende Teil der Uruguay Runde gilt und in der Entwicklungsperspektive einen besonderen Stellenwert innehat. Im Agrarbereich werden eine markante Verbesserung des Marktzuganges, eine substanzielle

Reduktion der internen Stützung und die Abschaffung der Exportsubventionen und anderer Instrumente mit gleicher Wirkung angestrebt. Das Arbeitsprogramm umfasst u.a. auch die Dienstleistungen, den Marktzugang für Industrieprodukte, verschiedene Themen im Bereich des geistigen Eigentums, die Handelserleichterung (Zollverfahren), Handel und Umwelt und zahlreiche für ärmste Entwicklungsländer relevante Verhandlungsgegenstände.

Die Schlusserklärung der 10. WTO-Ministerkonferenz vom Dezember 2015 in Nairobi zeigt die Uneinigkeit der Mitglieder, was den Abschluss der „Doha Development Agenda“ betrifft. Es war in Nairobi – zum ersten Mal auf diesem Niveau und mit einer solchen Deutlichkeit – nicht mehr möglich, einen Abschluss des gesamten Paketes gemäss Arbeitsprogramm von 2001 als gemeinsames Ziel zu erklären. Gewichtige Partner innerhalb der OECD-Länder sind der Auffassung, dass multilaterale Verhandlungen nur mit neuen Ansätzen zu sinnvollen Ergebnissen führen können. Hinter dieser diplomatischen Floskel gibt es zwei harte Feststellungen. Einerseits zeigen 14 Jahre lange Bemühungen auf, dass die Schlüsselbestimmung der Doha-Deklaration, das „single undertaking“, welches den zeitgleichen und in Form eines Rechtsstückes bindenden Abschluss vorschreibt, ausser Reichweite steht. Andererseits entspricht das Konzept von 2001, wonach die Entwicklungsländer von weiteren Liberalisierungsschritten weitgehend verschont bleiben sollen, nicht mehr den aktuellen Kräfteverhältnissen der Weltwirtschaft. Im Auge der Industrieländer sollen aufstrebende Volkswirtschaften wie China, Indien und Brasilien auch ihre eigenen Märkte breiter öffnen und ihre Stützungspolitiken straffer disziplinieren. Die gesamte Differenzierung zwischen entwickelten und Entwicklungsländern ist revisionsbedürftig. Ausserdem erschweren neue Forderungen einzelner Länder das ohnehin komplexe Verhandlungsprogramm zusätzlich, wie bspw. der von Indien verlangte zusätzliche Spielraum für die öffentliche Lagerhaltung von Agrarprodukten zugunsten der Ernährungssicherheit.

Trotz dieses wahrscheinlich noch lange andauernden Streites im Kern der Sache sollen wichtige Errungenschaften der Doha-Runde nicht aus den Augen verloren werden. Aus dem Rahmenabkommen von 2004 und den Modalitätsverhandlungen bis 2009 liegt sehr viel Substanz vor, die weiterhin als Referenz gilt. An den **Ministerkonferenzen von Bali 2013 und Nairobi 2015** ist man pragmatisch dazu übergegangen, kleine Pakete abzuschliessen, was nicht herunterzuspielen ist, wenn man an die Komplexität und Tragweite des Abkommens über Handelserleichterung von 2013 denkt. Im Agrarbereich wurden 2013 neben dem Beschluss über Lagerhaltung die Modalitäten zur Zollkontingentsbewirtschaftung rechtlich bindend ergänzt und die Absichten zur Beseitigung der Exportsubventionen bekräftigt. 2015 wurde verbindlich beschlossen, die Exportsubventionen für Agrarprodukte definitiv abzuschaffen. Dieser Beschluss verzichtet auf gleichwertige Disziplinen bei anderen Instrumenten des Exportwettbewerbes, beinhaltet jedoch eine Erleichterung für die Schweiz, welche die Schoggigesetz-Exportsubventionen ausser bei Ausfuhren in ärmste Entwicklungsländer weitere 5 Jahre auszahlen darf. Die Teilbeschlüsse von 2013 und 2015 sind wörtliche Ausschnitte aus den Modalitäten von 2008–2009.

Aus dem Ergebnis der beiden letzten Ministerkonferenzen der WTO sind für das Thema der vorliegenden Studie folgende relevanten Schlüsse zu ziehen:

- Die WTO ist ohne offizielle Aufgabe der Doha Entwicklungsagenda zu einer Politik der kleinen Schritte übergegangen; ob sie in absehbarer Zeit den Weg zurück zu grossen Paketen findet, ist völlig offen.
- Für die einzelnen Kapitel, bei denen Teilabschlüsse möglich sind, gilt die bis 2009 erarbeitete Substanz weiterhin.
- Für die Schweiz wie für andere Mitglieder gelten bis 2009 gemachte Zugeständnisse (auch bedingte) uneingeschränkt weiter. In anderen Worten, als die Abschaffung der Exportsubventionen politisch reif wurde, konnte die Schweiz ihre frühere Zusage nicht zurücknehmen, auch wenn kein vollständiger Parallelismus beachtet wurde und der Beschluss nicht unter der Prämisse des „single undertaking“ zustande kam.

Eine Alternative zu den hier beschriebenen „kleinen Schritten“ bietet im Rahmen der WTO der plurilaterale Ansatz. Im Kontrast zum multilateralen Ansatz, bei dem alle Mitglieder an einer Verhandlung teilnehmen und ein Abkommen nur unter Konsens zustande kommt (Vetorecht jedes einzelnen Mitglieds), können sich nur die an einem Thema interessierten Mitglieder an den Verhandlungstisch setzen und ein Abkommen abschliessen, das aber nachträglich anderen Mitgliedern offen bleibt. Typisches Beispiel dazu ist das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. In Nairobi wurde der Abschluss des Abkommens über Informationstechnologie gefeiert, an dem sich 53 Mitglieder beteiligten. Es ist der bedeutendste Zollabbauschritt seit der Uruguay-Runde, indem Nullzoll für 201 neue Produkte vereinbart wurde, die etwa 10% des Welthandelsumsatzes ausmachen und bei denen die Vertragsparteien 90% des Handels abdecken. In den drei Hauptpfeilern der WTO (GATT, GATS und TRIPS⁶) ist eine plurilaterale Weiterentwicklung jedoch schwerer vorstellbar, weil sie multilateral entstanden sind und die Bewahrung der grossen Gleichgewichte zwischen Landwirtschaft und Industrie einerseits, Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern andererseits hochsensibel ist. Ausnahmen bleiben jedoch immer möglich, wie das Beispiel der TiSA-Verhandlungen⁷ zeigt.

Die Art und die Schärfe der in den **Modalitäten von 2008** (WTO 2008) skizzierten Verpflichtungen sind ein wichtiger Massstab für künftige Konzessionen in WTO-Abkommen aber auch in bilateralen und regionalen Handelsabkommen. Was heisst es für die Schweiz im Agrar- und Lebensmittelbereich konkret? Beim **Exportwettbewerb** ist mit dem Beschluss von Nairobi jegliche Diskussion über die Exportsubventionen abgeschlossen. Das von den Ökonomen als schädlich eingestufte Instrument gehört der Vergangenheit an, auch wenn die Schweizer Politik dafür immer gute Sonderfall-Begründungen gefunden hat. Anhand dieses Beispiels wird es deutlich, dass WTO- und bilaterale Freihandelsverhandlungen kommunizierende Gefässe sind. In mehreren bestehenden Abkommen (u.a. mit Südafrika, Kanada, Japan) und in den meisten aktuellen Freihandelsverhandlungen stellte der Verzicht auf Exportsubventionen eine Voraussetzung für Marktzugangszugeständnisse dar, dies lange vor dem Nairobi-Beschluss.

⁶ GATT : Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen ; GATS : Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen ; TRIPS : Abkommen über handelsrelevante Aspekte der Rechte des Geistigen Eigentums.

⁷ Trade in Services Agreement, plurilaterale Verhandlung von 23 WTO-Mitgliedern (darunter die Schweiz) über einen erweiterten Marktzugang für Dienstleistungen auf GATS-Basis.

Im Pfeiler der **internen Stützung** sehen die Modalitäten von 2008 für die Schweiz eine Reduktion der Marktstützung von 60 % vor. Dank der mit den Agrarpolitiken 2007 und 2011 erfolgten Umlagerung in entkoppelte Direktzahlungen ist eine solche Verpflichtung ohne weiteres verkraftbar, auch mit der unausweichlichen Einstufung der Verkäsungszulage als produktgebundene Stützung. In diesem Zusammenhang würden auch technische Gegebenheiten der Schweiz bei der Umsetzung dieser Verpflichtung entgegenkommen: einerseits die bis jetzt herangezogenen, „alten“ Referenzwerte von 1995–2000 und andererseits die Notifikation der Marktstützung mittels der Budgetmethode. Formelle Konzessionen im Bereich der internen Massnahmen gehören in der Regel nicht in bilateralen Handelsverträgen. Das im internationalen Vergleich nach wie vor hohe Niveau der Schweizer Marktstützung im Agrarbereich wird jedoch von Verhandlungspartnern als Hindernis für eine breite Marktöffnung angesehen. Zudem dürfte beim Ablösungsprozess des Schoggigesetzes ein rein „kosmetischer“ Wechsel von Export- in produktgebundene Subventionen im multilateralen wie im bilateralen Kontext Fragen aufwerfen.

Eine viel direktere und folgeschwere Rolle dürfte den 2008 angedachten Verpflichtungen beim **Marktzugang** zukommen. Sei es im Rahmen künftiger WTO-Verhandlungen oder bei wichtigen bilateralen Projekten sind der 70-prozentige Abbau der hohen Schweizer Agrarzölle und deren Deckelung auf 100% (bei schonender Behandlung einiger sensiblen Produkte) eine wichtige Referenz. Pointiert formuliert dürfte ein solcher Grenzschutzabbau den Mindest-Eintrittspreis darstellen, wenn die Schweiz an Freihandelsräumen mit den USA oder dem Mercosur teilhaben will. Die Abschaffung des Schoggigesetzes zeigt, wie schnell, was innenpolitisch lange als Tabu hochstilisiert wird, je nach Umständen obsolet werden kann.

3.3 Regionale Freihandels- und Integrationsabkommen

Der Begriff „**regionale Abkommen**“ umfasst gemäss WTO-Terminologie sowohl bilaterale (zwischen zwei Staaten) wie regionale Abkommen i.e.S., welche von drei und mehr Staaten abgeschlossen werden. In Freihandels- und Integrationsabkommen treffen die Partner gegenseitige Vereinbarungen über den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und/oder Dienstleistungen oder die Vergemeinschaftung ihrer Binnenwirtschaft. Senti (2013) bietet zu den einzelnen Typen von Abkommen eine ausführliche begriffliche Abgrenzung. Die WTO-Mitglieder sind verpflichtet, ihre regionalen Handelsabkommen dem WTO-Sekretariat zu melden. Im „GATT-Zeitalter“ 1948 bis 1994 wurden 124 regionale Handelsabkommen und seit der Gründung der WTO in 1995 mehr als 400 Verträge im Bereich Handel mit Gütern und/oder Dienstleistungen zusätzlich notifiziert (WTO 2016b).

Der Trend zugunsten regionaler Abkommen geht ungebrochen weiter. Zahlreiche Länder sind aktuell in Freihandelsverhandlungen involviert. Zu den nach wie vor wichtigen rein bilateralen Verhandlungen kommen grössere regionale Projekte (sog. „Mega-regionals“ (WEF 2014) hinzu, bspw. im asiatisch-pazifischen Raum mit dem Trans-Pacific Partnership (TPP), in Asien mit dem Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement RCEP der ASEAN⁸, im atlantischen Raum mit dem Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership TTIP oder mit der Vertiefung und Erweiterung der Pazifischen Allianz⁹. Vielfältige Faktoren erklären diesen Trend, u.a. die wachsende Bedeutung des internationalen

⁸ Verband südasiatischer Länder, bestehend aus Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

⁹ Seit 2011 bestehend aus Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru.

Handels und vernetzter Wertschöpfungsketten, die Vorteile grösserer Wirtschaftsräume mit tieferen Zollschränken, die mangelnden Fortschritte der Doha-Runde und politisch-strategische Überlegungen. Für die Vielfalt und Komplexität der regionalen Handelsabkommen und ihrer Wechselwirkungen hat sich das Bild einer Spaghetti-Schüssel eingebürgert. Mit diesem Bild ist die Vorstellung verbunden, dass sich die Multilateralisierung der Regeln unter der Obhut der WTO früher oder später zur Verminderung der Komplexität aufzwingen wird. Auch die grossen regionalen Freihandelsprojekte haben bereits das Potenzial, gemeinsame Regeln in zahlreichen Ländern durchzusetzen.

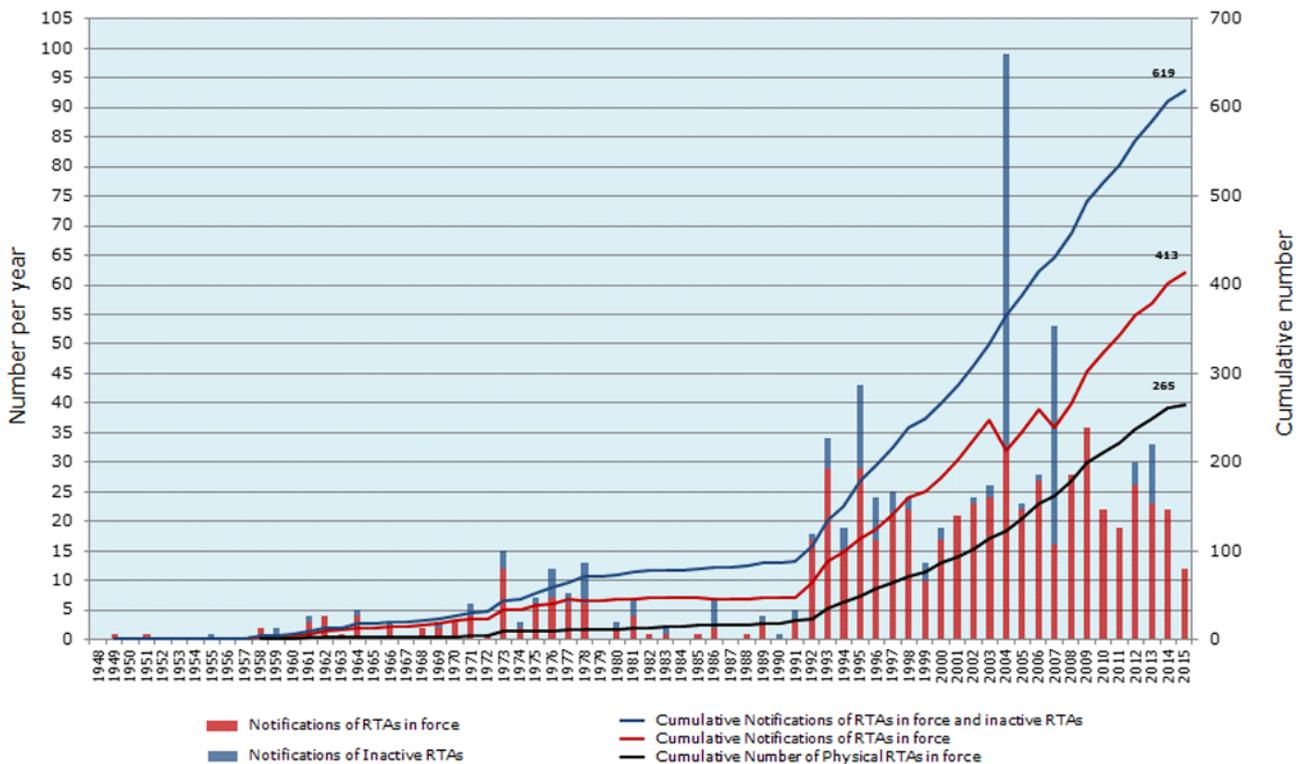


Abbildung 8: Dem GATT und der WTO notifizierte regionale Handelsabkommen 1948 bis 2015 (WTO 2016b)

Um die Integrationswirkung der regionalen Abkommen einzuschätzen, bedarf es einer vertieften Analyse. Die zahlenmässige Entwicklung der Verträge allein sagt ausser als Gradmesser politischer Aktivität wenig aus. Es gilt, die Grösse der involvierten Märkte und Handelsflüsse sowie die effektiv umgesetzten Zollreduktionen in Betracht zu ziehen. Es sei hier stellvertretend für zahlreiche Studien auf die Analyse von Senti (2013) hingewiesen. Auch können tiefgreifende Integrationsvorhaben die Anzahl Handelsabkommen reduzieren. Im Zuge der EU-Erweiterung von 15 auf 25 Mitglieder sind beispielsweise 2004 65 regionale Verträge der Beitrittskandidaten mit Drittpartnern in bereits bestehende EU-Verträge eingeflossen, dies ohne Reduktion des präferenziellen Handels.

Neben der zahlenmässigen Entwicklung der regionalen Handelsabkommen und deren quantitativ messbarer Wirkung ist der Trend zu umfassenderen Regelwerken wesentlich. Moderne Handelsabkommen bezwecken meistens nicht nur den Zollabbau beim Warenverkehr sondern auch die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse, die Verbesserung des Marktzuganges für Dienstleistungen, Rechtssicherheit bei grenzüberschreitenden Investitionen, die Mobilität von Arbeitskräften, den Schutz

des Geistigen Eigentums über das TRIPS-Niveau hinaus, etc. Diese breite thematische Abdeckung entspricht den Bedürfnissen einer auf internationale Wertschöpfungsketten aufbauenden Wirtschaft. Das effiziente Betreiben internationaler Wertschöpfungsketten verlangt nach konsistenten und international harmonisierten Regelungen im Verbund „Handel–Investitionen–Dienstleistungen–Geistiges Eigentum“ (Baldwin 2012). In neueren Abkommen werden auch oft eine Koordination oder Mindestgarantien in Bereichen wie Arbeitsrechte, Umwelt, Wettbewerb, Steuern oder Korruptionsbekämpfung angestrebt. Regionale Integrationsräume und politikulturelle Nähe der Verhandlungspartner ermöglichen es, in solchen Bereichen weitergehende Bestimmungen als im Rahmen der WTO zu treffen. Der Vergleich der aussenwirtschaftlichen Vernetzung einzelner Länder mittels Freihandelsabkommen kann sich nicht auf eine Aufzählung von Verträgen beschränken, sondern bedarf einer vertieften Substanz- und Qualitätsanalyse.

3.4 Aussenwirtschaftspolitik der EU

Wegen der engen wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz mit der EU ist es angebracht, die handelspolitische Situation und die Projekte der EU unter die Lupe zu nehmen. Handelspolitik ist ausschliessliche Kompetenz der Union. Die EU hat kürzlich ihre Aussenwirtschaftsstrategie neu formuliert (European Commission 2015). Ausgehend davon, dass bald 90% der weltweiten Nachfrage ausserhalb der EU generiert werden, räumt sie der Verbesserung des Marktzuganges mittels Freihandelsabkommen die oberste Priorität ein. Wenn alle laufenden Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden, ist mit einer Zunahme des BIP um 2.2% und mit 2.2 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen in der EU zu rechnen. Die neue Strategie passt die geographischen und inhaltlichen Ziele der Freihandelsverhandlungen an aktuelle und erwartete Entwicklungen an. Die EU setzt sich aber auch mit der Tatsache auseinander, dass eine zunehmende internationale Handelsliberalisierung von breiten Kreisen kritisch beurteilt wird. Die Strategie misst folglich einer stärkeren Transparenz und einer wertbasierten Politik (d.h. stärkere Beachtung der öffentlichen Erwartungen betr. Regulierungsschutz und Streitbeilegungsverfahren; Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung, der Menschenrechte und des fairen Handels; Antikorruptionsbestimmungen) eine hohe Priorität bei.

Wenn man die Weltkarte der Handelsabkommen der EU mit derjenigen der Schweiz (Abbildung 7 und Abbildung 9) vergleicht, fallen Gemeinsamkeiten aber auch wichtige Unterschiede auf:

- Historisch bedingt hat die EU ein dichtes Netz von Partnerschaftsabkommen mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, die schrittweise in Freihandelsabkommen umgewandelt werden;
- Die EU betreibt eine offensive Freihandelspolitik mit den „Big Players“ wie USA (TTIP), Mercosur und bald Australien und Neuseeland;
- Sowohl die EU wie die Schweiz (bzw. die EFTA) haben Asien im Fokus; die Schweiz war oder ist zeitlich im Vorsprung mit Südkorea, Japan und China, die EU mit Vietnam und Singapur; in Indien stossen beide auf die gleichen Schwierigkeiten.
- Die EU verhandelt aus einer stärkeren Position als die Schweiz oder die EFTA, einerseits auf Grund ihrer wirtschaftlichen Grössenordnung und der damit verbundenen Handelsvolumen, andererseits weil sie im Agrarbereich weniger defensiv, ja teilweise sogar offensiv auftritt. Sie erhält daher oft weiter gehende Konzessionen von ihren Vertragspartnern, wie dies im Agrarbereich mit Kanada (grosszügiges Käsekontingent und innovative Lösung für den Schutz der geographischen Angaben) und Südkorea (stärkerer Zollabbau beim Käse) illustriert werden kann. Dem folgt, dass bestehende Konzessionen zugunsten der Schweiz an Wert verlieren und

Schweizer Exporteure gegenüber ihren EU-Mitbewerbern diskriminiert werden. Das Verhandeln aus der Stärke zeichnet sich bspw. auch in der Systematik, welche die EU beim Einbezug des Schutzes der geographischen Herkunftsangaben in allen Verhandlungen verfolgt, sowie bei ihrer Fähigkeit auf Zeit zu spielen, wenn die Gegenofferte der Verhandlungspartner ihr ungenügend erscheint (z.B. aktuell mit Mercosur). Dass die Schweiz Vorteile aus ihrer Flexibilität gewinnen kann, soll anhand der frühen, erfolgreichen Abschlüssen mit Japan und China auch erwähnt werden.

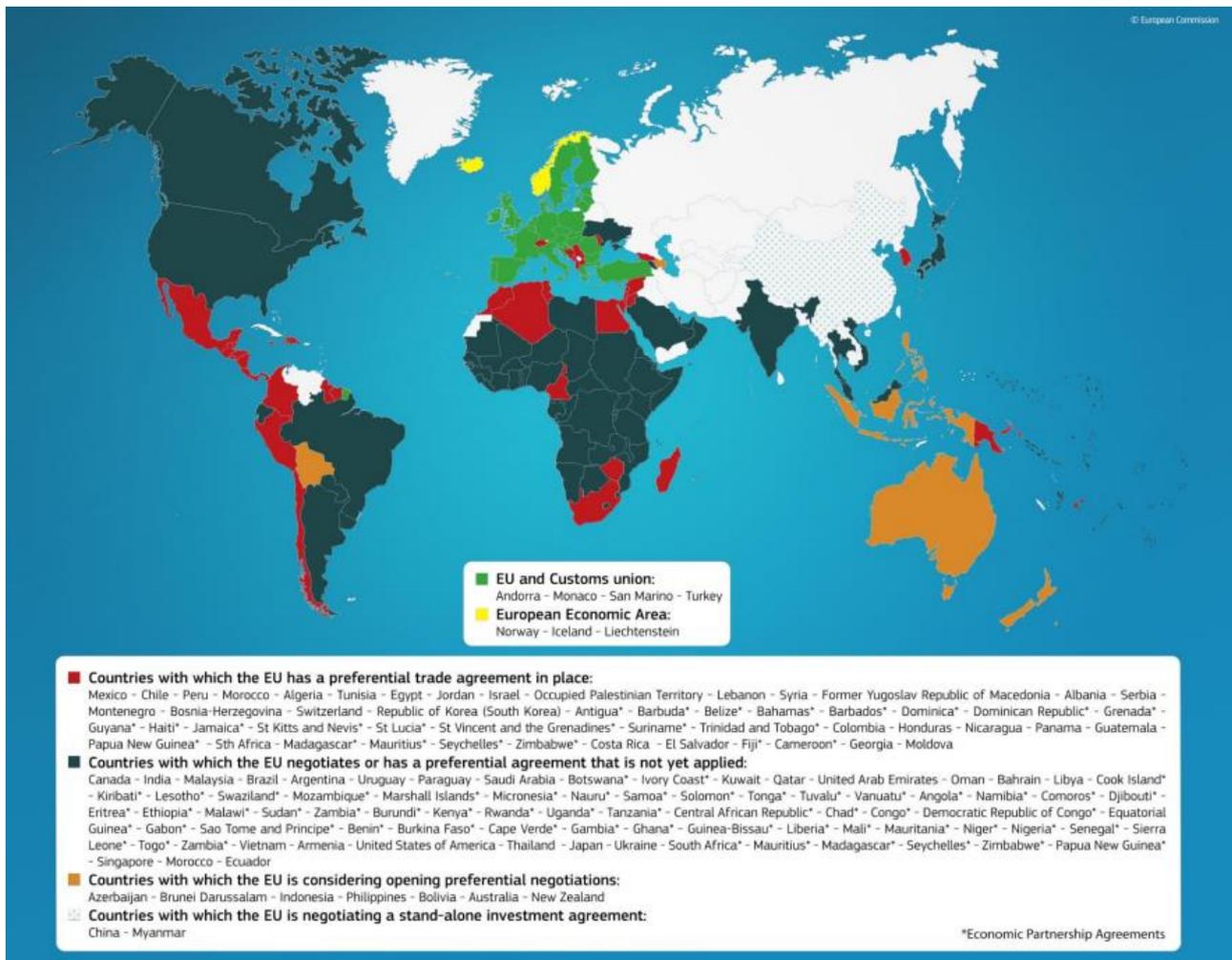


Abbildung 9: Handels- und Investitionsabkommen der EU (European Commission 2015a)

3.5 Aussenwirtschaftspolitik der USA

Die Vereinigten Staaten als stärkste Volkswirtschaft weltweit und Fahnenträgerin des Freihandels unterliegen realpolitisch einem rauen Wandel. Ihre Aussenhandelspolitik ist folglich mit Unsicherheiten und Zweifeln behaftet. Deren offizielles Ziel ist nach wie vor ein offener Zugang zu allen Märkten, mehr Jobs und ein besserer Lebensstandard für amerikanische Arbeiter, Familien, Geschäftspersonen und Landwirte; Mittel dazu sind wie überall WTO und Freihandelsabkommen. Dieses Selbstbewusstsein ist jedoch erschüttert durch das Aufstreben der Schwellenländer, insbesondere Chinas, durch das Lohngefälle und den damit verbundenen Stellenabbau in traditionellen Industriesektoren, sowie durch die Verarmung des Mittelstandes infolge der Finanzkrise. Die Handelsbilanz der USA schliesst seit den 70er Jahren defizitär ab, in den letzten 10 Jahren in viel stärkerem Ausmass als je zuvor. Defensive Überlegungen spielen deshalb aktuell eine wichtige Rolle in der Haltung der USA in der WTO und an-

deren Verhandlungsforen. Innenpolitisch gibt es eine breite überparteiische, von der Furcht um Arbeitsplätze und –bedingungen getriebene Front von Handelsskeptikern, die im aktuellen Präsidentschaftswahlkampf noch hemmungsloser auftritt. Präsident Obama musste 2012 bis 2015 kämpfen und tief in die Trickkiste greifen, um die „Trade Promotion Authority“ (TPA) vom Kongress zu erlangen. Die TPA ist die Voraussetzung, damit die Administration Handelsverträge abschliessen kann, welche vom Kongress anschliessend entweder gutgeheissen oder abgelehnt, aber nicht artikelweise geändert werden können. Dass Obama seine eigenen Zweifel und die Opposition schliesslich überwinden konnte, zeugt für die Einsicht, dass Protektionismus und Wirtschaftswachstum sich schlecht vertragen und eine offensive Handelspolitik auch strategisch zur Verteidigung der Weltmachtposition gehört.

Die USA haben 14 Freihandelsverträge mit 20 Ländern in Kraft. Das letzte Abkommen, das CAFTA¹⁰ wurde 2005 nach fast endlosen Episoden mit hauchdünnem Mehr vom Kongress ratifiziert. Es brauchte deshalb Mut und Ausdauer, um 2008, noch unter Präsident Bush Jr., ein neues Freihandelsprojekt aufzugleisen. Die Transpazifische Partnerschaft TPP ist zwischenzeitlich zum Vorzeige–Aussenhandelsvorhaben der Obama–Administration geworden. Dies aus wirtschaftlichen Gründen, ein freierer Zugang zu den schnell wachsenden pazifischen und asiatischen Märkten wird als bestes Rezept gegen die Wirtschaftsflaute angepriesen, aber auch aus offen ausgetragenen strategischen Überlegungen: Das „Rebalancing“ in Richtung Asien steht zuoberst auf der geostrategischen Agenda der USA. Es gilt, die Treue der strategischen Partner in dieser Region zu pflegen und ein Gegengewicht zur immer stärkeren Stellung Chinas zu bilden.

Die **Trans–Pacific Partnership TPP** wurde in Oktober 2015 nach siebenjährigen Verhandlungen abgeschlossen. Zwölf Länder sind beteiligt: Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, die USA und Vietnam. Es handelt sich um ein breites Abkommen nach moderner Konzeption, d.h. auch mit Bestimmungen zu nichttarifären Handelshemmnissen, Dienstleistungen, Investitionen, geistigem Eigentum, Arbeitsrecht, Umwelt, Entwicklung, etc.¹¹. Aus Rücksicht auf die strategischen Ziele und den politischen Kalender musste die Ambition u.a. beim Zollabbau jedoch reduziert werden. Immerhin handelt es sich um die Schaffung einer einmalig grossen Freihandelszone mit 800 Millionen Konsumenten und hohen Wachstumsraten. Der Erfolg war diesem Projekt nicht in die Wiege gelegt, wenn man die Verschiedenartigkeit der 12 Länder in wirtschaftlicher und aussenwirtschaftlicher Hinsicht, aber auch was Geschichte und Mentalitäten anbelangt, bedenkt. Unter anderem der späte Einzug der Agrarprotektionisten Japan und Kanada hat zusätzliche Schwierigkeiten mit sich gebracht.

Das effektive Ergebnis bei der Handelsliberalisierung ist aus dem Abkommenstext nicht einfach zu entziffern. Es wurde nicht mit einer einheitlichen Formel sondern hauptsächlich in bilateralen Geben– und Nehmen–Prozessen gearbeitet. Die Zollabbauverpflichtungen sind folglich länderspezifisch und

¹⁰ DR–CAFTA = Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement. Dazu gehören die USA, Costa Rica, die Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua.

¹¹ Umfassende US–amerikanische Dokumentation unter <http://trade.gov/fta/tpp/index.asp>; Dokumentation der kanadischen Regierung unter <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/index.aspx?lang=eng>

mit dem Wechselspiel von individuellen Zollraten, Übergangsperioden, Kontingenten und Schutzklauseln recht komplex. Es soll hier nur auf einige wichtige Agrarprodukte hingewiesen werden, mit Fokus auf die Interessen von USA, Kanada und Japan (Al Mussell et al 2015, Lind 2015)¹².

- **Soja** ist wertmässig das wichtigste landwirtschaftliche Exportprodukt der USA. Mit der TPP wird z.B. der 21 % Zoll Japans eliminiert. Auch die anderen TPP-Partner bauen ihren Zollschutz für Soja ab. Mit dem Zuwachs der Fleischproduktion in Südostasien erhoffen sich die amerikanischen Sojaproduzenten stark wachsende Exportzahlen.
- **Zucker** ist ein sensibles Produkt der USA, welche jährlich davon 3 Mio. t importieren, aber eine eigene subventionierte Produktion von 7–8 Mio. t aufweisen. Hauptlieferant der USA ist Mexiko (mit Nullzoll unter NAFTA) und kompetitivster Produzent ist Australien (Zucker wurde im bestehenden Australien–USA–Freihandelsabkommen ausgeschlossen). Lösung in der TPP: Die USA gewähren Australien ein Basiskontingent von 65'000 t, und innert 5 Jahren werden australische Exporte von 400'000 t möglich sein.
- Beim **Rindfleisch** wird Japan seinen 35 % Zoll in 15 Jahren auf 9 % reduzieren, was insbesondere die US- und australischen Exporteure erfreut. Jedoch dämpft eine komplexe Schutzklausel den Optimismus. Die anderen Partner gehen für Rindfleisch, verarbeitete Fleischprodukte und andere Fleischarten schrittweise zu Nullzoll über.
- **Reis** als hoch geschütztes und politisch hypersensibles Produkt Japans wurde bis zur letzten Nacht der Verhandlungen streitig diskutiert. Japan hat schliesslich eine sehr moderate Zollsenkung, die Verbesserung der Kontingentsbewirtschaftung und zusätzliche zollfreie Kontingente für die USA und Australien von 84'700 t (ca. 1% der inländischen Produktion, mit 13-jährigem Phasing-in) gewährt. Japan wird jedoch den internen Produzentenpreis mit zusätzlichen staatlichen Einkäufen zwecks Lagerhaltung und Nahrungsmittelhilfe stützen. Die weitgehende Aufrechterhaltung der hoch-protektionistischen Reispolitik zahlt Japan mit einem zögerlichen Zollabbau der USA bei den Autos (erster Abbauschritt nach 15 Jahren und Abschaffung des 2.5%-Zolls nach 25 Jahren) (Kasuhito 2016).
- Bei der **Milch** sind markante Marktzugangsverbesserungen in den USA und Japan zu verzeichnen. Unter Argusaugen stand Kanada mit seinem hoch geschützten und regulierten Milchsektor. Zugeständnisse für Milchimporte sind in Kanada innenpolitisch fast Tabu; trotzdem musste Kanada bereits der EU im Rahmen des CETA entgegen kommen (siehe unten). Mit der TPP gewährt Kanada einen zusätzlichen kontingentierten Marktzugang im Ausmass von 3.25% der eigenen Produktion, verteilt auf Käse-, Butter-, Milchpulver und Frischmilchquoten. Auf Proteinkonzentrate wird der Zoll sofort aufgehoben; beim Magermilchpulver nach einem zehnjährigen Übergang. Die kanadische Vorschrift, welche den Zusatz von Proteinkonzentraten in der Käseherstellung verbietet und eine wichtige Rolle in der branchenweiten Inhaltsstoffe-Bewirtschaftung spielt, bleibt aufrecht. Das öffentlich gestützte Angebotssteuerungssystem („supply management“) wird nicht in Frage gestellt, wird sich aber anpassen müssen, insbesondere wenn die zollfreien Milcheiweiseinfuhren stark zunehmen. Die kanadische Regierung hat gleichzeitig mit der Ankündigung des TPP-Abschlusses interne Kompensationsmassnahmen für die Milchproduzenten bekannt gegeben: ein Einkommensgarantieprogramm mit 4.2 Mia. CDN\$ Budget auf 10 Jahre, ein Werthaltungsprogramm für Milchquoten in der Höhe von 1.5

¹² Zusätzlich sind umfangreiche Dokumentationen aus den USA, Kanada und Australien verfügbar: <http://dfat.gov.au/trade/agreements/tpp/outcomes-documents/Pages/outcomes-goods-market-access.aspx>

Mia. sowie Investitionshilfen für Milchverarbeiter (450 Mio.) und zusätzliche Absatzförderungs-
subventionen (15 Mio.).

Diese Beispiele zeigen, dass ein totaler Freihandel im Agrarbereich auch im Kontext der TPP kein Thema ist. Spannend ist jeweils, wie Kompromisse zwischen offensiven und defensiven Interessen gefunden werden und wie interne Begleitmassnahmen schwer verdauliche Zugeständnisse versüssen helfen.

Das Abkommen enthält auch einen Exportsubventionsverbot sowie Einschränkungen und Transparenzvorgaben bei Exportrestriktionen. Im Hinblick auf weitere globale Entwicklungen im Agrar- und Lebensmittelbereich ist eine nichttarifäre Dimension besonders hervorzuheben. Den USA ist es gelungen, der TTP ihre Grundhaltung in Sachen Lebensmittelsicherheit einzuprägen. Das heisst, dass nur wissenschaftsbasierte Vorschriften gelten. Was noch nicht als schädlich nachgewiesen ist, ist zugelassen (im Kontrast zum europäischen Vorsorgeprinzip). Keinem Land wird ein Abbau seiner Vorschriften aufgezwungen; eine Erhöhung in Richtung europäischer Standards wird jedoch sehr erschwert und die Deregulierung auf amerikanisches Niveau gefördert. Zudem enthält das Abkommen schnell wirksame Mechanismen, um lebensmittelrechtlich begründete Importblockaden aufzuheben, bei welchen der wissenschaftliche Nachweis fehlt. Die USA sorgen damit für die Lösung diverser Probleme mit ihren Handelspartnern (z.B. Rindfleisch nach Japan, Weizen nach Mexiko) und setzen ein Gegengewicht zur EU, mit der sie in diesem Bereich in einem heiklen Powerplay verstrickt sind.

3.6 Freihandelsabkommen EU–Kanada

Das Abkommen EU–Kanada (CETA¹³) und die TTIP–Verhandlungen sollen näher betrachtet werden, das CETA, weil es z.T. Modellcharakter für die TTIP hat, die TTIP weil es aus Schweizer Perspektive das Symbolobjekt aller aussenwirtschaftlichen Doppeldeutigkeiten verkörpert und im Zentrum der vorliegenden Studie liegt.

Das CETA wurde 2014 nach fünfjährigen Verhandlungen vom kanadischen Premierminister und von den EU–Kommissions- und Ratspräsidenten politisch abgeschlossen. Die Finalisierung der letzten „Details“ und die juristische Überprüfung des Vertragstextes wurde erst Ende Februar 2016 abgeschlossen. Das Abkommen muss die Probe der parlamentarischen Ratifizierung noch auf beiden Seiten bestehen, was EU–seitig mit dem schwierigen Umfeld um die TTIP und der negativen Abstimmung in den Niederlanden über den Ukraine–Vertrag kein einfaches Unterfangen darstellt. EU–Kommission und einzelne Mitgliedstaaten sind sich rechtlich nicht einig, ob das CETA in der alleinigen Kompetenz der Union liegt oder als gemischtes Abkommen auch von den 28 Mitgliedsstaaten ratifiziert werden muss. Aus politischen Gründen wurde im Juli 2016 beschlossen, das CETA auch von den Parlamenten der einzelnen Mitgliedstaaten gutheissen zu lassen. Somit wird ein Inkrafttreten des CETA definitiv nicht vor 2018 möglich sein.

Das CETA ist ein 1'634 Seiten umfassendes Abkommen (European Commission 2014) mit Bestimmungen in den Hauptbereichen Warenverkehr, Fischerei, Landwirtschaft, Ursprungsregeln, technische

¹³ Comprehensive Economic and Trade Agreement, kann auch als Canada–EU Trade Agreement gelesen werden.

Handelshemmnisse TBT, sanitärische und phytosanitäre Massnahmen SPS, Zoll und Handelserleichterung, Dienstleistungen und Investitionen, Investitionsschutz, öffentliches Beschaffungswesen, Rechte des Geistigen Eigentums, geographische Angaben, Handel und nachhaltige Entwicklung. Es enthält zudem Bestimmungen zu staatlichen Unternehmungen, kultureller Vielfalt, Streitbeilegung und Mediation. Auf EU-Seite wird hervorgehoben, dass mit CETA die Diskriminierung der europäischen Akteure gegenüber den NAFTA¹⁴-Partnern aufgehoben wird. Das CETA geht weiter als NAFTA und andere Abkommen bei der Öffnung der Märkte für Dienstleistungen und öffentlichen Beschaffungen. Kanada hat keinem Partner bis jetzt derart weit reichende Konzessionen beim Schutz der Herkunftsbezeichnungen, beim Patentrecht und beim Marktzugang für Schiffe und maritime Dienstleistungen gewährt. Die kanadische Regierung betont ihrerseits (GAC 2014) dass mit CETA erstmalig ein G7-Mitglied präferenziellen Zugang auf den grossen EU-Markt erhält. Sie leitet daraus hervorragende Exportchancen und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für die kanadische Wirtschaft ab und hebt die markant verbesserte Rechtssicherheit für alle Akteure hervor.

Das hohe Ambitionsniveau beim Warenverkehr geht aus den Zolleliminationsraten hervor:

- Die EU baut 97.7% aller ihrer Tarife beim Inkrafttreten ab, 98.7% nach Übergangsfristen von 3, 5 oder 7 Jahren.
- Für Kanada liegen die gleichen Zahlen bei 98.2% und 98.6%.
- Im Agrarbereich beträgt die Eliminationsrate der EU 92.2% beim Inkrafttreten und 93.8% nach 7 Jahren Übergang.
- Kanadische Zahlen: 90.9% und 91.7%.
- Gemessen an den wertmässigen Handelsflüssen werden 95% der EU-Exporte und 97% der kanadischen Exporte liberalisiert.

In den Bereichen Industrie und Fischerei werden sich Kanada und die EU am Ende der Übergangsfristen einen integral zollfreien Zugang gewähren. Die wenigen, jedoch nicht unwichtigen Ausnahmen betreffen Agrarprodukte.

- Die EU eliminiert bei Früchten und Gemüse den ad-valorem-Zoll, hält aber das „entry price“-System aufrecht.
- Für drei sensible Produkte (Rindfleisch, Schweinefleisch und Süssmais in Büchsen) bietet die EU zollfreie Kontingente. Beim Rindfleisch sind es 45'838 t, davon 2/3 Frischfleisch, 0.6% des gesamten EU-Verbrauchs entsprechend; beim Schweinefleisch handelt es sich um ein Kontingent von 75'000 t (0.4% des Verbrauchs in der EU).
- Geflügelfleisch (Poulet und Truthahn), Eier und Eiprodukte wurden aus den Zollreduktionen ausgeschlossen.
- Kanada gewährt ein zusätzliches Käsekontingent von 18'500 t, was mehr als eine Verdoppelung der EU-Exporte ermöglicht und 4% Marktanteil entspricht. Kanada hebt den Zoll auf Milchproteinkonzentrate auf. Im Gegenzug schafft die EU alle Zölle auf Milch und Milchprodukte zugunsten von Kanada ab.
- Bei den verarbeiteten Agrarprodukten (z.B. Weine und Spirituosen, Süssgetränke, Bäckereiprodukte, Pasta, Früchte- und Gemüsezubereitungen), die als Haupt-Exportinteressen der EU gelten, fallen die Zölle praktisch ausnahmslos weg.

¹⁴ North American Free Trade Agreement; Mitglieder sind Kanada, Mexiko und die USA.

- Bei Weinen und Spirituosen wurden zusätzlich Massnahmen „hinter der Grenze“ vereinbart, welche eine echte Verbesserung des Zugangs von EU-Produkten im noch stark regulierten kanadischen Markt gewährleisten.
- Verbleibende KZA (Kontingentszollansätze) in WTO-Kontingenten werden per Inkrafttreten gegenseitig eliminiert.
- Kanada gewährt das höchste Schutzniveau (äquivalent zu Weinbezeichnungen; vergleichbar mit dem Schutz in der EU und in der Schweiz) für die von der EU vorgeschlagene Liste von 145 Agrarprodukten mit GUB oder GGA; für einige Ausnahmen wurden ad-hoc-Lösungen gefunden; die Liste kann später mit neuen Bezeichnungen erweitert werden. Es ist dies ein fundamentales Entgegenkommen Kanadas an die Adresse der EU, das übrigens von den USA harsch kritisiert wurde.

Zusammenfassend wird im CETA ein weitgehendes Agrarfreihandel erreicht; ausgenommen sind Geflügelfleisch und Eier; bei der Milch (sensibel auf kanadischer Seite; wichtige Exportinteressen der EU), dem Rind- und Schweinefleisch (umgekehrte Interessenlage) wurde ein Ausgleich mit zollfreien Kontingenten geschaffen. Bei der Lebensmittelsicherheit behalten beide Seiten ihre WTO-SPS-konforme Regulierungen, verstärken aber die Zusammenarbeit. Beim Herkunftsschutz wurde ein sehr grosser Schritt in Richtung europäischer Philosophie und Interessen gemacht.

Neben dem Modellcharakter vom CETA für die TTIP-Verhandlungen wären auch dessen direkte und indirekte Auswirkungen auf die Schweiz zu diskutieren. Die Schweiz ist Teil eines EFTA-Kanada-Freihandelsabkommens, das weniger umfassend ist und beim Zollabbau weniger weit geht. Dies schafft ein Diskriminierungspotenzial für Schweizer Exporteure insbesondere bei den Dienstleistungen und öffentlichen Beschaffungen. Im Agrarbereich sind die schlechtere Stellung der Schweiz beim Export von Käse und Proteinkonzentraten sowie der mangelnde Schutz der Ursprungsbezeichnungen schmerzhaft. Solche Nachteile wären grundsätzlich bei einer Nachverhandlung des bestehenden Abkommens wettzumachen, mit entsprechenden Zugeständnissen bei den offensiven Interessen Kanadas, d.h. zu einem bestimmten Preis. Es kommen dazu die anders gelagerten Interessen der EFTA-Partner, die eine Nachverhandlung kurzfristig als wenig wahrscheinlich erscheinen lassen.

3.7 Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership TTIP

Bei den TTIP-Verhandlungen geht es für die EU um ein noch stärker ambitioniertes Vorhaben als das CETA, und zwar mit einem wirtschaftlich und strategisch ungleich gewichtigeren Partner, den USA. Die Verhandlungen wurden 2013 eröffnet; bis Juli 2016 wurden 14 formelle Verhandlungsrunden und eine Unzahl von Expertenmeetings abgehalten. Die ursprüngliche Absicht, bis 2016 zu einem Abschluss zu kommen, scheint nicht unmöglich, jedoch nur noch schwer realisierbar zu sein. Wenn dies nicht gelingt, wird sich ein Abschluss wegen der amerikanischen Wahlagenda mindestens um zwei Jahre verzögern. Neben den inhaltlich schwer überwindbaren Schwierigkeiten des Projektes ist die Dauer der Verhandlungen auch mit der tiefen Priorität zu begründen, welche die USA der TTIP im Vergleich zur TPP lange zuordneten. Ob auf den erfolgreichen TPP-Abschluss eine neue Dynamik folgt und die Obama-Administration ein zweites Megaprojekt unter Dach und Fach bringt, ist zurzeit offen. Zu erwähnen sind auch die Schwierigkeiten, welche in der EU mit den grossen Vorbehalten der öffentlichen Meinung in Zusammenhang mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO), Hormonen, kultureller Vielfalt und Schiedsgerichten aufgekommen sind. Die EU-Kommission sah sich gezwungen, viel in

Kommunikation und Transparenz zu investieren und für die Gerichtbarkeit im Bereich des Investitionsschutzes neue Vorschläge zu erarbeiten. Die Nervosität unter den TTIP-Gegnern hat Ende April 2016 beim Besuch von US-Präsident Barack Obama in Hannover ein Zwischenhoch erreicht; aus dem Treffen zwischen Obama und den EU-Leader ist jedoch wenig Neues kommuniziert worden. Die offizielle Berichterstattung über die 14. Verhandlungsrunde war eher mager; man betonte erneut den Willen, bis Ende Jahr zu einem vollständigen Ergebnis zu kommen, jedoch auch, dass die Substanz und die Erfüllung der beidseitigen Ambitionen wichtiger als der Zeitdruck sei.

Über die Bedeutung der involvierten Märkte genügen zwei Zahlen: Die EU und die USA machen zusammen fast 47% des weltweiten BIP aus und der transatlantische Handel stellt 30% des Welthandels mit Waren und Dienstleistungen dar. Die Kombination von TPP und TTIP, falls beide Projekte alle Hürden nehmen, würde die weltwirtschaftliche Landschaft markant und dauerhaft verändern (Abbildung 10).

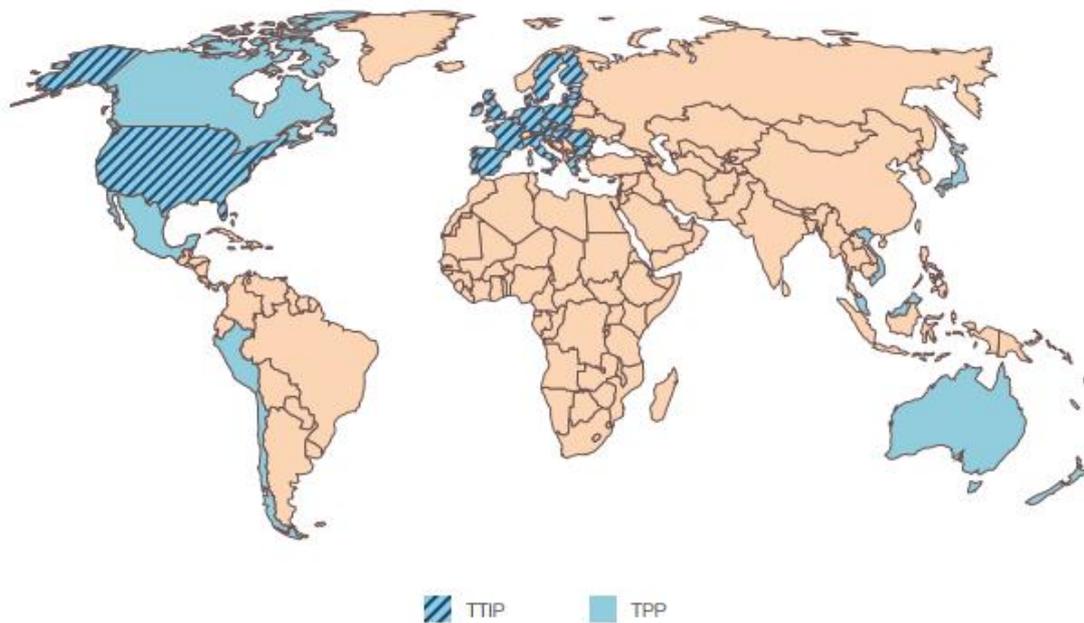


Abbildung 10: TPP- und TTIP-Mitglieder (Quelle: WEF 2014)

Ziele und Struktur der Verhandlungen sind auf beiden Seiten gut dokumentiert¹⁵. Die EU publiziert gewisse Verhandlungstexte und eigene Vorschläge. Es werden nach jeder Runde ausführliche Berichte veröffentlicht; zudem sind zahlreiche Dokumenten inoffiziell an die Öffentlichkeit gelangt. Die Verhandlungen sind in drei grossen Körben strukturiert, in welchen die 24 Kapitel des künftigen Abkommens verteilt sind (Tabelle 8).

Die besondere Ambition im Vergleich zu bisherigen Freihandelsabkommen liegt bei der regulatorischen Zusammenarbeit (European Commission 2015c). Es werden Vereinfachungen und Harmonisierung bei den Konformitätsprüfungen und bei der Erarbeitung neuer Vorschriften sowie geregelte und schnellere Verfahren zur Lösung von Streitigkeiten im Bereich der technischen Handelshemmnisse (TBT) angestrebt. Auch ist bei der Regulierung neuer Bereiche wie e-Mobilität, Nanotechnologien, Cyber-Sicherheit etc. Kooperation geplant. Dies aus der Einsicht, dass nichttarifäre Handelshemmnisse viel höhere Kosten als die Zölle verursachen, und mit dem strategischen Hintergedanken, dass die EU und die USA nur zusammen und befristet noch über ein globales „standard setting power“ verfügen.

¹⁵ EU-Dokumente : <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>; US-Dokumente: <https://ustr.gov/ttip>.

Die Wortwahl für den regulatorischen Teil der TTIP ist im Verlauf der Verhandlungen vorsichtiger geworden, etwa von Harmonisierung zu Konvergenz und jetzt zu Kooperation. Dies reflektiert einerseits, dass die Überbrückung grundsätzlicher regulatorischer Unterschiede faktisch sehr schwierig ist, und andererseits die Regulierungen z.T. hochsensible Bereiche wie Lebensmittelsicherheit und den Einsatz von Gentechnologie und Hormonen betreffen. Harmonisierungsbestrebungen, welche eher auf die Verfahren als auf die sensiblen Vorschriften zielen, wurden von gewissen Kreisen in der EU allzu schnell als kalte Übernahme amerikanischer Standards verstanden, dies obwohl die EU bereits vor Beginn der Verhandlungen ihre diesbezüglichen „roten Linien“ publik gemacht hatte. So wird eine Schwächung des Schutzniveaus der EU-Konsumenten in allen Verlautbarungen der EU dezidiert ausgeschlossen. Man darf gespannt bleiben, wie weit die Verhandlungspartner in dieser Sache kommen.

Tabelle 8: Struktur der TTIP-Verhandlungen

1. Marktzugang	2. Regulatorische Zusammenarbeit	3. Horizontale Bestimmungen
<ul style="list-style-type: none"> • Warenhandel & Zölle • Dienstleistungen & Investitionen • Öffentliches Beschaffungswesen • Ursprungsregeln 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulatorische Kohärenz • Technische Handelshemmnisse TBT • Lebensmittelsicherheit, Pflanzen- & Tiergesundheit SPS <i>Branchenspezifische Regulierungen</i> <ul style="list-style-type: none"> • Chemikalien • Kosmetika • Engineering • Medizintechnologie • Pflanzenschutzmittel • Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) • Arzneimittel • Textilien • Fahrzeuge 	<ul style="list-style-type: none"> • Nachhaltige Entwicklung • Energie & Rohstoffe • Zoll- & Handelserleichterung • KMU • Investitionen (inkl. Streitbeilegung zwischen Staat und Investor) • Wettbewerb • Geistiges Eigentum & Geographische Angaben • Staatliche Unternehmungen und Subventionen, Zwischenstaatliche Streitbeilegung

An der 11. Verhandlungsrunde, welche vom 14. bis 23. Oktober 2015 in Miami stattfand (European Commission 2015b), wurden die zweiten Zollofferten ausgetauscht, die auf beiden Seiten 97% der Zolllinien abdecken und somit das ursprüngliche Ambitionsniveau erreichen. Es verdichtet sich die Vermutung, wonach das Schlussergebnis beim Zollabbau prozentmässig sehr nahe bei demjenigen des CETA liegen dürfte, wobei die USA z.T. andere sensible Produkte als Kanada geltend machen. Insgesamt ist seit dem G7-Gipfel vom Sommer 2015 eine deutliche Intensivierung der Verhandlungen festzustellen. Nach der Runde vom April 2016 ist in mehr als der Hälfte der Kapitel die Konsolidierung der Texte weit fortgeschritten; dass die restlichen Texte bis im Herbst 2016 technisch ausgehandelt werden können, ist nicht unrealistisch. Es werden jedoch wichtige Fragen offen bleiben, die nur durch politischen Konsens auf höchstem Niveau gelöst werden können, und dazu sieht die Agenda im 2. Halbjahr 2016 eher ungünstig aus.

Die Beschreibung des Zwischenstandes laufender Verhandlungen veraltet naturgemäss schnell. Die erwarteten Auswirkungen der TTIP auf die Vertragspartner und auf Drittländer – darunter insbesondere die Schweiz – und die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz werden in anderen Teilen dieser Studie ausführlich diskutiert.

3.8 Globale Perspektiven und Zwischenfazit mit Fokus Ernährungswirtschaft Schweiz

Nach einer relativ detaillierten Darstellung der internationalen Entwicklungen bei den Marktöffnungen wird versucht, für die Schweiz und die Schweizer Ernährungswirtschaft relevante Erkenntnisse in Form knapper Thesen zusammenzufassen. Ihr wichtigster Anspruch liegt darin, zur weiteren Diskussion anzuregen.

- Die Welt lebt 2016 unter vielfältigen und wachsenden Unsicherheiten, die mit Terror, Migration, Klimawandel, Instabilität der Finanzmärkte, Wachstumsschwäche etc. zusammenhängen.
- In einem solchen Umfeld haben es protektionistische Thesen leichter als die Argumente zu Gunsten einer offenen Marktwirtschaft.
- Themen wie Terrorbekämpfung, Migrationssteuerung, Schuldenabbau etc. stehen eher im Fokus internationaler Gespräche und zuoberst auf der Agenda der Regierungen als der Handel.
- Offenerere Märkte sind aber eher wieder ein Thema, wenn nach Rezepten gegen die Wachstumsschwäche und nach friedensfördernden Massnahmen gesucht wird.
- Die Globalisierung schreitet mit den technologischen Fortschritten und der wirtschaftlichen und kommunikativen Verflechtung faktisch weiter voran; ohne Weiterentwicklung der entsprechenden internationalen Rahmenbedingungen drohen den Wirtschaftsakteuren wachsende Rechtsunsicherheit und hohe Kosten.
- Die WTO ist eine nützliche und gut funktionierende Institution; die WTO-Verhandlungen stocken aber seit Jahren und niemand weiss, ob und wie die Doha-Runde noch zu retten ist. Kleine Lichtblicke entstehen neueren Datums aus Teilabschlüssen und plurilateralen Ansätzen.
- Mangelnde multilaterale Fortschritte generieren mehr Aktivität in bilateralen und regionalen Freihandelsverhandlungen.
- Der neueste Trend heisst „mega-regional“ mit Abkommen und Projekten wie TPP, RCEP, TTIP. Ob diese in eine blockweise strukturierte Weltwirtschaft mit entsprechenden Wohlfahrtsverlusten und strategischen Risiken münden, oder ob deren positive Ergebnisse eines Tages multilateralisiert werden, ist zurzeit offen.
- Für die Schweiz neigen mehrere bisherige Erfolgsfaktoren zur Schwäche:
 - Weniger Multilateralismus schwächt die Position der mittelgrossen, exportabhängigen schweizerischen Volkswirtschaft.
 - Die Integration im EU-Binnenmarkt erodiert schleichend ohne Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen und tritt nach der Volksabstimmung über die Zuwanderung in eine turbulente Phase über.
 - Bei den bilateralen Freihandelsverhandlungen spüren die EFTA und die Schweiz Gegenwind.
 - Politisch ist die Schweiz nicht dazu prädestiniert, bei mega-regionalen Projekten anzudocken, geschweige denn selbst die Initiative für solche Projekte zu ergreifen.
 - Insgesamt droht eine gewisse Isolation, mit hohen Folgekosten für die Wirtschaft. Deshalb wird sich die Überprüfung althergebrachten Paradigmen früher oder später aufdrängen.
- Für die Land- und Ernährungswirtschaft gelten zudem:
 - Auch in diesem Sektor geht die Globalisierung weiter.
 - Die Ernährungssicherheit der meisten Länder – auch diejenige der Schweiz – hängt von funktionierenden internationalen Märkten ab.

- Es gibt keine zukünftigen Abkommen ohne Teilliberalisierung des Handels mit Agrargütern, seien es multilaterale, mega-regionale, oder bilaterale Abkommen mit wichtigen Players der Weltwirtschaft.
- Das in den WTO-Modalitäten von 2008 vorgesehene Niveau des Zollabbaus wird von unseren Partnern als für die Schweiz machbar angesehen. Darauf wäre allenfalls eine bessere Vorbereitung als auf die Abschaffung der Exportsubventionen denkbar.
- Länder wie Japan und Kanada, welche ihre Landwirtschaft wie die Schweiz für die Erbringung multifunktionaler Leistungen schützen, zeigen, dass Marktöffnungen in kleinen Schritten und innenpolitisch adäquat begleitet erfolgen können.
- Marktöffnungen bringen auch Chancen und Perspektiven für eine unternehmerische, auf Qualität ausgerichtete Branche, welche global mit einer stark wachsenden Nachfrage rechnen kann.

4 Wissensstand zu den Auswirkungen einer TTIP

4.1 Einleitung

Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP soll die Wirtschaftsräume der EU und der USA stärker miteinander verbinden. Die Beweggründe der EU und der USA und die allgemeine Verhandlungsstruktur der TTIP sind im Kapitel 3.7 erläutert. Das Vorhaben gibt Anlass zu zahlreichen wissenschaftlichen Studien über dessen erwarteten Auswirkungen. Einerseits haben die Behörden der beiden Parteien Machbarkeitsstudien in Auftrag gegeben. Andererseits interessieren sich nicht beteiligte Länder sowie Akademiker in- und ausserhalb der EU und der USA für das Projekt. Dieses Kapitel bietet eine Zusammenstellung wichtiger Erkenntnisse aus ausgewählten Studien.

Für die spätere Diskussion der Auswirkungen auf die Land- und Ernährungswirtschaft sollen noch die für diesen Bereich relevanten Verhandlungsziele zusammengefasst werden. Sie sind hauptsächlich in **drei Kapiteln** des geplanten Vertrags enthalten (European Commission 2016) (die allgemeine Vertragsstruktur ist in Tabelle 8 ersichtlich):

a. Warenhandel und Zölle, mit Unterkapiteln „Landwirtschaft“ und „Weine und Spirituosen“.

- Die Grundsätze über die Landwirtschaft sollen u.a. folgende Aspekte abdecken: Autonomie der Parteien bei der Definition ihrer Agrarpolitik; Förderung der Zusammenarbeit; Einschränkung bzw. Verbot von Massnahmen mit ähnlicher Wirkung wie Exportsubventionen. Offen ist, ob ein Abschnitt über handelsverzerrende Aspekte der internen Marktstützung aufgenommen wird.
- Bei Weinen und Spirituosen geht es um die Übernahme und Weiterentwicklung des bestehenden Weinabkommens zwischen der EU und den USA. Geregelt werden insbesondere die gegenseitige Anerkennung von Weinbereitungsverfahren, Laboranalysen, Zertifizierungs- und Etikettierungsvorschriften, sowie der Schutz der Ursprungsbezeichnungen. Die EU möchte zudem diskriminierende interne Vermarktungsregeln einzelner Gliedstaaten der USA eindämmen.
- Weitere nichttarifäre Handelshemmnisse ausserhalb des Bereichs Lebensmittelsicherheit, Pflanzen- und Tiergesundheit sollen soweit wie möglich abgebaut werden (u.a. bei Milchprodukten und Olivenöl aus Sicht der EU).
- Die grösste Tragweite geht auf den geplanten **Zollabbau** (Konzessionslisten) zurück. Die Verhandlungspartner streben die Aufhebung aller Einfuhrzölle und Quoten bei 97% der Positionen mit Übergangsfristen von höchstens sieben Jahren an. Bei den übrigen drei Prozenten der Tariflinien sind Teilkonzessionen mit Kontingentslösungen vorgesehen („sensible Produkte“ – voraussichtlich alle im Agrarbereich).

b. Lebensmittelsicherheit, Pflanzen- & Tiergesundheit SPS (sanitarische und phytosanitarische Standards)

- Bei den Grundsätzen geht es einerseits um die Aufrechterhaltung eines hohen Schutzniveaus für die menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit (inkl. Rücksicht auf unterschiedliche Sensibilitäten in der EU und den USA), und andererseits um die Abschaffung unnötiger Handelshemmnisse.
- Grundlage ist das WTO-SPS-Abkommen und geplant ist die Übernahme und Weiterentwicklung des bestehenden Veterinärabkommens zwischen der EU und den USA.

- Hauptziele:
 - Beschleunigung der und höhere Transparenz bei Bewilligung neuer Produkte und bei der Abwicklung von Problemfällen an der Grenze;
 - Einheitliche Anerkennung von Exporten aus der EU (anstatt heute zum Teil unterschiedlichen Anforderungen für Produkte aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten);
 - Erweiterung der gegenseitigen Anerkennungen und somit Abbau von Doppelspurigkeiten bei Analysen und Zertifizierungen;
 - Verstärkte Kooperation und Konsultation bei der Weiterentwicklung landesrechtlicher Bestimmungen;
 - Dialog über Tierschutzfragen.
- Für die EU gibt es, wie wiederholt deklariert, keinen Verhandlungsspielraum bei Bestimmungen betr. GVO und Leistungsförderern (Einfuhrverbot von Hormonfleisch).

c. Geistiges Eigentum & Geographische Angaben

Die USA sind Verfechter des exklusiven Vorranges des privaten Markenrechtes und die EU möchte die Anwendung ihres öffentlich-rechtlichen Schutzsystems für Ursprungsbezeichnungen auch auf Drittstaaten ausweiten. Zahlreiche Mitgliedstaaten sehen dies sogar als Voraussetzung für eine breite Öffnung des EU-Agrarmarktes. Die TTIP-Verhandlungen können unmöglich zur vollständigen Überwindung dieser Differenz führen. Die EU möchte jedoch einen ähnlichen Kompromiss wie mit Kanada im Rahmen des CETA erreichen und hat einen entsprechenden Konzeptvorschlag zuhanden der USA eingereicht:

- Schutzbestimmungen für eine Kurzliste mit 201 geographischen Angaben (GUB & GGA) für Lebensmittel und 22 für Spirituosen;
- Insbesondere soll für diese Bezeichnungen Schutz gewährt sein, selbst wenn die ungerechtfertigte Verwendung der geschützten Ursprungsbezeichnung für die Konsumenten nicht irreführend ist (z.B. „Roquefort style, made in USA“);
- Administrative und nicht nur gerichtliche Durchsetzung;
- Ad hoc-Lösungen bei Konflikten mit vermeintlich generischer oder markengeschützter Verwendung dieser Bezeichnungen in den USA.

Zudem dürften **Bestimmungen aus folgenden weiteren Kapiteln** auch direkte oder indirekte Auswirkungen auf den Bereich Land- und Ernährungswirtschaft haben:

- **Ursprungsregeln:** Wegen der engen Verflechtung zwischen den USA, Kanada und Mexiko einerseits, zwischen der EU und ihren euro-mediterranen Partnern andererseits auch bei verarbeiteten Agrarprodukten wichtig.
- **Technische Handelshemmnisse TBT:** Einfluss v.a. bei Zulieferungen (z.B. Verpackungsmaterial) und Investitionsgütern.
- **Pflanzenschutzmittel:** Es werden keine spezifischen Normen in der TTIP vorgesehen; OECD und Codex alimentarius sind die dafür geeigneten Gremien. Zusammenarbeit für Rückstandsanalysen vor Export und im Bereich der Nischenindikationen (Pflanzenschutzmittel für wirtschaftlich wenig relevante Kulturen).
- Sowie verschiedene Kapitel des dritten Pfeilers „**Horizontale Bestimmungen**“.

4.2 Erkenntnisse aus ausgewählten Studien

4.2.1 Studien aus der EU

Bei Erarbeitung und Verabschiedung des Verhandlungsmandates für die TTIP haben verschiedene Institutionen den Auftrag erhalten, die Eckpunkte und die zu erwartende Auswirkungen einer TTIP zu

untersuchen. Sowohl die EU-Kommission wie auch das Europäische Parlament haben Studien in Auftrag gegeben (u.a. European Commission 2013b, Francois et al. 2013, Bureau et al. 2014). Andere Studien sind unabhängig von den EU-Institutionen entstanden (u.a. Freytag et al. 2014, Miess et al. 2016). Einige Haupterkenntnisse dieser Studien werden in

Tabelle 9 als Übersicht dargestellt.

Tabelle 9: Haupterkenntnisse aus relevanten Studien aus der EU

Ziel und Methode	Haupterkenntnisse
<i>Francois et al. 2013</i>	
<i>European Commission 2013b (erläuternder Bericht, basierend auf der Studie)</i>	
<p>Aufzeigen von möglichen Auswirkungen einer TTIP auf die EU. Dazu wurden die Handels- und Investitionsflüsse und bisher existierende Barrieren erhoben. Mittels CGE-Modellierung¹⁶ werden Auswirkungen verschiedener Szenarien quantifiziert.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bei einem ambitionierten Szenario (inkl. 25% Reduktion von NT-Hemmnissen) würde das BIP der EU dank der TTIP um 0,5% pro Jahr bzw. 120 Mia EUR höher ausfallen als ohne TTIP; die USA würden jährlich 95 Mia. EUR BIP gewinnen. • Dies entspricht in der EU einem zusätzlichen verfügbaren Einkommen von 545 Euro pro Jahr für eine 4-köpfige Familie. • Der Handel würde stark zunehmen. Exporte der EU in die USA +187 Mia. und weltweit +220 Mia. EUR; US Exporte in die EU +159 Mia. und weltweit + 2'490 Mia. EUR. • Ohne Reduktion der nichttarifären Handelshemmnisse wären die Auswirkungen deutlich schwächer. Bspw. EU-Exporte in die USA +44 Mia. Euro, in einem Szenario mit nur Zollabbau. • Verarbeitete Lebensmittel als einer der Wachstumssektoren: Steigerung der EU-Exporte um 9%. • Ca. 0,5% der Beschäftigten in der EU müssten als Folge der TTIP über 10 Jahre den Sektor wechseln (normale Mutationsrate zwischen Sektoren 3.7% / Jahr). Leicht positiver Einfluss auf das Lohnniveau. • Die Kommission schätzt eine stark positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt ein: 1 Mia. Handelswachstum generiert gemäss Erfahrung durchschnittlich 15'000 Jobs. • Die landwirtschaftliche Produktion würde insgesamt stabil bleiben (+0,06%), wobei einzelne Subsektoren (u.a. Rind- und Geflügelfleischproduktion) mit geringen negativen Auswirkungen zu rechnen hätten.
<i>Bureau et al. 2014</i>	
<p>Die Studie untersucht mit Gravitäts- und CGE-Modellen die Wirkung der TTIP auf die Handelsbeziehungen in einzelnen Subsektoren der Land- und Ernährungswirtschaft.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Agrarprodukte machen aktuell 8% der EU-Importe aus den USA und 13% der EU-Exporte in die USA aus. Weil der Zollschutz in der EU höher ist, würden die USA proportional stärker vom Zollabbau profitieren als die USA. Eine gleichzeitige Reduktion der administrativen Hindernisse ist aus EU-Sicht umso wichtiger. • Würden nichttarifäre Handelshemmnisse um 25% reduziert und die Zölle ganz aufgehoben, könnte der transatlantische Handel insgesamt um 40% zulegen. Im Food-Bereich würden EU-Exporte in die USA um 60% zunehmen, und US-Exporte in die EU um 120%. Dies aber zu einem tiefen Ausgangsniveau bezogen. • Sektoren mit dem stärksten Handelswachstum in beiden Richtungen: rotes Fleisch, Zucker, weisses Fleisch und Milchprodukte. • Insgesamt würde die landwirtschaftliche Wertschöpfung trotz starken Bewegungen im bilateralen Handel stabil bleiben (-0.5% in der EU; +0.4% in den USA). • Unter Betrachtung aller Effekte würde in der EU v.a. die Rindfleischproduktion den Konkurrenzdruck der US-Importe spüren. Eine geringere Wirkung könnte sich unter Umständen auch auf die Produktion von Bioethanol, Geflügelfleisch und Futtermitteln zeigen.

¹⁶ Computable General Equilibrium: allgemeines Gleichgewichtsmodell.

	<ul style="list-style-type: none"> • Der grösste positive Effekt käme dem Export von Milchprodukten zugute, gefolgt von den verarbeiteten Lebensmitteln, dem Wein und den Spirituosen. Unter bestimmten Marktbedingungen könnte auch die Zucker- und Biodieselproduktion in der EU vom Freihandel mit den USA profitieren.
<i>Freytag et al. 2014</i>	
<p>Die Studie fasst andere Studien zusammen und gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der ganzen Wirkungsforschung einer möglichen TTIP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt werden die erwarteten positiven ökonomischen Effekte einer TTIP bestätigt. • Die gesellschaftlichen Bedenken seien nicht zu unterschätzen; der Dialog mit der Zivilgesellschaft und das Aufzeigen konkreter Lösungen seien wichtig. • Die TTIP würde die regionalen Wirtschaften innerhalb der EU unterschiedlich stärken und dazu beitragen, dass nötige Reformen auf nationaler Ebene durchgeführt werden könnten. • Ein Nichtzustandekommen der TTIP würde für die EU kurzfristig nur einen geringen Schaden darstellen. Mittelfristig wäre allerdings mit einer Schwächung der europäischen Position in den Weltmärkten und einer noch stärkeren Verlagerung der Gleichgewichte in Richtung Chinas und Asiens zu rechnen, politisch und wirtschaftlich.
<i>Miess et al. 2016</i>	
<p>Die Autoren untersuchen die möglichen Konsequenzen einer TTIP auf die Beschäftigungssituation in der Land- und Ernährungswirtschaft von Österreich. Dazu werden die erwarteten Handelsumlenkungen und die damit verbundenen Strukturveränderungen analysiert.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die geschätzten Beschäftigungseffekte sind kaum signifikant, sowohl in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelproduktion (-0.05% kurzfristig (5-10 Jahre), bzw. -0.15% langfristig (15-20 Jahre)) wie in der gesamten Volkswirtschaft. • Das BIP würde in der langen Frist um 0,1% bzw. 360 Mio. Euro zulegen, während die Wertschöpfung in der Landwirtschaft (-2.1%) und in der Nahrungsmittelproduktion (-1.5%) leicht rückläufig wäre. • Die bilateralen Nahrungsmittelexporte würden ansteigen, um geschätzte 46 Mio. EUR von Österreich in die USA und um 173 Mio. EUR in umgekehrter Richtung. • Die Autoren sind der Meinung, dass die Zunahme von kostengünstigen Nahrungsmittelimporten die heimischen Qualitätsproduzenten nicht unmittelbar unter Druck setzen würde; langfristige Risiken einer Verschlechterung der Rahmenbedingungen seien jedoch nicht auszuschliessen.

Es wird allgemein erwartet, dass mit einer TTIP das BIP pro Kopf in der EU signifikant gesteigert und zusätzliche Arbeitsstellen geschaffen werden. Innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten und zwischen den verschiedenen Wirtschaftssektoren werden aber erhebliche Unterschiede erwartet. Für die europäische Land- und Ernährungswirtschaft erscheint es realistisch, dass die Milchwirtschaft, die Weinproduktion und die Nahrungsmittelindustrie von zusätzlichen Exportchancen profitieren würden. Andererseits gäbe es Produktionszweige, die durch günstigere Importe aus den USA erheblicher Konkurrenz ausgesetzt würden, nämlich die Rindfleischproduktion und eventuell die Futtergetreideproduktion. Insgesamt sind die modellierten Veränderungen im Verhältnis zur Gesamtwertschöpfung des europäischen Agrarsektors gering. Dies ist aufgrund der mässigen Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit zwischen dem europäischen und dem US-amerikanischen Agrarsektor nicht überraschend.

Die Entwicklungen würden stark von den Verhandlungsergebnissen im nichttarifären Bereich abhängen, welche momentan noch nicht abschätzbar sind. Dies ist mit ein Grund für die Bandbreite der quantitativen Modellergebnisse. Die Studie von Bureau et al. 2014 enthält eine Vielzahl von interessanten Beispielen, wie vereinfachte administrative Abläufe neuen Exporteuren den Zugang in die USA erst ermöglichen würde oder welche Kostensenkungen in welchem Bereich auf dem Spiel sind.

4.2.2 Studien aus den USA

Für die Schweiz würden vor allem die Auswirkungen der TTIP in der EU massgebend sein. Im Folgenden werden deshalb nur drei wichtige **Studien aus den USA** präsentiert. Beckman und Kollegen (2015) arbeiten am Wirtschaftsforschungsinstitut des US-Landwirtschaftsministeriums. Josling und Tangermann (2016) befassen sich – als amerikanisch-europäisches Duett – eher mit möglichen Landezonen der TTIP-Verhandlungen als mit spezifischen Auswirkungen in den USA (Tabelle 3).

Tabelle 10: Haupterkenntnisse aus relevanten Studien aus der EU

Ziel und Methode	Haupterkenntnisse
Beckman et al. 2015	
Die Autoren untersuchen vorab die Wirkung der tarifären und nichttarifären Hemmnisse im Agrarhandel detailliert. Ausgehend von drei Szenarien untersuchen sie dann mit einem CGE-Ansatz die Auswirkungen der TTIP auf den bilateralen Handel.	<ul style="list-style-type: none"> • Die Kombination von Zollkontingenten und nichttarifären Hemmnissen (NTH) führt auf beiden Seiten zu Kosten in der Höhe von bis 120% des Wertes, je nach Produkt. • Nur mit Abschaffung der Zölle und Kontingente würden die US-Exporte in die EU um 5.4 Mia. USD und diejenigen der EU in die USA um 0.8 Mia. USD steigen. Mit zusätzlicher selektiver Abschaffung von NTH: + 9.5 Mia. für die USA und + 2.0 für die EU. • Exportwachstum beim Szenario mit NTB-Reduktion: Für die USA v.a. bei Rindfleisch, Schweinefleisch, verarbeiteten Lebensmitteln, Soja, Gemüse und Futtergetreide; für die EU v.a. bei Käse, Früchten und Gemüse, pflanzlichen Ölen und Getränken. • Konsumentenpräferenzen könnten die mit Reduktion der NTH geschätzten Handelszunahmen stark reduzieren. • Produzentenpreise würden durchschnittlich um 0.5% in den USA steigen und 0.5% in der EU sinken.
Beghin et al. 2014	
Die Autoren untersuchen mit einem Multi-Market-Modell die bilateralen Handelsflüsse zwischen der EU und den USA sowie mit Drittstaaten. Im Fokus stehen Biokraftstoffe und die damit verbundenen Agrarrohstoffmärkte (Mais, Zuckerrohr/Zuckerrüben).	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der US-Zuckerproduktion um ca 35%, bei gleichzeitig steigenden Zuckerimporten aus der EU. • Produktion von Ethanol, Biodiesel und pflanzlichen Ölen steigt in den USA. • US-Exporte von pflanzlichen Ölen, Ethanol und Biodiesel in die EU würden zunehmen. • Die Wohlfahrtseffekte einer TTIP sind sowohl in der EU als auch in den USA positiv. In den USA profitieren davon insbesondere die landwirtschaftliche und die industrielle Produktion, sowie die Konsumenten durch günstigere Nahrungsmittelpreise.

Die Autoren untersuchen in ihrem Essay, wie die TTIP ausgestaltet werden könnte. Dazu zeichnen sie die Geschichte des Agrargüterhandels zwischen der EU und den USA und die damit verbundenen Konflikte nach. Darauf aufbauend versuchen sie abzuschätzen, ob und wie die bestehenden Konflikte durch die TTIP gelöst werden könnten.

- Zwischen der EU und den USA bestehen fünf Hauptkonflikte, die teilweise innerhalb der TTIP gelöst werden könnten:
- Desinfizieren von Hühnerschlachtkörpern mit Chlorklösung: eine gegenseitige Anerkennung der Verfahren in den Schlachthöfen ist denkbar; mittelfristig werden die USA dank strengeren Hygienestandards auf allen Stufen auf die Chlorklösung verzichten können.
- Anbau und Vermarktung von GVO: Kein Aufweichen der beidseitigen Positionen, noch weniger eine Einigung absehbar. Das Thema wurde aus dem CETA ausgeklammert. Etwas schnellere Bewilligungsverfahren für Importprodukte in der EU als einzige Erwartung.
- Geographische Ursprungsbezeichnungen: Kein Konvergieren der Rechtssysteme, aber mögliche Einigung auf eine beschränkte Liste von zu schützenden Bezeichnungen (und allenfalls eine Negativliste von generischen Bezeichnungen).
- Hormonfleisch: Für die Öffentlichkeit in der EU ein Tabuthema, deshalb Aufrechterhaltung des Status Quo (Importverbot in der EU, Kompensation mit Kontingenten für hormonfreies US-Rindfleisch). Die Autoren haben Sympathie für die schweizerische Lösung (Deklaration), schätzen aber deren Übernahme durch die EU als unwahrscheinlich ein.
- Rohmilchprodukte: Eine gegenseitige Anerkennung der Verarbeitungsstandards für „Grade A“-Produkte könnte die sehr restriktive einzelbetriebliche Zulassung durch die USA ersetzen.

Die amerikanische Landwirtschaft hat eine etwas offensivere Position als der EU-Agrarsektor bei den Rohstoffen und Basisprodukten und kann durch die Abschaffung der höheren EU-Zölle theoretisch auch mehr gewinnen. Die Studie im Auftrag des US-Landwirtschaftsministeriums belegt dies quantitativ und zeigt für beide Parteien eine stärkere Handelszunahme als in der Studie der EU-Kommission. Die Auswirkungen auf die Preise und den Produktionswert bleiben jedoch für die USA wie für die EU moderat. Einmal mehr zeigt sich die hohe Bedeutung der nichttarifären Fragen. Beckman et al. 2015 schätzen bei selektiver Reduktion der nichttarifären Effekte eine Verdoppelung der Handelseffekte gegenüber der Zollabschaffung ohne Veränderung im nichttarifären Bereich ein. Sie zeigen aber auch mit einem quantitativen Ansatz, dass die Konsumenten mit ihren Präferenzen einen Strich durch diese Rechnung machen können. Vielleicht ist dies ein Wink an die Adresse der EU, dass auch ohne Importverbot eine Überflutung des EU-Marktes mit Hormonfleisch nicht zu befürchten wäre.

4.2.3 Studien aus der Schweiz

Die Schweiz sitzt zwar nicht am Verhandlungstisch, wäre jedoch von einem möglichen TTIP-Abschluss direkt betroffen. Deshalb sind mögliche Wirkungen und Nebenwirkungen einer TTIP für die Schweiz bereits das Thema verschiedener Studien und Arbeitspapiere.

Als Einführung in das Thema TTIP aus Schweizer Sicht sei auf das Buch von Senti (2015) hingewiesen. Es ist dem Autor gelungen, eine umfassende und übersichtliche Analyse des Vorhabens und seiner potenziellen Auswirkungen auf die Schweiz zu verfassen. Für den eiligen Leser bietet auch das Dossier in „Die Volkswirtschaft“ von Juli/August 2014 einen interessanten allgemeinen Einblick in die Materie, darunter auch eine Zusammenfassung der bedeutendsten quantitativen Analyse der Auswirkungen auf die Schweiz (Cottier et al., 2014). Einige wichtige Erkenntnisse aus drei Studien sind in Tabelle 11 zusammengefasst.

Zum Thema der Auswirkungen der TTIP auf die übrige Welt ist ein interessante Publikation erschienen (Akman et al., 2015), welche 15 Artikel von führenden internationalen Ökonomen über die erwarteten systemischen und nationalen Effekte der TTIP auf nicht-beteiligte Länder umfasst.

Tabelle 11: Haupterkenntnisse aus relevanten Studien aus der Schweiz

Ziel und Methode	Haupterkenntnisse
<i>Cottier et al. 2014</i>	
<p>Basierend auf CGE-Modellierung werden mögliche Auswirkungen einer TTIP auf die Schweiz untersucht. Dazu wurden drei Szenarien definiert:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zollabbau (Industrie 100%; Agrargüter 50%); 2. Zollabbau und Reduktion der NTH um 20%; 3. Zollabbau und Reduktion der NTH um 50%; <p>Zusätzlich wurde untersucht, wie sich ein ergänzendes Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und den USA auswirken dürfte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Beim Szenario 2 würde das Schweizer BIP um - 0,51% / Jahr zurückgehen. Mit einem ergänzenden EFTA-USA-Abkommen wäre der Effekt bei -0,09% (Szenario 1) bis +0,46% (Szenario) weitgehend neutralisiert. • Beim (eher unwahrscheinlichen) Szenario 3 würde das Schweizer BIP dank Spillover-Effekten¹⁷ um etwa 0,96% zunehmen. Mit einem zusätzlichen Freihandelsabkommen EFTA-USA würde es gar um 2,86% steigen. • Die Aggregation des Modelles erlaubt keine detaillierte Analyse für die Land- und Ernährungswirtschaft. • Weil Lebensmittel in den USA stärker geschützt sind als Industrieprodukte, sehen die Autoren auch Chancen für zusätzliche Schweizer Exporte in diesem Bereich bei einem ergänzenden EFTA-USA-Abkommen.
<i>Senti 2015</i>	
<p>Qualitativ-komparative Analyse, basierend auf Verhandlungsdokumenten, Handelszahlen, bisherigen Handelsabkommen und Studien, zu a) Grenzen und Möglichkeiten einer TTIP; und b) zu erwartenden Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau tiefer Industriezölle fällt wegen der grossen Handelsvolumen ins Gewicht, effektive Vorteile hängen von den administrativen Kosten (u.a. Ursprungsnachweis). • Zollabbau zwischen der EU und den USA tangiert im Agrar- und Nahrungsmittelhandel die Schweizer Exporte nicht nur in die USA (Kostenvorteile für EU-Produkte), sondern auch in die EU, weil Importe aus USA deutlich billiger werden. • Im nichttarifären Bereich führten Harmonisierungen zwischen der EU und den USA aufgrund des Agrarabkommens mit der EU zu Rückwirkungen auf die Schweiz. • Erweiterte gegenseitige Anerkennungen zwischen der EU und den USA im SPS-Bereich würden die Schweizer Exporte benachteiligen.
<i>Badertscher 2015</i>	
<p>FHAL-Master-Thesis mit einer erweiterten Literaturrecherche und Experteninterviews über die möglichen Auswirkungen einer TTIP auf die Schweiz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe direkte Auswirkungen auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, da Grenzschutz aufrechterhalten werden kann. • Die Wirkung der Zollsenkungen auf die Preisentwicklung konnte nicht abgeschätzt werden. • Indirekte Gefährdung der Agrargüterexporte aus der Schweiz, weil der Handel zwischen der EU und den USA vereinfacht wird. • USA sind bei pflanzlichen Produkten besonders konkurrenzfähig, die EU bei verarbeiteten Lebensmitteln. • Auch EU-Agrarzölle sind relativ hoch, eine Abschaffung infolge der TTIP hätte für die Landwirtschaft in ganz Europa Auswirkungen.

¹⁷ Spillover-Effekte: Drittländer profitieren auch von Harmonisierungen im nichttarifären Bereich, wenn diese nicht-diskriminierend im Landesrecht verankert werden (im Gegensatz bspw. zu gegenseitigen Anerkennungen, die als Vertragsbestimmungen den Vertragsparteien vorenthalten bleiben).

Die Studien bestätigen die Annahme, wonach die Schweiz auch als unbeteiligtes Land von einem TTIP-Abschluss stark betroffen würde. Ohne aussenwirtschaftspolitische Alternative wäre mit spürbaren volkswirtschaftlichen Einbussen zu rechnen. Auch die Land- und Ernährungswirtschaft wäre betroffen, obwohl aus erster Sicht ein unveränderter hoher Grenzschutz den Sektor von Entwicklungen in der EU und den USA abschirmen sollte. Aber auch in diesem Sektor spielt der Handel eine bedeutende Rolle und die Beziehungen mit dem Hauptpartner EU im nichttarifären Bereich sind eng.

4.3 Diskussion

Insgesamt zeigen die Studien, dass die TTIP-Verhandlungsziele ökonomisch richtig gewählt wurden und ein Abkommen zu positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft der EU und der USA führen dürfte. Deren Ausmass hängt allerdings stark von der Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse ab. Diese Reduktion ist an sich schon ein komplexes Unterfangen. Hinzu kommen insbesondere im Agrar- und Lebensmittelbereich gesellschaftlich umstrittene Themen. Trotzdem macht es den Versuch nicht weniger wert, die Bürokratiekosten für die wertschöpfenden Unternehmen zu senken.

Dass Drittstaaten auch betroffen sind, wird am Beispiel der Schweiz deutlich. Eine zuverlässige Einschätzung der Auswirkungen ist – ausser beim Zollabbau – nicht einfach, weil die rechtliche und wirtschaftliche Vernetzung mit beiden Partnern komplex ist. Auch die Balance zwischen für Drittstaaten diskriminierenden Wirkungen und günstigen Spillover-Effekten wird erst beim Vorliegen eines Abkommens sichtbar werden. Ein maximales Ergebnis in der Harmonisierung der Handelshemmnisse scheint aber heute schon ausser Reichweite der TTIP-Verhandlungen; das Spekulieren auf entsprechende Spillover-Effekte macht deshalb wenig Sinn. Insgesamt steht heute schon fest, dass ein Abseitsstehen der Schweiz von einer transatlantischen Freihandelszone aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive bestimmt ein riskanter Weg wäre.

Im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft liegen bereits vertiefte Wirkungsevaluationen für die EU und die USA vor. Für die Schweiz gibt es keine vergleichbaren Studien, obwohl das Thema wegen der Sonderstellung des Sektors in einer sehr offenen Volkswirtschaft besonders relevant ist. Einige allgemeine Trends können aus qualitativen Analysen und aus dem stark aggregierten Modell von Cottier et al. (2014) abgeleitet werden. Diese Arbeiten genügen jedoch für eine faktenbasierte Diskussion von Perspektiven und Optionen für den komplexen ersten Sektor nicht. Die vorliegende Studie soll deshalb mit Modellrechnungen mit einem geeigneten sektoriellen Gleichgewichtsmodell (Kapitel 5) und mit vertieften Fallstudien zu spezifischen Subsektoren einige dieser Lücken schliessen.

5 Modellrechnungen für die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft

5.1 Einführung

Wie im Kapitel 4 dargestellt gibt es bis heute hauptsächlich summarische qualitative Einschätzungen über die Auswirkungen einer TTIP auf die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft. In der einzigen publizierten ökonomischen Studie über potenzielle Auswirkungen einer TTIP auf die gesamte Schweizer Volkswirtschaft (Cottier et al. 2014) wird der Ernährung- und Primärsektor, wie es sich bei einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell gehört, sehr aggregiert behandelt. Die abgebildeten Veränderungen im Aussenhandel befinden sich meistens im Promillebereich. Nur bei Milchprodukten und übrigen verarbeiteten Lebensmitteln ergeben sich je nach Szenario Einfuhrzunahmen im Bereich von 2 bis 4 %. Die Inlandproduktion ist je nach Szenario unverändert oder liegt leicht im Plus (1 – 2%). Die starke Aggregation eines solchen Modells und der potenziell überzogene Einfluss leichter Veränderungen im Sekundär- und Tertiärsektor auf die Entwicklungen im Primärsektor lassen auch aus Sicht der Autoren keine gesicherte Schlussfolgerungen für einzelne Branchen zu.

5.1.1 CAPRI-Marktmodell

Daher ist der Bedarf nach einer Schätzung der sektoriellen Auswirkungen auf die Land- und Ernährungswirtschaft offenkundig. Es wurde zu diesem Zweck das CAPRI-Modell (Common Agricultural Policy Regionalized Impact) gewählt; die Berechnungen wurden von EUROCare GmbH in Bonn (Dr. Heinz-Peter Witzke) durchgeführt. CAPRI wurde ab 1997 durch die Universität Bonn entwickelt mit dem primären Ziel, Entscheidungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU zu unterstützen. Seither wird das Modell laufend technisch verbessert, aktualisiert und auf neue geographische Zonen und inhaltliche Fragestellungen erweitert. Es handelt sich um ein globales Modell für den Landwirtschaftssektor, unterstützt von einem internationalen Forschernetzwerk und basierend auf einem „open source“ Ansatz. Es ist u.a. auf der eigenen Webseite¹⁸ umfassend dokumentiert.

Für die Schätzung der Auswirkungen von aussenhandelspolitischen Szenarien bietet sich das Marktmodul von CAPRI an, ein räumlich unterteiltes, globales Multiproduktmodell mit 47 Agrarprodukten und 77 Ländern in 40 Handelsblöcken. Die Schweiz ist in diesem Modul abgebildet und das Modell wurde auch schon zur Prüfung aussenhandels- und agrarpolitischen Optionen von den Schweizer Behörden herangezogen (Schweizerischer Bundesrat 2014). Im TTIP-Kontext ermöglicht das CAPRI-Marktmodell die Prüfung von Fragen rund um die Entwicklung von Produktion, Handelsflüssen, Produzentenpreisen im Agrarsektor und der gesamten Wohlfahrt unter verschiedenen aussenhandelspolitischen Optionen. Relevante technische Gegebenheiten des Modells sind im Anhang 4 beschrieben; für weitergehende Informationen wird auf die erwähnte Webseite und die zahlreichen dort zitierten wissenschaftlichen Publikationen verwiesen.

¹⁸ Siehe dazu auch: www.capri-model.org/dokuwiki/doku.php

5.1.2 Interpretationsrahmen

Ergebnisse aus ökonomischen Modellrechnungen dürfen nur bei Kenntnis der Potenziale und Grenzen des jeweiligen Modells sowie unter Würdigung der geprüften Hypothesen und der Qualität der Daten interpretiert werden. Deshalb sind Angaben über Eigenschaften und Grenzen der hier verwendeten Version des CAPRI-Marktmodells sehr wichtig.

- Aufgrund der Komplexität und der voluminösen Datenbasis wird in CAPRI die Gesamtheit der Referenzdaten nur periodisch aktualisiert. Einzelne Daten können jedoch projektbezogen angepasst werden.
- Die nichttarifären Handelshemmnisse werden nicht als solche modelliert. Diese spielen aber in einem Vorhaben wie der TTIP eine wichtige Rolle.
- Handelsströme, die in der Ausgangssituation Null oder nahe Null sind, verändern sich auch bei deutlichen Preisbewegungen nur wenig. Hingegen können Handelsflüsse, die schon in der Ausgangssituation eine mässige Bedeutung hatten, durchaus kräftig zunehmen¹⁹. Aus der Situation der Schweiz, mit signifikanten Ausfuhren nur bei wenigen Agrarprodukten, können nur bedingt ganz neue Exportpotenziale aufgezeigt werden.
- Die Agrar- und Verarbeitungsprodukte sind in 47 Produktgruppen²⁰ aggregiert. Dem gegenüber steht die extreme Komplexität des Schweizer Zolltarifs mit gut 2'000 Linien im Landwirtschafts- und Ernährungsbereich.
- Insbesondere sind saisonale Kontingentssysteme wie bei Gemüse, Obst und Kartoffeln nur schwer mit einem mittleren Zollschatz im Jahresdurchschnitt abzubilden, wie es das Modell fordert. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei solchen Produkten die Auswirkungen des Zollabbaus etwas unterschätzt werden.
- Es werden die Primärprodukte und einzelne Verarbeitungsprodukte der ersten Stufe berücksichtigt. Daher können keine Aussagen zur Entwicklung von Handelsflüssen und Preisen von hoch verarbeiteten Lebensmitteln gemacht werden.
- CAPRI enthält keine Daten für Kaffee, Kakao und Tee, welche für die Schweiz wichtige Exportgüter darstellen. Weil sie heute schon ohne tarifäre Hemmnisse gehandelt werden, sind jedoch in diesem Bereich keine direkten Effekte künftiger Marktöffnungen zu erwarten.
- Die Schweiz bildet im globalen Modell eine kleine Einheit mit relativ geringen Handelsflüssen. Die Auswirkungen für die Schweiz müssen daher vorsichtig analysiert werden.
- Angebotselastizitäten sind im Marktmodul exogen vorgegeben. Eine umfassende Analyse über die mögliche Anpassung des Sektors unter verschiedenen Szenarien müsste mit Berechnungen mittels eines Angebotsmodells ergänzt werden.
- Es werden „nur“ Veränderungen an der Grenze abgebildet. Die interne Stützung inklusive Direktzahlungen, Milchzulagen und Schoggigesetz-Rückerstattungen bleibt unverändert bzw. unberücksichtigt. Allfällige Begleitmassnahmen wurden nicht modelliert.
- Das CAPRI-Marktmodul modelliert eine einmalige ökonomische Optimierung an neue Vorgaben an der Grenze. Es werden keine Angaben zu einer Übergangszeit und einem Anpassungspfad gemacht, welche jedoch immer wichtige Parameter in der Ausgestaltung von Handelsverträgen sowie der entsprechenden internen Politik darstellen.

Obwohl diese Liste von Eigenschaften und Vorbehalten lang erscheinen mag, stellt CAPRI das beste und im europäischen Kontext meist verwendete Instrument dar, um Auswirkungen von aussenwirtschaftspolitischen Szenarien im Agrar- und Lebensmittelbereich zu prüfen. Bei den Ergebnissen geht

¹⁹ Siehe Bemerkungen zum Armington-Ansatz im Anhang.

²⁰ Die Produktabdeckung ist im Anhang ausführlich dargestellt.

es darum, wichtige Trends zu erkennen, weniger um exakte Prognosen über einzelne Preise und Mengen. Übrigens werden in allen bedeutenden Studien über die Auswirkungen der TTIP (u.a. Francois et al. 2013, Bureau et al. 2014, Beckman et al. 2015, Cottier et al., 2014) Gleichgewichtsmodelle verwendet.

5.2 Szenarien

Tabelle 12: Struktur der untersuchten Szenarien

Szenario		Handelspolitische Annahmen		
Kurzname	Nr.	EU-USA	CH-USA	CH-EU
Referenz	1	Status quo	Status quo	Status quo
WTO	2	Zollabbau gemäss Modalitäten von 2008		
TTIP	3	Freihandel mit s.P.	Status quo	Status quo
TTIP & FH USA	4	Freihandel mit s.P.	Freihandel mit s.P.	Status quo
Tril. TTIP	5	Freihandel mit s.P.	Freihandel mit s.P.	Freihandel mit s.P.

Sensitivitätsanalysen

TTIP+	3a	Freihandel ohne s.P.	Status quo	Status quo
TTIP+ & FH USA	4a	Freihandel ohne s.P.	Freihandel ohne s.P.	Status quo
Tril. TTIP+	5a	Freihandel ohne s.P.	Freihandel ohne s.P.	Freihandel ohne s.P.
Tril. TTIP RMH	5b	Freihandel mit s.P.	Freihandel mit s.P.	Freihandel mit s.P.

Abkürzungen:

- FH CH-USA: Freihandel Schweiz-USA
- Tril. TTIP: Trilaterale TTIP (TTIP-Beitritt der Schweiz)
- RMH: Rohmilchhandel
- s.P.: sensible Produkte

Die Grundstruktur der untersuchten Szenarien ist in Tabelle 12 ersichtlich.

- Beim **Referenzszenario** geht es um eine Vergleichssituation ohne aussenhandelspolitische Veränderungen im gleichen Jahr wie die Marktöffnungsszenarien (2020). Weil CAPRI eine einmalige Optimierung unter den neuen Parametern vornimmt (komparativ-statisches Modell), spielt die Wahl des Zeitpunktes keine relevante Rolle. Hingegen ist die Anpassung auf aktuelle oder erwartete Wechselkurse wichtig.
- Ein **WTO-Szenario** wurde aus zwei Gründen einbezogen, obwohl ein Abschluss der Doha-Runde basierend auf die Modalitäten von 2008 oder 2009 heute nicht mehr realistisch erscheint. Einerseits wurde über die potenziellen Auswirkungen eines WTO-Abkommens viel publiziert und diskutiert; es ist folglich interessant, das Ausmass neuer handelspolitischer Szenarien mit demjenigen eines Abschlusses der Doha-Runde zu vergleichen. Zudem bilden die WTO-Modalitäten damals als möglich erachtete Konzessionen der Schweiz implizit ab, welche heute noch für unsere Verhandlungspartner Referenzcharakter haben.
- Bei der TTIP wurde eine umfassende, jedoch nicht vollständige Liberalisierung im Agrarbereich als plausibles Verhandlungsergebnis angenommen. Die meisten Zölle werden auf Null abgebaut, es werden aber auf beiden Seiten drei sensible Produktgruppen bestimmt, für die eine Lösung mit zollfreien Kontingenten vereinbart wird (etwa wie beim CETA, siehe Kapitel 3). **TTIP-Szenarien** wurden in dreifacher Variation geprüft:

- Ohne Beteiligung der Schweiz, gemäss aktuellen Verhandlungen EU–USA (Szenario 3, TTIP);
 - Ergänzt von einem Freihandelsabkommen Schweiz–USA, ohne Veränderungen im Verhältnis CH–EU (Szenario 4, TTIP & FH USA);
 - Mit Beitritt der Schweiz zur TTIP, d.h. Trilateralisierung des Abkommens, gleiche Bestimmungen im Dreieck EU–USA–CH (Szenario 5, Tril. TTIP).
- Zudem wurden für Sensitivitätsanalysen modifizierte Szenarien gerechnet, mit Verzicht auf sensible Produkte (= integraler Freihandel, „TTIP+“) und mit Modulation der Rohmilcheinfuhren.

Sensible Produkte

Die Auswahl der sensiblen Produkte ist in der Regel ein vertraulicher Verhandlungsgegenstand „der letzten Nacht“. Sie ist weder für ein allfälliges WTO–Abkommen in den Jahren 2008–2009 noch weniger für eine zukünftige TTIP bekannt. Folglich muss für ex–ante Modellrechnungen auf Expertenannahmen und Analogien mit bestehenden Abkommen zurückgegriffen werden. Die Marktzugangsambition ist in der TTIP deutlich höher als in einem multilateralen Abkommen einzustufen; deshalb wurde die Anzahl sensibler Produkte auf drei eingeschränkt und die Produkte mit Bezug zum CETA und der TPP gewählt. Zur Vereinfachung und auch in Kohärenz mit der stärkeren Einbindung in den EU–Binnenmarkt wurden für die Schweiz in den TTIP–Szenarien die gleichen sensiblen Produkte wie für die EU gewählt (Tabelle 13).

Tabelle 13: Für die Modellrechnungen bestimmte sensible Produkte

	Schweiz	EU	USA
WTO–Szenario (2)	Butter	Butter	Butter
	Vollmilchpulver	Rindfleisch	Käse
	Rindfleisch	Schweinefleisch	Zucker
	Schweinefleisch	Geflügelfleisch	Reis
	Geflügelfleisch	Zucker	
	Weizen		
	Zucker		
TTIP–Szenarien (3, 4, 5, 5b)	Rindfleisch	Rindfleisch	Butter
	Schweinefleisch	Schweinefleisch	Käse
	Geflügelfleisch	Geflügelfleisch	Vollmilchpulver

Die besondere Behandlung der sensiblen Produkte wird in den TTIP–Szenarien mit einer um 25% reduzierten durchschnittlichen Zollbelastung modelliert.

5.3 Ergebnisse – Auswirkungen auf die Handelsflüsse

Eingangs gilt es festzuhalten, dass hier nur die Handelsflüsse bezogen auf die Produktabdeckung in CAPRI dargestellt sind, d.h. ohne verarbeitete Lebensmittel der 2. Stufe, Getränke, Kaffee, etc. Gerade in diesen Bereichen weist die Schweiz eine stark positive Handelsbilanz auf. Folglich sieht die Handelsbilanz bei den Basisprodukten aktuell und im Referenzszenario schlechter als diejenige des Gesamtsektors aus. Zudem können aus modelltechnischen Gründen nur Mengen und keine Umsätze dargestellt werden, was sich nochmals zu Ungunsten der Schweiz auswirkt.

In Abbildung 11 sind die Ein- und Ausfuhrvolumen insgesamt dargestellt. In den Abbildungen 12 bis 15 sind die Einfuhren nach Herkunft und Produktgruppen aufgeschlüsselt.

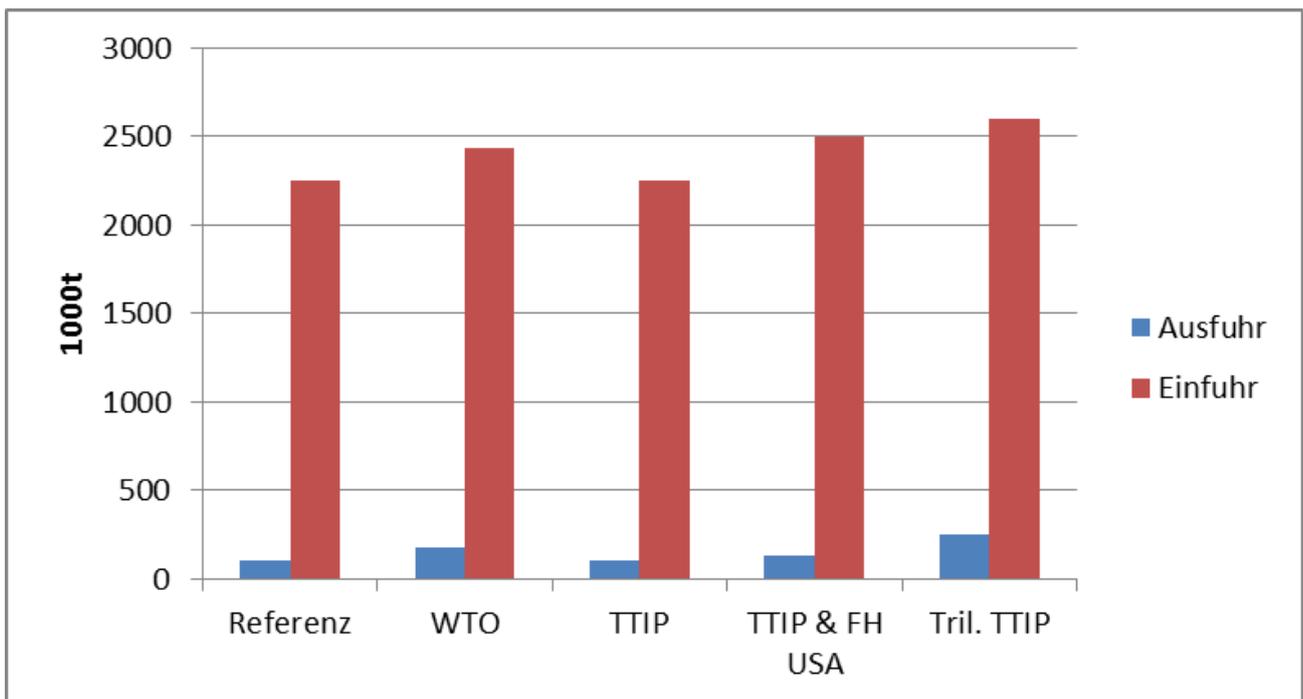


Abbildung 11: Schweizer Agraraussenhandel (Basisprodukte) in verschiedenen Szenarien

Bei den Basisprodukten ist die Handelsbilanz der Schweiz im Referenzszenario stark negativ. Es werden mehr als 2'200'000 Tonnen importiert und ca. 100'000 Tonnen exportiert (die meisten verarbeiteten Produkte ausser Käse fehlen). Die Bilanz verändert sich nicht grundsätzlich in den Marktöffnungsszenarien. Die TTIP hat kaum Einfluss auf die Ein- und Ausfuhrmengen; der Handel wächst logischerweise nur in den Szenarien, bei denen auch die Schweiz die Zölle abbaut. Die trilaterale Öffnung (Tril. TTIP) löst die stärkste Importsteigerung (ca. + 25%) in die Schweiz aus, erlaubt aber andererseits auch deutlich zunehmende Ausfuhren aus der Schweiz.

5.3.1 Einfuhren

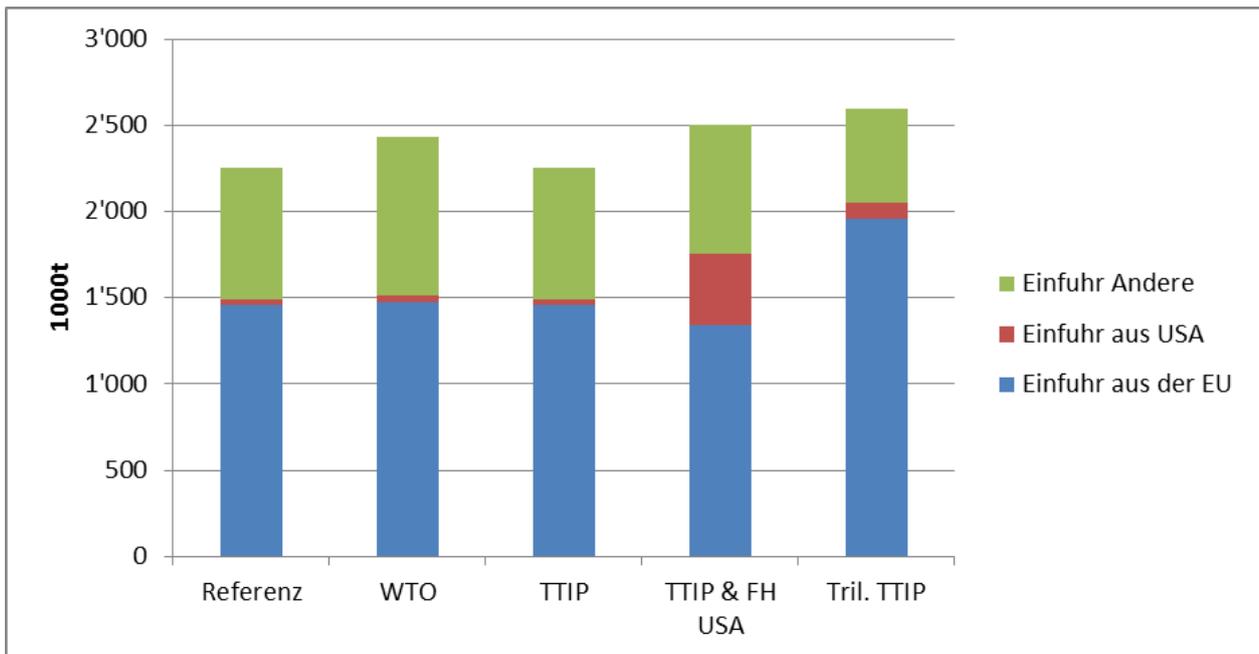


Abbildung 12: Einfuhren in die Schweiz nach Herkunftsland

In der Referenz kommen 64% der Importe (1'450'000 Tonnen) aus der EU. Der Importanteil aus den USA betragen kaum 2% (30'000 Tonnen). Bei einem WTO-Abschluss geht die Importzunahme vorwiegend auf Drittländer (Schwellenländer) zurück. Im Szenario mit Freihandel Schweiz-USA gibt es eine Handelsumlenkung von der EU zu den USA; diese betrifft v.a. Ackerprodukte (Getreide und Ölsaaten). Bei einer Trilateralisierung der TTIP, die einem weitgehenden Freihandel Schweiz-EU entspricht, nehmen die Einfuhren aus der EU um ca. ein Drittel zu. Zu Gunsten der USA gibt es nur eine moderate Einfuhrzunahme; die übrigen Handelspartner verlieren Importanteile in die Schweiz (Handelsumlenkung zu Gunsten der EU und der USA).

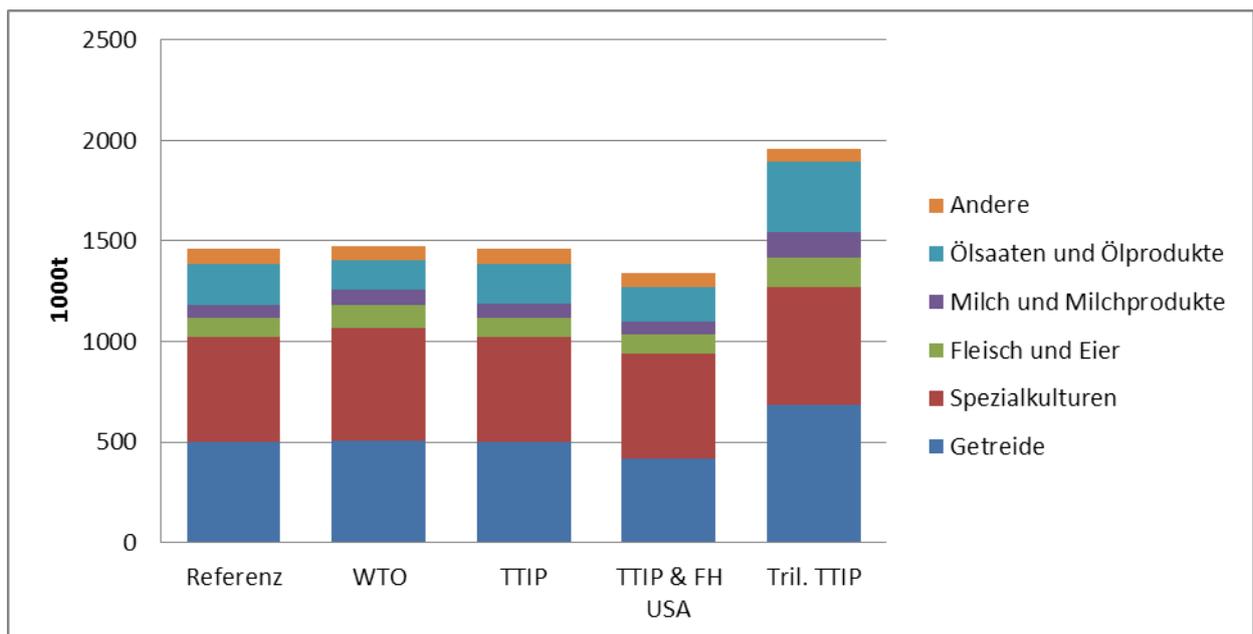


Abbildung 13: Einfuhren aus der EU nach Produktgruppen.

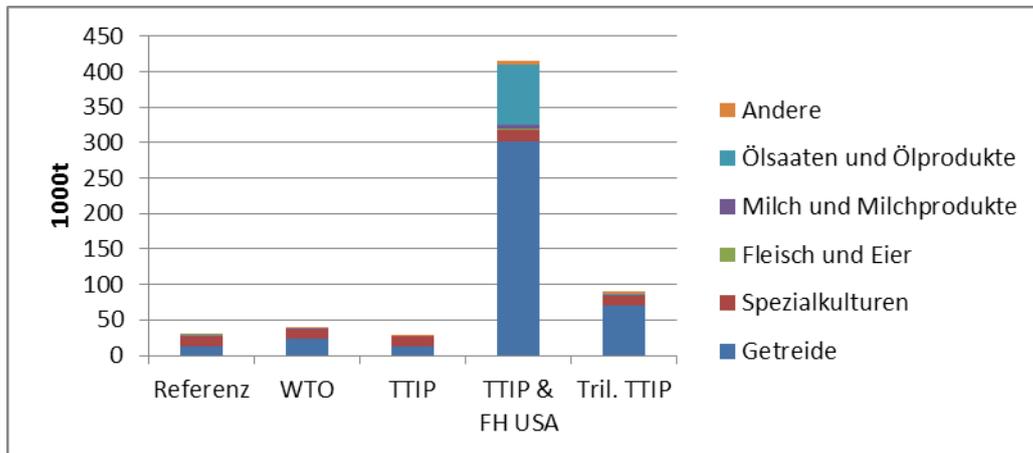


Abbildung 14: Einfuhren aus USA nach Produktgruppen.

Die Aufschlüsselung der Importe nach Produktgruppen, getrennt für die EU und die USA, bestätigt die skizzierten Trends (Abbildungen 14 und 15). Volumenmässig sind die Zunahmen bei den Ackerprodukten augenfällig, jedoch auch beim Fleisch relevant.

Die USA legen im Falle eines Freihandels Schweiz–USA deutlich zu, u.a. mit 10'000 t Weizen, 6'000 t Wein, 5'000 t andere Gemüse und 2'000 t Zitrusfrüchte. Sie bleiben aber als Herkunft der Schweizer Agrareinfuhren mengenmässig dreimal weniger wichtig als die EU. Wertmässig ist die Differenz sicher noch stärker, weil die Importe aus den USA v.a. bei lagerfähigen Massenprodukten konzentriert sind. Bedeutende Sonnenblumenimporte aus den USA im Szenario mit Freihandel Schweiz–USA werden mit vielfältigeren Ölsaatenimporten aus der EU im Falle der Trilateralisierung der TTIP ersetzt. Eine ähnliche Umlagerung findet bei den Getreiden statt, die in der trilateralen TTIP vermehrt aus der EU importiert werden. Die USA bestreiten aber auch in diesem Fall bedeutend grössere Ausfuhren in die Schweiz als in der Ausgangssituation.

US–Fleisch wird vor allem im Szenario TTIP+ & FH USA (ohne sensible Produkte), bei dem das Fleisch dem Freihandel unterstellt ist, importiert: Rindfleisch 12'000 t, Schweinefleisch 5'000 t und Geflügelfleisch 3'000 t.

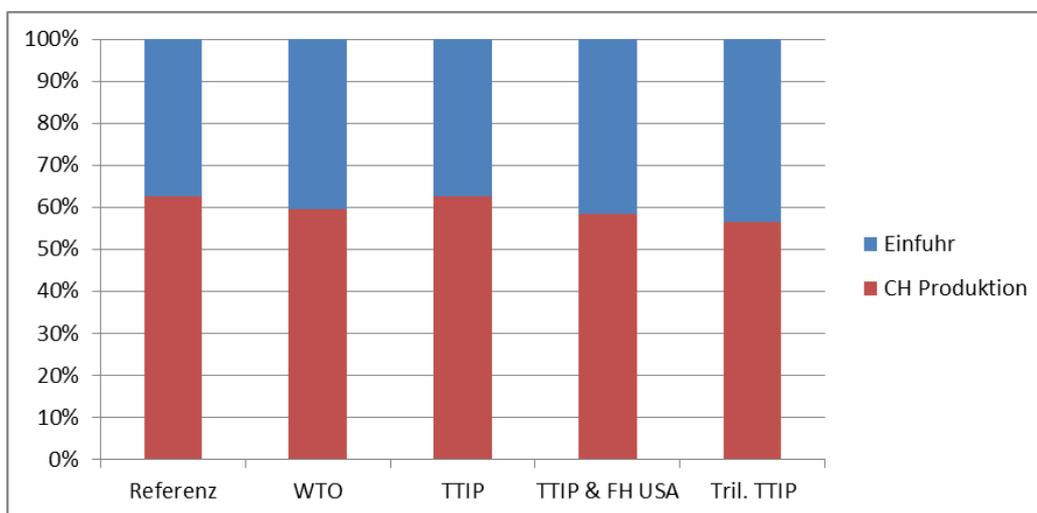


Abbildung 15: Anteile Inlandproduktion und Einfuhr am Schweizer Konsum

Zur Kontextualisierung der Entwicklungen bei den Einfuhren wird in Abbildung 15 eine **Verteilung des Inlandverbrauchs** auf inländische Produktion und Einfuhr dargestellt. Wegen der nur partiellen Produktabdeckung in CAPRI und der Nichtberücksichtigung der Exporte, sind diese Zahlen nicht direkt mit dem herkömmlichen Selbstversorgungsgrad (Schweizer Bauernverband 2015) vergleichbar. Es gilt auch nochmals festzuhalten, dass CAPRI das neue Marktgleichgewicht unter Berücksichtigung aktuell bekannter Elastizitäten optimiert. Zur Konsolidierung der Ergebnisse wäre eine vertiefte Überprüfung der Angebotsanpassung im neuen Marktumfeld mit einem anderen Modell nützlich. Der Importanteil von 37% bei der Referenz bleibt gemäss CAPRI-Ergebnissen bei der TTIP unverändert und steigt auf 41% (WTO und TTIP & FH USA), bzw. auf 44% (trilaterale TTIP). Es sind dies markante, aber nicht existenzbedrohende Entwicklungen für die Schweizer Landwirtschaft, die nach wie vor die Mehrheit des Inlandverbrauches bestreitet und vermehrt auch Exportmärkte bedient (siehe weiter unten). Dazu kommt, dass hier nur Auswirkungen von Veränderungen an der Grenze ohne jegliche Anpassung der internen Politik und ohne Begleitmassnahmen skizziert werden.

5.3.2 Ausfuhren

Die Abbildungen 16 und 17 zeigen Trends bei den Agrarexporten in den verschiedenen Szenarien.

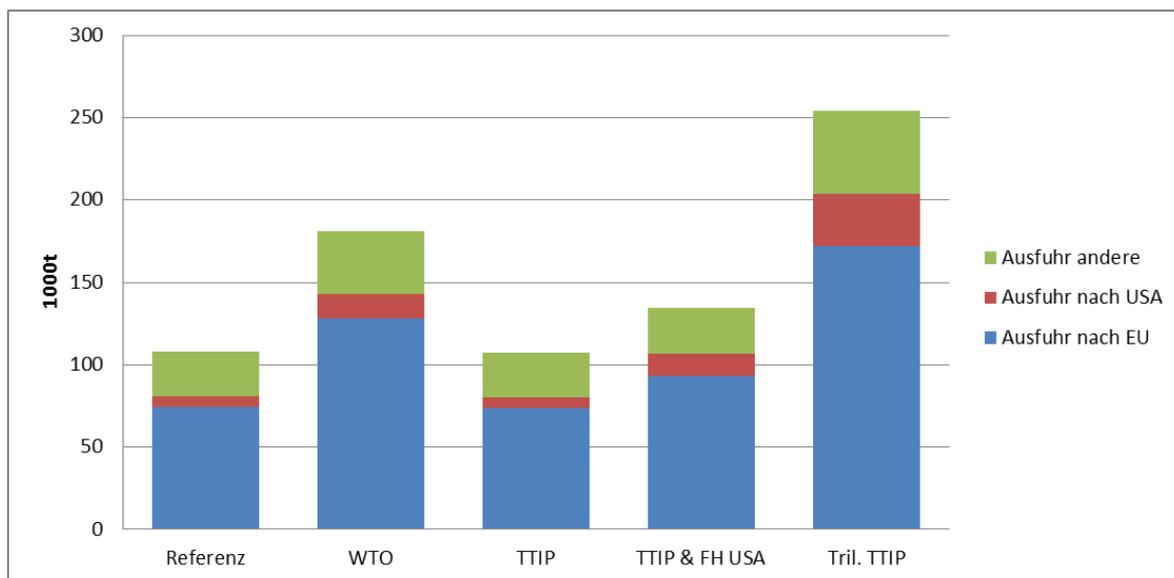


Abbildung 16: Ausfuhren aus der Schweiz nach Zielland.

Im Referenzszenario verteilen sich die Schweizer Exporte von Agrarbasisprodukten zu 70% auf die EU, nur 6% gehen in die USA und 24 % in übrige Destinationen. Eine partielle multilaterale Öffnung (WTO-Szenario) führt zu einem mässigen Exportwachstum, ohne namhafte Änderungen in der Verteilung nach Zielland. Bei der TTIP mit zusätzlichem bilateralem Freihandelsabkommen Schweiz–USA gibt es eine bescheidene Steigerung des Exportvolumens in die USA, die hauptsächlich auf den Käse und weitere Milchprodukte zurückzuführen ist. Ansonsten zeigt das CAPRI-Modell kaum Veränderungen, weil in der Ausgangssituation praktisch keine Exporte in die USA vorliegen (siehe Erklärungen zum Armington-Ansatz im Anhang 4). Das heisst aber nicht, dass in einer realen Situation keine neuen Exportopportunitäten wahrgenommen werden könnten, z.B. bei den im Modell nicht abgebildeten verarbeiteten Lebensmitteln.

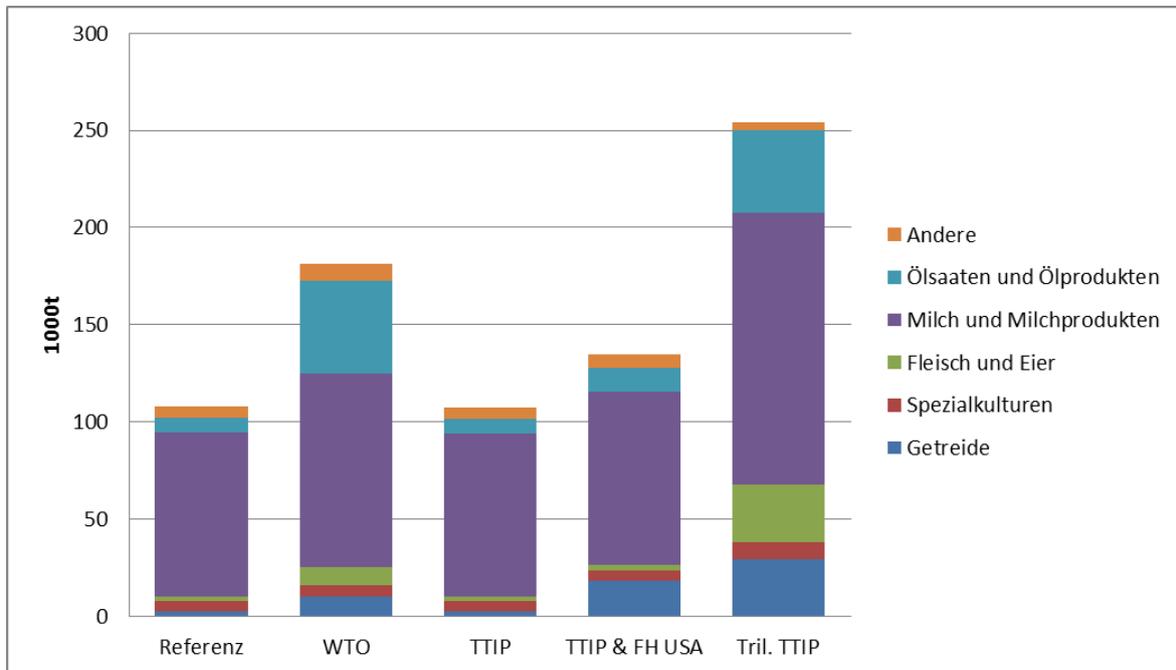


Abbildung 17: Ausfuhren aus der Schweiz nach Produktgruppen.

Bei der Trilateralisierung der TTIP tritt eine markante Steigerung der Exporte in die EU auf. Auch die Exporte in die USA wachsen stärker als beim Freihandel Schweiz–USA, was sich mit kompetitiveren Preisen in der Schweiz erklären lässt. Damit nicht unrealistisch hohe Exporte entstehen, wurden die Transportkosten heraufgesetzt. Die Transportkosten ermöglichen es, nichttarifäre Handelshemmnisse im Modell indirekt abzubilden; hier bieten sie ein Mittel, um dem hohen Aufwand für die Erschließung neuer Märkte Rechnung zu tragen.

In der Darstellung nach Produktgruppen (Abbildung 17) dominieren die Exporte von Milchprodukten in der Referenz wie in allen Öffnungsszenarien. Bei der trilateralen TTIP steigen die Exporte nicht nur bei Käse, sondern auch bei Frischmilchprodukten und Butter. Das Modell zeigt auch eine Exportstimulierung im Getreide- und Ölsaatenbereich, die auf erstem Blick eher schwierig zu interpretieren ist. Dieses Ergebnis hat mit dem Armington-Ansatz und mit den Kreuzpreiseffekten zwischen inländischen und Importprodukten zu tun. Es sind Bereiche mit zugleich hohem Importwachstum und man richtet vorzugsweise den Blick auf die Nettohandelsflüsse, wie dies Abbildung 18 und im Anhang die Abbildungen nach Produktgruppen ermöglichen.

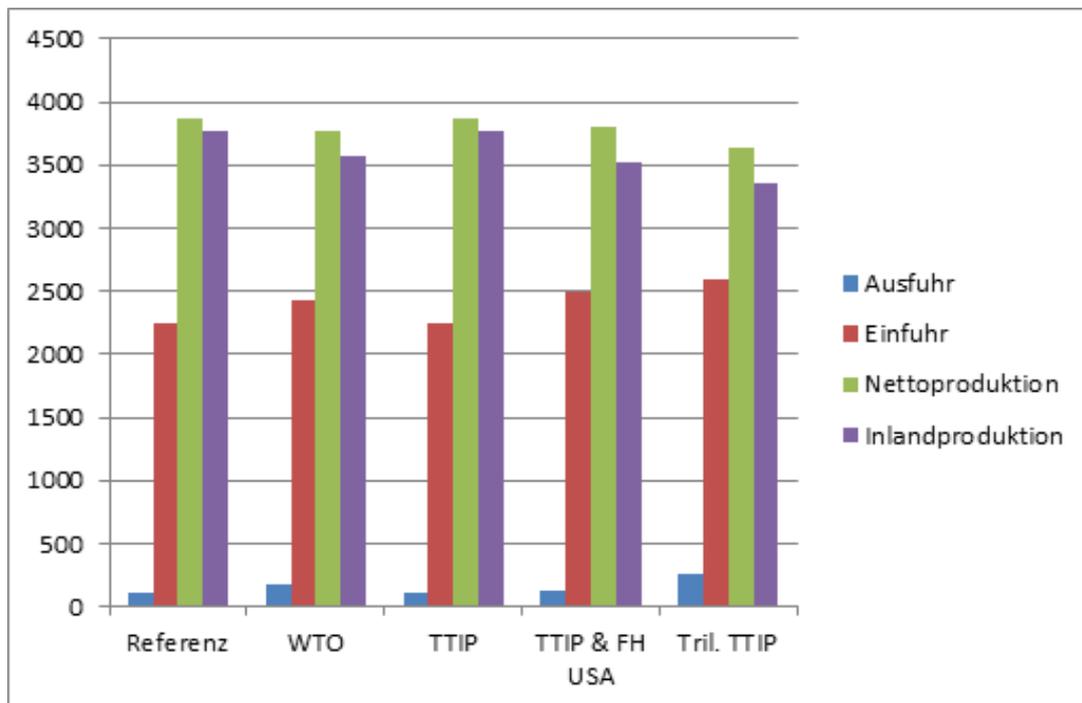


Abbildung 18: Übersicht über Produktion und Aussenhandel²¹

Abbildung 18 zeigt, dass die erwartete Zunahme der Handelsflüsse bei Grenzöffnungsszenarien nicht unilateral erfolgt. Der Importdruck wird mit Stimulierung von Exporten teilweise kompensiert, so dass unter dem Strich der Produktionsrückgang moderat ausfällt. Die **Nettoproduktion**, welche auch die Exportmengen berücksichtigt, geht von 64% in der Referenz auf 61% in der trilateralen TTIP zurück, d.h. deutlich weniger als der Inlandanteil am Verbrauch (-3 anstatt -7 %-Punkte zwischen der Referenz und der trilateralen TTIP). Dieses positive Ergebnis bliebe mit einer detaillierteren Untersuchung des angebotsseitigen Anpassungspfades und Marktforschung im Ausland zu überprüfen.

5.4 Ergebnisse – Auswirkungen auf inländische Produzentenpreise und Produktion

Die mit CAPRI geschätzten Auswirkungen verschiedener aussenhandelspolitischen Szenarien auf die Preise und die Produktionsvolumen werden hier als Übersicht dargestellt. Weitere Einzelheiten nach Produktgruppen sind im Anhang 4 zusammengefasst.

5.4.1 Produzentenpreise

Abbildung 19 zeigt die Preistrends bei einer Auswahl der wichtigsten Acker-, Fleisch- und Milchprodukte; weitere Produkte werden im Anhang dargestellt. Es ist nachvollziehbar, dass sich die Vielfalt und die Spezifitäten der Produkte des Obst-, Gemüse- und Weinbaus mit der Aggregation eines sektoriellen Modells schlecht vereinbaren lassen und folglich Aussagen für diese Produktgruppen sehr vorsichtig zu interpretieren sind. Auch handelt es sich jeweils um Durchschnittspreise, welche für die in der realen Wirtschaft nach Verwertungskanal, Qualität und Herkunft stark differenzierte Produzentenpreise stehen.

²¹ Nettoproduktion entspricht hier der gesamten Schweizer Produktion inkl. Export; Inlandproduktion entspricht dem Anteil der Schweizer Produktion am Inlandverbrauch.

Ein WTO–Abkommen gemäss 2008er Modalitäten würde zu Preissenkungen bis etwa 20% bei einzelnen der in Abbildung 19 aufgeführten Produkte führen. Stärkere Rückgänge sind bei Soja (– 29%) und Tomaten (–24%) festzustellen. Die als sensibel bezeichneten Produkte spüren logischerweise weniger Druck. Der heute schon dem internationalen Wettbewerb stärker ausgesetzte Milchsektor wird kaum tangiert, dies auch dank der Aufnahme der Butter in die sensiblen Produkte. Unter den Fleischsorten geht der Produzentenpreis für Schweinefleisch trotz Behandlung als sensibles Produkt am stärksten zurück (–18% gegenüber –13% für Rind– und Geflügelfleisch). Dies ist mit dem heute deutlich tieferen Importanteil und dem für einzelne Stücke weniger prohibitiven AKZA–Niveau²² zu erklären.

Die TTIP als reines EU–USA–Projekt hätte kaum Einfluss auf die Agrarpreise in der Schweiz. CAPRI zeigt für beide Partner ziemlich robuste Preise, insbesondere dank der Auswahl sensibler Produkte. Die EU ist nach heutigen Verhältnissen weniger kompetitiv als die USA im Fleischbereich. Mit einer moderaten „sensiblen“ Öffnung kann sie sich nach diesen Modellrechnungen wirksam schützen. Das Spiegelbild gilt für den US–amerikanischen Milchsektor. Diese Betrachtung gilt ohne Berücksichtigung von Veränderungen bei nichttarifären Handelshemmnissen, dabei erwarten die Experten grössere Auswirkungen allfälliger Vereinfachungen in diesem Bereich als vom Zollabbau. Weil die EU–Preise modellmässig kaum unter Druck kommen, gibt es auch wenig indirekte Effekte auf den Schweizer Agrarmarkt.

Die Ergänzung der TTIP durch das stilisierte Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den USA (TTIP & FH USA) hat deutlichere, aber immer noch vergleichsweise mässige Auswirkungen mit grossen Unterschieden zwischen den Produkten. Der deutlichste Effekt tritt bei Weizen auf (Preisrückgang um 27%), weil hier schon gewisse Handelsströme in der Referenzsituation bestehen, die beim Abbau der Zölle deutlich wachsen.

Ein trilaterales Freihandelsabkommen zwischen den USA, der EU und der Schweiz (Tril. TTIP) hätte bei den meisten Produkten stärkere Auswirkungen als ein WTO–Abkommen. Denn die unterstellte Form des TTIP–Abkommens behandelt nur die drei wichtigsten Fleischarten als sensible Produkte, und die Abschaffung der Zölle auf die übrigen Produkte stellt eine grössere Herausforderung als die Zollsenkung nach Formel im WTO–Szenario dar. Der Milchsektor erfährt mit Ausnahme der Butter weniger Druck als der Ackerbau und die Fleischproduktion. Die Sensitivitätsanalyse zeigt jedoch, dass mit Zulassung hoher Rohmilchimporte der Produzentenpreis für Milch um bis 25% zurückgehen könnte (siehe Anhang 4). Der Freihandel mit der EU als Teil einer trilateralisierten TTIP erklärt den Druck beim Ackerbau. Die EU ist bei den meisten Getreide– und Ölsaatenarten sehr kompetitiv und die Importe in die Schweiz würden in diesem Bereich am stärksten steigen (siehe Kap. 5.3 und Anhang 4). Es wirken zudem Substitutionseffekte zwischen den Getreidesorten und im Ölsaatenbereich.

²² AKZA: Ausserkontingents–Zollansatz

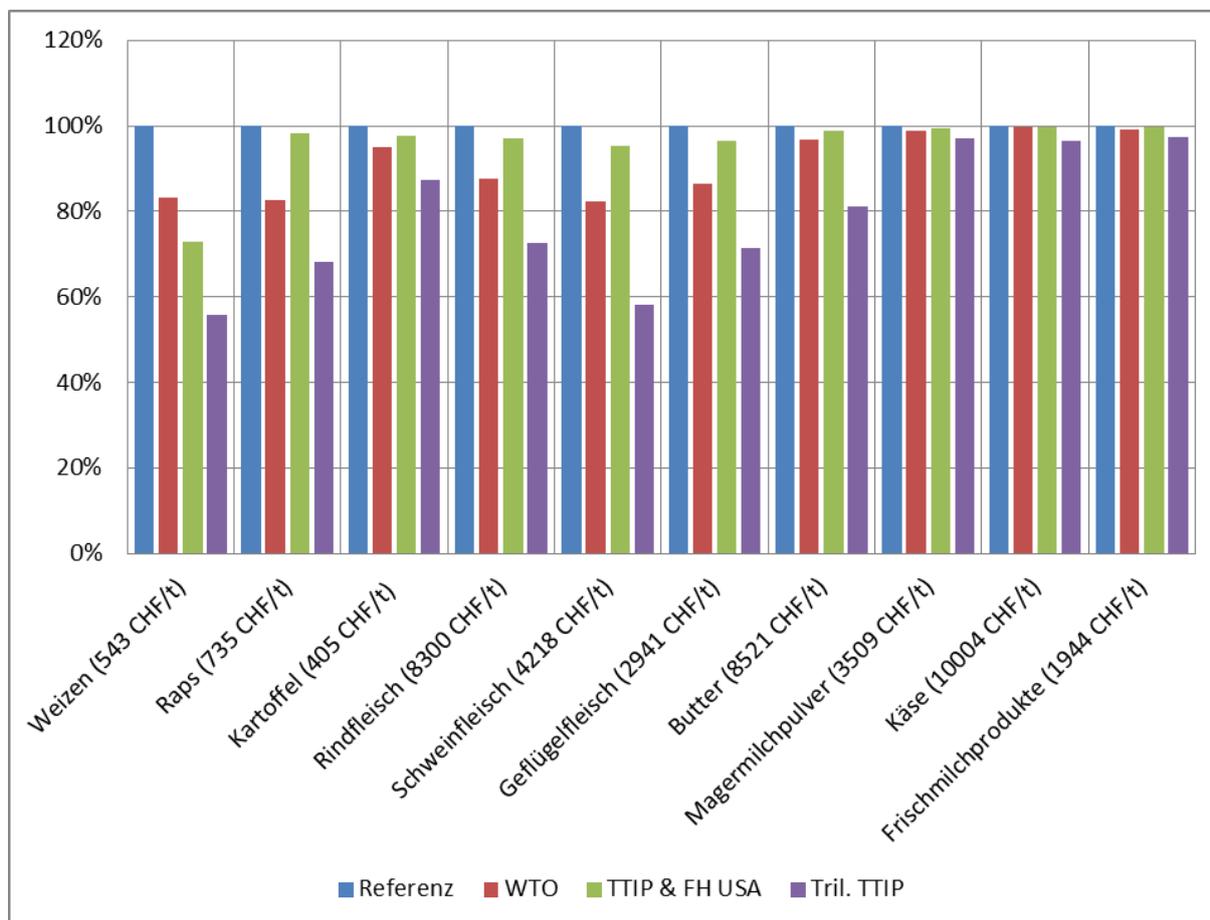


Abbildung 19: Produzentenpreise in der Schweiz für einzelne Produkte unter den fünf Szenarien.

Der Schutz sensibler Produkte wirkt im Modell etwas weniger als erwartet, wie dies die Sensitivitätsanalyse mit TTIP+ Szenarien zeigt. Dafür gibt es mehrere Begründungen: Für die EU wurden die gleichen sensiblen Produkte wie für die Schweiz gewählt, und folglich hat die stärkere Exposition zum US-Wettbewerb in der TTIP mit oder ohne sensible Produkte ähnliche Proportionen auf anderem Niveau. Zudem wurde mit der AKZA-Senkung eine relativ grobe Annäherung einer realen Kontingentslösung eingesetzt. Ein Verhandlungsergebnis würde in eine fixe zollfreie Menge münden, die in der Regel in Prozent des Inlandverbrauchs bemessen wird. Dies dürfte sich moderater als die im Modell abgebildete proportional gleiche AKZA-Senkung für die EU und die Schweiz auswirken. Die Schweiz wird mit 25% AKZA-Senkung einem starken Importdruck aus der EU ausgesetzt, während sich die EU (auch dank ihren tieferen Zöllen in der Ausgangssituation) mit der gleichen Zollabbaurate gut vom US-Wettbewerb schützt.

Mit einer trilateralisierten TTIP würden sich gemäss CAPRI-Berechnungen die Schweizer Produzentenpreise für Agrargüter denjenigen der EU annähern, jedoch nicht völlig angleichen. Dies ist einerseits mit Modellspezifitäten zu erklären. Exporte aus der Schweiz gibt es schon in der Ausgangssituation trotz starkem Preisgefälle; es entsteht folglich beim Zollabbau nicht zwingend eine Preisnivellierung als Folge intensiverer Handelsflüsse. Eine pragmatische Beurteilung würde dies etwas nuancieren. Bei undifferenzierten Gütern ist der Angleichungsdruck relativ stark – der Distanzschutz ist in Anbetracht der aktuellen Transportkosten relativ gering und bestehende Einfuhrstrukturen könnten leicht ausgebaut werden. Anders sieht es aus, sobald Differenzierungen basierend auf Produktqualität, Produktionsmethoden, Markenpositionierung, Präferenz für regionale Produkte oder weiteren Kriterien möglich

sind. In diesem Fall können Preisunterschiede zwischen Import- und Schweizer Produkten auch langfristig aufrecht erhalten bleiben, wie dies schon der Käse unter Freihandelsverhältnissen aufzeigt.

5.4.2 Produktion

Die Auswirkung der verschiedenen Szenarien auf die Produktionsvolumen der wichtigsten Produkte kann in Abbildung 20 abgelesen werden. Detailliertere Angaben sind im Anhang 4 aufgeführt. In Relation mit den bereits dargestellten Entwicklungen im Aussenhandel und bei den Preisen kommt nichts Unerwartetes vor. Die Ergebnisse sind als Output eines Marktmodells zu interpretieren. Dort wo starke Preiseffekte vorkommen, bedürfte es noch einer Überprüfung der Anpassung des Angebotes mit anderen Instrumenten.

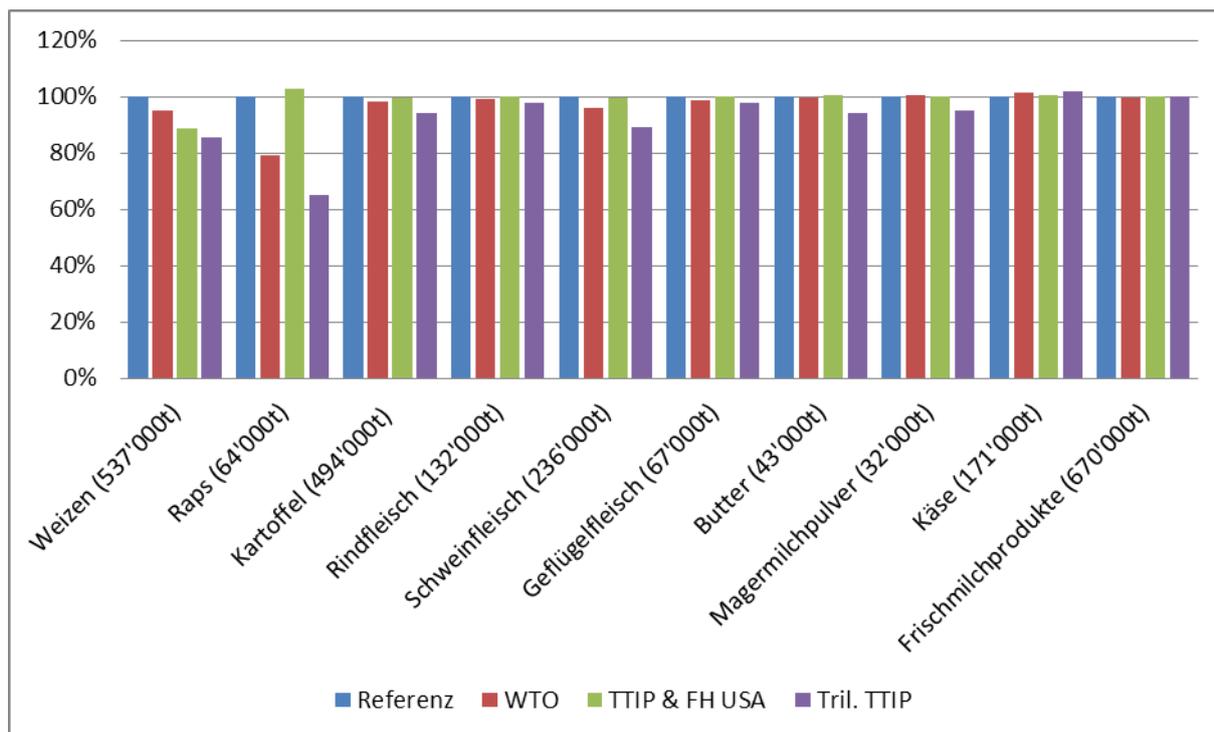


Abbildung 20: Produktionsmengen für einzelne Produkte unter den fünf Szenarien.

Mit einem WTO-Abkommen gibt es moderate Produktionsrückgänge hauptsächlich bei einzelnen Ackerprodukten und beim Schweinefleisch. TTIP kombiniert mit einem Freihandelsabkommen Schweiz-USA führt zu einem Rückgang im Schweizer Getreidebau, speziell beim Weizen (-11%). Die Fleisch- und die Milchproduktion sind nicht tangiert. Die grössten Effekte kommen bei der trilateralen TTIP zum Vorschein. Nicht nur die Weizen- (-14%), sondern auch die Rapsproduktion (-35%) ist unter Druck, mit etwas moderateren Entwicklungen bei den übrigen Ackerbauprodukten. Ein stärkerer Effekt auf die Kartoffelproduktion ist nicht auszuschliessen, weil heute Importe nur bei leeren Lagern an Schweizer Kartoffeln zugelassen werden. Beim Fleisch sind mässige Rückgänge beim Rind und beim Geflügel zu verzeichnen (-2%), während die Schweineproduktion dem stärkeren Preisdruck entsprechend stärker zurückgeht (-11%). Die Milchproduktion bleibt trotz dem Druck auf die Fettkomponente (Butter, Rahm) sehr robust, weil auch vermehrt Export von Käse und frischen Milchprodukten erfolgt. Die Differenzierung, je nach Intensität des grenzüberschreitenden Handels mit Rohmilch, ist im Anhang 4 detailliert dargestellt. Bei der Veredelung (Schweine und Geflügel) ist zu bemerken, dass die Futterpreise entsprechend den Trends bei Ackerprodukten günstiger werden und folglich die Rentabilität unter diesem Gesichtspunkt neu zu analysieren ist (siehe Fallstudie Fleisch im Anhang 2).

5.5 Ergebnisse – Wohlfahrtsanalyse

Mit der Wohlfahrtsanalyse ist es möglich, eine grobe Einschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen verschiedener Szenarien sowohl auf einzelne Stakeholder Gruppen als auch gesamthaft vorzunehmen. Da CAPRI ein sektorielles und kein allgemeines Gleichgewichtsmodell ist, ergeben sich dazu Einschränkungen. Es werden ausschliesslich Aussagen über Veränderungen gemacht, die vom Agrarsektor ausgelöst werden, ohne Wechselwirkungen mit den übrigen Wirtschaftssektoren zu berücksichtigen. Es wird bspw. nicht gerechnet, ob Kapital- und Arbeitsressourcen effizienter oder weniger gewinnbringend in anderen Wirtschaftssektoren eingesetzt werden könnten. Die zweite Verarbeitungsstufe der Lebensmittelindustrie ist in CAPRI grossmehrheitlich nicht abgebildet. Weil bei einer Handelsliberalisierung Exportzunahmen v.a. aus dieser Sparte erwartet sind, werden die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen mit grosser Wahrscheinlichkeit unterschätzt. Wie bei den anderen Ergebnissen ist der Fokus viel mehr auf den Vergleich zwischen einzelnen Szenarien als auf absolute Werte zu setzen. Auch die Terminologie ist spezifisch für diese Analysen zu interpretieren. Mit dem Gewinn der Landwirtschaft oder der Milchindustrie sind keine herkömmlichen betriebswirtschaftlichen Gewinne gemeint, sondern Anteile an der Nettowertschöpfung in den im Modell definierten Systemgrenzen. Alle Werte sind Abweichungen vom Referenzszenario (Abbildung 21).

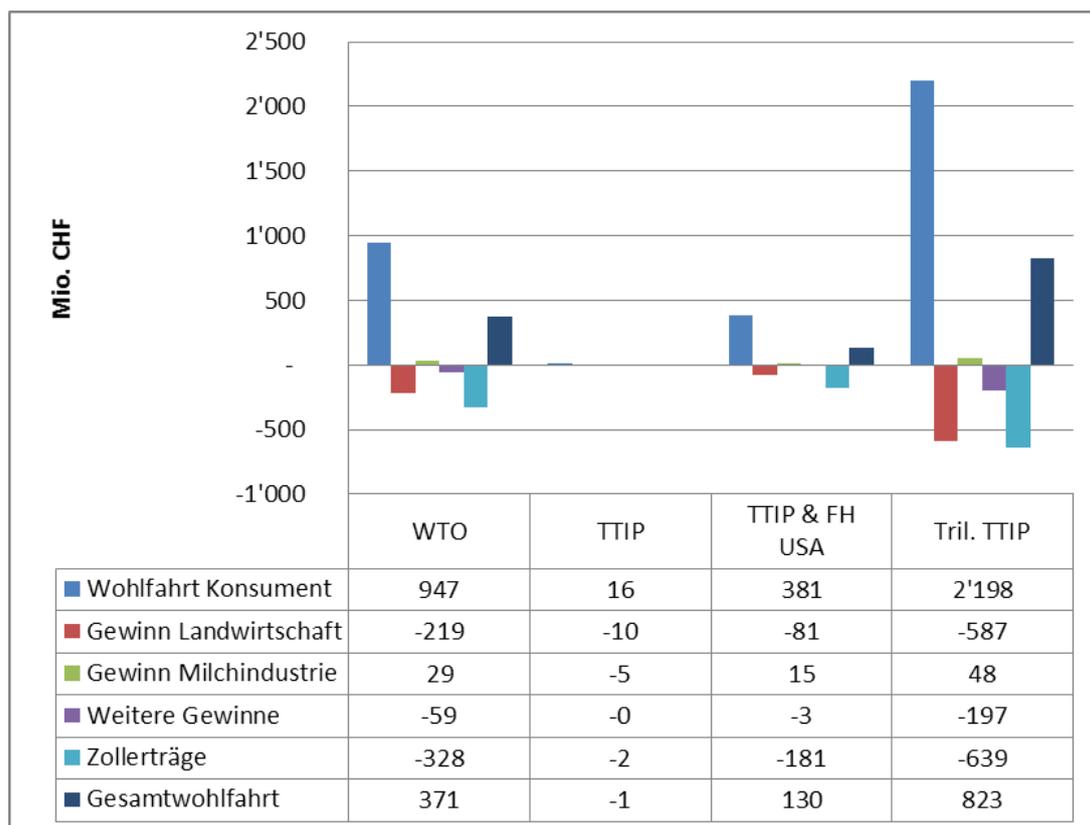


Abbildung 21: Wohlfahrtsanalyse (Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario).

Der „Gewinn“ der Landwirtschaft (als ihr Anteil an der Nettowertschöpfung zu verstehen) wird im Vergleich zwischen den untersuchten Öffnungsszenarien in einem nachvollziehbaren Ausmass reduziert. Ein WTO-Abschluss gemäss 2008er Modalitäten mit partiellem Zollabbau und vielen sensiblen Produkten wirkt weniger drastisch als eine Teilnahme der Schweiz an der TTIP, und zwar etwa im Ausmass 1 zu 2.7. TTIP ohne Beteiligung der Schweiz hat kaum direkte Auswirkungen auf den Schweizer Agrar-

sektor, dies war bereits auf Grund der mangelnden Bewegungen bei Handelsflüssen und Preisen absehbar. Ein bilaterales Freihandelsabkommen Schweiz–USA, das auch Schutz für Fleisch gewährt, bewirkt nur moderate Verluste im Primärsektor. Bei der hier beschriebenen Gewinnreduktion der Landwirtschaft handelt es sich um die modellierten Auswirkungen von Veränderungen des Grenzschatzes, ohne jegliche Anpassung der internen Stützungsolitik und ohne Begleitmassnahmen.

Die Milchindustrie (inkl. gewerbliche Käsereien) kann bei Marktöffnungen gemäss diesen Berechnungen mit steigenden Gewinnen rechnen, dies trotz Margendruck aber dank steigenden Exportvolumen. Wie auf allen Stufen gilt diese Aussage im Gleichgewichtszustand, d.h. nach erfolgter Anpassung an die neuen Wettbewerbsverhältnisse. Hingegen müssen andere Verarbeitungssektoren mit Verlusten rechnen – auf Grund des Abdeckungsbereichs von CAPRI handelt es sich dabei insbesondere um die Futtermittelindustrie, Getreidemühlen, Ölwerke und Schlachtbetriebe.

Die Konsumentenstufe bildet nicht nur Preiseffekte im Detailhandel ab, von denen die Konsumentinnen und Konsumenten direkt profitieren, sondern auch Margen der nicht direkt abgebildeten Verarbeitungs- und Handelsstufen. Beim Kriterium der Wohlfahrtszunahme für die Konsumenten schneidet eine trilaterale TTIP am besten ab, gefolgt von einem WTO–Abschluss und einem Freihandel Schweiz–USA. Der Bund ist logischerweise vom Zolleinnahmeausfall betroffen. In früheren Marktöffnungsvorhaben wurde dieser unmittelbare Effekt auf die Bundesfinanzen wenig gewichtet, weil die positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen mittelfristig höhere Einkommens- und Gewinnsteuererträge generieren.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und mit den oben erwähnten Einschränkungen – insbesondere die Fokussierung auf die Landwirtschaft und die erste Verarbeitungsstufe – bringen die Öffnungsszenarien deutliche Wohlfahrtsgewinne bis 800 Mio. CHF/Jahr. Die Reihenfolge der Szenarien ist die gleiche wie für die Konsumenten, die trilaterale TTIP bringt die grössten positiven Effekte. Unter dem Strich, d.h. unter Berücksichtigung der Verluste des Primärsektors, der 1. Verarbeitungsstufe und beim Zoll, beträgt der gesamte Wohlfahrtsgewinn jeweils etwa ein Drittel des Wohlfahrtsgewinnes auf Konsumentenstufe.

5.6 Diskussion

Wie stehen die hier dargestellten Ergebnisse im Vergleich mit denjenigen anderer Studien, welche die Auswirkungen von Marktöffnungen auf die Schweiz quantitativ untersuchen? Im Kapitel 4 und in der Einleitung zu 5 wurde auf eine Arbeit (Cottier et al. 2014) hingewiesen, die ähnliche Szenarien, aber auf der gesamtwirtschaftlichen Stufe mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell untersucht. Sie schliesst auf eine bei Marktöffnung stabile Gesamtproduktion der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft, während CAPRI einen leichten Rückgang an den Tag bringt. Wenn die unterschiedliche Produktabdeckung der beiden Studien berücksichtigt wird (gesamte Ernährungswirtschaft bei Cottier und Mitautoren, hauptsächlich Agrarbasisprodukte in CAPRI), ist aus dieser Differenz kein Widerspruch abzuleiten.

Berechnungen mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell wurden früher zu einem Freihandelsabkommen Schweiz–USA von einem amerikanischen Team (DeRosa und Gilbert 2006) durchgeführt. Ausgehend von einem totalen Freihandel (keine sensiblen Produkte) zeigen die Modellergebnisse markante Exportzunahmen von den USA in die Schweiz bei Getreide, Ölsaaten und Fleisch. In der umgekehrten Richtung nehmen die Schweizer Exporte von Milchprodukten stark zu.

Mit einem sektoriellen Fokus und entsprechend mehr Schärfe wurden verschiedene Modellrechnungen zu einem Agrarfreihandel Schweiz–EU (FHAL) vorgenommen – auch hier unter Annahme einer vollständigen Abschaffung der tarifären Handelshemmnisse. Die Bundesverwaltung (EDI–EDA–EVD 2008) bzw. der Bundesrat (Schweizerischer Bundesrat 2009) gingen beim FHAL von einem durchschnittlichen Preisrückgang auf Produzentenstufe von 36% aus, was etwas höher als in den hier dargestellten CAPRI–Ergebnissen liegt. Eine doch veränderte Ausgangssituation innerhalb von 10 Jahren und die nur partielle Öffnung beim Fleisch bei der trilateralen TTIP können den Unterschied erklären. Die Bundesverwaltung schätzte für das FHAL einen maximalen Verlust beim landwirtschaftlichen Sektoreinkommen von 800 Mio. CHF, der sich mit dem darauf folgenden Anpassungsprozess und im Vergleich mit der prognostizierten Entwicklung ohne Grenzöffnung sukzessiv reduziert. Für kombinierte WTO– und FHAL–Szenarien gingen die Bundesbehörden (Schweizer Bundesrat 2014) von maximalen Einkommensverlusten von 600 Mio. CHF pro Jahr für die Landwirtschaft aus. Die vorliegenden Berechnungen zeigen einen Rückgang der landwirtschaftlichen Gewinne um rund 580 Mio. CHF unter einer trilateralen TTIP, wobei Sektoreinkommen und Gewinne in der Wohlfahrtsanalyse ökonomisch nicht deckungsgleich definiert sind.

Bei den positiven Auswirkungen eines FHAL zeigte die Bundesverwaltung Ausfuhrzunahmen um insgesamt rund 4 Mia. CHF oder um 120%, insbesondere zu Gunsten der Milchprodukte und der verarbeiteten Lebensmittel. Die CAPRI–Ergebnisse für eine trilaterale TTIP zeigen volumenmässige Entwicklungen ähnlichen Ausmasses, aber ohne Einbezug vieler verarbeiteter Lebensmittel. Eine Simulation mit dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell „SwissAG“ ergab für das FHAL nach der Anpassungsphase eine Steigerung des BIP um mindestens 0.5% oder 2 Mia. CHF pro Jahr (EDI–EDA–EVD 2008). Dies ist zwar nicht direkt vergleichbar, aber wesentlich höher als der allgemeine Wohlfahrtsgewinn unter trilateraler TTIP gemäss CAPRI–Ergebnis (rund 820 Mio. CHF).

Von Interesse sind auch die Simulationen im Hinblick auf eine Milchmarktöffnung (Schweizerischer Bundesrat 2014). Sie beziehen sich zwar auf ganz andere Szenarien als die vorliegende Studie, benutzen aber auch das CAPRI-Marktmodul. Der Milchpreisrückgang liegt mit bis 25% höher als im vorliegenden Basisszenario Tril. TTIP, aber ähnlich wie in den vorliegenden Berechnungen mit modellierten zusätzlichen Rohmilcheinfuhren. Die Veränderungen aus der Wohlfahrtsanalyse sind gut mit denjenigen bei einer trilateralen TTIP vergleichbar, wenn man die unterschiedlichen Öffnungsannahmen (nur Milchwirtschaft gegenüber Gesamtsektor) berücksichtigt. Ein namhafter Unterschied besteht jedoch bei den Gewinnen der Milchindustrie, die sich in den beiden Simulationen in umgekehrter Richtung entwickeln. Vielleicht geht diese Differenz auf die zusätzlichen Exporte nach USA zurück, welche bei der TTIP mit Schweizer Beteiligung möglich werden, im Gegensatz zur gegenseitigen sektoriellen Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte. Weitere Unterschiede modelltechnischer Art sind aber auch nicht auszuschliessen.

5.7 Schlussfolgerungen

Vorab gilt es festzuhalten, dass hier nur die möglichen Erkenntnisse aus den Modellrechnungen mit CAPRI zusammengefasst werden. Eine Gesamtwertung der erwarteten Effekte der TTIP auf die Land- und Ernährungswirtschaft sowie verschiedener Strategien seitens der Schweiz wird im Schlussteil der Studie (Kapitel 6) zur Diskussion gestellt.

Gemäss Interpretationsrahmen (siehe 5.1.2) ermöglichen die CAPRI-Ergebnisse eine Versachlichung der Diskussion über einen Teil der wirtschaftlichen Auswirkungen verschiedener Marktöffnungsszenarien „ceteris paribus“, d.h. ohne jegliche Anpassung der politischen Rahmenbedingungen, ohne Begleitpolitik und ohne grundlegende Änderungen bei den wirtschaftlichen Parametern wie Wechselkursen oder Weltmarktpreisen. Die Typologie des Modells, die vereinfachenden Annahmen bei der Definition der Szenarien und die auf die Basisprodukte konzentrierten Abdeckung schränken den Rahmen der Beantwortung offener Fragen etwas ein. Mit den CAPRI-Ergebnissen verfügen wir über ein Präzisionsinstrument mit relativ engem Fokus. Innerhalb dieses Fokus bringen sie gegenüber der blossen Intuition oder Alternativmodellen doch wesentlich mehr Schärfe und Sicherheit.

Die Haupteckkenntnisse aus den Modellrechnungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

TTIP ohne Beteiligung der Schweiz

- Der tarifäre Abbau zwischen der EU und den USA hat keinen breiten direkten Effekt auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft (L&E), dies weder bei den Bauern noch auf den nachgelagerten Stufen.
- Diese Aussage gilt unter den getroffenen Annahmen (insbesondere betr. sensible Produkte) und ohne Berücksichtigung von nichttarifären Veränderungen.
- Trotz des Ausbleibens breiter horizontaler Effekte können punktuelle Wettbewerbsnachteile für die exportierende Ernährungswirtschaft nicht ausgeschlossen werden. Bspw. würde ein Nullzoll innerhalb der US-Käsekontingente zu Gunsten der EU oder noch verschärfte Preisdifferenzen der Nahrungsmittelindustrie spürbare Konsequenzen für Schweizer Exporteure mit sich bringen. Tendenziell steigende Preisdifferenzen auf Konsumentenstufe könnten zudem die Einnahmen aus dem Einkaufstourismus ansteigen lassen.

WTO gemäss Modalitäten von 2008

- Dieses Szenario eignet sich zur Veranschaulichung eines markanten, jedoch nur partiellen Zollabbaus im multilateralen Kontext. Vergleichbare Ergebnisse sind bei einer Öffnung ähnlichen Ausmasses mittels bilateraler oder regionaler Freihandelsabkommen zu erwarten, sobald kompetitive Agrarexporteure mit im Spiel sind.
- Die Ergebnisse hängen im Detail u.a. von der Auswahl der sensiblen Produkte ab. Die Schutzwirkung der sensiblen Behandlung gemäss 2008er Modalitäten der WTO–Agrarverhandlungen scheint ziemlich effektiv zu sein, mit Ausnahme des Schweinefleisches.
- Zusätzliche Importe betreffen insbesondere Ackerprodukte und Schweinefleisch, mit Herkunft EU und Schwellenländer und, für Weizen, Nordamerika. In diesen Bereichen entsteht auch der grösste Druck auf die inländischen Produzentenpreise, etwa bis 20% bei wichtigen Produkten und bis 30% in Einzelfällen.
- In diesem Szenario entsteht auch eine signifikante Exportstimulierung. Der Rückgang der inländischen Nettoproduktion beträgt nur 1% gegenüber 4% beim Anteil der Schweizer Produktion am Inlandverbrauch.
- Der Wohlfahrtsgewinn ist nicht unerheblich mit beinahe 1 Mia. CHF auf Konsumentenstufe und 370 Mio. CHF in der Gesamtbetrachtung. Der Anteil der Landwirtschaft an der Nettowertschöpfung würde aber gut 200 Mio. CHF weniger als im Ausgangsszenario betragen.

TTIP mit gleichzeitigem Freihandelsabkommen Schweiz–USA

- Die Ergänzung einer TTIP mit einem Freihandelsabkommen Schweiz–USA bringt insgesamt deutlich weniger Veränderungen als das WTO–Szenario, jedoch mit starken Unterschieden zwischen den Produkten.
- Dies hängt u.a. mit Distanzschutz, Konsumgewohnheiten und sensibler Behandlung der Hauptfleischkategorien zusammen, aber auch mit den Modellspezifitäten: zusätzliche Einfuhren entstehen insbesondere bei Getreide und Ölsaaten, bei denen in der Ausgangssituation bereits aktiver Handel vorliegt.
- Folglich entsteht der grösste Preisdruck beim Weizen, was auch zu einem Rückgang der Produktion führt.
- Der gesamtwirtschaftliche Nutzen und der Wohlfahrtsgewinn für die Konsumenten sind im Vergleich zum WTO–Szenario relativ bescheiden.

Trilaterale TTIP

- In diesem Szenario entstehen die grössten Veränderungen. Dies ist bei Kenntnis der Ergebnisse des WTO–Szenarios nicht unerwartet: Mit Ausnahme der drei sensiblen Fleischkategorien werden in der trilateralen TTIP alle Zölle abgeschafft (und nicht „nur“, wie bei der WTO, um 50 – 70% reduziert), und in der WTO gibt es eine längere Liste sensibler Produkte als in der TTIP.
- Importdruck mit daraus folgenden Preis- und teilweise Mengenreduktionen bei der inländischen Produktion betreffen v.a. die pflanzliche Produktion und das Schweinefleisch. Bei der Milch ist die Fettkomponente unter Druck (Butterpreis) und je nach Annahme bei den Rohmilcheinfuhren (Sensitivitätsanalyse Tril. TTIP RMH) könnte der Produzentenpreis für Milch um 11 – 25% zurückgehen (dies ausgehend von 64 Rp./kg in der Referenz).
- Trotz den markanten Bewegungen im Aussenhandel und bei den Preisen hält sich der Rückgang der inländischen Produktion in Grenzen und beträgt etwa 3 Prozentpunkte bei der Nettoproduktion. In der Wohlfahrtsschätzung verliert die Landwirtschaft 580 Mio. CHF, deutlich mehr als in einem WTO–Szenario.

- Dies sind „Bruttoergebnisse“ bezogen auf die Agrarbasisprodukte. Das Bild dürfte anders aussehen, wenn alle verarbeiteten Lebensmittel berücksichtigt würden. Auch die Ausgestaltung des Abkommens (sensible Produkte) und Politikanpassungen an der Innenfront könnten die Auswirkungen deutlich beeinflussen.
- Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bringt eine volle Integration der Schweiz in eine transatlantische Freihandelszone deutliche Vorteile mit mehr als 800 Mio. Gesamtwohlfahrtsgewinn.

Szenarien im Vergleich

- Die rein ökonomische Betrachtungsweise, unter Berücksichtigung der Systemgrenzen und der Modellspezifitäten, zeigt relativ klare Trends, welche auch im Einklang mit früheren Studien stehen.
- Markante oder totale Zollabbauszenarien stellen die Schweizer Landwirtschaft vor hohe Herausforderungen, sind für sie jedoch nicht existenzbedrohend.
- Der Anpassungsbedarf ist bei einer stärkeren Öffnung (gemessen am Ausmass des Zollabbaus und an der sektoriellen Konkurrenzfähigkeit des oder der Vertragspartner) grösser. Im vorliegenden Modellkontext fordert
 - die TTIP ohne Schweizer Beteiligung kaum eine Anpassung seitens der Schweizer Landwirtschaft;
 - ein WTO-Abkommen eine mässige Anpassung über die ganze Bandbreite der Basisprodukte;
 - ein Freihandel mit USA eine hohe Anpassung bei wenigen Produkten;
 - eine trilaterale TTIP eine hohe Anpassung im gesamten Sektor.
- Innerhalb des Sektors gibt es gewichtige Unterschiede. Eine Marktöffnung setzt die Milchwirtschaft deutlich weniger unter Druck als bspw. die Schweinefleischproduktion und den Ackerbau.
- Obwohl das Modell für die Schätzung neuer Exportchancen nicht prädestiniert ist, zeigt jedes Öffnungsszenario auch eine gewisse Exportstimulierung auf. Mit einer Anpassung an neue Wettbewerbsverhältnisse und dank dem Qualitätsvorsprung Schweizer Agrarprodukte eröffnen sich auch neue Chancen.
- Auch auf eine breite Marktöffnung folgt keine vollständige Angleichung an die Preise des kompetitivsten Partners. Im Inland wie auf den Exportmärkten wirken neben den Preisen andere Treiber wie Produktpositionierung und Konsumentenpräferenzen mit. Auch sind zwischen den EU-Mitgliedstaaten die Preise recht inhomogen; bei Fleisch- und Milchprodukten sowie Spezialkulturen im stärkeren Mass als bei Ackerbauprodukten (EDI-EDA-EVD, 2008).
- Der hohe Grenzschutz des Schweizer Agrarsektors generiert (aus der ökonomischen Perspektive und im internationalen Vergleich) hohe Nahrungsmittelpreise für die Konsumenten und Wettbewerbsnachteile für die nachgelagerte Lebensmittelverarbeitung. Ein Abbau der Agrarzölle führt folglich zu proportional hohen Wohlfahrtsgewinnen. Eine trilaterale TTIP bringt aus dieser Optik den höchsten Nutzen, gefolgt von einem WTO-Abkommen und von einem Freihandel mit den USA.

Einflussfaktoren

- In der Gestaltung von Verhandlungsergebnissen gibt es Parameter, die das effektive Resultat stark beeinflussen können, insbesondere die Übergangszeiten, die Auswahl und die Behandlung der sensiblen Zolllinien.
- Da diese Faktoren nicht oder nur grob modelliert werden können, kann nur eine qualitative Diskussion darüber geführt werden. Diese gehört zum Schlussteil der Studie.

- Das gleiche gilt für nichttarifäre Handelshemmnisse. Wieweit eine TTIP zu einer effektiven Reduktion solcher Hemmnisse führen wird, ist schwer vorauszusagen. Zudem bestehen für eine Modellierung in diesem Bereich kaum praxisreife Ansätze.
- Schlussendlich wird die Umsetzung aussenwirtschaftlicher Abkommen mit grosser Tragweite in der Regel mit Anpassungen der internen Politik begleitet. Somit besteht in Kombination mit der geschickten Ausgestaltung der Verträge das Potenzial, die Ergebnisse insgesamt zu optimieren, die Anpassung an neue Verhältnisse zu erleichtern und die Nutzung der Chancen in den Vordergrund zu rücken.

6 Diskussion und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Studie soll einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion über die Auswirkungen breiterer internationaler Marktöffnungen auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft leisten. Für eine fruchtbare Diskussion dieses Themas und der Studienergebnisse sind folgende **Prämissen** wichtig:

- Es geht hier nicht um einen grundsätzlich befürwortenden oder ablehnenden Positionsbezug in Sachen Öffnung des Agrarmarktes aus heutiger Perspektive; hierzu sind die Haltungen aller massgebenden Akteure genügend bekannt und dokumentiert.
- Ebenfalls nicht von zentraler Bedeutung sind die Fragen, wie wahrscheinlich ein TTIP-Abschluss aus heutiger Sicht ist und wann mit einem allfälligen Durchbruch zu rechnen ist: Zu einer internationalen Verhandlung dieser Tragweite gehört per Definition ein unsicherer Ausgang und ein unsicherer Kalender. Die Schweiz wird sich jedoch in den kommenden Jahren auch bei einem allfälligen Scheitern der TTIP-Verhandlungen mit dem Thema zusätzlicher Marktöffnungen im Agrarsektor auseinandersetzen müssen.
- Im Fokus steht die Frage: „was, wenn?“. Welche Auswirkungen sind zu erwarten, wenn eine Marktöffnung im Ausmass der TTIP aktuell wird? Welche Optionen stehen der Schweiz dann offen, und mit welchen Vor- und Nachteilen sind diese Optionen verbunden?
- Wichtig dabei ist die Zeitachse: Veränderungen würden die Schweiz und den Sektor nicht über Nacht ereilen, sondern frühestens in 5 Jahren beginnen und sich über 10–15 Jahre erstrecken. Es geht also um einen weiten Zeithorizont, in dem sich manch andere Rahmenbedingung auch ändern wird. Eine Veränderung um 20% in einem Jahr oder in 15 Jahren macht bspw. einen riesigen Unterschied, wenn von Anpassung von Wirtschaftssektoren und Unternehmen die Rede ist.
- Dieser weite Zeithorizont ermöglicht es auch, den Grundsatzfragen mit klarer Distanz zu aktuellen agrarpolitischen Geschäften nachzugehen.

Die Diskussion des „was, wenn?“ soll entlang dem Gedanken in der Einleitung erweitert werden: Wie können für die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft die Herausforderungen offenerer Grenzen in Chancen umgewandelt werden?

6.1 Internationale Aussichten

Kommt die TTIP zustande? Wann? Und mit welchem Inhalt? Es gilt bei diesen Fragen, von der täglichen, extrem volatilen Berichterstattung der Medien etwas Abstand zu nehmen. Analytisch, faktenbasiert sind nämlich folgende Elemente im Auge zu behalten:

- Die Globalisierung geht weiter, die globalisierte Wirtschaft und ein gesundes politisches Verständnis (kein Markt ohne funktionierende Regeln) sprechen dafür, dass wirtschaftliche Rahmenbedingungen vermehrt international vereinbart und umgesetzt werden.
- Bei anhaltender Formtiefe der WTO als Verhandlungsforum verstärkt sich im Handels- und Investitionsbereich der Trend zu „mega-regionalen“ Abkommen.
- Sowohl strategische wie wirtschaftspolitische Gründe geben dem TTIP-Vorhaben eine starke Legitimität. Auf strategischer Ebene sprechen die zunehmenden globalen Unsicherheiten und die Machtverhältnisse gegenüber Russland und China für einen stärkeren transatlantischen Schulterschluss. Die US-amerikanische und die europäische Wirtschaft suchen nach jahrelanger Flaute neue Wachstumsimpulse. Die TTIP kann dazu etwas Konkretes liefern.

- Das TTIP-Projekt greift mit dem Schwerpunkt Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse und regulatorische Kooperation Kernprobleme der aktuellen, vernetzten Wirtschaft auf und hat das Potenzial, ausserwirtschaftliche Verhandlungen einen Schritt weiter zu bringen.
- Die intensive, systematisch vorangetriebene Verhandlungsarbeit zeugt davon, dass es für beide Seiten ein ernst genommenes Projekt ist.
- Gegenargumente fehlen auch nicht: Gerade die globalen Unsicherheiten lenken die Aufmerksamkeit auf andere Probleme um. Die EU ist mit den eigenen zentrifugalen Kräften, dem Brexit und weiteren Problemen zur Genüge beschäftigt und hat Mühe, 28 (bzw. 27) Länder vom Wert einer TTIP zu überzeugen. Die sachlichen Differenzen zwischen den Verhandlungspartnern bspw. betr. Investitionsschiedsgerichte, GVO und Hormonfleisch seien im Auge der Gegner unüberwindbar. Populismus und Protektionismus sind auf beiden Seiten des Atlantiks sehr in Mode. Die starke Medien- und Strassenpräsenz der Gegner, insbesondere in Deutschland, ist nicht zu übersehen. Bei den Skeptikern herrscht die Meinung vor, dass die politische Agenda mit US-Präsidentenwahlen 2016, nationalen Wahlen in Frankreich und Deutschland 2017 und Erneuerung der EU-Kommission 2018 einen Abschluss sowieso verhindere.

Fazit: Grundsätzlich ist ein Abschluss der TTIP wahrscheinlicher, als dass kein Abschluss zustande kommt, weil die strategischen und wirtschaftspolitischen Gründe das Zustandekommen einer transatlantischen Freihandelszone überwiegend unterstützen. Ein schneller Abschluss bis Ende 2016 ist hingegen wenig wahrscheinlich, zahlreiche Faktoren sprechen dagegen.

Betreffend **Zeitplan** drängen sich folgende Überlegungen auf. Auch bei einem sehr unwahrscheinlichen Abschluss noch im Jahr 2016, ist bis zum Inkrafttreten einer TTIP mit langer Zeit zu rechnen. Beim einfacheren Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) hat der Ratifikationsprozess zwei Jahre nach dem politischen Abschluss noch nicht offiziell begonnen. Für die Ratifikation der TTIP wird es eine Ermächtigung des neuen US-Präsidenten brauchen, dabei wird Washington zuerst andere Prioritäten haben und ist geübt in sehr langen Verfahren. Auf der anderen Seite wird es die Klärung heikler Kompetenzfragen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie kreative Lösungen zur Vermeidung einer Blockade durch Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten brauchen. Nicht nur die Verhandlungen, sondern auch der Ratifikationsprozess ist mit Unsicherheiten behaftet.

Wenn der Abschluss wie erwartet nicht 2016, sondern einige Jahre später erfolgt, dann verschiebt sich der ganze Prozess bis zu einem Inkrafttreten weiter nach hinten. So oder so sind erste Auswirkungen einer allfälligen TTIP kaum vor 2020 – 2022 zu erwarten. Heisst es dann für die Schweiz, dass sie bis dann ruhig warten kann? Dazu nur so viel: Wenn eine Andockung in irgendeiner Form wünschbar ist, dann werden die Schweizer Handelsdiplomaten und die politischen Verantwortungsträger sehr flexibel und schnell handeln müssen. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Schweiz eine unbefristete Zeitspanne für einen Grundsatzentscheid gewährt wird. Wenn die Schweiz aber solange warten will, bis die wirtschaftliche Benachteiligung intern spürbar wird, dann muss sie sich auch damit abfinden, dass die Aufhebung dieser Benachteiligung wiederum viel Zeit in Anspruch nehmen dürfte.

Fazit: Auswirkungen Es ist nicht anzunehmen, dass Auswirkungen der TTIP in den nächsten fünf bis zehn Jahren spürbar werden. Es wäre aber ein Trugschluss, daraus abzuleiten, dass die Frage der Positionierung der Schweiz bei einer stärkeren transatlantischen Vernetzung, uns weitere fünf bis zehn Jahre in Ruhe lassen würde.

Es bleibt noch die Frage des „**was, wenn nicht?**“ zu streifen. Behält die ganze Diskussion ihre Relevanz, wenn die TTIP-Verhandlungen abgebrochen würden oder wenn einem „technischen Abschluss“ keine politische und rechtliche Umsetzung folgte?

Ohne die detaillierte Abhandlung des aussenwirtschaftlichen Umfeldes in Kapitel 3 zu wiederholen, gilt es hier festzuhalten, dass man in überschaubarer Frist mit einer stärkeren Vernetzung der Volkswirtschaften mittels Handelsliberalisierung und überregionaler Zusammenarbeit rechnen muss, und dass sich die Schweiz dabei mit einer gewissen Isolationsgefahr auseinander setzen muss. Auf dem Spiel stehen eine breitere Öffnung gegenüber den Schwellenländern, welche meistens auch wettbewerbsfähige Agrarexporteure sind (Mercosur u.a.m.) und Rahmenbedingungen, welche unserer unter der Überbewertung des Schweizer Frankens leidenden Wirtschaft wieder bessere Perspektiven schaffen würden. Dabei ist klar, dass es zukünftig kaum mehr Abkommen ohne Teilliberalisierung des Handels mit Agrargütern geben wird, seien es multilaterale, mega-regionale, oder bilaterale Abkommen mit wichtigen Players der Weltwirtschaft.

Fazit: Die Fragen um die Auswirkungen grösserer Marktöffnungen auf die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft und die Diskussion der möglichen Optionen der Schweiz sind auch ohne Zustandekommen einer TTIP aktuell und relevant.

6.2 Mögliche Auswirkungen

Die vorangehenden Kapitel erläutern die Erkenntnisse aus der Analyse der offiziellen Dokumente und neuerer Freihandelsabkommen, aus bestehenden Studien und aus den eigenen Modellrechnungen. Zur Einführung der (stark vereinfachenden) Synthese unter 6.4 noch folgende Bemerkungen:

Für die **Schweizer Volkswirtschaft** besteht ein Diskriminierungspotenzial einerseits bei den Zöllen, die für Exporte in die USA in einzelnen Branchen nicht unerheblich sind (u.a. bei Maschinen, Uhren und Textilien). Die Experten sind aber einhellig der Meinung, dass der Ausschluss der Schweiz von Vereinfachungen im nichttarifären Bereich (Annäherung der Gesetzgebungen oder gegenseitige Anerkennung bei Sicherheitsvorschriften, Produktzulassungsverfahren, Deklarationspflichten, Etikettierungsvorschriften etc.) ein noch viel höheres Diskriminierungspotenzial birgt. Auch kann die Frage der Ursprungsregeln bei zunehmend grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten eine entscheidende Rolle spielen. Mit Wettbewerbsnachteilen wird übrigens nicht nur bei Exporten in die USA gerechnet, sondern auch auf anderen Absatzmärkten, wenn die EU-Mitbewerber Rohstoffe und Vorleistungen aus den USA billiger beschaffen können. Deshalb die summarische Einschätzung in Tabelle 14, wonach das Abseitsstehen zumindest mittelfristig zu einer eindeutigen Reduktion der Standortattraktivität des Schweizer Werkplatzes und der Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Firmen mit entsprechendem negativen Einfluss auf das Wachstum führen würde.

Für die **Lebensmittelverarbeitung** sind die erwarteten Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken der einzelnen Optionen grundsätzlich ähnlich gelagert wie für die gesamte Volkswirtschaft. Nahrungsmittel sind in höherem Mass als andere Produkte mit Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen

behaftet. In den exportierenden Subsektoren ist die Betroffenheit grösser als bei rein binnenmarktorientierten Firmen. Aber mit Einkaufstourismus und Rohstoffpreinsnachteilen kämpft die gesamte Branche. Ein wichtiger Unterschied besteht jedoch zu anderen Wirtschaftssektoren: Die Nahrungsmittelindustrie lebt im Schatten des Agrarprotektionismus etwas abgeschirmt von der internationalen Konkurrenz. Die Intensivierung des Wettbewerbs bei einem Andocken an die TTIP wird folglich Spuren hinterlassen und Restrukturierungen verlangen. Die Anpassung an neue Marktverhältnisse wird den KMU höhere Herausforderungen als den bereits international tätigen Unternehmen abverlangen. Gemäss Aussagen in der Fallstudie zu den verarbeiteten Produkten rechnen die meisten Exponenten damit, dass früher oder später eine substanzielle Öffnung des Schweizer Agrar- und Lebensmittelmarktes erfolgen wird. Das Fehlen eines zuverlässigen Terminkalenders schafft aber eine Unsicherheit, welche von den meisten Gesprächspartnern neben den aktuellen Sorgen mit Wechselkursen, Rohstoffpreinsnachteilen, Arbeitskosten und Regelungsdichte als belastender Faktor genannt wurde. Dass es dabei nicht um unverbindliche oder taktisch gefärbte Haltungen geht, bezeugen die zunehmenden Akquisitionen von Firmen und Produktionsstandorten im Ausland.

Auch die Fallstudie **Käse** bestätigt einige Schlussfolgerungen, die für die gesamte Volkswirtschaft gezogen werden können. Die Exportfirmen befürchten schwerwiegende Benachteiligungen im nichttarifären Bereich und – für diese Branche besonders relevant – bei den geschützten Ursprungsbezeichnungen. Aber sie sind auch unmittelbar mit einem komplexen US-Importregime konfrontiert und möchten spätestens gleichzeitig wie die EU von freieren Handelsbedingungen im wachsenden und profitablen nordamerikanischen Markt profitieren. Für die Landwirtschaft ist es wichtig zu wissen, dass bedeutende Kunden in den nachgelagerten Sektoren Bedenken bezüglich einer potenziell zunehmenden Isolation der Schweiz äussern.

Auf Stufe der **Landwirtschaft** gilt es zwischen den unmittelbaren Herausforderungen eines grossen Marktöffnungsschrittes und den Langzeitperspektiven zu unterscheiden. Die Modellrechnungen (siehe Kap. 5) zeigen mögliche Entwicklungen bei den Handelsflüssen, den Preisen und der Produktion unmittelbar nach voller Implementierung neuer Spielregeln, wobei – ohne Berücksichtigung folgender Annahmen und Modelleigenschaften – die Ergebnisse nicht treffend interpretiert werden können:

- Das Modell bildet die wichtigeren Agrarrohstoffe und eine limitierte Anzahl von verarbeiteten Produkten der 1. Stufe (Basisprodukte) ab. Somit sind weite Teile der Lebensmitteleindustrie ausgeklammert und insbesondere solche, die im Export heute schon erfolgreich sind und mit offeneren Grenzen als erste zusätzliche Chancen erhalten. Somit profitiert die Landwirtschaft im Modell nicht von der Exportstimulierung in diesem Segment, obwohl diese auch entsprechende Chancen für den Absatz Schweizer Rohstoffe schaffen würde.
- Es wurden nur Effekte von Veränderungen des Grenzschutzes modelliert. Damit ist eine Schätzung des Anpassungsbedarfes möglich. Ein realistisches politisches Paket würde aber in jedem Fall auch Massnahmen beinhalten, die den Übergang unterstützen und die Ausrichtung auf das neue Marktumfeld erleichtern.
- Das Modell geht von den aktuellen „durchschnittlichen“ Produkten aus und kann somit das Potenzial einer stärkeren Angebotsdifferenzierung nicht aufzeigen. Einige Prozente mehr bspw. im Bio-, AOP- oder Regionalproduktesegment, würden aber für die Landwirtschaft wesentlich mehr Wertschöpfung bringen als ein marginaler volumenmässiger Rückgang der Gesamtproduktion.

Es geht nicht darum, die erwarteten Herausforderungen zu relativieren. Aber die Landwirtschaft ist kein isolierter Wirtschaftssektor und könnte auch davon profitieren, wenn es ihren Kunden besser ginge: Den Konsumenten dank gestärkter Wohlfahrt und der Lebensmittelverarbeitung dank neuen Absatzchancen. Daher die Einschätzung, dass die mittel- und langfristigen Perspektiven der Landwirtschaft in einem Marktöffnungsszenario zumindest nicht schlechter sind als bei Fortsetzung des Status quo. Hinzu kommen die verantwortungsvolle Gestaltung eines Überganges und die Unterstützung der Neuausrichtung mittels Begleitmassnahmen und Weiterentwicklung der Agrarpolitik, welche die Herausforderungen des neuen Marktumfeldes überwinden helfen. Dazu etwas mehr im Unterkapitel 6.5.

Konsumenten und Umwelt. U.a. in Deutschland nährt sich die Opposition gegen die TTIP mit Befürchtungen rund um einen Abbau der Demokratie (Schiedsgerichte) und einer Reduktion der Standards bei Lebensmittelsicherheit und Umweltschutz (GVO, Hormonfleisch). Es ist anzunehmen, dass ein TTIP-Abkommen nicht ohne eine neue Lösung für die Streitbeilegung im Investitionsschutzbereich zustande kommt, auch wenn sie nicht 1 zu 1 dem neuen EU-Vorschlag entspricht. Zu den Lebensmittelstandards und zu den GVO gelten die Beteuerungen der EU-Kommission, wonach das Schutzniveau auf jeden Fall beibehalten wird. Realpolitisch gäbe es auch keine Aussichten auf eine parlamentarische Ratifikation, wenn auf diesem Gebiet grosse Zugeständnisse an die amerikanischen Forderungen gemacht würden. Es gilt also, zu diesen Fragen das konkrete Verhandlungsergebnis gelassen abzuwarten. Ein regelmässiger Dialog, wie er im Teil Regulatorische Zusammenarbeit der TTIP vorgesehen ist, könnte bei zukünftigen Themen zu einem besseren Verständnis zwischen legitimen Konsumentenansprüchen und sogenannter wissenschaftsbasierter Risikoevaluation etwas beitragen.

Die Situation der Schweiz in diesen Fragen ist komplex, indem sie heute über ein mit der EU weitgehend harmonisiertes Recht verfügt. Diese Harmonisierung ist eine Voraussetzung für einen Warenverkehr mit der EU ohne nichttarifäre Handelshemmnisse (ohne Konformitätszeugnisse, Veterinärbescheinigungen, Grenzkontrollen etc.). Rein intern wirkende Vorschriften dürfen selbstverständlich immer restriktiver sein. Wegen der normativen Verknüpfung mit der EU sind in diesem Bereich langfristig mögliche Auswirkungen der TTIP auf die Schweiz nicht auszuschliessen. Dies auch beim Abseitsstehen, ausser die Schweiz würde auf die Vorteile der gegenseitigen Anerkennung mit der EU verzichten. Kritische Geister denken, dass die Teilnahme am Dialog und die Mitbestimmung bei zukünftiger Rechtssetzung gegenüber dem autonomen Nachvollzug Vorteile hätten. Bezogen auf diese Fragen ist ein bilaterales Abkommen mit den USA kritisch zu beurteilen. Die Schweiz hätte vom Kräfteverhältnis her und als Demandeur wahrscheinlich weniger Durchsetzungskraft als die EU, um ihre Positionen zu verteidigen, und die tägliche Umsetzung zweier mit der EU und den USA unterschiedlichen gegenseitigen Anerkennungen dürfte für den Gesetzgeber und die Wirtschaftsakteure einem Hochseilakt gleichkommen.

Offen ist auch, wie die Balance zwischen der Preissensitivität der Konsumentinnen und Konsumenten und ihren hohen Ansprüchen an die Qualität und Nachhaltigkeit der Lebensmittel langfristig aussehen wird. Die Treue der Konsumentinnen und Konsumenten zu glaubwürdigen, jahrelang aufgebauten Labels ist bestimmt eine gute Basis, um den starken Inlandabsatz von schweizerischen Agrarprodukten auch bei offeneren Grenzen aufrechtzuerhalten.

6.3 Machbarkeit und Akzeptanz der verschiedenen Optionen

Bei der Diskussion der Machbarkeit und politischer Akzeptanz einzelner Optionen gibt es eine internationale und eine schweizerische Dimension.

International geht es um die Frage, ob die TTIP-Partner für ein Andocken von Drittländern wie der Schweiz offen sind und in welcher Form. Diese Frage interessiert nicht nur die Schweiz. Seit Beginn der Verhandlungen haben verschiedene Länder ihr Interesse an einer Teilnahme oder zumindest an einer Exploration kundgetan. Kanada und Mexiko, welche mit den USA in der NAFTA-Zone²³ und auch in der TPP eingebunden sind, haben eindeutige Interessen an einer geregelten Koexistenz der verschiedenen Freihandelszonen und unter Umständen an einer Integration in die TTIP. Jenseits des Atlantiks ist die Forderung der Türkei als Zollunionspartner der EU schon länger eingereicht, in die TTIP-Verhandlungen aufgenommen zu werden. Die EFTA-Partner haben in diesem Kontext ähnliche Probleme und Fragestellungen wie die Schweiz. Auch dort herrscht daher eine abwartende Haltung. Sie wollen aber zumindest aus erster Hand über die Fortschritte der Verhandlungen informiert werden und ihre Diskriminierungsbefürchtungen einbringen können. Dazu wurde 2013 ein handelspolitischer Dialog zwischen den EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) und den USA ins Leben gerufen (Freihofer & Bernhard, 2014).

Beide Verhandlungspartner haben übereinstimmend und konsistent kommuniziert, dass sie ohne interessierte Dritte untereinander verhandeln und das inhaltlich hoch komplexe Projekt nicht mit dem Einbezug weiterer Parteien zusätzlich belasten wollen. Die Frage des späteren Beitritts weiterer Länder sei aber offen. Es gibt viele Stimmen, sowohl auf ökonomischer (Akman, Evenett, & Low, 2015) wie politischer Seite²⁴, die sich für einen Beitrittsmechanismus im TTIP-Vertrag aussprechen. Sachlich gibt es auch gewichtige Argumente dafür. Die Vorteile der transatlantischen Partnerschaft werden auch für die EU und die USA grösser, wenn ihre traditionellen Wirtschaftspartner in Nordamerika und in Europa mit eingeschlossen würden. Das Anfechtungsrisiko neuer Bestimmungen der TTIP, welche für Dritte diskriminierend wirken würden, nimmt mit der Offenheit für den Beitritt weiterer Länder deutlich ab.

Die Aufnahme weiterer Partner in die TTIP kann aber definitiv erst in einer zweiten Phase angegangen werden und würde wahrscheinlich nur zu einem bestimmten politischen Preis möglich sein. Es ist davon auszugehen, dass den Beitrittskandidaten nur wenig Verhandlungsspielraum gewährt wird und dass die USA und die EU die Gelegenheit nutzen würden, um allfällige „Ladenhüter-Probleme“ mit den Anwärtern zu lösen. Dies kann aber am Beispiel der bilateralen Beziehungen Schweiz-EU auch positiver gedeutet werden. Eine plausible Annahme ist, dass ein Beitritt der Schweiz zur TTIP die Lösung der offenen Fragen im institutionellen Bereich und bei der Personenfreizügigkeit voraussetzt. Damit wäre gleichzeitig das Fundament zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit der EU in anderen Bereichen gelegt, bspw. bei der Energie und den Dienstleistungen.

²³ North American Free Trade Agreement von 1994 mit USA, Kanada und Mexiko als Mitglieder.

²⁴ Stellvertretend sei auf die eindeutige Stellungnahme von Dr. Derek Diekmann vom deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie anlässlich der Tagung der Qualitätsstrategie Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft vom 8. April 2016 in Bern hingewiesen.

Fazit: Die TTIP könnte durchaus für Dritte offen sein, aber mit zeitlicher Verzögerung und zu einem bestimmten (politischen) Preis.

Es gibt viele Stimmen in der Schweiz – das tritt auch aus Interviews in den vorliegenden Fallstudien hervor –, welche in der Perspektive einer TTIP die Aufnahme von **Freihandelsverhandlungen mit den USA** wünschen. Weil die bilateralen Beziehungen Schweiz–EU bereits mannigfaltig geregelt sind und die Exportindustrie damit mehrheitlich zufrieden ist, ginge es darum, die fehlende Seite des Dreiecks mittels eines Abkommens mit den USA zu schliessen. Es gibt aber wenig überzeugende Gründe, die dies auch aus amerikanischer Sicht – zumindest bei einem erfolgreichen TTIP–Abschluss – als ernsthafte Option erscheinen lassen. 2005–2006 bestand eine Gelegenheit dazu, auf welche die Schweiz verzichtet hat. Eine jahrelange, kräftezehrende Verhandlung mit der EU wird die USA kaum dazu motivieren, anschliessend mit der Schweiz oder der EFTA eine Verhandlung mit anderen Zielen und Voraussetzungen aufnehmen zu wollen. Die wirtschaftlichen Interessen dafür auf amerikanischer Seite wiegen zu wenig schwer, und bei Anerkennung der Schweizer Interessen spricht die Logik eher für die Offenheit zu einem TTIP–Beitritt der Schweiz. Eine bilaterale Freihandelsverhandlung mit den USA wäre auch kein Sonntagsspaziergang, insbesondere für die Landwirtschaft und die Konsumentenangelegenheiten, wie dies die Exploration in den Jahren 2005–2006 gezeigt hat. Noch weniger wahrscheinlich ist die Bereitschaft der USA, punktuellen Schweizer Anliegen einseitig entgegenzukommen, wie es sich bspw. einzelne Exponenten im Käsehandel vorstellen. Die Schweiz müsste in der Eventualität eines separaten Freihandelsvertrags mit den USA auch mit Nachforderungen der EU rechnen; unser wichtigster Handelspartner würde bspw. einer grosszügigeren Öffnung des Agrarmarktes zu Gunsten der USA kaum reaktionslos zusehen.

Fazit: Die Bereitschaft der USA zu Freihandelsverhandlungen mit der Schweiz oder der EFTA wird bei einem erfolgreichen TTIP–Abschluss als sehr gering eingeschätzt.

Wie ist die **Akzeptanz der verschiedenen Optionen innerhalb der Schweiz** einzuschätzen? Die vorliegende Studie soll einen Beitrag für zukünftige politische Diskussionen liefern und nicht deren Ergebnis vorweg nehmen, umso mehr als sich der Meinungsbildungsprozess noch über Jahre hinziehen dürfte. In der Synthese unter 6.4 werden jedoch einige Trends aus heute bekannten oder mit gesundem Menschenverstand vermuteten Positionen angegeben. Kurzfristig wäre eine Mehrheit für ein Abseitsstehen der Schweiz einfacher zu gewinnen als für einen grossen aussenwirtschaftlichen Wurf. Aber der Weg bis zu verbindlichen Parlaments– und Volksabstimmungen ist bekanntlich noch lange und überraschungsvoll.

6.4 Synthese

In der nachfolgenden Tabelle 14 wird versucht, das Wesentliche zu den Auswirkungen und Perspektiven der drei Hauptszenarien zusammenzufassen, unter der Prämisse, dass sich die EU und die USA zur Schaffung einer transatlantischen Freihandelszone einigen und das Vorhaben bis zur Inkraftsetzung des Abkommens durchsetzen.

Für eine korrekte Interpretation dieser Synthese sind die Ausführungen unter 6.1 bis 6.3 sowie die nach der Tabelle eingefügten Erläuterungen nützlich.

Tabelle 14: Optionen der Schweiz nach einem TTIP–Abkommen:
Schlussfolgerungen in der Übersicht

Dimension	Horizont (Jahre) ①	Status quo	Freihandel Schweiz–USA	TTIP–Beitritt
Auswirkungen				
Volkswirtschaft	< 5	Sektorspezifische Nachteile bei Exporten in die USA (Zölle, Ursprungsnachweise) und beim Marktzugang für Dienstleistungen.	Behebung punktueller Nachteile beim Marktzugang in die USA; Beibehaltung der Marktanteile in den USA.	Behebung punktueller Nachteile beim Marktzugang in die USA; stärkere Integration im EU–Binnenmarkt (bspw. Dienstleistungen) möglich. ②
		<i>Kaum breit spürbare negative Konjunkturwirkung.</i>	<i>Neutrale Konjunkturwirkung; allenfalls zusätzliche Investitionsaktivität.</i>	<i>Potenziell positive Konjunkturwirkung; positive Investitionsaktivität.</i>
	5–15	Stärkere Benachteiligung, insb. im nichttarifären Bereich. Rückgang der Standortattraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit (Rechtsunsicherheit, globale Isolierung); Erosion der Integration und der Zusammenarbeit mit EU. ③	Weniger umfassende Annäherung als beim TTIP–Beitritt; ungelöste Probleme mit internationalen Wertschöpfungsketten und mit der EU.	Vorteile durch Teilnahme an grösster Freihandelszone der Welt; moderate Anpassung der Wirtschaftsstruktur; Rechtssicherheit.
		<i>Wachstumsschwäche.</i>	<i>Punktuelle Wachstumsimpulse.</i>	<i>Breite positive Wachstumsimpulse.</i>
Ernährungswirtschaft	< 5	Nachteile insb. bei Käse- und Lebensmittelexporten in die USA.	Behebung punktueller Nachteile beim Export in die USA; Intensivierung des Wettbewerbes (v.a. 1. Verarbeitungsstufe, pflanzliche Produkte).	Behebung punktueller Nachteile beim Marktzugang in die EU und in die USA; starke Intensivierung des Wettbewerbes auf allen Stufen
		<i>Leicht negative Entwicklung der Wertschöpfung.</i>	<i>Gewisse Herausforderungen im Übergang und wenig Breitenwirkung auf die Wertschöpfung.</i>	<i>Herausforderungen im Übergang; punktuell positive Entwicklung der Wertschöpfung.</i>
	5–15	Zunehmende Rohstoffpreisnachteile und Einkaufstourismus; Produktionsauslagerungen (2. Verarbeitungsstufe).	Exportchancen in die USA in einigen neuen Segmenten; Rohstoffpreisnachteile punktuell reduziert; Anpassungsprozess in einzelnen Branchen (Bsp. Ölwerke).	Behebung der Rohstoffpreisnachteile; nach herausforderndem Anpassungsprozess, deutliche Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.
		<i>Negative Entwicklung der Wertschöpfung.</i>	<i>Eher stabile Entwicklung der Wertschöpfung.</i>	<i>Positive Entwicklung der Wertschöpfung.</i>

Landwirtschaft (ohne Begleitpolitik ²⁵)	< 5	Punktuelle Nachteile (Export von Käse und Milchprodukten / Einkaufstourismus); Preisstabilität.	Preisrückgang bei Ackerprodukten, Schweine- und ev. Rindfleisch; Einkommen und Strukturentwicklung abhängig von der Begleitpolitik	Preisrückgang je nach Gestaltung des Übergangs; Einkommen und Strukturentwicklung abhängig von der Begleitpolitik.
		<i>Marginale Reduktion der Wertschöpfung.</i>	<i>Sektorspezifischer Rückgang der Wertschöpfung.</i>	<i>Schrittweiser Rückgang der Wertschöpfung.</i>
	5-15	Verlust von Marktanteilen insb. aufgrund der negativen Entwicklung in der Ernährungswirtschaft; Hemmung der unternehmerischen, marktorientierten Landwirtschaft.	Preisdruck, höhere Volatilität und Produktionsrückgang bei einzelnen Produkten; strukturelle Verschiebung zu Gunsten der tierischen Produktion; kaum Potenzial für neue Marktanteile. ④	Starker Preisrückgang und höhere Volatilität bei undifferenzierten Produkten; schrittweises Aufholen dank Qualitätsstrategie und Nutzung neuer Exportchancen. ④
		<i>Anhaltende, ev. stärkere Erosion der Wertschöpfung.</i>	<i>Rückgang der Wertschöpfung, dann Stabilisierung auf tieferem Niveau.</i>	<i>Wertschöpfungseinbusse bei undifferenzierten Produkten, dann sektoriell positivere Perspektiven.</i>
Konsumenten, Umwelt	Nahrungsmittelpreise	Unverändert.	Etwas tiefer in einigen Segmenten.	Tiefer auf breiter Front (auch wegen verstärktem Wettbewerb auf Verarbeitungs- und Handelsstufe).
		<i>Kein Wohlfahrtsgewinn.</i>	<i>Geringer Wohlfahrtsgewinn.</i>	<i>Deutlicher Wohlfahrtsgewinn.</i>
	Normen, Qualität	Keine direkten Änderungen; teilweise indirekte Effekte (autonomer Nachvollzug neuer EU-Vorschriften).	Spannung zwischen US-Anforderungen (GVO, Hormonfleisch) u. bestehender EU-Harmonisierung; Unsicherheitsgefühl; zusätzlicher Informationsbedarf.	Bei Aufrechterhaltung der EU-Standards in der TTIP keine Gefährdung ⑤; Qualitätsstrategie und Information der Konsumenten gewinnen an Bedeutung.
Politische Akzeptanz / Machbarkeit				
International		Problemlos.	Geringes Interesse der USA für Verhandlungen mit der Schweiz; objektive und politische Probleme mit der EU.	TTIP dürfte für Beitritt von Drittländern offen sein; begrenzter Verhandlungsspielraum; heikle Bewahrung der landw. Ausnahmen (sensible Produkte); spezifischer Preis seitens USA und EU? ⑥
Schweiz		„Stillstandsmehrheit“ zu Beginn gegeben; dann hohes Spannungspotenzial in Anbetracht der wirtschaftlichen Benachteiligung.	Pro: nur Wirtschaftsvertreter (und EU-Gegner?); kontra: breite Front von Freihandels skeptikern und -gegnern. → <i>Sehr schwierig, wenig wahrscheinlich.</i>	Pro: Wirtschaftsvertreter (und EU-Befürworter?); kontra: schwächere Front als gegen Freihandel mit den USA. ⑦ → <i>Unsicher.</i> Dereinst stark vom Zustand der EU und des Verhältnisses Schweiz-EU abhängig.

²⁵ Unter Begleitpolitik wird die Gesamtheit der innenpolitischen Massnahmen verstanden, welche mit dem Inkrafttreten eines Abkommens umgesetzt werden. Darunter können sich befristete Begleitmassnahmen, aber auch dauerhafte Anpassungen der Sektorpolitik und von Rahmenbedingungen.

Begleitpolitik / interne Erfolgsfaktoren ⑧				
Agrarpolitik	<i>Begleitmassnahmen</i>	Kein Bedarf.	Temporäre Abfederung grösserer Ungleichgewichte; verstärkte Strukturanpassungshilfen.	Temporäre Kompensation des Einkommensrückgangs; Ev. Strukturanpassungshilfen auch für Verarbeiter (1. Stufe).
Agrarpolitik	<i>Dauerhaft</i>	Keine Folgen	Unterstützung Risikomanagement und Absatzförderung (Inland + Export).	Anpassung der Mittelverteilung (Gleichgewicht zwischen Einkommenssicherung, Produktion und gemeinwirtschaftlichen Leistungen); Unterstützung Risikomanagement und Absatzförderung (Inland + Export).
Land- und Ernährungswirtschaft	<i>Gemeinsame Anstrengungen</i> ⑨	Keine gemeinsame Strategie.	Umsetzung Qualitätsstrategie; vertikale Kooperation in tangierten Sektoren.	Umsetzung Qualitätsstrategie; Verstärkung vertikaler Kooperation; Exportoffensiven.

- ① Es sind dies Grössenordnungen und keine exakte Anzahl Jahre; es geht einerseits um den kurzen Horizont nach Inkrafttreten der TTIP bzw. nach dem Andocken der Schweiz mittels Freihandel mit den USA oder TTIP-Beitritt (Übergangsperiode), andererseits um einen längeren Horizont nach Etablierung der neuen Aussenhandelsbestimmungen.
- ② Es wird angenommen, dass ein Beitritt der Schweiz zur TTIP parallel oder anschliessend an eine Normalisierung des Verhältnisses mit der EU erfolgt; somit wären auch Erweiterungen der bilateralen Abkommen bspw. im Dienstleistungssektor denkbar.
- ③ Ohne dynamische Aktualisierung des bilateralen Acquis ist mit neuen Handelshemmnissen und einer zunehmenden Distanz zur EU zu rechnen; aus innenpolitischen Gründen gibt es wahrscheinlich einen Parallelismus zwischen der Abneigung der transatlantischen Freihandelszone gegenüber und dem EU-Binnenmarkt gegenüber.
- ④ Zu den Auswirkungen gehört auch Druck auf das Einkommen und die Strukturen der Landwirtschaft; eine Abfederung mittels Begleitmassnahmen und Umstellungen in der Agrarpolitik ist unerlässlich und bildet zudem eine Voraussetzung dafür, dass eine politische Mehrheit überhaupt ein Andockungsszenario unterstützt.
- ⑤ Es wird davon ausgegangen, dass ohne Bewahrung des Umwelt- und Konsumentenschutzniveaus eine TTIP die Ratifikation der EU nicht besteht; daher ist die Hypothese der Übernahme der diesbezüglichen US-Standards auch für die Schweiz nicht relevant.
- ⑥ Es ist nicht auszuschliessen, dass die USA und/oder die EU spezifische Forderungen in unterschiedlichen Gebieten an den Beitritt der Schweiz stellen; siehe 6.3.
- ⑦ Es wird angenommen, dass die Haltung der Konsumenten und der Gewerkschafter dereinst ausschlaggebend sein könnte; diese dürften sich einerseits nach Inhalt des Abkommens (u.a. Umwelt- und Lebensmittelsicherheits-Standards) und andererseits nach erhoffter Wirkung auf Wohlfahrt und Jobs orientieren.
- ⑧ Es werden nur einige Schwerpunkte erwähnt; mehr Details unter 6.5.
- ⑨ Selbstverständlich kommen dazu unternehmensspezifische Anstrengungen zur Anpassung an die neue Marktsituation und zur Nutzung der neuen Chancen dazu.

6.5 Erfolgsfaktoren und Begleitpolitik

Die Schweizer Volkswirtschaft hat gemäss übereinstimmenden Analysen längerfristig bessere Perspektiven, wenn das Land an einer mega-regionalen Integration teilnimmt. Es geht nicht um Partikularinteressen der Exportwirtschaft, sondern letztlich um Arbeitsplätze und den allgemeinen Wohlstand. Auch die Ernährungswirtschaft insgesamt wird zumindest mittelfristig Vorteile aus einer Teilnahme an einem grösseren Markt erfahren. Für die Landwirtschaft, und für gewisse nachgelagerte Sektoren, würde aber der Beitritt zur TTIP (oder ein Grenzschutzabbau ähnlichen Ausmasses) grosse Herausforderungen mit sich bringen. Insbesondere ginge eine unbegleitete Anpassung an das neue Marktumfeld mit grossen Einkommensverlusten bei den Bauern einher. Es geht hier darum zu diskutieren, wie diese Herausforderung gemeistert werden kann und wie auch die Chancen einer stärkeren Marktorientierung des Sektors wahrgenommen werden können.

Ohne Details über ein zukünftiges Abkommen und ohne vertiefte Analyse der angebotsseitigen Reaktionen in einem grundlegend veränderten Marktumfeld, sind nur einige Hinweise zu möglichen Massnahmen – jedoch kein fertiges Konzept – möglich. Im Fokus stehen die Gestaltung des Abkommens selbst, Begleitmassnahmen für die Übergangsphase und eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Auch bei optimaler Gestaltung der staatlichen Rahmenbedingungen entfallen die Eigenverantwortung und der Gestaltungsspielraum des Sektors nicht, daher werden auch dazu einige Bemerkungen gemacht.

Gestaltung eines Abkommens

In einem Abkommen mit breiter Grenzschutzabbauambition gibt es hauptsächlich zwei Steuerungsgrössen, die das effektive Ergebnis stark beeinflussen können:

- *Kontingentslösungen für sensible Produkte:* Sie ergeben klare quantitative Grenzen für zusätzliche Importe und der Preiseffekt auf die Inlandproduktion bleibt überschaubar. Sowohl die Anzahl sensibler Produkte und betroffener Zolllinien als auch die Höhe der Kontingente sind klassische Verhandlungsgegenstände. Gut ausgehandelte Ausnahmen für sensible Produkte ermöglichen es, die negative Wirkung eines Freihandelsabkommens dauerhaft und wirksam zu dämpfen.
- *Übergangsfristen:* Sie ermöglichen es, den Zollabbau und die Implementierung neuer Kontingente schrittweise über mehrere Jahre zu vollziehen. Es ist das Paradeinstrument, um den Akteuren eine progressive Anpassung an das neue Marktumfeld zu gewähren. Längere Übergangsfristen beanspruchen weniger Mittel für Begleitmassnahmen.

Die im Kapitel 3 analysierten Beispiele (CETA und TPP) und die Absichten in der TTIP zeigen, dass beide Instrumente insbesondere im Agrarsektor als legitim erachtet werden, bei dem die Zölle im Vergleich mit der Industrie meistens noch hoch sind. Auch relativ offensive Agrarexporteure setzten diese Instrumente ein. Die Modellrechnungen der vorliegenden Studie zeigen nicht das volle Potenzial von sensiblen Produkten, indem sie sich auf die drei gleichen Fleischkategorien wie die EU konzentrieren und Zweizollsysteme vereinfachend modellieren.

Die Definition der sensiblen Produkte ist Teil eines Geben-und-Nehmen-Prozesses zwischen den Verhandlungspartnern, erfordert aber auch intern das Suchen eines Gleichgewichts zwischen den Schutzansprüchen des Primärsektors und den Forderungen der Nahrungsmittelindustrie nach kompetitiven Rohstoffpreisen. Wenn der Schieber weiter in Richtung Marktöffnung bewegt wird, dann entsteht ein

grösserer Bedarf nach Umverteilung der Wohlfahrtsgewinne mittels Begleit- und/oder permanenter Stützungsmaßnahmen.

Begleitmassnahmen

Im Falle eines trilateralen TTIP-Abkommens würden die Preise für undifferenzierte landwirtschaftliche Produkte („Commodities“) um ca. 25–30% zurückgehen. Gemäss CAPRI würden die Gewinne der Schweizer Landwirtschaft ohne Kompensation um etwa 600 Mio. CHF pro Jahr schrumpfen. Begleitmassnahmen sind daher legitim und für eine sozialverträgliche Anpassung unerlässlich. Sie müssten folgende Ziele verfolgen:

- Sie erlauben, den kurzfristigen Einkommensrückgang zu kompensieren.
- Sie müssen die Betriebe beim Übergang in die neue Marktsituation in der Neuausrichtung unterstützen.
- Sie tragen dazu bei, neue Marktpotenziale rasch und optimal zu nutzen.
- Sie bremsen den Strukturwandel nur moderat, damit sich zukunftssträchtige Strukturen entwickeln können.

Im Juli 2009 hat das Bundesamt für Landwirtschaft den Bericht „*Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL)*“ veröffentlicht (BLW 2009). Der Bericht verzeichnet eine Reihe von konkreten Vorschlägen für Begleitmassnahmen. Die Vorschläge stammten von einer breit abgestützten Arbeitsgruppe mit Vertretern aus der gesamten Land- und Ernährungswirtschaft. Bei einem Beitritt der Schweiz zur TTIP oder bei einer gleichwertigen Marktöffnung, könnten diese Vorschläge eine gute Diskussionsgrundlage bilden. Es bräuchte selbstverständlich eine Aktualisierung und eine Kalibrierung der Massnahmen auf die effektiven Herausforderungen der neuen Situation. Wenn dem Gedanken Folge geleistet wird, wonach bei freieren Marktverhältnissen auch die unternehmerische Landwirtschaft neue Chancen erhält, dann müssen die Begleitmassnahmen nicht nur Kompensationsziele verfolgen. Die Unterstützung zur Neuausrichtung und zur Nutzung neuer Marktpotenziale muss ins Zentrum rücken.

Zur Finanzierung von Begleitmassnahmen würden sich wie damals eine Reservebildung mit Zolleinnahmen²⁶ bieten, solange sie anfallen, oder eine temporäre Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Lebensmitteln. Ein solches System passt gut zum Grundsatz, wonach die Wohlfahrtsgewinne einer Handelsliberalisierung im Interesse einer nachhaltigen und sozialverträglichen Entwicklung teilweise umzuteilen sind.

Gezielte Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Parallel zur Umsetzung von Begleitmassnahmen wäre eine gezielte und langfristig ausgerichtete Weiterentwicklung der Agrarpolitik nötig, damit die Landwirtschaft unter den neuen Rahmenbedingungen ihren Auftrag gemäss Verfassungszielen (Artikel 104 BV) weiterhin erfolgreich erfüllen kann.

Gemäss CAPRI-Ergebnissen wäre ein trilaterales TTIP für die Schweizer Landwirtschaft nicht existenzbedrohend. Daher würden auch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizer Landwirtschaft

²⁶ 2010 hat das Parlament der Botschaft „Landwirtschaftsgesetz, Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen“ (09.022) zugestimmt. Dies zeigte, dass der Bund im Falle von Marktöffnungen bereit ist, die Landwirtschaft entsprechend zu unterstützen.

nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Trotzdem wäre es nötig, die Instrumente der Agrarpolitik so anzupassen, dass ein Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (oder mit anderen Worten zwischen der Produktionsfunktion und den gemeinwirtschaftlichen Leistungen) erreicht wird. Es ist u.a. nicht auszuschliessen, dass in einem Umfeld mit tieferen Marktpreisen die staatlichen Anreize zur Erbringung der Ökosystemleistungen teilweise tiefer als heute veranschlagt werden könnten, dies ohne Abstrich an die Qualität und Intensität der Leistungen. Auch wäre die soziale Dimension der Nachhaltigkeit etwas differenzierter als nur mit durchschnittlichen landwirtschaftlichen Einkommen und Strukturentwicklungsindikatoren anzugehen. Die Zielerreichung der Agrarpolitik ist mit oder ohne zusätzliche Marktöffnung periodisch zu evaluieren, und die Instrumente sowie die Mittelverteilung sollen bei Bedarf angepasst werden.

Die Tabelle 15 fasst die wichtigsten Herausforderungen für die Landwirtschaft bei einem TTIP-Beitritt oder einer gleichwertigen Marktöffnung zusammen und gibt Hinweise zu möglichen Lösungsansätzen.

Tabelle 15: Überblick über eine mögliche Weiterentwicklung der Schweizer Agrarpolitik im Fall einer breiten Marktöffnung

Herausforderungen	Mögliche Lösungsansätze
Steigende Preisvolatilität und Währungsrisiko	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung eines öffentlich-privat organisierten Risikomanagementsystems
Preisdruck und Produktionsrückgang bei undifferenzierten Produkten	<ul style="list-style-type: none"> • Modulation der Versorgungssicherheitsbeiträge (Teilkompensation des teuren Produktionsumfeldes)
Spezifischer Rückgang der Produktion in einzelnen Sektoren (z B. Ackerbau)	<ul style="list-style-type: none"> • Modulation der Einzelkulturbeiträge, jedoch ohne die Marktsignale zu unterdrücken
Erhaltung von Marktanteilen im Inland und Nutzung neuer Exportchancen	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkte Unterstützung von Innovation, Absatzförderung und Exportoffensiven entlang der Wertschöpfungskette; dabei Wirksamkeit und Kooperation fördern
Förderung der Wertschöpfung	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Qualitätsstrategie und Förderung der Produktdifferenzierung • Klare Rahmenbedingungen für Konsumenteninformation (inkl. Betrugsbekämpfung verbessern) • Anreize für branchenübergreifende Zusammenarbeit und regionale Zusammenarbeit ausbauen
Aufrechterhaltung des Images der Schweizer Landwirtschaft und ihrer Produkte	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinwirtschaftliche Leistungen mit Qualitätsstrategie, freiwilligen Programmen und Direktzahlungen sichern
Kostensenkung	<ul style="list-style-type: none"> • Administration und Kontrollen vereinfachen • Investitionshilfekriterien anpassen; überbetriebliche Kooperation fördern • Mehr Zielausrichtung und weniger Verhaltensvorschriften bei den AP-Massnahmen
Fairness in den Wertschöpfungsketten	<ul style="list-style-type: none"> • Marktbeobachtung auf Zwischenstufen erweitern • Wettbewerbsrecht durchsetzen • Vertragslösungen unterstützen

Diese Vorschläge führen dazu, dass anteilmässig mehr Geld in freiwillige Projekte und Massnahmen inkl. in Risikomanagement fliessen und weniger fix nach Flächeneinheit verteilt werden müsste. Somit dürften verschiedene Ziele besser erreicht und auch Anliegen der Bauern entsprochen werden können.

Bei subsidiär unterstützten Massnahmen sind mehr unternehmerische Verantwortung und ein grösserer Entscheidungsspielraum der Landwirte im Spiel. Die Marktorientierung (auch sie eine Auflage in Art. 104 der Bundesverfassung) wird mit einem etwas kleinerem Anteil an fixen Flächenprämien besser gewährt.

Auf jeden Fall birgt die Weiterentwicklung der Agrarpolitik im Hinblick auf eine breitere Marktöffnung das Potenzial, dass sich unternehmerische, marktorientierte Bauern wieder besser mit dieser anfreunden können und unternehmerische Perspektiven daraus ableiten.

Eigenverantwortung der Branche und der Akteure

Der Staat allein wird es nicht richten. Für eine verstärkte Marktorientierung und das Schaffen zusätzlicher Wertschöpfung liegen die Kompetenzen und die Verantwortung bei den Akteuren. Bei der Mehrzahl der Massnahmen, die oben unter Agrarpolitik skizziert sind, handelt es sich um subsidiäre Unterstützungen durch den Staat. Diese werden nicht spontan gewährt; die Initiative und das Engagement der Direktbetroffenen sind Voraussetzungen dazu, und die Zusammenarbeit in den Wertschöpfungsketten soll besonders gefördert werden. Dies stellt eine Hilfe in Richtung mehr Eigenverantwortung dar.

Der Beitritt der Schweiz zur TTIP oder eine ähnlich substanzielle Marktöffnung bedeutet eine Herausforderung nicht nur für die Schweizer Landwirtschaft, sondern für die gesamte Ernährungswirtschaft. Der Wettbewerbsraum vergrössert sich markant. Logischerweise sollten dann die internen Grabenkämpfe zu Gunsten der gemeinsamen Interessen etwas zurückgehen. Ein wichtiges gemeinsames Ziel heisst dann Wertschöpfung in der Schweiz halten und ausbauen. Das setzt u.a. auch ein gesundes Mass an Fairness zwischen den Marktakteuren und Sinn für Kollektivverantwortung voraus.

Auch dazu muss das Rad nicht neu erfunden werden. Eine Qualitätsstrategie der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft ist vorhanden und deren Charta liest sich heute noch gut. Es geht darum, an der Umsetzung ernsthaft zu arbeiten. Gut funktionierende Kooperation in den Wertschöpfungsketten – ohne den Wettbewerb auszuschalten – ist ein Erfolgsfaktor in der modernen Wirtschaft. Es gibt dazu auch im schweizerischen Ernährungssektor einzelne gute Beispiele. Eine stärkere Aussetzung zur internationalen Konkurrenz wird bestimmt Rückenwind für vermehrt erfolgreiche Ansätze vertikaler Kooperationen geben.

Fazit: Bei einer Marktöffnung im Umfang eines TTIP-Beitritts bestehen die Möglichkeit und die gesellschaftliche Pflicht, einen Teil des Wohlfahrtsgewinnes zu Gunsten der Anpassung der Land- und Ernährungswirtschaft an die neue Wettbewerbssituation zu investieren (Begleitpolitik). Verbunden mit einer gezielten Weiterentwicklung der Agrarpolitik und verantwortungsvollen Handlungsweisen der Akteure, als Branche und individuell, wird das Beantworten der Ausgangsfrage möglich: Es gibt durchaus Wege, welche es ermöglichen, die Herausforderungen offenerer Grenzen in positive Zukunftsperspektiven für die gesamte schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft umzuwandeln.

6.6 Schlusswort

Es gibt in der Schweizer Ernährungsbranche derzeit etwa drei Grundhaltungen zur TTIP. Eine Gruppe setzt auf das Scheitern des Vorhabens und somit auf die Überzeugung, dass das Thema Agrarmarktoöffnung die Schweiz noch jahrzehntelang elegant umschiffen wird. Eine zweite Gruppe sieht die Marktoöffnung als Verhängnis auf das Land zukommen. Der Druck der übrigen Wirtschaft wird irgendwann so gross, dass man in den sauren Apfel wird beissen müssen. Es sei aber noch zu früh, um sich darüber weitere Gedanken zu machen. Die dritte Haltung sieht in einer Marktoöffnung neben Herausforderungen auch Chancen für eine zukunftsorientierte Land- und Ernährungswirtschaft. Sie strahlt Zuversicht aus, dass man es schaffen wird.

Die vorliegende Studie beansprucht dazu keine Schiedsrichterrolle. Sie zeigt das Ausmass der Herausforderungen einer breiteren Marktoöffnung auf. Sie zeigt auch, wo Chancen liegen und was zu einem positiven Gesamtergebnis beitragen würde. Wenn sie hilft, die Diskussion zwischen den Anhängern der verschiedenen Haltungen zu versachlichen, hat sie ihr Ziel erreicht.

7 Literaturverzeichnis

- Al Mussell, D. Hedley and K. Karungoda 2015, Canadian dairy in the Trans–Pacific Partnership : a preliminary analysis, Agri–Food Economic Systems. www.agrifoodecon.ca.
- Akman M. Sait, Evenett Simon J. and Low Patrik (2015). Catalyst? TTIP's Impact on the Rest. VoxEU.org eBook.
- Badertscher C, 2015. Freihandelsabkommen EU–USA (TTIP) – Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft. Masterthesis, unveröffentlicht. Hochschule für Agrar–, Forst– und Lebensmittelwissenschaften, Zollikofen, 129 S.
- Baldwin, R. 2012, 21st Century Trade and the 21st Century WTO, RIETI Perspectives from Around the World.
- Beckman J, Arita S, Mitchell L, Burfisher M, 2015. Agriculture in the Transatlantic Trade and Investment Partnership, unveröffentlicht. Economic Research Service.
- Beghin J, Bureau J, Gohin A, November / 2014. The impact of an EU–US Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement on Biofuel and Feedstock Markets. Working Paper 14–WP 552, unveröffentlicht. Center for Agricultural and Rural Development, 31 S.
- BLW, 2009. Begleitmassnahmen zu einem Freihandelsabkommen im Agrar– und Lebensmittelbereich (FHAL). Bericht der AG Begleitmassnahmen zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements.
- BLW, 2015. Agrarbericht 2015. www.agrarbericht.ch.
- Bösch I, Weber M, Aepli M, Werner M, 2011. Folgen unterschiedlicher Öffnungsszenarien für die Schweizer Nahrungsmittelindustrie. Untersuchungen zuhanden von Economiesuisse, Migros, Nestlé (Schweiz) und IGAS, unveröffentlicht. ETH Zürich; HTW Chur, Zürich und Chur, 69 S.
- Bundesrat 2005, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2004.
- Bundesrat 2012, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2011.
- Bundesrat 2015, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2014
- Bureau J, Disdier A, Emlinger C, Fouré J, Felbermayr F, Fontagné L, Jean S, July / 2014. Risks and opportunities for the EU agri–food sector in a possible EU–US trade agreement. Study, unveröffentlicht. European Parliament, Brüssel, 154 S.
- Cottier, T., Egger, P., Francois, J., Manchin, M., Shingal, A., & Sieber–Gasser, C. (2014). Potential Impacts of a EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Realties. World Trade Institute, University of Bern.
- Dara Lind 2015, The TPP's impact on agriculture, explained in 6 products, Vox Policy & Politics, <http://www.vox.com/policy-and-politics/2015/11/10/9704368/tpp-agriculture-food-safety>
- DeRosa, D., & Gilbert, J. (2006). Estimates from Gravity and CGE Models. Washington, DC: The Shape of a Swiss–US Free Trade Agreement, G.C. Hufbauer and R. Baldwin editors, Institute for International Economics.
- EDI–EDA–EVD. (2008). Verhandlungen Schweiz–EU für ein Freihandelsabkommen im Agrar– und Lebensmittelbereich (FHAL); Ergebnisse der Exploration und Analyse.
- Eidgenössische Zollverwaltung EZV – Schweizerische Aussenhandelsstatistik, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2015
- Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2015, Kurzporträt des Schweizer Aussenhandels
- Europäische Kommission 2013. Überblick über die Reform der GAP 2014–2020. GD AGRI, Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik, Memo.
- European Commission, 2013a. Agricultural trade in 2013 : EU gains in commodity exports. DG AGRI, Monitoring Agri–trade Policy, Memo.
- European Commission, 2013b. Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained, unveröffentlicht. European Commission, 18 S.

- European Commission, 2014. Agri-food trade in 2014 : EU-US interaction strengthened. DG AGRI, Monitoring Agri-trade Policy, Memo.
- European Commission 2014, CETA - Summary of the final negotiating results, Memo, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/december/tradoc_152982.pdf; Abkommenstext : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf
- European Commission 2015, Trade for all - Towards a more responsible trade and investment policy, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf
- European Commission 2015a, Overview of FTA and other trade negotiations, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf
- European Commission 2015b, Report of the 11th round of negotiations for the TTIP, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153935.pdf
- European Commission 2015c, TTIP and Regulation: An Overview, Memo
- Europäische Kommission, 2016. Conclusion of the 13th TTIP Negotiation Round. Statement by Ignacio García Bercero - EU Chief Negotiator for TTIP, unveröffentlicht, Brüssel.
- European Commission, 2016. Agriculture and Geographical Indications in TTIP, a guide to EU proposal, 21.03.2016.
- European Commission. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): The TTIP explained in 6 pages.
- Eurostat, 2015. Agriculture, forestry and fishery statistics, 2015 edition. Eurostat Statistical books.
- Francois J, Manchin M, Norberg H, Pindyuk O, Tomberg, 2013. Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment - an economic assessment. Final Project Report, unveröffentlicht. Centre for Economic Policy Research, London, London, 124 S.
- Freytag A, Draper P, Fricke S, 2014. The Impact of TTIP. Volume 1: Economic effects on the transatlantic partners, third countries and the global trade order, unveröffentlicht, Berlin, 28 S.
- GAC 2014. Global Affairs Canada: Canada - European Union: Comprehensive Economic and Trade Agreement CETA. <http://international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/understanding-comprendre/overview-aperçu.aspx?lang=eng> zuletzt geprüft am 19.05.2016
- Häberli C, 2015. A Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement: Implications for Swiss Agriculture. In: Gemma M, Hyashi M (Hrsg.). Agriculture and Food at the Age of Post 'Trade Liberalization'. An Analysis of Trade Rules and Economic Impact Assessments, Tokyo, S. pp.193-228.
- Josling T, Tangermann S, 2016. TTIP and Agriculture: Another Transatlantic Chicken War? Choices Magazine, 31 (1) (1), http://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cmsarticle_501.pdf
- Kazuhito Yamashita 2016, Evaluating the Trans-Pacific Partnership, Vox, CEPR's Policy Portal
- Low P, 2015. TTIP and the world trading system. In: Akman S, Evenett SJ, Low P (Hrsg.). Catalyst? TTIP's impact on the Rest. A VoxEU.org eBook, London.
- MacDonald, James M., 2014. Family Farming in the United States. USDA Economic Research Service. Memo.
- Miess M, Raza W, Reiner C, Schmelzer S, Tröster B, 2016. Auswirkungen von TTIP auf die österreichische Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion. Beschäftigungs- und Struktureffekte. Studie im Auftrag von SPAR, Bio Austria, NÖM und Greenpeace, unveröffentlicht. Institut für höhere Studien, Wien.
- OECD 2015, OECD Economic Surveys: Switzerland 2015, OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2011. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2011a. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2015. Agricultural Policy Monitoring 2015. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2015a. Review of Agricultural Policies : Switzerland 2015. OECD Publishing, Paris.
- Schweizer Bauernverband. (2015). Statistische Schätzungen und Erhebungen über Landwirtschaft und Ernährung 2014. Brugg: Agristat.

Schweizerischer Bundesrat. (2009). Botschaft zur Aenderung des Landwirtschaftsgesetzes (Bilanzreserve zur Finanzierung von Begleitmassnahmen im Zusammenhang mit internationalen Abkommen im Bereich der Landwirtschaft. Bern: Botschaft 09.022 vom 25. Februar 2009.

Schweizerischer Bundesrat, 2012. Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2014–2017. Botschaft 12.021.

Schweizerischer Bundesrat. (2014). Gegenseitige sektorielle Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte. Bericht in Erfüllung der Motion 12.3665 der WAK–NR sowie des Postulates Bourgeois 12.3344.

Schweizerischer Bundesrat, 2016. Botschaft vom 18. Mai 2016 zu einem Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2018–2021. Botschaft 16.038.

SECO 2016, Aussenwirtschaftspolitik, http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de#sprungmarke0_2

Senti R, 2015. TTIP. Transatlantische Handels– und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA / Auswirkungen auf die Schweiz. Dike, Zürich.

USDA–ERS, 2016. Exports expand the market for U.S. agricultural products. Economic Research Services. Memo.

World Economic Forum 2014, Mega–regional Trade Agreements – Game–changers or costly distractions for the world trading system, Ref. 160414

WTO 2008. Committee on Agriculture Special Session 2008, Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4/Rev.4, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dec08_a_e.pdf

WTO 2016a, The Doha Round, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm

WTO 2016b, Regional Trade Agreements, Facts and Figure, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm

1 Anhang: Fallstudie Käse

Inhaltsverzeichnis

<i>1.1</i>	<i>Einleitung</i>	<i>80</i>
1.1.1	Käseproduktion und -aussehandel: aktuelle Situation	81
1.1.2	Schweiz.....	81
1.1.3	Europäische Union	88
1.1.4	USA.....	89
1.1.5	Handelshemmnisse.....	91
<i>1.2</i>	<i>Aktuelle Herausforderungen im Schweizer Käseexport</i>	<i>94</i>
<i>1.3</i>	<i>TTIP und Käsehandel: Was ist realistisch?</i>	<i>96</i>
1.3.1	Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA).....	97
1.3.2	Transpazifische Partnerschaft TPP	98
1.3.3	Synthese	100
<i>1.4</i>	<i>Auswirkungen einer TTIP auf die Schweizer Käsewirtschaft</i>	<i>101</i>
1.4.1	Handelsflüsse und Handelsumlenkung durch Zollreduktion	101
1.4.2	Entwicklung der Produzentenpreise	104
1.4.3	Entwicklung der Produktionsstandards	105
1.4.4	Geographische Ursprungsbezeichnungen GUB.....	106
1.4.5	Welche Alternativen könnte die Schweiz nutzen, wenn ein TTIP abgeschlossen wird? ..	106
<i>1.5</i>	<i>Diskussion und Folgerungen</i>	<i>107</i>
1.5.1	Unterschiedliche Haltung der Experten	109
1.5.2	Handlungsachsen aus der Sicht der Schweizer Käsebranche	109
1.5.3	Ziellücken in der aktuellen strategischen Entwicklungsrichtung.....	110
1.5.4	Schlussfolgerungen	111
<i>1.6</i>	<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>112</i>
<i>1.7</i>	<i>Anhang</i>	<i>114</i>
1.7.1	Gemäss CETA geschützte geographische Ursprungsbezeichnungen	114

1.1 Einleitung

Etwa 42% der Schweizer Milch wird zu Käse verarbeitet. Davon wird deutlich mehr als ein Drittel exportiert. Die EU und die USA sind die Hauptexportmärkte für Schweizer Käse, wobei 7.5-mal mehr Schweizer Käse in die EU als in die USA exportiert werden (TSM 2016). Wenn die TTIP abgeschlossen wird, könnten sich die Verhältnisse für Schweizer Käse in den beiden wichtigsten Exportmärkten ändern. Weil es sich beim Käse um das wichtigste Agrarexportprodukt der Schweiz handelt und die Bedeutung für die gesamte schweizerische Milchproduktion eminent ist, soll in diesem Teil der Studie geklärt werden, wie sich ein TTIP-Abschluss auf die Schweizer Käsewirtschaft auswirken könnte.

Ziele der Fallstudie

Es ist davon auszugehen, dass die EU einen erleichterten – und damit günstigeren – Marktzugang zu den US-amerikanischen Käseconsumenten erhält, wenn sich die EU und die USA auf eine Freihandelszone einigen. Dadurch würden die Schweizer Käseexporte in die USA gegenüber denjenigen der EU schlechter gestellt, weshalb die Marktanteile und die Ausfuhren für Schweizer Käse in die USA zurückgehen könnten. Es ist zudem davon auszugehen, dass die veränderten Wettbewerbsverhältnisse auch Auswirkungen auf anderen Märkten nach sich ziehen könnten.

Die vorliegende Fallstudie soll deshalb zur Klärung folgender Fragen beitragen:

- Welche wirtschaftliche Bedeutung hat der Käseaussenhandel für die Schweiz, die EU und die USA?
- Welche tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse bestehen für den Handel zwischen den drei Ländern?
- Angenommen, die TTIP kommt zustande,
 - Was sind die erwarteten Ergebnisse für den Käsehandel zwischen den Vertragsparteien?
 - Welche Chancen und Risiken ergeben sich daraus für die Schweizer Käsewirtschaft?
 - Welche strategischen Optionen werden von den Schweizer Akteuren bevorzugt?

Material und Methoden

Die Fallstudie basiert auf vier wesentlichen Informationsquellen:

- Statistische Daten aus der Schweiz, der EU und den USA
- Aktuelle Literatur zu jüngsten Entwicklungen im Käsebereich und zum TTIP-Vorhaben
- Relevante Ergebnisse aus den sektoriellen Modellrechnungen mit CAPRI (siehe Kapitel 5 der Hauptstudie)
- Halbstrukturierte Interviews mit Schweizer Branchenexperten.

Umfassende Übersichten über Käseproduktion und –aussenhandel sowie über relevante Entwicklungen aus Schweizer Sicht sind u.a. bei BAKBASEL (2012) und in zwei Arbeiten von HAFL-Studenten (Badertscher 2015 und Santschi 2015) zu finden. Diese Studien werden weiter unten bei einzelnen Zahlen und Aussagen nicht mehr systematisch zitiert, gehören aber zu den Grundlagen der vorliegenden Fallstudie.

1.1.1 Käseproduktion und -aussehandel: aktuelle Situation

In diesem Kapitel werden Angaben zur wirtschaftlichen Bedeutung der Käseproduktion und des Aussehandels mit Käse für die Schweiz, die EU und die USA gemacht. Vorab vermitteln eine grafische Darstellung und eine Tabelle einen ersten Überblick über die Handelsflüsse zwischen den drei Ländern:

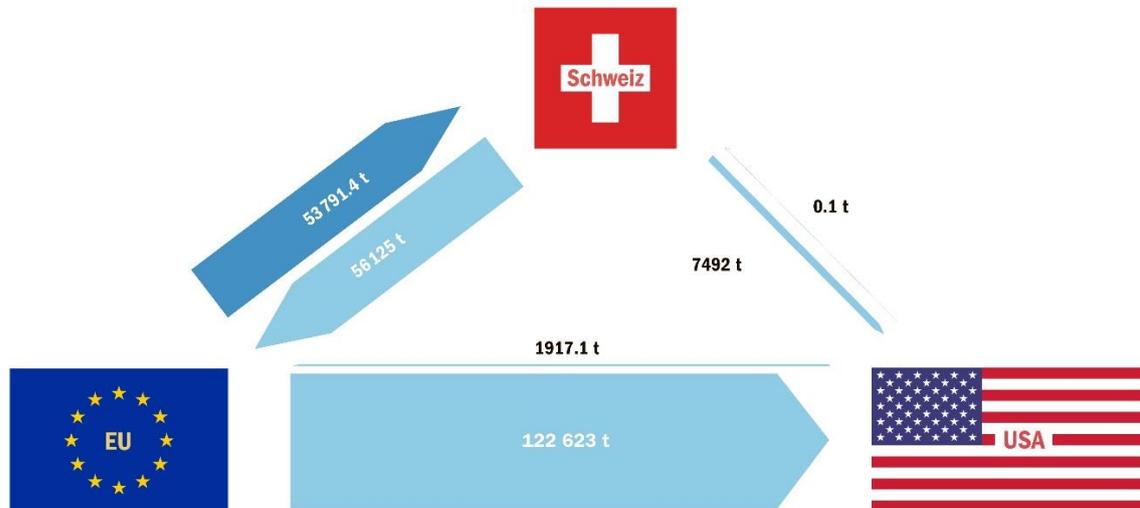


Abbildung 1: Durchschnittlicher jährlicher Käsehandel zwischen der Schweiz, der EU und den USA 2004–2014 (Quelle: Santschi 2015)

1.1.2 Schweiz

Tabelle 1: Ausgewählte Kennzahlen zum Käsemarkt der EU, der USA und der Schweiz 2015 (Quelle: AMI 2016)

	Produktion	Einfuhr	Ausfuhr	Pro Kopf Verbrauch (2014)
	1'000 t	1'000 t	1'000 t	kg /Jahr
EU	8'995	62	720	18.5
USA	5'321	200	317	15.4
Schweiz	189	55	69	21.4

Obwohl die Produktionsmenge von knapp 190'000 t Käse pro Jahr weltweit eine kleine Rolle spielt, hat sich der Schweizer Käse in vielen Märkten als Premiumprodukt etabliert. Aus Schweizer Perspektive ist Käse einer der wesentlichsten Bestandteile der Agrarexporte. Ohne diese müsste die Milchproduktion in der Schweiz drastisch reduziert werden. Weil mehr als 80% der Schweizer Käseexporte in die EU gehen, prägen die Marktentwicklungen in der EU auch die Schweizer Milch- und Käsewirtschaft. Auch die Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen der Schweizer Milchwirtschaft sind in den beiden letzten Jahrzehnten eng mit den Entwicklungen des bilateralen Verhältnisses Schweiz–EU verbunden.

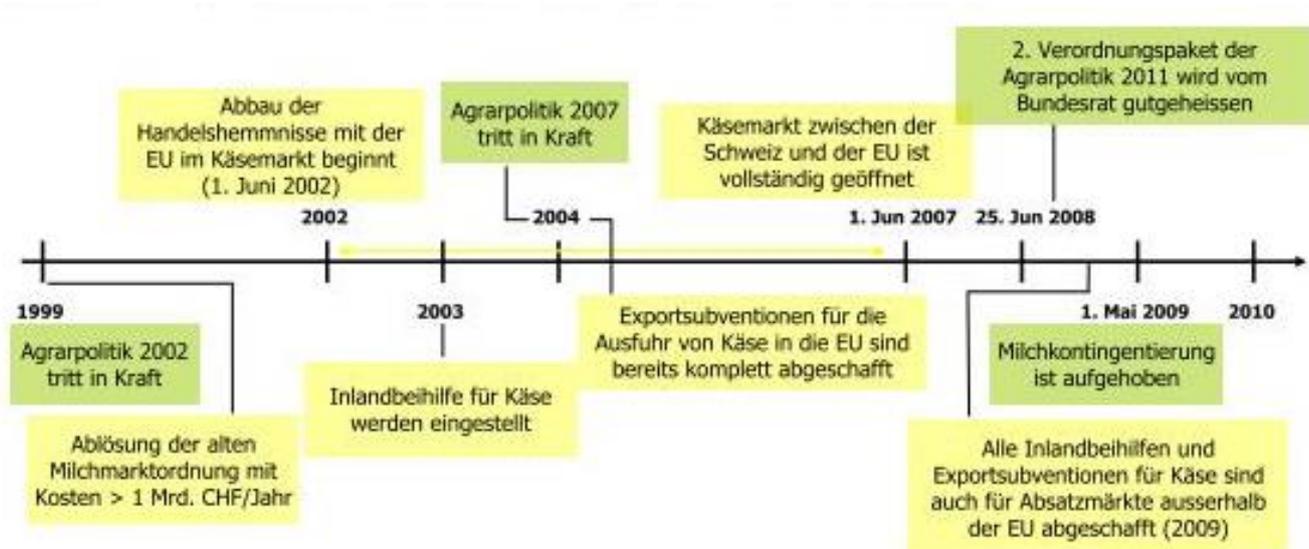


Abbildung 2: Reformschritte der Schweizer Milchmarktordnung (BAKBASEL 2012)

Die Käsewirtschaft unterlag in dieser Periode erheblichen Veränderungen. Gemäss den Bestimmungen des Agrarabkommens aus den Bilateralen I wurde der Handel mit Käse zwischen der Schweiz und der EU bis 2007 vollständig liberalisiert. Im Hinblick auf die Umsetzung des Freihandels führte der Bund eine Verkäsungszulage ein, um die Produzentenpreise für Milch stützen zu können (Abbildung 2).

Mittlerweile werden in der Schweiz jährlich knapp 190'000 t Käse produziert. Dazu werden knapp 1,5 Mio. t Schweizer Milch verarbeitet (Abbildung 3), was einem Verarbeitungsanteil von etwas mehr als 40% entspricht.

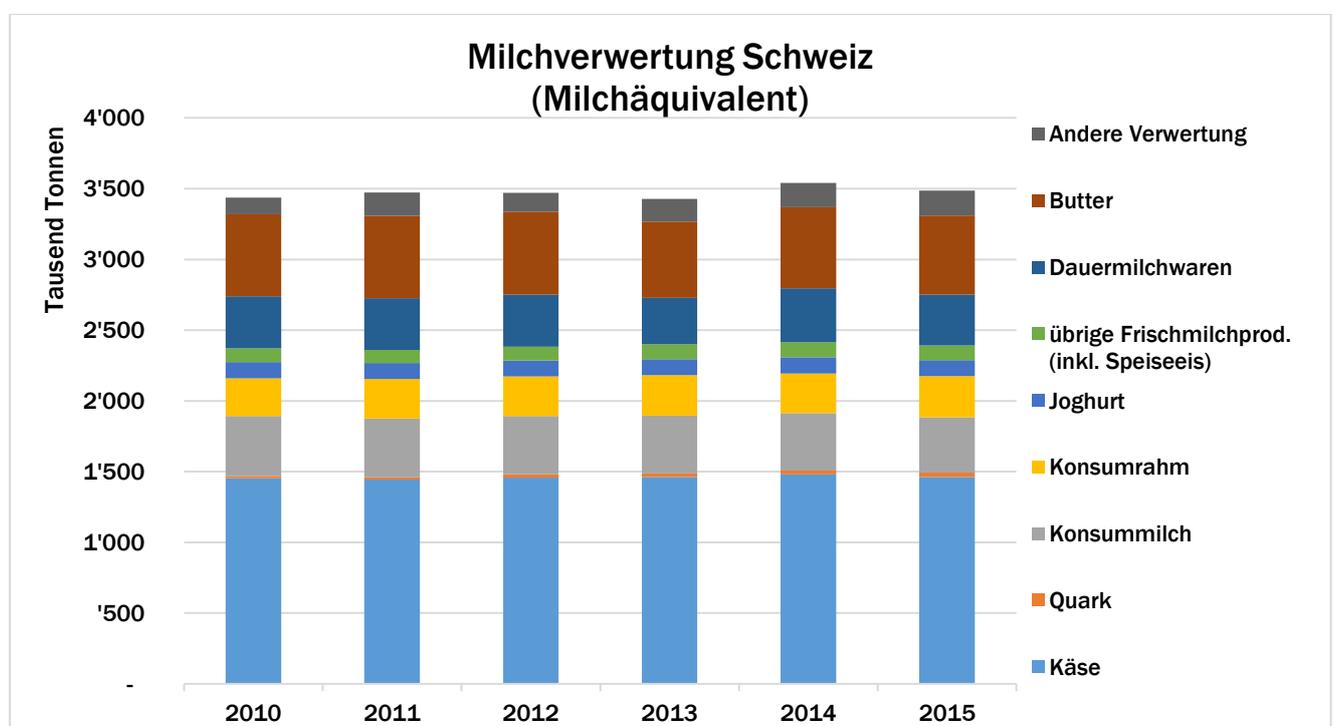


Abbildung 3: Milchverwertung in der Schweiz (Milchäquivalente) (Quelle: TSM 2011–2015)

2015 wurde von den hergestellten 188'806 t Käse (+ 3475 t zum Vorjahr) 36% im Ausland verkauft. Von diesen gut 68'000 t Exportkäse sind Emmentaler AOP (18.5%), Gruyère AOP (17.5%), Frischkäse und Quark (8.5%), Appenzeller (7.3%), Switzerland Swiss (7.0%) und Fertigfondue (6.2%) die wichtigsten

Sorten; der Rest verteilt sich hauptsächlich auf andere Halbhart- und Hartkäse. Beim Emmentaler AOP und Switzerland Swiss werden zwei von drei Kilo Käse im Ausland abgesetzt, beim Gruyère AOP ist es nicht ganz jedes zweite Kilo (Tabelle 2, Abbildung 4).

Tabelle 2: Produktions- und Exportmengen der Schweizer Käsewirtschaft 2015, aufgeteilt nach Sorten (Quelle: TSM 2016)

Sorte / Kategorie	Produktionsmenge (t)	Exportmenge (t)	Exportanteil (%)
Frischkäse/ Quark	53'110	5'780	10.9%
Gruyère AOP	28'552	11'956	41.9%
Emmentaler AOP	18'843	12'663	67.2%
Appenzeller	8'782	5'022	57.2%
Switzerland Swiss	6'944	4'795	69.1%
Sbrinz	1'546	0'157	10.2%
Schmelzrohware	3'583	1'140	31.8%
Andere Käse und Fertigfon- due	67'446	26'946	40.0%
Total	188'806	68'459	36.3%

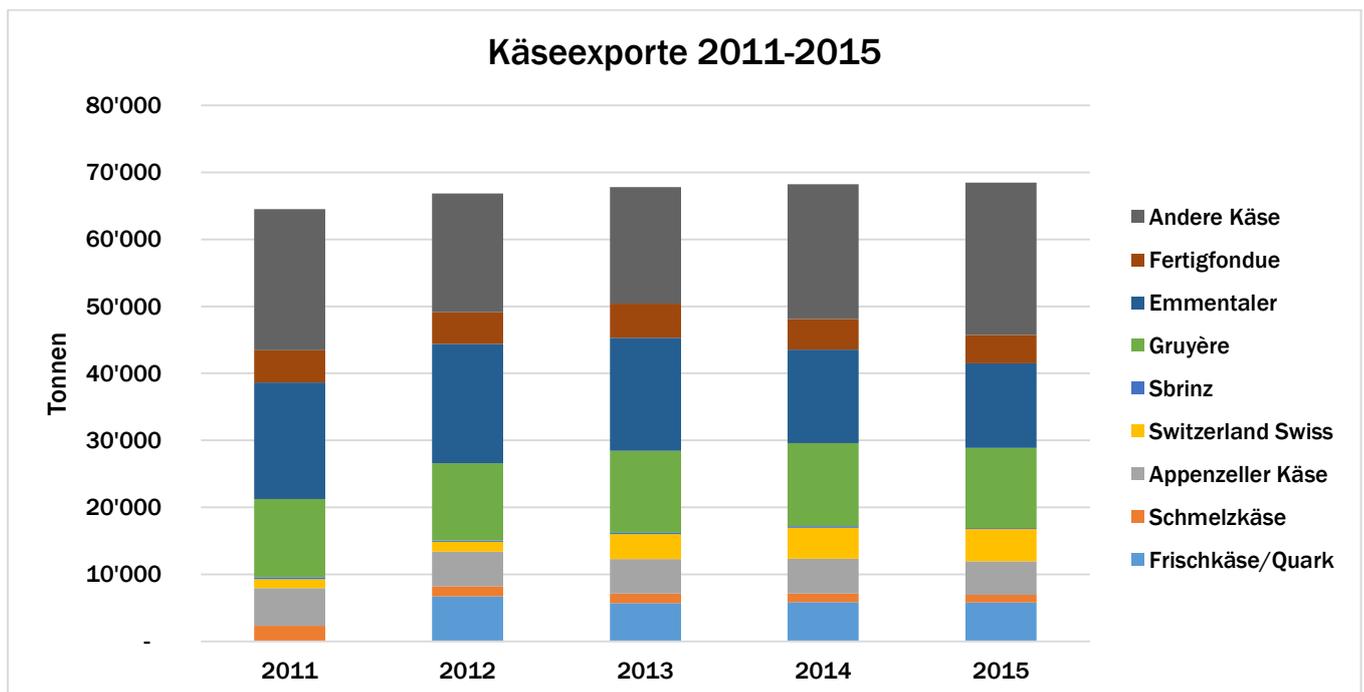


Abbildung 4: Käseausfuhren nach Sorten 2011–2015 (Quelle: TSM 2012–2016)

Früher war Emmentaler AOP der klare Exportleader der Schweizer Käsewirtschaft. Der Absatz von Emmentaler AOP ist jedoch seit 20 Jahren stark abnehmend. Andere Sortenkäse wie der Gruyère AOP und der Appenzeller, aber auch das industrielle Pendant zum Emmentaler, der Switzerland Swiss, übernehmen zusehends eine wichtige Rolle in den Exportmärkten. Die Käse Emmentaler AOP, Switzerland Swiss und Appenzeller werden im Gegensatz zu anderen Käse mehrheitlich im Export abgesetzt und reagieren dadurch besonders empfindlich auf Entwicklungen des Franken-Euro-Wechselkurses und der Konsumstimmung in der EU.

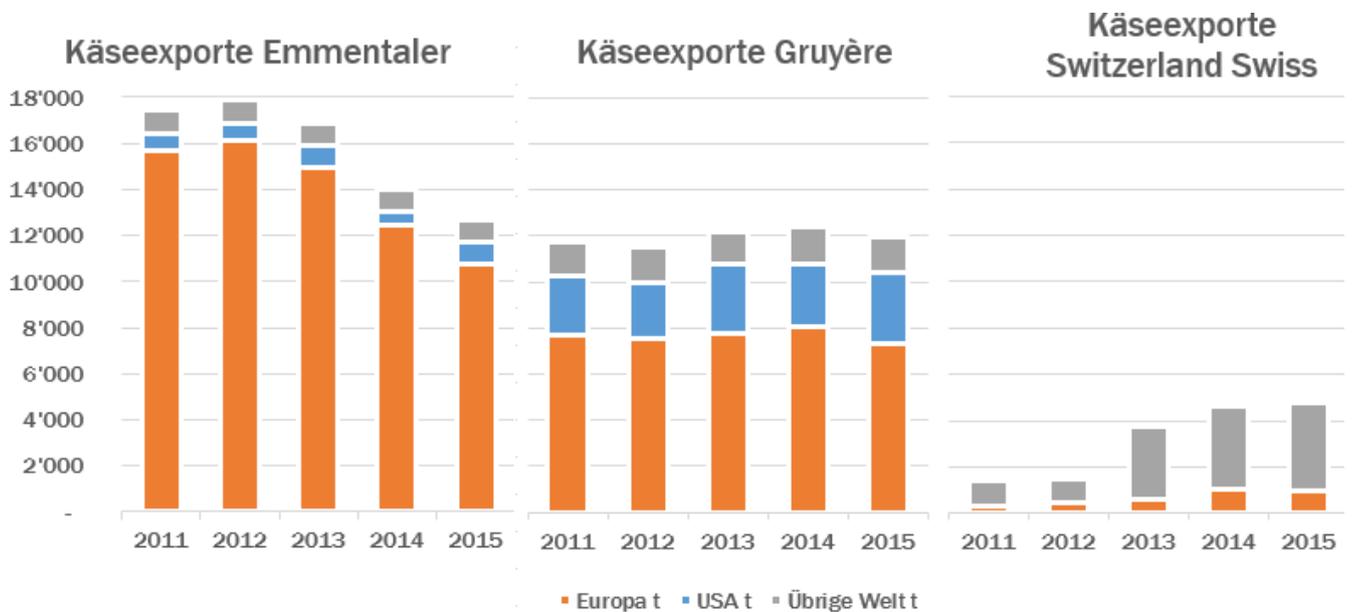


Abbildung 5: Exportanteile nach Destination verschiedener Käsesorten²⁷ (Quelle: TSM 2016)

2015 wurden 68'459 t Schweizer Käse exportiert, davon 55'297 in die EU (80.8%) und 8'558 t in die USA (10.1%). Drittwichtigster Absatzmarkt war Kanada mit 2'364 t (3.5%), die restlichen 5.6% verteilten sich auf alle übrige Zielländer.

Für die vier Hauptexportsorten sind die europäischen und US-amerikanischen Märkte von unterschiedlicher Bedeutung. Während der Appenzeller Käse praktisch ausschliesslich in der EU abgesetzt wird, geht der grösste Teil des Switzerland Swiss nach Nordamerika. Für Gruyère AOP und Emmentaler AOP ist die EU der wichtigste Exportmarkt, wobei der Anteil von Emmentaler AOP rückläufig ist. Von Gruyère AOP gab es bis 2014 wachsende Exportzahlen sowohl in die EU wie in die USA; Gruyère AOP macht mittlerweile 36.5% der Schweizer Käseexporte in die USA aus (Abbildung 5). Der Emmentaler konnte sich von der doppelten Bürde der früheren subventionierten Überschussverwertung und der international generischen Bezeichnung bis heute nicht erholen. Der hürdenfreie Zugang zum EU-Markt hat es ermöglicht, dass neue Sorten die beim Emmentaler verlorene Menge kompensieren.

Im Aussenhandel sind aber weniger die physischen Mengen als die Umsätze relevant. Und diese zeigen in den letzten fünf Jahren eine zu Gunsten des Schweizer Käses markant positive Handelsbilanz auf (Tabelle 3).

Tabelle 3: Schweizer Käseausserhandelsumsatz 2011 – 2015 (Quelle: EZV 2016)

	Importwert total (1000 CHF)	Importwert je Kilo (CHF/kg)	Exportwert total (1000 CHF)	Exportwert je Kilo (CHF/kg)
2011	361'132	7.4	525'901	8.8
2012	362'726	7.1	544'837	8.7
2013	278'465	7.3	570'442	9.1
2014	393'213	7.3	608'125	9.6
2015	346'213	6.2	527'884	8.9

²⁷ Der Hauptanteil Switzerland Swiss wird nach Nordamerika ausgeführt. Weil weniger als drei Exporteure aktiv sind, werden die entsprechenden Exportzahlen nicht separat ausgewiesen

Dabei ist der durchschnittliche Exportwert der Schweizer Käse deutlich höher als der durchschnittliche Importwert aus der EU. Die Differenz hat sich im Verlauf der Jahre akzentuiert. Der durchschnittliche Warenwert der Exporte in die USA lag in den letzten fünf Jahren immer leicht bis markant über den Warenwerten der Ausfuhren in die EU (Abbildung 6).

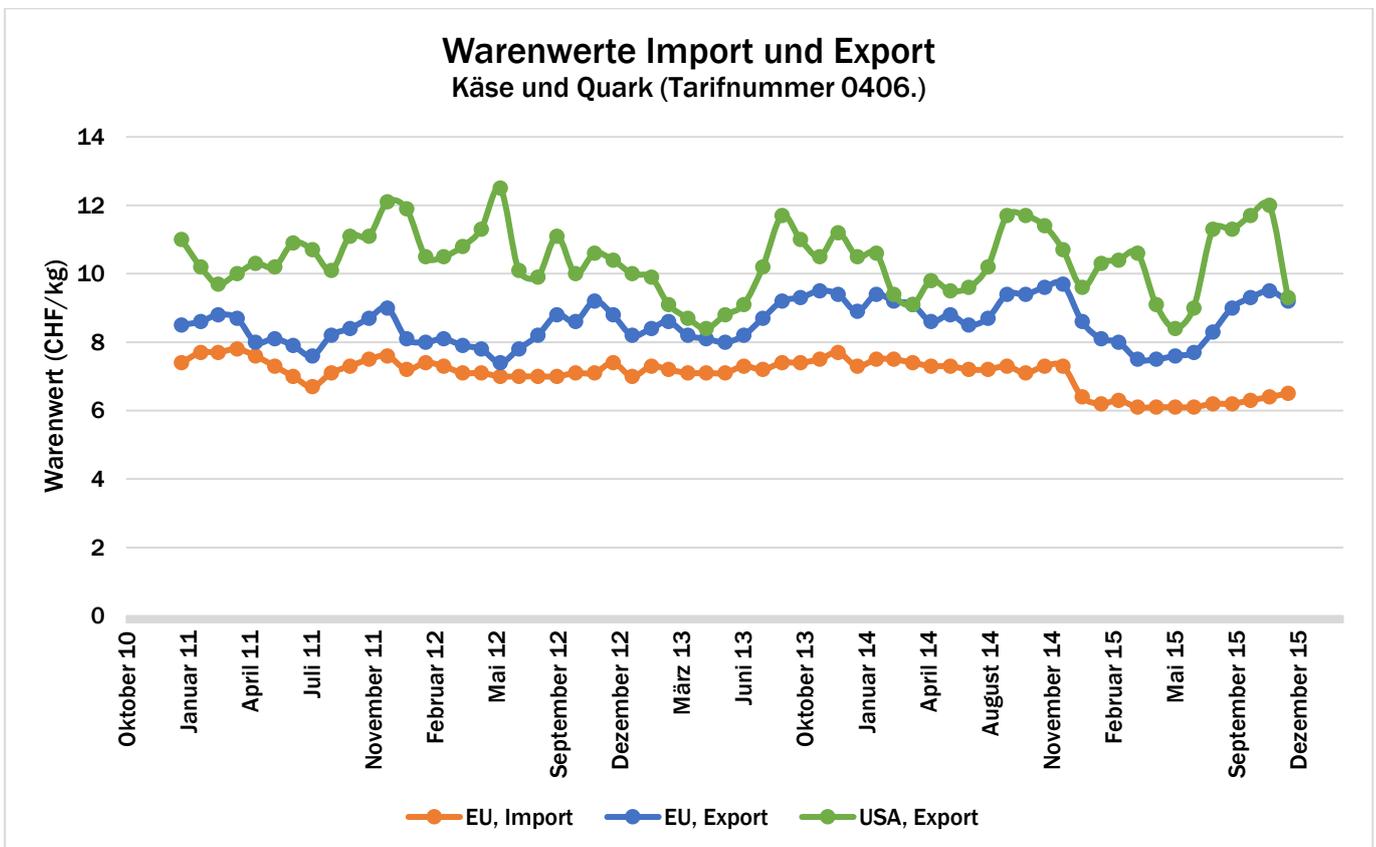


Abbildung 6: Durchschnittliche Monatswarenpreise der Käseein- und -ausfuhren an der Schweizer Grenze (Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung 2016)

Im Zuge der Marktliberalisierung mit der EU haben sich die **Käsehandelsflüsse** markant verändert. Während einerseits die Importe von billigerem Käse zugenommen haben, sind andererseits die Exportmengen und insbesondere die Exportumsätze von wertschöpfungsstarken Hart- und Halbhartkäse gestiegen.

Im Schnitt der letzten zehn Jahre wurden jährlich 42'909 t Käse importiert, und dies praktisch ausschliesslich aus der EU. Im Mittel wurden jährlich lediglich 8 t aus den USA und 27 t aus dem Rest der Welt eingeführt. Bei der Zunahme der Einfuhren geht ein erheblicher Anteil auf industriell hergestellten Käse zurück, der für die Herstellung von Convenienceprodukten verwendet wird (Tabelle 4).

Tabelle 4: Gesamtkäseimporte und die fünf wichtigsten Importkäse der Jahre 2005 und 2015

(Quelle: TSM 2016)

Käsesorte / Kategorie	2005 <i>Tonnen</i>	2015 <i>Tonnen</i>	Veränderung
Frischkäse, andere	5'562	15'018	+170%
Halbhartkäse, andere, halb- bis vollfett	3'503	8'582	+144%
Weichkäse, andere, halb- bis vollfett	4'421	8'286	+87%
Mozzarella	2'638	4'754	+80%
Grana/Parmigiano	5'535	4'516	-18%
Total (alle Sorten/Kategorien)	31'912	55'432	+74%

Die Importzunahme hat insgesamt in einem Umfeld mit steigender Nachfrage stattgefunden, so dass die Absatzmengen von Schweizer Käse im Inland wenig gelitten haben. Für die schweizerische Käsewirtschaft stellt sich jedoch die Frage der Positionierung. Im Export zahlt sich bis jetzt die Spezialisierung bei den gewerblich hergestellten Rohmilchkäse aus; im Inland wird den Nachfrageveränderungen der Konsumenten und der Industrie zunehmend mit Importprodukten entsprochen.

Die Entwicklung der Handelsbilanz für Käse mit der EU sieht in Franken ganz anders aus als in Kilogramm, was auf die Spezialisierung in unterschiedlichen Preissegmenten, den leicht zunehmenden durchschnittlichen Exportwert von Schweizer Käse und die Wechselkursentwicklung zurückzuführen ist. In Anbetracht des schwierigen wirtschaftlichen Umfeldes (EU-Konjunktur und Euro-Franken-Wechselkurs) ist das Steigern und Halten des Exportumsatzes als starke Leistung der Branche zu werten.

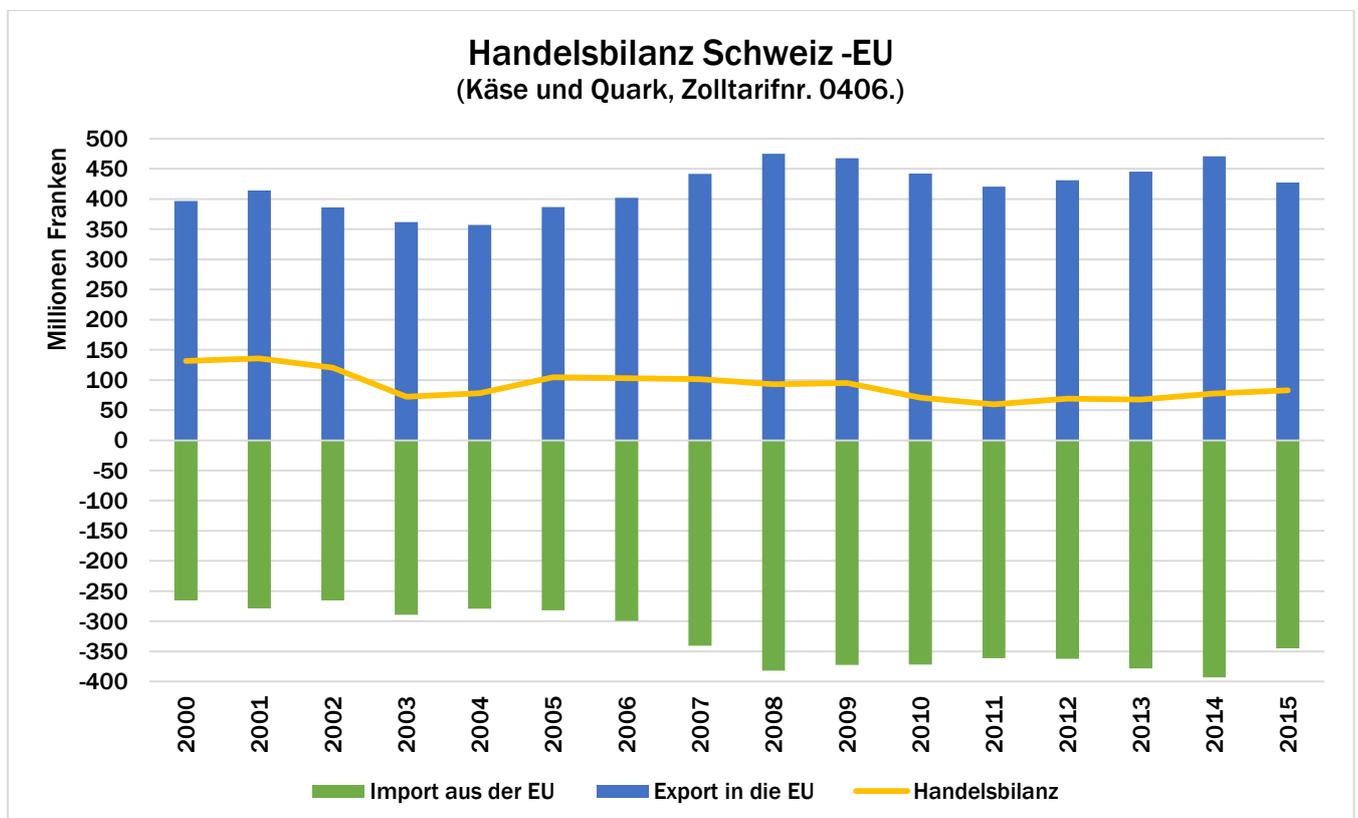


Abbildung 7: Handelsbilanz Schweiz-EU in Mio. Franken 2000-2015 (Quelle: EZV 2016)

Die angespannte Situation des EU-Marktes hat in den letzten Jahren das Interesse für Exporte nach Nordamerika sowie neue Märkte wachsen lassen. Insbesondere seit 2011 sind die Exporte in die USA gestiegen, dies auch im Zusammenhang mit dem Markteintritt neuer Schweizer Exporteure. Parallel konnte der durchschnittliche Warenwert leicht gesteigert werden, was auf eine solide Nachfrage für hochpreisigen Käse und auf ein margenträchtiges Geschäft hinweist (Abbildung 7 & Tabelle 5).

Preise und Margen für Gruyère AOP und Emmentaler AOP

Die Ausfuhr von Schweizer Käse in die EU und die USA unterliegt ähnlichen Strukturen, wobei die Detailhandelsstrukturen in den Zielländern – auch zwischen den EU-Mitgliedstaaten – Unterschiede aufweisen. Allerdings sorgen das Importregime der USA und die räumliche Entfernung dafür, dass weniger Schweizer Firmen im US-Markt tätig sind. Im Rahmen der vorliegenden Fallstudie wurden die Vertreter der Handelsfirmen zu den Handelsstrukturen, den Kosten und Margen im Handel mit Europa und den USA befragt.

Tabelle 5: Preise im Verkauf von Gruyère und Emmentaler in die EU und in die USA

Exportland Stufe	Produkt	EU		USA	
		Emmentaler	Gruyère	Emmentaler	Gruyère
	<i>Milcheinkauf je kg Käse²⁸</i>	5.10	6.50	5.10	6.50
	<i>Verkaufspreis ab Käserei, vor Affinage</i>	6.90	8.30	6.90	8.30
	<i>Warenwert Zoll</i>	9.10	10.50	9.40	10.80
	<i>Ladenpreis (CHF)²⁹</i>	15.40	20.64	23.20	26.70

Im **Handel mit der EU** sind eine Vielzahl von Unternehmen tätig. Neben den grossen Affineuren und Handelshäusern wie Emmi und Elsa sind auch mittelgrosse (bspw. Fromage Gruyère SA, Lustenberger & Dürst, etc.) und kleinere Handelsfirmen direkt im europäischen Markt aktiv. Die grösseren Firmen bedienen hauptsächlich die grossen Detailhandelsketten direkt, bei denen Schweizer Käse eine Nische in einem breiten Sortiment darstellt. Die kleinen Händler ihrerseits spezialisieren sich vornehmlich auf den Export von hoch differenzierten Käsespezialitäten und auf die Belieferung von Spezialgeschäften über den Grosshandel. Die effektiven Preise und Wertschöpfungsanteile sind schwer zu ermitteln. In der Preisbildung spielen der Milchpreis und die Verkäsungszulage eine wesentliche Rolle. Die Ausfuhrpreise basieren auf den Werten der Eidgenössischen Zollverwaltung (2016). Die Bruttomarge im Gross- und Detailhandel werden je mit rund 30% geschätzt, die Distributionskosten betragen gemäss Gesprächspartner 20 Rappen je Kilo Käse. Auf jeder Stufe dürften die effektiven Zahlen je nach Struktur und Auslastung stark schwanken.

Tabelle 6: Detailhandelspreise für Emmentaler und Gruyère in US-amerikanischen Online-Stores

Onlinestore	Emmentaler (USD/kg)	Gruyère (USD/kg)
Murray's Cheese	41.92	57.37
Fresh-Direct	33.09	44.13
WalMart		40.99

²⁸ Unter der Annahme, dass pro Kilo Käse zehn Liter Milch benötigt werden. Preis ohne Verkäsungszulage von 0.15 Rp/kg Milch.

²⁹ Wechselkurs von 1.08 CHF/EUR bzw. 1.00 CHF/USD

Im **Handel mit den USA** sind die Preise höher. Dies liegt nicht nur an der weiteren Transportdistanz, sondern auch an der Positionierung der Schweizer Käse, wie das mehrere Exporteure erklärten. Die errechneten Ladenpreise sind tiefer als die Preise, die in den Läden tatsächlich verlangt werden (Tabelle 6). Als Durchschnitt angegebene Handelsmargen sind offensichtlich wenig aussagekräftig. Die erhobenen Ladenpreise deuten auf ein margenstarkes Geschäft in den USA hin.

1.1.3 Europäische Union

Die Europäische Union ist der grösste Milch-, Käse- und Magermilchpulverproduzent sowie der zweitgrösste Butterproduzent der Welt. Die Milchanlieferungen betragen 2015 rund 151.7 Mio. t (AMI 2016). Die EU produziert damit die 42-fache Milchmenge der Schweiz. In den letzten 10 Jahren ist der Anteil zu Käse verwerteter Milch gestiegen, sodass insgesamt ein starkes Wachstum der Produktions- und Exportvolumen resultiert (Tabelle 7).

Tabelle 7: EU-Käseproduktion und Aussenhandel 2009 bis 2015 (AMI 2016, auf Basis EU-28)

<i>Jahr</i>	Produktion <i>1'000 t</i>	Einfuhr <i>1'000 t</i>	Ausfuhr <i>1'000 t</i>	Ausfuhr <i>%</i>
2009	8'328	84	578	6.9
2010	8'481	78	676	8.0
2011	8'408	73	682	8.1
2012	8'576	76	778	9.0
2013	8'772	75	788	9.1
2014	8'869	77	721	8.1
2015	8'995	61	720	8.0

Beim Export war im Schnitt der Jahre 2010 bis 2014 Russland mit einer Menge von 212'000 t der Hauptabsatzmarkt für europäischen Käse, gefolgt von den USA (119'981), der Schweiz (50'496 t) und Japan. Die Ausfuhren nach Russland sind aber ab Mitte 2014 im Zuge der Ukraine-Krise eingebrochen; Exportzunahmen nach Asien und in den Mittelmeerraum kompensieren diese Entwicklung zu einem guten Teil. Bei der Einfuhr ist die Schweiz mit im Schnitt der Jahre 2010 bis 2014 50'570 t Käse bei weitem der wichtigste Käselieferant der EU und macht 2/3 der Importe aus. An zweiter Stelle, jedoch mit stark rückläufigen Zahlen, kommt Neuseeland (15'488 t) gefolgt von den USA (2'162 t). In den provisorischen Zahlen für 2015 (AMI 2016) trägt die Schweiz sogar für 83% der EU-Käseimporte aus Drittländern bei. Die mageren Importzahlen geben nur einen Teil der Realität wieder: der interne Handel zwischen den EU-Mitgliedstaaten beträgt beinahe 40% der EU-Käseproduktion.

Der durchschnittliche Warenwert der EU-Ausfuhren ist im Schnitt tiefer als derjenige der EU-Einfuhren. Während nämlich ein Kilo Käse beim Import 2014 im Schnitt für 6,23 Euro gehandelt wurde, war ein aus der EU ausgeführtes Kilo Käse gerade 5,01 Euro je Kilo wert, Tendenz steigend (Abbildung 8). Wurde es in die USA exportiert, zählte es 6,49 Euro/kg, bei den EU-Ausfuhren in die Schweiz konnten durchschnittlich 5,73 Euro gelöst werden. Weil neben den Exportpreisen auch die Exportmengen in die USA zunehmend sind (European Commission 2015a), liegt der Schluss nahe, dass in den USA nach wie vor eine starke Nachfrage für europäischen Käse besteht.

Exportwert Käse in Euro/kg

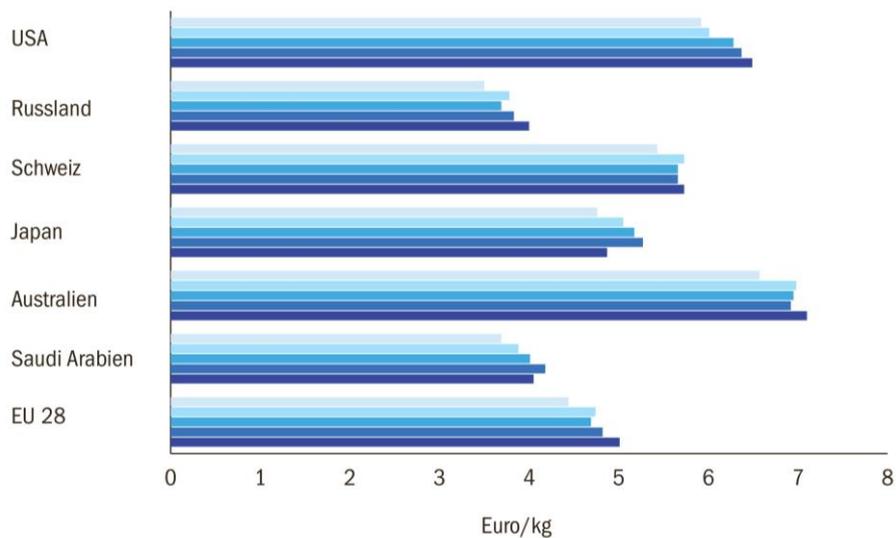


Abbildung 8: Warenwert der EU-Käseexporte nach verschiedenen Ländern und im Schnitt der EU 28 (Quelle: European Commission 2015a)

Die vorliegenden Zahlen können die im Frühling 2015 vollzogene EU-Milchquotenaufhebung und das von Russland verhängte Importembargo für europäische Lebensmittel nur teilweise abbilden. Während in den letzten Jahren die Exportwerte und -mengen insgesamt eine positive Entwicklung erfahren haben, bleibt es offen, wie sich die Situation kurzfristig weiter entwickeln wird.

1.1.4 USA

Die USA sind nach der EU und Indien der drittgrösste Milchproduzent der Welt (European Commission 2015b), mit einer Produktionsmenge von gut 93 Mio t 2014 (Abbildung 9). Gleichzeitig sind die USA der drittgrösste Butter- und der zweitgrösste Käseproduzent der Welt, produzierten sie nämlich 5,1 Mio t Käse im Jahr 2014 (European Commission 2015b). 40% der Käse sind dabei „American Cheese“, d.h. Cheddar, cheddarartige Industriekäse und verschiedene Schmelzkäse; die zweitwichtigste Kategorie ist „Swiss Cheese“, gefolgt von Frischkäse (hauptsächlich „Cottage Cheese“). Die USA haben sich in wenigen Jahren zum Nettoexporteur von Käse gewandelt (Tabelle 8).

Milchproduktion und Milchverwertung in den USA

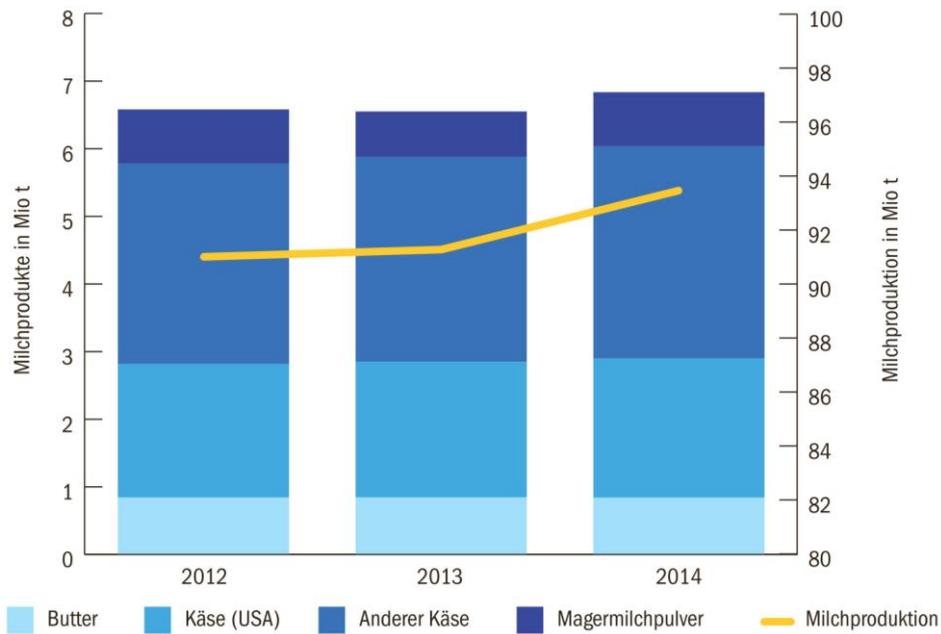


Abbildung 9: Produktion von Milch und Milchprodukten in den USA
(Quelle: USDA 2015)

Tabelle 8: Käseproduktion und Aussenhandel der USA von 2009 bis 2015 (AMI 2016).

	Produktion <i>1'000 t</i>	Einfuhr <i>1'000 t</i>	Ausfuhr <i>1'000 t</i>	Ausfuhr %
2009	4'587	163	108	2.4
2010	4'734	138	173	3.7
2011	4'807	143	225	4.7
2012	4'940	154	260	5.3
2013	5'036	148	316	6.3
2014	5'194	165	368	7.1
2015	5'321	200	317	6.0

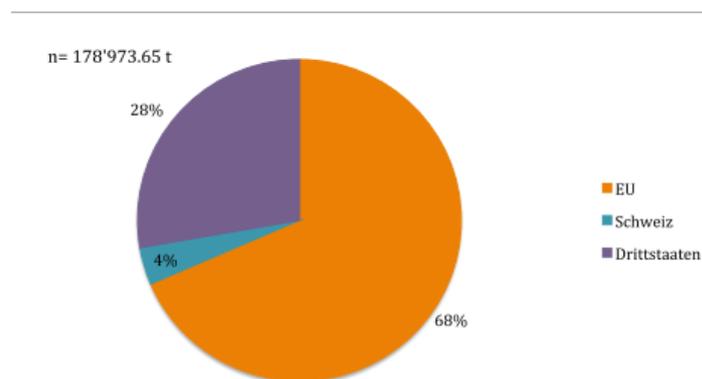


Abbildung 10: Durchschnittliche Käseimportmenge 2004–2014 der USA nach Herkunftsland
(Quelle: Santschi 2015)

Hauptprovenienz der Importe in die USA sind die EU-Mitgliedsstaaten, die insgesamt 68 % der Importmengen (im Schnitt 122'624 t) ausmachen. Die Importe aus der Schweiz machen mit durchschnittlich 6'716 t 4% des Totales aus (Abbildung 10).

Bei den US-Importen von Milchprodukten aus der EU wurden 2014 Waren im Wert von gut 1,5 Mia US-Dollar eingeführt. Davon entfallen zwei Drittel (1 Mia USD) auf den Import von Käse. Die Käse aus der Schweiz können zu einem höheren mittleren Preis abgesetzt werden als die Konkurrenzprodukte aus der EU. Nimmt man die Zahlen von Santschi (2015) als Grundlage, hat ein Kilo Käse aus der Schweiz einen mittleren Wert von 8.80 US-Dollar (bei einem mittleren Wechselkurs von 1.09 USD/CHF³⁰ entspricht das einem Warenwert von 8.07 CHF). Ein Kilo Käse aus der EU wird im Mittel zu 6.58 USD (6.04 CHF) eingeführt. Die Ausfuhren aus den USA werden zum grössten Teil ausserhalb der EU und der Schweiz abgesetzt.

1.1.5 Handelshemmnisse

Handelshemmnisse Schweiz – Europäische Union

Der Käsehandel zwischen der EU und der Schweiz ist seit 2007 vollständig liberalisiert. Nach einer schrittweisen Reduktion der Zölle und einer Erweiterung der Kontingente in der Übergangsphase, wurden auf den 1. Juni 2007 die Importzölle und Importkontingente vollständig abgeschafft. Auch die nichttarifären Handelshemmnisse wurden im Vorfeld der Liberalisierung angegangen. Bei den Produkten tierischer Herkunft inklusive Milch und Milchprodukte sind sämtliche lebensmittelrechtlichen und veterinärhygienischen Vorschriften der EU und der Schweiz harmonisiert bzw. ihre Gleichwertigkeit ist vertraglich anerkannt. Somit kann auf Zertifikate (ausgenommen Ursprungszeugnis) und Kontrollen an der Grenze verzichtet werden. Auch das Einfuhrlicenzsystem der EU wurde gleichzeitig mit den Zöllen aufgehoben. Zudem pflegen die Schweizer und die europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörden eine enge Zusammenarbeit und einen automatischen Informationsaustausch im Falle von Lebensmittelsicherheitsproblemen. Folglich werden in der Schweiz und in der EU die Produktions- und Handelsbetriebe nur gemäss nationalem Recht registriert und kontrolliert. Auch bei Importen aus Drittländern gelten die gleichen Vorschriften in der Schweiz und in der EU. Importsendungen aus Drittländern werden am ersten Eintrittspunkt kontrolliert, d.h. dass die Schweiz Grenzkontrollen grundsätzlich nur noch in den Flughäfen durchzuführen hat, während Sendungen auf dem Landesweg bereits an der EU-Aussengrenze kontrolliert werden.

Trotz vollständiger Aufhebung der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse verbleiben kleinere länderspezifische Unterschiede bei der Zollabwicklung. Manche Länder würden die Zusammenarbeit mit Handelsfirmen und Spediteuren einfacher gestalten als andere. Allerdings hat sich die Situation seit der Marktliberalisierung deutlich verbessert (Santschi 2015). Dennoch würden Produzenten und Handelsfirmen ohne EU-Niederlassung oft ihre Produkte zuerst nur in ein EU-Land exportieren und von dort aus weiter vertreiben. Neue Schwierigkeiten können auch auftreten, weil keine automatische Aktualisierung der bilateralen Verträge vereinbart ist und die Schweiz nicht umfassend im EU-Binnenmarkt integriert ist. Als Beispiel hat die EU Ende 2014 eine neue Vorschrift eingeführt, wonach auf allen Lebensmitteln, die in der EU verkauft werden, eine EU-Kontaktadresse aufgedruckt sein muss.

³⁰ Gemäss <http://www.oanda.com/lang/de/currency/average>

Schweizer Exporteure, die den EU-Markt beliefern, aber keine EU-Geschäftsadresse besitzen, müssen dadurch eine Kontaktstelle suchen und die Produktbeschriftung anpassen.

Insgesamt sprechen die Importzahlen der EU eine deutliche Sprache. Dank dem gut funktionierenden Käsefreihandel sind etwa 80% der EU-Käseimporte Schweizer Herkunft, was in Anbetracht der relativen Stärken auf internationaler Ebene sowie der Währungsproblematik keine Selbstverständlichkeit ist.

Handelshemmnisse Schweiz – USA

Für die nicht-präferenzielle Einfuhr von Milchprodukten aus den USA und anderen Drittländern kennt die Schweiz – mit Ausnahme von Butter und Milchpulver – de facto kein Importkontingent sondern „nur“ Zolltarife. Diese variieren bei den relevanten Kategorien zwischen 289 (Frisch- und Weichkäse) und 408 Franken je 100 Kilo Käse (EZV 2016). Beim Hartkäse wird ein Zoll von 315 Franken je 100 kg erhoben. Dies stellt gegenüber der zollfreien Einfuhr aus der EU eine sehr hohe Hürde dar.

Der Grenzschutz der USA für Käse ist ein Zweizollsystem. Länder- und sortenspezifische Kontingente ermöglichen die Einfuhr zu einem niedrigen Tarif; wenn die Quoten ausgefüllt sind, wird für andere Sorten ein höherer Zoll angewendet. Die USA gewähren für Käse aus der Schweiz drei Importkontingente, deren Quotenmengen und -vergabe unterschiedlich sind. Die Vergabe der historischen Einfuhrmengen basiert auf der früheren Leistung der Importeure, ein Teil wird mittels Los zugeteilt. Nur in der Kategorie „Preferred“ kann die Schweiz selbst einteilen, welche Käsemengen in welchen der drei Kategorien ausgeführt werden. Allerdings setzt die Kontingentierung der jeweiligen Käsekategorie der Wahlfreiheit enge Grenzen (Tabelle 9). Insgesamt stehen Kontingente in folgenden drei Kategorien zur Verfügung:

- Emmentaler und „Swiss“ (Grosslochkäse)
- Schmelzkäse
- Übrige Käse (u.a. Gruyère)

Tabelle 9: Einfuhrkontingente und Zollansätze der USA beim Käse gegenüber der Schweiz und der EU
(Quelle: USITC 2015)

Kategorie	Kontingentsmenge	Kontingentsmenge	KZA	AKZA
	z.G. Schweiz <i>Tonnen</i>	z.G. EU <i>Tonnen</i>	%	<i>USD/kg</i>
Emmentaler und „Swiss“ (Grosslochkäse)	3'630	22'900	6.4 %	1.88
Schmelzkäse	1'850	5'925	6.4 – 10 %	1.39
„Übrige“ (u.a. Gruyère)	1'720	27'846	10 %	1.51
sechs weitere ZK für bestimmte Sorten (Blauschimmel, Edam/Gouda, etc.)		20'717	6.4 – 20%	bis 2.27
Total	7'200	77'388		

Die Aufteilung dieser Quoten entspricht heute nicht mehr der Nachfrage der Konsumenten und sorgt unter den Schweizer Exporteuren regelmässig für Diskussionen. Gruyère AOP, der im US-Markt immer beliebter wird, kann bspw. nur in der Kategorie „Übrige“ zum Kontingentszollansatz eingeführt wer-

den. Der Nachfrage kann damit nicht entsprochen werden. Auf der anderen Seite wird das Schmelzkäsekontingent meistens nicht ausgeschöpft. Alle Forderungen nach einer Anpassung des Systems haben die USA bisher mit Verweis auf die korrekte Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus der GATT/WTO–Uruguay–Runde abgelehnt. Insgesamt ist das System recht unflexibel, generiert einen teuren Handel von Importrechten oder zwingt zur Einfuhr ausserhalb der Quoten zum höheren Tarif. Im Vergleich mit der Schweiz und der EU gilt es jedoch festzuhalten, dass die US–amerikanischen Einfuhrzölle ausserhalb der Kontingente nicht prohibitiv wirken. Ab 15 \$/kg Warenwert ist es sogar günstiger, „übrigen“ Käse (z.B. Gruyère AOP) ausserhalb des Zollkontingentes einzuführen.

Beim Export in die USA wirken zudem verschiedene nichttarifäre Handelshemmnisse. Die Importeure müssen von der US–amerikanischen Lebensmittelsicherheitsbehörde, der Food and Drug Administration (FDA), oder einer autorisierten Stelle zertifiziert werden. Dies ist mit erheblichen Kosten verbunden, welche den Marktzugang für kleinere Firmen verunmöglichen können. Ausserdem sind die Vorschriften betreffend Etikettierung der Produkte genauestens einzuhalten. Insgesamt werden für die Einfuhr in die USA 44 Käsearten zugelassen. Für jede Art sind der offizielle Name, der Fettanteil, der Wassergehalt, die Art der Milch und die Reifung sowie weitere Eigenschaften geregelt, wie beispielsweise das optische Erscheinungsbild des Käses.

Die FDA kann Untersuchungen beliebig beschliessen und durchführen, was zusätzlich eine latente Unsicherheit schafft. Ausserdem nimmt die Diskussion über Rohmilchkäse und auf Holzbrettern gereiften Käse sporadisch wieder zu. Neue Vorschriften oder allfällige Verbote würden den Lebensnerv der Schweizer Käseexporte in die USA treffen.

Handelshemmnisse USA–EU

Mit der Schaffung der europäischen Union wurden die Exportkontingente der EU–Mitgliedsstaaten in den USA zusammengelegt. Die Kontingentvolumen sind in Tabelle 9 aufgeführt und verteilen sich auf mehr Kategorien als für die Schweiz. In der Folge kennt die EU das Problem der mangelnden Flexibilität bei den Einfuhrmengen in die USA nur zu einem geringeren Grad als die Schweiz. Bei den Einfuhrzöllen innerhalb der gleichen Kategorien und für sämtliche Ausserkontingentzölle gelten die gleichen Ansätze für EU– wie für Schweizer Ware. Die Gleichbehandlung gilt auch im nichttarifären Bereich.

1.2 Aktuelle Herausforderungen im Schweizer Käseexport

Im Käseexport sind neben dem Umgang mit den Marktstrukturen und den staatlichen Handelshemmnissen weitere Faktoren entscheidend, um erfolgreich tätig zu sein. Hierzu einige Beobachtungen und Stellungnahmen aus den Gesprächen mit beteiligten Akteuren (Namen: siehe Kap. 1.4):

- **Umgang mit ungenügenden Importkontingenten der USA:** Grundsätzlich schöpfen alle Handelsakteure die ihnen zugestandenen Importquoten aus. Ist die Quote ausgeschöpft, wird der Käse grundsätzlich zum AKZA in die USA eingeführt. Einzelne Händler wickeln die Importe über einen lokalen Partner ab, der über grössere Quotenmengen verfügt. Das Ziel sei es, Einfuhren ausserhalb der Quoten zu vermeiden. Dazu gäbe es die Möglichkeit, ungenutzte Kontingente für Länder ausserhalb der EU in Importrechte für Schweizer Käse umzutauschen. Von Kunden, die grosse Kontingente für den Import von Käse aus beispielsweise Australien oder Neuseeland besässen, könnte man profitieren, weshalb man die Zusammenarbeit suche.
- **Positionierung im US-Markt:** Gruyère AOP, Emmentaler AOP und Appenzeller werden über die Exklusivität der handwerklichen und traditionellen Herstellungsweise positioniert. Eigenmarken hingegen werden mit anderen Attributen etabliert. Bei Premium-Kanälen können für Emmentaler AOP 25–40 USD und für Gruyère AOP 35–50 USD/kg gelöst werden. Der Schweizer Franken hat im Vergleich zum Dollar in den letzten fünfzehn Jahren fast kontinuierlich an Wert gewonnen und somit ist auch der Export von Käse in die USA laufend teurer geworden. Die Dollarschwäche ist für viele eine dauernde Herausforderung, laut Angaben eines Händlers jedoch kein gravierendes Problem. In den USA würden die Käse im Premium-Segment abgesetzt. Und dort ist die Preiselastizität der Nachfrage relativ gering – die Kunden wollen und können sich (teuren) Schweizer Käse leisten.
- **Marktzugang USA:** In den USA befindet sich der Detailhandel in einem Konzentrationsprozess. Der Marktzugang für die Schweizer Produkte wird dabei zu einem wesentlichen Teil von der Leistungsfähigkeit des Handelsnetzes bestimmt. Unternehmen, die in den USA lokale Milch verarbeiten, können damit ihre Abnehmer in allen Produktsegmenten bedienen und gleichzeitig noch Schweizer Käse im Sortiment mitlaufen lassen. Für Unternehmen, die hingegen alleine von Handelsfirmen abhängig sind, wird es künftig aufgrund der Strukturveränderungen schwieriger, ihre Marktpräsenz zu behaupten – sie müssen noch stärker als die Konkurrenz Partner von den Vorteilen des Schweizer Käses überzeugen.
- **Strukturbereinigung und Effizienzsteigerung:** Ein befragter Experte meint, dass die Käsewirtschaft zu wenig zukunftsorientiert sei. „*Wir müssen unsere Traditionen bewahren, aber auch die Kundenerwartungen besser erfüllen*“. Dazu brauche es weder Kleinststrukturen noch Höfe mit 1000 Kühen, sondern ein gutes Mittelmass. Man soll die ursprüngliche Produktionsweise der Käse und die Gebietsabgrenzungen bewahren aber auf wirtschaftlich sinnvolle Einheiten aufbauen. Die Auslastung der Käsereien ist ein entscheidender Faktor. So sei die Produktion von Emmentaler AOP bei einer Auslastung von 50% zwischen 0.60 und 0.70 Franken je Kilo Käse teurer als bei einer vollen Anlagenauslastung.
- **Glaubwürdigkeit:** Die Glaubwürdigkeit der Produkte und Produktionsweisen sei zentral für die Zukunft, erklärt ein anderer Händler. „*Wir haben hervorragende Produkte mit einer einzigartigen Qualität. Und das müssen wir unbedingt erhalten*.“ Dazu gehöre auch, dass man an der traditionellen, dezentralen Produktions- und Verarbeitungsweise festhalte und sich über diese

Produktionsart auch differenziere. „Die Handwerkskunst müssen wir erhalten. Sonst gibt es im Ausland keinen Grund, unseren Käse zu kaufen.“

Weil die Konkurrenz nach Ansicht der Handelsakteure eher zunimmt, müssten Mehrwerte in Form von Dienstleistungen und Erlebnissen verkauft werden können und auch die Verkaufskonzepte dem hohen Wert der Schweizer Exportkäse angepasst werden (Bspw. Fachhandel, Shop-in-Shop, Spezialitätenläden).

- **Währungsrisiken:** Bei den Ausfuhren bestimmt die Entwicklung des Schweizer Frankens gegenüber den anderen Währungen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Käseproduzenten mit. Dabei haben Käseproduzenten „genau wie andere exportorientierte Branchen in der Schweiz mit der eigentlich branchenfremden Höherbewertung des Schweizer Frankens zu kämpfen“ (BAKBASEL 2012) (Abbildung 11).

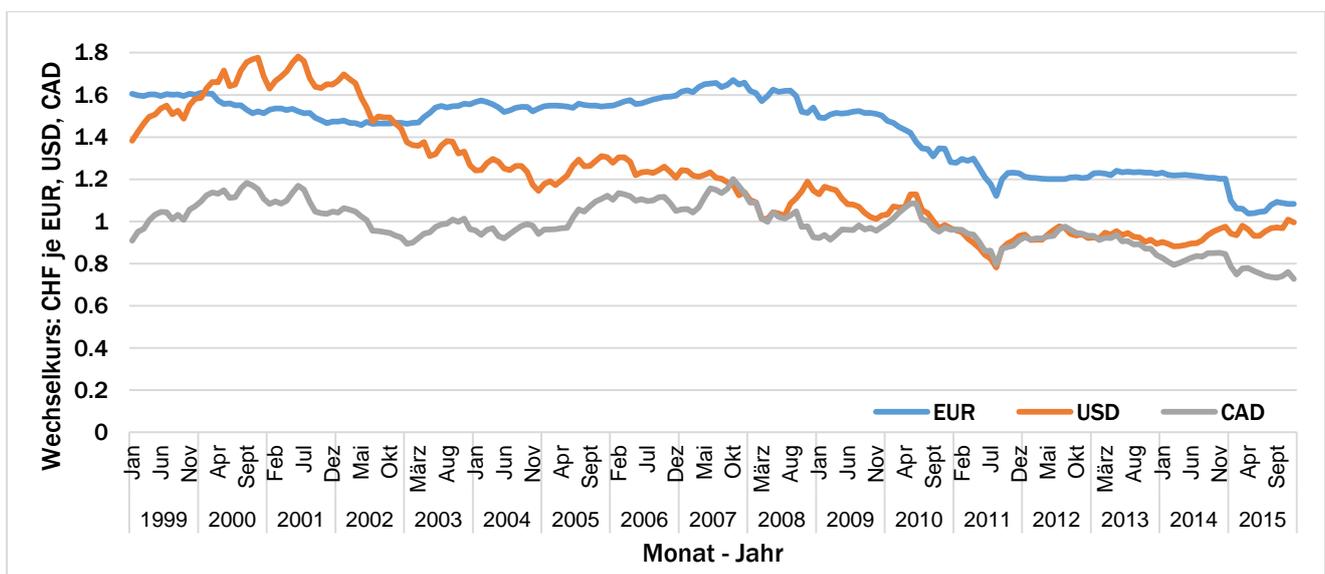


Abbildung 11: Wechselkurse des Euro (EUR), des US-Dollars (USD) und des kanadischen Dollars (CAD) gegenüber dem Schweizer Franken (Quelle: SNB 2016)

Um die Währungsrisiken zu reduzieren, verfolgen die Akteure unterschiedliche Strategien, z.B. Hedging, Verwendung klassischer Währungsabsicherungsinstrumente oder Fakturierung in Schweizer Franken. Das bei den Abnehmern ausgelagerte Risiko wird gerne mit Mitfinanzierung von Marketingmassnahmen teilweise kompensiert.

1.3 TTIP und Käsehandel: Was ist realistisch?

Um mögliche Folgen einer TTIP abschätzen zu können, muss zuerst geklärt werden, welche Verhandlungsziele für die TTIP im Bereich des Käsehandels relevant sind. Mögliche Verhandlungsergebnisse können mit einer Gegenüberstellung der Inhalte von CETA und TTP im gleichen Bereich angenähert werden. Daraus können mögliche Auswirkungen für die Käsewirtschaft abgeleitet werden.

Ein Hauptziel der Verhandlungspartner in der TTIP ist der Abbau „unnötiger Handels- und Investitionshemmnisse, einschliesslich nichttarifärer Hemmnisse“. Dies soll durch das Erreichen von regulatorischer Kompatibilität und Zollabbau ermöglicht werden.

Für die Käsebranche sind die in (Tabelle 10) dargestellten Aspekte von besonderer Bedeutung.

Tabelle 10: Für die Käsewirtschaft relevante TTIP-Verhandlungsziele

Beschreibung	Ziele der EU	Relevanz für Käsewirtschaft
Marktzugang	Aufhebung sämtlicher Zölle im bilateralen Handel, mit Ausnahme von 3% der Tariflinien, die für sensible Produkte vorgesehen sind.	Die USA dürften Käse als sensibel bezeichnen. Ist eine vollständige Aufhebung der AKZA nicht möglich, dürfte die EU deutlich grössere Zollkontingente zum Nulltarif erhalten.
Lebensmittelsicherheit (SPS)	Vereinfachung / Kostensenkung beim Marktzugang, u.a. durch: <ul style="list-style-type: none"> • einheitliches Genehmigungsverfahren für alle EU-Mitgliedstaaten; • transparente Regelungen für den Handel mit Lebensmitteln; • Absprache vor Etablierung neuer (insb. handelshemmender) Regeln und Bestimmungen; • Stärkere Kooperation, auch bei Beanstandungen und Auftreten neuer Probleme. 	Die EU will bestehende Regeln nicht ändern, sondern eine breitere gegenseitige Anerkennung erreichen. Damit wäre eine getrennte Risikobeurteilung nicht mehr systematisch erforderlich und viele Kontrollen hinfällig. Dies würde auch die Basis zur einfacheren Anerkennung von Produktions- und Handelsfirmen legen. Mit einer besseren Kooperation der Behörden könnte die FDA etwas berechenbarer werden, u.a. mit gemeinsam geregelten Verfahren bei Warnungen und Beanstandungen sowie bei der Erarbeitung neuer Vorschriften.
Geographische Ursprungsbezeichnungen	Die EU will die geographischen Ursprungsbezeichnungen im Rahmen der TTIP besser schützen.	Der Schutz der Ursprungsbezeichnungen ist für die EU-Käsebranche sehr wichtig, weil in den USA sehr viele Nachahmungen produziert und vermarktet werden.
Weitere Massnahmen	Wie in anderen Handelsabkommen wird der Inhalt der Antidumping- und Schutz-	klauseln wichtig sein.

1.3.1 Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA)

2014 hat die EU die Verhandlungen über das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada abgeschlossen. Der Vertragstext beinhaltet dabei auch für den Käsehandel wichtige Bestimmungen (European Commission 2014b).

1. Mit dem CETA werden in Kanada **Importquoten** im Umfang von 16'000 t für Käse³¹ zugunsten der EU neu geschaffen. Die Einführung erfolgt schrittweise über sechs Jahre. Ausserdem vergibt Kanada zusätzliche Importquoten für Industriekäse im Umfang von 1'700 t zugunsten der EU. Auch hier soll die Marktöffnung schrittweise über sechs Jahre erfolgen. Kanada wird ausserdem zusätzliche 800 t der WTO-notifizierten Quoten für Käseimporte (Total 20'412 t) zugunsten der EU reservieren. Insgesamt werden damit 18'500 t Importquoten zugunsten der EU geschaffen, welche mehr als eine Verdoppelung der zollfreien Einfuhren aus der EU ermöglichen (+128%) und etwa 4 % des gesamten Käseabsatzes in Kanada entsprechen. Ausserdem schafft Kanada die Importquoten für Milchproteinkonzentrate aus der EU ab, während die EU sämtliche Tariflinien im Milchbereich liberalisieren wird. Die Massnahmen treten mit der Ratifizierung der Verträge in Kraft.
2. Die administrativen Hürden bei der **Zuteilung der Quoten** dürfen gemäss Vertrag die verhandelten Vorteile nicht aushebeln. Deshalb wird in der Einführungsphase der ersten sechs Jahre jeweils 1/3 der Quote für neue Markteintritte zur Verfügung gestellt. Danach sind es jeweils 10%. Wird die zugeteilte Quote nicht zu mindestens 95% ausgeschöpft, kann Kanada die ungenutzten Quoten im Folgejahr weitergeben. Wie bis jetzt müssen Importeure in Kanada niedergelassen sein.
3. Mit dem CETA wurde erstmalig mit einem angelsächsischen Land ein weitgehender **Schutz von geographischen Ursprungsbezeichnungen** vertraglich verankert. Die massgeschneiderte Lösung im CETA geht den einen (insbesondere den USA) zu weit, weil sie grundsätzlich gegen jeden Schutz über die TRIPS-Bestimmungen hinaus sind und damit einen Präzedenzfall befürchten. Für die Lobbyorganisation der GUB und GGA oriGIn (siehe O'Connor 2015) geht sie hingegen zu wenig weit. Sie bedauert, dass ad-hoc Schutzbestimmungen (anstelle der umfassenden Definition im EU-Recht) in CETA Eingang gefunden haben und der Schutz auf eine Liste von Bezeichnungen eingeschränkt ist. Konkret werden aber zahlreiche wichtige europäische Käsebezeichnungen einen umfassenden Schutz in Kanada erhalten. Nachahmungen und missbräuchliche Anspielungen auf die Bezeichnungen werden unterbunden (auch „-type“, „-kind“ und „-style“ Bezeichnungen und Ähnliches) und die Koexistenz mit eingetragenen Marken ist geregelt (siehe auch Tabelle 14 im Anhang). Die Liste kann später erweitert werden; bei einigen Bezeichnungen wurden Kompromisse in Form längerer Übergangsfristen oder besonderer Koexistenz-Bestimmungen gefunden.
4. Die **Lebensmittelsicherheitsstandards** der EU und von Kanada werden gegenseitig anerkannt. Dazu werden im Vertragstext die relevanten gleichwertigen Bestimmungen aufgeführt. Für Produkte tierischer Herkunft (inkl. Käse) geht es weitgehend um eine Konsolidierung des bestehenden Veterinärabkommens zwischen der EU und Kanada.

³¹ Tariflinie 0406, folgende Nummern: 1010, 2011, 2091, 3010, 4010, 9011, 9021, 9031, 9041, 9051, 9061, 9071, 9081, 9091, 9093, 9095, 9098

Man geht einhellig davon aus, dass sich das CETA auf den Milch- und Käsesektor der EU positiv auswirken wird. Die Importe aus Kanada sind marginal und dürften kaum zunehmen, während ein namhaftes zusätzliches Exportpotenzial nach Kanada eröffnet wird. Der Erfolg beim Schutz der Ursprungsbezeichnungen setzt sowohl faktisch wie symbolisch ein wichtiges Zeichen zu Gunsten der Qualitätsprodukte. Gleichzeitig geht man in Kanada davon aus, dass mit dem zusätzlichen Import von Käse aus der EU das Produktionspotenzial für bis zu 185'000 t Milch verloren geht (nfu 2014).

Für Käseexporteure aus Drittstaaten (u.a. für die Schweizer) wird das CETA negative Konsequenzen haben. Die präferenzielle Zuteilung von 800 t WTO-Quoten an die EU schränkt den Markteintritt zusätzlich ein. Eine deutlich stärkere Diskriminierung entsteht durch die Verdoppelung der Quoten zu Gunsten der EU, sowohl direkt mit der Zollbefreiung wie indirekt mit dem Preiseffekt beim Quotenhandel. Der relative Mehrpreis der Schweizer Spezialitäten wird im Vergleich zu Austauschprodukten aus der EU dadurch massiv erhöht. Im Gegensatz zu den USA sind AKZA-Importe in Kanada mit 245% Zoll faktisch unmöglich, so dass die höchst möglichen Ausfuhrmengen mit den Quotenmengen definitiv vorgegeben sind. Es ist dies ein grosser Nachteil für die Schweizer Käsewirtschaft, weil Kanada hohe Wachstumsraten beim Käsekonsum aufweist. Zudem bleiben die Schweizer Käsespezialitäten ungeschützt gegen Imitate und missbräuchliche Namensverwendungen und Anspielungen, während viele EU-Spezialitäten einen wirksamen Schutz ihrer GUB geniessen werden.

1.3.2 Transpazifische Partnerschaft TPP

Die transpazifische Partnerschaft (TPP) wurde im Herbst 2015 abgeschlossen. Beteiligt sind zwölf Länder: Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, USA und Vietnam.

Insgesamt werden mit der TPP rund 18'000 Zolltarife aufgehoben (USTR 2016). Für den internationalen Käsehandel sind folgende Punkte von Bedeutung:

1. Insbesondere für Agrarprodukte ist die Abschaffung der Zölle nicht systematisch. Die Regelungen sind bilateral und beinhalten je nach Sensibilität der Partner sehr lange Übergangsfristen und komplexe **Zollkontingente**. Insbesondere Kanada, Japan, Mexiko und die USA haben dabei Zollkontingente für den Handel mit Milch und Milchprodukten hinterlegt. Die Zugeständnisse von Kanada sind im Kapitel 1.2 beschrieben. Die USA haben Käseimporte aus Australien und Kanada mit Kontingenten geregelt. Auch Japan hat für verschiedene Milchprodukte Zollkontingente mit langer Einführungsfrist ausgehandelt (USTR 2016).
2. Die **Lebensmittelsicherheitsstandards** sollen sich in der neuen Freihandelszone am (von den USA favorisierten) risikobasierten Bewertungssystem orientieren. Die WTO-SPS-Bestimmungen bilden das Fundament. Das Abkommen schafft kein neues Recht, sondern dokumentiert die Gleichwertigkeit bestehender Vorschriften. Mit Inkrafttreten der TPP soll ausserdem ein Komitee geschaffen werden, das sich mit der Entwicklung der Sicherheitsstandards befasst und den Informationsaustausch zwischen den Ländern fördert. Die Behörden müssen zukünftig aufzeigen, dass jedes Risikoassessment dem wissenschaftlichen Standard entsprechend durchgeführt wird und dass die Massnahmen den Handel nicht mehr einschränken, als dies das Einhalten des gewünschten Schutzniveaus fordert.

3. Die **geographischen Ursprungsbezeichnungen GUB** müssen gemäss Vertrag in den einzelnen Ländern mit dem Markenschutzrecht vereinbar sein. Das TPP erlaubt, Marken zu schützen, die eine Ursprungsbezeichnung beinhalten, obwohl das Produkt nicht aus der betreffenden Region stammt. So ist es für einen Verarbeiter möglich, eine Marke zu schützen, die beispielsweise die Bezeichnung „Parmigiano Reggiano“ enthält, obwohl der Käse nicht aus Italien stammt (Zwirn et al. 2015). Ist eine GUB in einem Land gleichzeitig eine Sachbezeichnung, kann der Schutz angefochten werden. Das TPP übernimmt in diesem Bereich die bekannte Position der USA. Man darf gespannt sein, wie diese Bestimmungen mit denjenigen anderer Abkommen vereinbar sein werden, insbesondere in Ländern, die mit der EU Vereinbarungen über den Schutz von GUB treffen.

Eine **vertiefte Wirkungsabschätzung** der TPP ist insgesamt und für den Käsebereich derzeit schwierig. Der präferenzielle Handel wird durch die TPP nur langsam und moderat ausgedehnt (Zwirn et al. 2015). Mit Blick auf Kanada ist die Marktöffnung konsistent mit den unter CETA vereinbarten Massnahmen. Der zollfreie Marktzugang für Milchproteinkonzentrate sowie nach 10 Jahren Übergang für Magermilchpulver, dürfte zu steigenden Importen aus den USA führen und den aktuell schon bestehenden strukturellen Überschuss bei Milchprotein verstärken (Mussell et al. 2015). Es sind aber grosszügige interne Kompensationsmassnahmen vorgesehen.

Auch die US-amerikanische Milchindustrie ist mässig zufrieden mit den Ergebnissen der Verhandlungen, weil die Quoten zu wenig Neuzugang zu den japanischen und kanadischen Märkten schaffen würden (ATAC 2015). Weil auch Australien und Neuseeland von Marktzugangverbesserungen profitieren, befürchtet man auf US-Seite Marktverluste in Japan (Käse) und Südostasien (Milchpulverexporte). In Japan hingegen ist die Milchbranche besorgt, weil in der längerfristigen Betrachtung günstigere Importprodukte den lokalen Verarbeitern Konkurrenz machen könnten. Deshalb hat Japan die Einfuhr von unverarbeiteten und wenig verarbeiteten Produkten etwas stärker gelockert. Damit soll die Verfügbarkeit von günstigen Rohstoffen gewährleistet werden. Auch in Neuseeland geht man nicht davon aus, kurzfristig massive Exportgewinne realisieren zu können (Zwirn et al. 2015).

1.3.3 Synthese

Tabelle 11: Zusammenfassung der für die Käsebranche relevanten Aspekte in CETA und TPP sowie der Ziele und Herausforderungen bei den TTIP-Verhandlungen

	Ziele TTIP	Erfahrung CETA	Erfahrung TPP	Herausforderungen TTIP
<i>Zolltarife</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung aller Zölle, ausser bei sensiblen Produkten, wobei für die USA Käse sensibel ist (Annahme). 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine AKZA-Senkung für Käse, hingegen für Proteinkonzentrate und später MMP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Käse und weitere Milchprodukte gehören meistens zu den sensiblen Produkten mit geringen Konzessionen bei den AKZA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die EU bietet AKZA-Abschaffung für alle Milchprodukte und wird sich im Gegenzug zu begrenzten Konzessionen beim Käse mit einer Quotenlösung seitens USA abfinden.
<i>Quoten</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Neue Quoten zugunsten der EU (Total 18'500 t); bisheriger Marktzutritt mehr als verdoppelt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Quoten zugunsten verschiedener Länder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bemessung der Quoten zu Gunsten der EU. • Keine Umverteilung von WTO-Kontingenten.
<i>ZK-Administration</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die EU setzt sich für wettbewerbliche Quotenvergabe ein. • Ein Anteil der neuen Quoten wird für neue Akteure reserviert. 	<ul style="list-style-type: none"> • Details noch nicht bekannt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung für neue ZK ohne komplexes System für bestehende ZK umzustürzen.
<i>Geographische Ursprungsbezeichnung GUB</i>	<ul style="list-style-type: none"> • EU will einen besseren Schutz der GUB in den USA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz der GUB weitgehend nach EU-Vorbild, aber für eine beschränkte Liste von Bezeichnungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Behauptung des Vorranges des Markenrechtes nach angelsächsischer Haltung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompromiss möglich? • Niveau der Agrarkonzessionen davon abhängig.
<i>Sanitarische und phyto-sanitarische Standards</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beidseitiges Schutzniveau aufrechterhalten. • Stärkere Kooperation im Vollzug und für zukünftige Regelungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkung der gegenseitigen Anerkennung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmatische Verankerung der US-amerikanischen Prinzipien der wissenschaftsbasierten Evaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliche Interessen eher in anderen Bereichen als beim Käse (GVO, Hormonfleisch). • Wie bei CETA und TTIP liegt der Kompromiss bei kleinen Konzessionen über die bestehenden WTO-SPS-Bestimmungen hinaus. • Raum für pragmatische Verbesserungen im administrativen Bereich ausnutzen.

1.4 Auswirkungen einer TTIP auf die Schweizer Käsewirtschaft

Die vorangehende Übersicht zeigt, dass eine verlässliche Prognose für die Ausgestaltung des TTIP-Vertrages schwierig ist. Dennoch zeichnen sich verschiedene Trends ab, die wiederum eine Wirkungsabschätzung für die Schweizer Käsebranche mit entsprechender Vorsicht ermöglichen. Die möglichen Auswirkungen werden auf den folgenden Seiten für folgende Bereiche aufgearbeitet:

- Handelsflüsse und Handelsumlenkung durch Zollreduktion
- Entwicklung der Produzentenpreise in der Schweiz
- Mögliche Wirkung der TTIP im nichttarifären Bereich
- Schutz der geographischen Ursprungsbezeichnungen

Für weitergehende Erkenntnisse wurden neben der Literaturrecherche und den Modellrechnungen (siehe dazu Kapitel 5 der Hauptstudie) auch Experten aus Handelsfirmen um ihre Einschätzung gebeten. Die befragten Personen sind in den europäischen und US-amerikanischen Käsemärkten tätig (Tabelle 12).

Tabelle 12: Im Rahmen der Expertengespräche interviewte Personen.

Name	Funktion und Unternehmen/Organisation
Guy Emmenegger	Präsident Swissexport
Richard Gander	CEO Lustenberger & Dürst AG
Matthias Kunz	Leiter Division USA Emmi AG
Daniel Weilenmann	Fachleiter Agrar- und Wirtschaftspolitik Emmi AG
Gilles Oberson	CEO Mifroma SA
Gérald Roux	CEO Fromage Gruyère SA

1.4.1 Handelsflüsse und Handelsumlenkung durch Zollreduktion

Der Absatz von Schweizer Käse hat sich in den USA insgesamt positiv entwickelt, obwohl Schweizer Produkte schon heute teurer sind als die europäische Konkurrenz. Trotz zunehmender Käsevielfalt im Inland sind im Export wenige Käsesorten bestimmend. Der Schweizer Käse ist in den wichtigen Segmenten des US-Marktes bereits so teuer, dass teilweise ausserhalb der Zollkontingente eingeführt wird, um eine preisunelastische, produkttreue Käuferschicht zu bedienen. Allerdings gibt es auch günstigere Schweizer Käse, die nur innerhalb der Zollkontingente in die USA exportiert werden und noch stärker in direkter Konkurrenz mit Käse aus der EU stehen. Ein Zollabbau zugunsten der EU würde dazu führen, dass geschätzte 2'000 t der Schweizer Käseexporte (insbesondere Fondue, Raclette, andere Hart- und Halbhartkäse) einem stärkeren Preisdruck ausgesetzt werden. Davon weniger betroffen wären Gruyère (2'700 t Exporte), Emmentaler (607 t), Appenzeller, Tête de Moine (je 35 t) und weitere Spezialitäten, die zu mehr als 15–18 USD/kg verkauft werden und etwa die Hälfte der Käseexporte in die USA ausmachen.

Gemäss Modellrechnungen mit CAPRI werden bei einer TTIP die Käseexporte der EU in die USA stark zunehmen (+150%), während die EU ihrerseits etwas mehr Käse aus den USA importieren dürfte (+29%, aber immer noch unbedeutende Mengen) (Abbildung 12). Beteiligt sich die Schweiz nicht an der TTIP, würden gemäss Modellrechnungen die Handelsflüsse mit Käse für die Schweiz (sowohl mit den USA wie mit der EU) unverändert bleiben (+/- 1%). Die Hypothese, wonach mit einer TTIP die Schweizer Käseexporte in die USA durch europäische Konkurrenz verdrängt werden, kann CAPRI damit nicht bestätigen. Dafür gibt es zwei wesentliche Gründe:

1. Mit der TTIP steigt der modellierte Käsekonsument in den USA leicht (+3%) an. Und davon profitieren auch Schweizer Käseexporte, die bereits heute in höheren Preisklassen als diejenigen der EU erfolgen.
2. Mit einer TTIP würden auch Schweizer Käse geringfügig günstiger werden, was in erster Linie am bereits bestehenden Käsefreihandel mit der EU liegt. Diese Preisreduktion führt im Modell zu einer ebenfalls leicht steigenden Nachfrage nach Schweizer Käse in den USA.

Es kommen dazu die modelltechnischen Eigenschaften, welche Zweizollsysteme mit einem durchschnittlichen Einzoll abbilden, und die Aggregation zu einem „durchschnittlichen Käse“. Damit verbunden sind Expertenmeinungen wertvoll, die unterschiedliche Wirkungen innerhalb und ausserhalb der Zollkontingente einschätzen können.

In den Szenarien, bei denen die Schweiz ein Freihandelsabkommen mit den USA abschliesst bzw. der TTIP beitrifft, sieht die Situation anders aus: Die Schweizer Exporte in die USA werden gemäss Modellrechnungen um 55% (TTIP + FH USA) bis zu 100% (TTIP-Beitritt der Schweiz) steigen und teilweise in den USA gar die Exporte der EU konkurrenzieren. Die Bilanz der Schweiz im Käsehandel mit der EU würde sich parallel auch verbessern. Diese Entwicklungen sind umso beeindruckender, als die Öffnungsszenarien von einer durchschnittlichen Zollreduktion für Käse seitens den USA um nur 25% (sensibles Produkt) ausgehen.

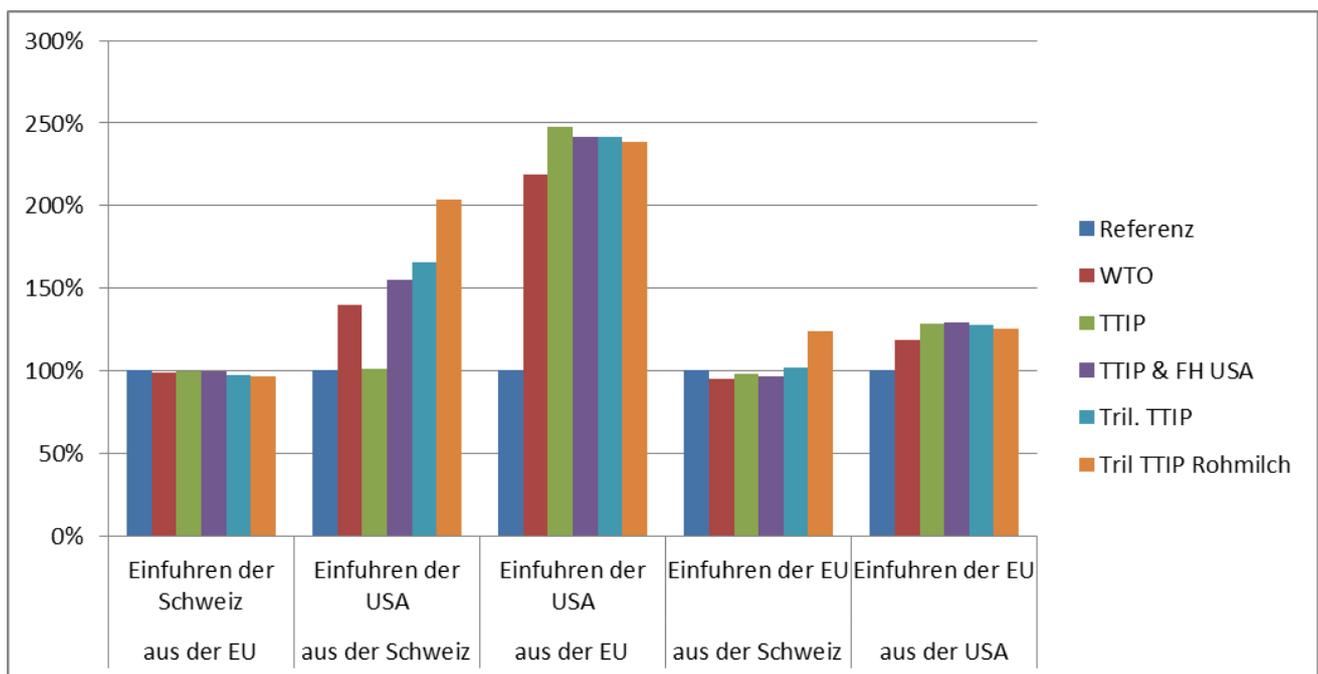


Abbildung 12: Einfuhren von Käse gemäss CAPRI-Modellrechnungen

Expertenmeinungen

Die Experten sehen die Schweizer Käseexporte in die USA im Moment stärker von der beschränkten Importquote eingeschränkt als von möglichen Konsequenzen einer TTIP bedroht. Allerdings sind sich die Experten auch bewusst, dass in den USA langfristig Schweizer Käsesorten von europäischen Käse verdrängt werden könnten, wenn letztere durch die TTIP einen einfacheren Marktzugang erhalten.

Sollten für EU-Käse dereinst die **Kontingentszollansätze** in den USA nicht mehr geltend gemacht werden, würde dadurch der Käseexport aus der Schweiz in die USA zusätzlich verteuert. Das würde zu einer Akzentuierung der Preisdifferenz zwischen den europäischen und den Schweizer Käsen führen. Gerade für Produkte, die sich nicht oder nur unwesentlich von europäischen Käsesorten abheben, könnte dies nach Ansicht der Experten problematisch werden.

Die im Rahmen der Verhandlungen erwartete Erweiterung der EU-Quoten hätte gemäss einigen Experten hingegen keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Schweiz. Sobald aber die USA Importquoten von Drittländern zugunsten der EU umverteilen würden, hätte dies gravierende Auswirkungen auf die Schweizer Käsebranche. Allerdings ist eine solche Entwicklung auf Grund der WTO-Bestimmungen unwahrscheinlich.

Ein Händler meint jedoch, dass mit einer TTIP austauschbare Käsesorten mit stark rückläufigen Verkaufszahlen zu rechnen hätten. Auch Industriekäse, Milchpulver und Milchproteine würden unter zusätzlichem Preisdruck geraten. Ein weiterer Akteur sagt, dass der Absatz von Käse um höchstens zehn Prozent zurückgehen würde. Allerdings schiebt er nach, dass eine Abschätzung praktisch unmöglich sei. Die übrigen Interviewpartner verzichteten auf die Nennung konkreter Zahlen. Der mit der Mengenreduktion verbundene Preisdruck wird sich aus Sicht der Experten wahrscheinlich auf das untere Preissegment der jungen bzw. milden Käse auswirken. Kaum von einem Absatzrückgang betroffen wären charakteristische Käse wie der Appenzeller, älterer Emmentaler AOP und Gruyère AOP sowie höhlengereifte Spezialitäten. Denn in diesem Segment besteht eine preisunelastische Nische: *„Eine Käuferschicht, die Käse aus der Schweiz kaufen will, bleibt in jedem Fall.“*

Allerdings werden 55% der Gruyère AOP-Exporte als „Gruyère Mild“ verbucht (TSM 2011–2015), die mehr oder weniger direkt mit dem französischen Comté AOP und weiteren Sorten (Beaufort, französischer Gruyère IGP) in Konkurrenz stehen. Der französische Käse deckt gemäss Gesprächspartnern nur einen kleinen Teil des US-Marktvolumens ab. *„Die Franzosen benutzen den US-Markt zum Teil als Problemlöser, indem Comté durch Räumungsexporte in die USA abgesetzt wird“* sagt einer der Handelsakteure. Aber die Franzosen wollen in der Tendenz mehr Marktanteile für sich beanspruchen, weshalb der Druck auf den Schweizer Gruyère wächst. Die TTIP könnte diesen Druck zusätzlich verstärken.

Die befragten Akteure waren sich in einem Punkt einig: Auch mit einem TTIP würden die heute unbedeutenden Importe aus den USA nicht zunehmen. Denn bei Käse sei der Schweizer Konsument sehr sorten- und markentreu. Und damit würden die US-Käse den Markteintritt nicht schaffen.

1.4.2 Entwicklung der Produzentenpreise

Wie erwartet, wirkt sich die TTIP ohne Beteiligung der Schweiz gemäss Modellrechnungen insgesamt kaum auf die Produzentenpreise bei Käse aus. Weil sich durch die TTIP gemäss CAPRI das Preisniveau sowohl in der EU als auch in den USA kaum verändert, ist das nicht weiter überraschend (Abbildung 13).

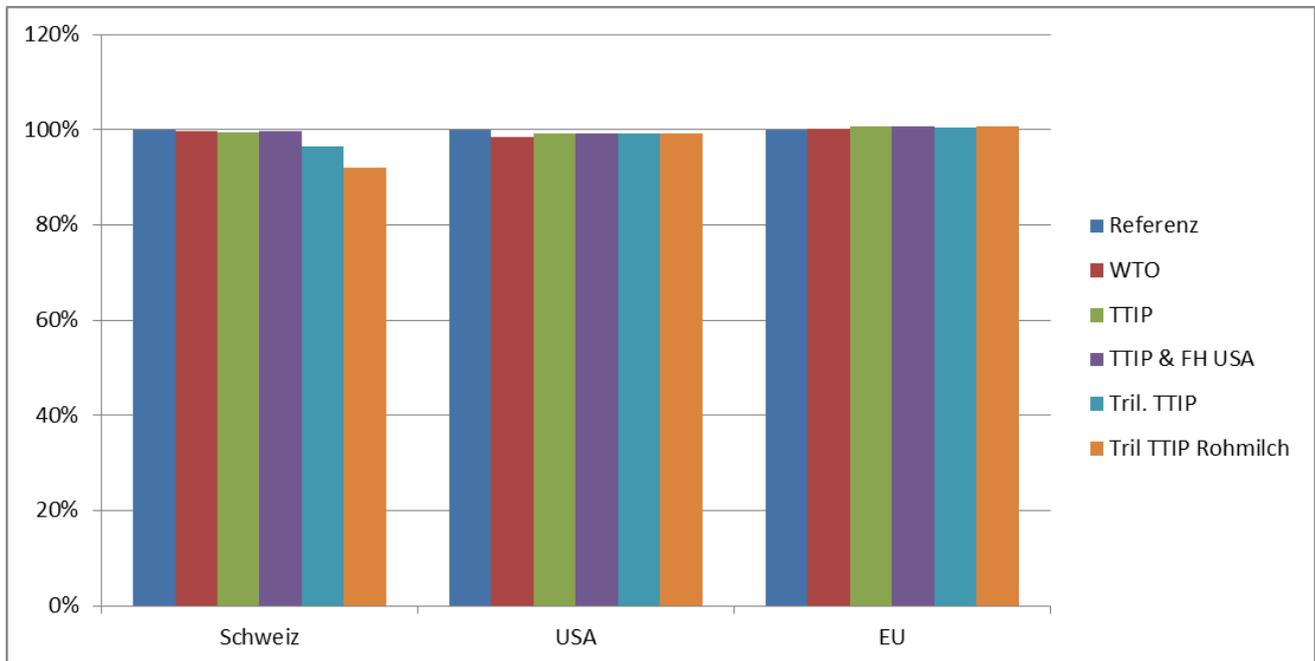


Abbildung 13: Produzentenpreise für Käse gemäss CAPRI-Modellrechnungen.

Insgesamt würden die Produzentenpreise für Käse nur bei einem TTIP-Beitritt leicht zurückgehen (-4%). Der Preisrückgang wäre stärker bei einem TTIP-Beitritt mit zusätzlichen Rohmilchimporten (-8%). Insgesamt würde der Milchpreis in der Schweiz stärker als derjenige des Käses zurückgehen, wenn es zu einem TTIP-Beitritt kommt. Dies ist mit dem besonderen Druck auf die Fettkomponente und dem bereits liberalisierten Käsehandel mit der EU zu erklären. Die Schweizer Käseproduktion würde hauptsächlich beim TTIP-Beitritt mit liberalisiertem Rohmilchhandel dem starken Exportwachstum entsprechend deutlich zunehmen. Im Modell werden die Milchzulagen als einheitliche Stützung der gesamten Milchmenge verdünnt; im Fall einer vollständigen Öffnung des Milchmarktes müsste die Stützung der Milchproduktion so oder so überdenkt werden.

Expertenmeinungen

Die Experten vertreten bei den Auswirkungen einer TTIP auf die Produzentenpreise in der Schweiz keine einheitliche Ansicht.

Wie zwei Akteure sagen, hat die Marktliberalisierung mit der EU bereits zu einer gewissen Angleichung der Milchpreise in der Schweiz und der EU geführt (eher bei einer langfristigen als bei aktueller Betrachtung). Diese wurde allerdings auch mit politischen Unterstützungsmassnahmen (bspw. Verkäsungszulage, Segmentierung) teilweise kompensiert. Im Falle einer Marktöffnung der Schweiz ist die Fallhöhe der Milchbranche durch den Käsefreihandel schon reduziert. Deshalb gehen diese Akteure davon aus, dass sich die Produzentenpreise durch die TTIP wenig verändern werden. Die CAPRI-Modellrechnungen zeigen ähnliche Unterschiede zwischen den Produktgruppen.

Ein Experte schliesst nicht aus, dass die TTIP einen Einfluss auf die Weltmarktpreise haben könnte. Indirekt würde sich diese Entwicklung auch auf den Schweizer Milchpreis auswirken. Können europäische Käseproduzenten den US-Markt besser erreichen, könnte dies mittelfristig zu einer Entlastung des europäischen Käsemarktes führen. Steigt dort in der Folge das Preisniveau, sinkt auch für die Schweizer Milch- und Käseproduzenten der Druck – damit würde sich die TTIP indirekt positiv auf das Milchpreisniveau in der Schweiz auswirken. Allerdings würden mögliche Exportrückgänge in den USA die positiven Effekte wieder dämpfen. Weil die Schweiz im globalen Käsemarkt eine marginale Rolle spielt, ist es nach Ansicht dieses Akteurs aber auch möglich, Wege zu finden, um die hohen Produktionskosten durch eine Positionierung im obersten Preissegment in den USA wettzumachen.

Ein dritter Akteur findet, dass sich die TTIP insbesondere auf den Industriemilchpreis negativ auswirken wird. Die Modellrechnungen bilden den Rohmilchpreis mit einer Aggregation aus verschiedenen Verwertungskanälen und erlauben daher keine direkte Aussage dazu.

1.4.3 Entwicklung der Produktionsstandards

Vor dem Hintergrund der grossen Differenz zwischen der EU und den USA in der lebensmittelrechtlichen Rechtssetzung und Praxis, ist in der TTIP mit einer bescheidenen Erweiterung der gegenseitigen Anerkennung zu rechnen. Bei künftigen Regeln wollen die EU und die USA enger zusammenarbeiten, die Konvergenz dürfte langfristig stärker werden. Die Schweiz ist in diesem Bereich durch die weitgehende Harmonisierung mit der EU bereits gebunden, wobei diese Harmonisierung ein Schlüsselement für die erfolgreichen Käse- und Lebensmittelexporte in die EU darstellt. Diese Bindung wird voraussichtlich nicht leichtfertig fallen gelassen. Das heisst, die Schweiz könnte mittelfristig auch ohne direkte Beteiligung an der TTIP nicht umhin kommen, gewisse Standards anzupassen und neue Regeln zu übernehmen.

Die anvisierte Vereinfachung der Verfahren und die stärkere administrative Kooperation zwischen der EU und den USA dürften die Situation der Schweizer Exporteure zu ihren EU-Mitbewerbern relativ leicht verschlechtern, weil nicht mit einer automatischen Erweiterung der Kooperation auf Drittländer zu rechnen ist.

Expertenmeinungen

Würden sich die EU und die USA darauf verständigen, die Produktionsstandards gegenseitig zu anerkennen, könnte dies gemäss Experten unter Umständen positive Auswirkungen auf den Käsehandel der Schweiz haben. Wie die befragten Akteure sagten, ist insbesondere die Zulassung von Rohmilchkäse für die EU von grosser Bedeutung. Bei einer gegenseitigen Anerkennung der Produktionsstandards wäre die Zulassung der Rohmilchkäse auf soliderem Fundament gesichert, was auch im Interesse der Schweizer Käseexporte wäre. Das Gleiche könnte für die Reifung von Käse auf Holzbrettern gelten.

Bei einer unwahrscheinlichen breiten gegenseitigen Anerkennung der Produktionsstandards könnten theoretisch Firmen, die ihre Produkte nur über den Preis differenzieren, sich auf die jeweils günstigsten Vorschriften ausrichten. Im Kampf um Standortvorteile wäre damit ein rechtliches „Race to the bottom“

zwischen der EU und den USA denkbar, eine Perspektive, die mit der schweizerischen Qualitätsstrategie schwer vereinbar wäre. Allerdings hätte in diesem Fall die besondere Positionierung über die handwerkliche Herstellungsweise eine noch grössere Bedeutung.

1.4.4 Geographische Ursprungsbezeichnungen GUB

Der Schutz von geistigem Eigentum ist für die EU in den TTIP-Verhandlungen ein sehr wichtiger Aspekt. Sie macht auch öffentlich das Ausmass ihrer Zollkonzessionen davon abhängig. Das Ergebnis in den CETA-Verhandlungen gilt EU-intern als Massstab. Bezogen auf den US-Markt hat die Forderung nach einem besseren GUB-Schutz nicht nur Symbolcharakter. Die Herstellung und Vermarktung von Nachahmungen bekannter europäischer Käsespezialitäten ist in den USA nämlich weit verbreitet. Dies betrifft auch den Schweizer Käse sehr stark. Wie ein Schweizer Händler sagt, gibt es in den USA viele Nachahmungen, für welche Bezeichnungen wie „Gruyère-Type“ oder „Emmentaler-Type“ verwendet werden und dabei auf ihre Schweizer Vorbilder angespielt wird. Solche Käse können aber zu einem Bruchteil der Schweizer Preise verkauft werden, weil sie aus billiger lokaler Milch industriell produziert werden. Für die befragten Vertreter der Schweizer Käsehandelsfirmen ist der bessere Schutz der geographischen Ursprungsbezeichnungen daher ein sehr wichtiges Anliegen. Man hofft auf die Durchsetzungskraft der EU, deren Käseproduzenten auch ein grosses Interesse daran haben, geographische Ursprungsbezeichnungen vertraglich schützen zu können. Davon könnte die Schweiz nur profitieren, wenn der Schutz der GUB im Zuge der TTIP intern generell neu geregelt würde. In Anbetracht der langjährigen harten Haltung der USA in dieser Frage, ist dies eine höchst unwahrscheinliche Perspektive. Kommt es hingegen zu einer Vereinbarung über eine Liste geschützter Bezeichnungen (analog zu CETA), wäre die einzige Möglichkeit ein TTIP-Beitritt, um einen Schutz für Schweizer AOP-Produkte zu erlangen.

1.4.5 Welche Alternativen könnte die Schweiz nutzen, wenn ein TTIP abgeschlossen wird?

Kommt die TTIP zustande, hätte die Schweiz neben dem Abseitsstehen grundsätzlich zwei Alternativen. Deshalb wurden mögliche Szenarien einerseits mit CAPRI modelliert, andererseits mit den Experten diskutiert (zu den Modellrechnungen siehe auch Kapitel 5):

- Bilaterales Freihandelsabkommen Schweiz – USA (TTIP & FH CH – USA);
- Andocken der Schweiz an die TTIP (tril. TTIP).

Modellrechnungen

Würden die Schweiz und die **USA ein separates Freihandelsabkommen** aushandeln, hätte dies gemäss Modellrechnungen moderate positive Auswirkungen auf die Schweizer Käsebranche. Die Käseexporte in die EU würden erhalten bleiben, während zusätzlich 1'000 t Käse aus der Schweiz in die USA ausgeführt würden (+55%). Insgesamt würde die Käseproduktion in der Schweiz um diese Menge steigen. Die Produzentenpreise in der Schweiz würden gemäss Modellrechnung bei dieser Option etwa gleich bleiben wie im Referenzszenario. Einfuhrseitig wären kaum signifikante Änderungen zu verzeichnen.

Bei einer **Trilateralisierung der TTIP** zwischen der Schweiz, der EU und den USA würden die Käseproduktion und die Käseausfuhren der Schweiz um etwa 5'000 t höher ausfallen als bei einer TTIP ohne Schweizer Beteiligung. Allerdings würden die Produzentenpreise für Käse leicht tiefer ausfallen als bei einer TTIP ohne Schweizer Beteiligung (-4%).

Bei der (realistischen) Sensitivitätsanalyse mit liberalisiertem Milchhandel, bei dem Rohmilchimporte aus der EU in die Schweiz in der Höhe von 10% der Produktionsmengen (ca. 330'000 t) erfolgen würden, wären die Auswirkungen auf die Schweiz deutlicher: Die Käseproduktion und die Käseexporte würden um 15'000 t gegenüber dem Referenzszenario zunehmen. Insbesondere der Absatz in die EU würde in diesem Szenario zulegen, aber auch der Absatz in die USA würde sich verdoppeln. Allerdings würden die Produzentenpreise bei letztgenanntem Szenario am stärksten sinken.

Expertenmeinungen

Die Interviewpartner wurden gebeten, die Alternativen zu priorisieren. Dabei wurde deutlich, dass die Akteure am wenigsten von der Alternative „nichts tun“ hielten. Das sei keine Alternative und man dürfe das auch den Bauern nicht zumuten, sagte einer der Händler. Wenn die Politik nichts unternehmen würde, um die Wettbewerbsnachteile zu kompensieren, würde dies die ganze Käsebranche bis ins Mark erschüttern. Dabei müsste damit gerechnet werden, dass insbesondere die Bauern aufgrund ihrer eher geringen Marktmacht die grössten Preisausfälle kompensieren müssten.

Ein trilaterales Abkommen zwischen den USA, der Schweiz und der EU (Beitritt der Schweiz zur TTIP) sehen alle Akteure als zweitbeste Option an. Wie ein Akteur sagt, sei man dazu allerdings etwas zu spät. Fraglich sei ausserdem, wie die Schweiz die bilateralen Verträge in Zukunft sichern werde.

Die beste Variante aus Sicht der meisten Akteure wäre deshalb ein Freihandelsabkommen der Schweiz mit den USA. Denn während Käseexporte aus den USA weder der europäischen noch der schweizerischen Käsebranche gefährlich werden könnten, könnte die Schweiz (allenfalls über die EFTA) in Freihandelsverhandlungen dafür sorgen, dass die Quotenmengen für die Schweiz entweder erhöht oder in eine Landesquote (ohne Teilung nach Käsesorten) umgewandelt würden. Damit würde man nach Ansicht eines Händlers zwei Probleme lösen: nämlich die derzeitige Benachteiligung durch die unausgeglichenen zugeteilten Quotenmengen und die mögliche Schlechterstellung der Schweizer Exporte durch eine TTIP.

Als Alternative wird ein bilaterales Käsefreihandelsabkommen mit den USA vorgeschlagen. Dabei könnte man die Besonderheiten der Schweiz ebenso berücksichtigen, wie auch gewisse Anforderungen der USA. Für den Käseexport hätte man damit eine griffige und massgeschneiderte Lösung, allerdings handelt es sich hierbei um einen Wunsch, weniger um ein realpolitisches Szenario.

1.5 Diskussion und Folgerungen

Die möglichen Auswirkungen einer TTIP auf die Schweizer Käsewirtschaft sind in Tabelle 13 zusammengefasst. Einige Aspekte sollen noch vertieft diskutiert werden.

Tabelle 13: Auswirkungen verschiedener Handlungsoptionen auf die Schweizer Käsewirtschaft bei einem Abschluss der TTIP.

	Status quo	Freihandel Schweiz–USA	TTIP–Beitritt	
Markt– zugang	CAPRI	<ul style="list-style-type: none"> • Ausfuhren von Schweizer Käse in die USA und die EU kurzfristig und im Durchschnitt stabil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moderate bis deutliche Exportsteigerung in die USA. • Ausfuhren von Schweizer Käse in die EU bleiben stabil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausfuhren von Schweizer Käse in die EU steigen deutlich, Ausfuhren in die USA nehmen moderat bis deutlich zu.
	Experten	<ul style="list-style-type: none"> • Unpassende Importquotenverteilung der USA bleibt bestehen. • Mögliche Marktanteilsverluste im mittleren Preissegment. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importquotenverteilung könnte verbessert werden. • Sicherung der Marktanteile möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lösung der Importquotenverteilung möglich. • Gleich lange Spiesse wie EU–Konkurrenz. • Zusätzliche Exportchancen.
	Langfristige Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Marktanteilsverluste gegenüber EU–Käse nicht auszuschliessen, bei gleichzeitiger steigender Isolation im internationalen Handel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Halten der Marktanteile in der EU und den USA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktanteile in die EU und die USA können ausgedehnt werden. • Intensivere Teilnahme der Schweizer Käsewirtschaft am internationalen Handel.
Produzenten– preis	CAPRI	<ul style="list-style-type: none"> • Kaum direkte Auswirkungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaum direkte Auswirkungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Produzentenpreise Käse leicht rückläufig. • Rohmilchpreise werden etwas stärker unter Druck gesetzt.
	Experten	<ul style="list-style-type: none"> • Das mittlere Preissegment, das direkt mit dem EU–Käse in Konkurrenz steht, kann unter Preisdruck kommen. • Allfällige Marktanteilsverluste wirken sich negativ aus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preise in der Schweiz bleiben stabil, da keine Importe aus den USA zu befürchten sind. 	<ul style="list-style-type: none"> • Milchpreis, insb. im Industriesegment, geht zurück.
Nichttarifäre Handelshemmnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Unsichere Rechtslage. • EU–Konkurrenz wird bei Käseeinfuhren in die USA bevorteilt. • Die relative Benachteiligung der Schweiz würde sich im Verlauf der Zeit akzentuieren, da Zusammenarbeit schrittweise vertieft werden dürfte. • Die Schweiz könnte aber auch von der Harmonisierung profitieren, wenn die USA ihr internes Recht anpasste. • Zusätzliche Komplexität und Unsicherheit im bilateralen CH–EU–Verhältnis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relative Benachteiligung der Schweiz könnte dereinst aufgehoben werden. • Bei dynamischer Weiterentwicklung innerhalb der TTIP würden allenfalls neue Nachteile aufkommen. • Zusätzliche Komplexität und Unsicherheit im bilateralen CH–EU–Verhältnis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtssicherheit und gleich lange Spiesse für alle. • Bessere Chancen zur Verteidigung der handwerklichen Rohmilchherstellung. • Eingeengte Gestaltungsfreiheit (wobei sie in diesem Bereich heute schon begrenzt ist). 	
Geographische Ursprungsbezeichnung	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemein gültige interne Lösung in den USA höchst unwahrscheinlich. • Grosser Vorteil für die EU, während Schweizer Bezeichnungen in den USA generisch bleiben. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eine zur TTIP–gleichwertige Lösung ist nicht gesichert, da getrennt zu verhandeln. 	<ul style="list-style-type: none"> • AOP/IGP aus EU und der Schweiz würden in den USA grundsätzlich gleich behandelt werden. • Diskussion über einzelne Bezeichnungen mit offenem Ausgang (Listenansatz). 	

1.5.1 Unterschiedliche Haltung der Experten

Einzelne Akteure erwarten eher geringe Veränderungen durch die TTIP, andere gehen davon aus, dass sich insbesondere der Absatz im mittleren Preissegment mit der TTIP stark negativ verändern könnte.

Die unterschiedlichen Einschätzungen der Experten lassen sich zum einen mit der persönlichen Grundhaltung erklären. Andererseits ist für die Meinungsbildung auch entscheidend, welche Marktsegmente in der EU und den USA bedient werden. Exporteure, die nur in Nischenmärkten tätig sind, erachten die Marktentwicklung tendenziell auch mit der TTIP als robuster und stabiler als Akteure, die ein breiteres Produktportfolio haben und in verschiedenen Absatzkanälen tätig sind. Während letztere zwar ihr Geschäftsrisiko im Exportmarkt auf verschiedene Absatzkanäle verteilen, besitzen erstere das Vertrauen in ihre Produkte und den aus ihrer Sicht einzigartigen Absatzkanal. Dazu tragen in diesem Fall auch die häufig persönlichen Beziehungen zu einzelnen US-Akteuren bei. Im Handel mit den grossen Marktakteuren dürfte der Wettbewerb wesentlich härter, folglich das Produktportfolio und die Preise entscheidend dafür sein, welche Schweizer Käse exportiert werden können. Entsprechend werden Käsexporte in die USA im mittleren Preissegment vorwiegend durch die zwei grössten Schweizer Handelsakteure getätigt.

Im Falle des grössten Schweizer Exportunternehmens besteht der Absatz in den USA zu einem wesentlichen Teil aus lokal hergestellten Produkten („domestic trade“). Das kombinierte Angebot von lokalen und importierten Produkten ermöglicht es, zu Handelspartnern in allen Kanälen vorzustossen. Als Nebeneffekt einer Expansionsstrategie in den USA auf Stufe Produktion und Handel, wird ein zusätzlicher Marktzugang für Schweizer Käse in US-amerikanischen Detailhandelsketten gesichert. Allerdings ist dabei auch innerhalb der Branche nicht klar, ob Schweizer Exporte nur bei Spezialitäten oder auch mit einem Portfolio im mittleren Preissegment Zukunftsperspektiven haben.

1.5.2 Handlungsachsen aus der Sicht der Schweizer Käsebranche

Es wird kaum an der Land- und Ernährungswirtschaft liegen, dass sich die Schweiz direkt oder indirekt an die TTIP anschliessen wird. Nachteile in gewichtigeren Wirtschaftssektoren werden da eine viel grössere Rolle spielen. Aber auch die Branchenakteure im Käsesektor befürchten, dass sie auf lange Sicht „abgehängt“ werden, d.h. mittel- bis langfristig durch europäische Käseexporteure vom US-amerikanischen Käsemarkt gedrängt werden könnten. Diese Angst ist nachvollziehbar, denn gerade die Vereinfachungen im nichttarifären Bereich, die Zollbefreiung innerhalb der Kontingente und die Erweiterung derselben würden ihre Folgen erst mit der Zeit entfalten. Es geht langfristig um Isolation gegenüber zunehmender Integration und deshalb sind heute nicht alle Auswirkungen quantifizierbar.

Eine Wunschvariante aus Sicht der meisten Akteure wäre ein Freihandelsabkommen der Schweiz mit den USA. Allerdings ist es äusserst fraglich, ob die Schweiz oder die EFTA die USA überhaupt zu separaten Verhandlungen bewegen (siehe allgemeine Schlussfolgerungen der Studie) und ohne weiteres das Importregime zugunsten der Schweiz verändern können.

Dass die Schweizer Käseexporteure unabhängig von der TTIP-Perspektive die derzeitige Einfuhrordnung der USA ändern möchten, ist die Hauptbegründung zur Idee eines bilateralen Käsefreihandelsabkommens mit den USA. Es muss wiederholt werden, dass in den letzten zwei Jahrzehnten keine Diskussion in diese Richtung möglich war. Es bleibt weiterhin auszuschliessen, dass die USA einer einseitigen Anpassung ohne Gegenleistung zustimmen würden.

Die Trilateralisierung bzw. ein TTIP-Beitritt eröffnet der Schweizer Käsebranche die besten Perspektiven für Exportwachstum, und auch für den langfristigen Erhalt der aktuellen Marktanteile. Zwar würden die Milchpreise leicht sinken, dafür nimmt aber die Wettbewerbsfähigkeit im Export zu. Allerdings waren auch die Experten vorsichtig, was die Umsetzbarkeit einer solchen Perspektive angeht. Insbesondere die erwarteten Preisentwicklungen stellen die Landwirtschaft vor grössere Herausforderungen.

Bei den nichttarifären Aspekten sind die Auswirkungen noch schwieriger abzuschätzen als bei den Änderungen des Zollschutzes. Ein Abseitsstehen von internationalen Annäherungen, damit verbunden vielleicht auch eine Erosion der Harmonisierung mit der EU, dürfte wesentlich schwerere Konsequenzen für den gesamten Käseexport aus der Schweiz mit sich ziehen. Auch eine Qualitätsstrategie und eine Positionierung bei handwerklichen Rohmilchspezialitäten brauchen normativ und administrativ offene Handelswege.

Ob zwischen der EU und den USA eine mit derjenigen im CETA vergleichbare Lösung für einen besseren Schutz der geographischen Ursprungsbezeichnungen zustande kommt, ist zurzeit völlig offen. Die EU würde auf jeden Fall einen hohen Preis dafür zahlen müssen. Für die Schweiz wäre es ein weiterer Benachteiligungsgegenstand, bei dem keine Sonderlösung echte Realisierungschancen bietet.

1.5.3 Ziellücken in der aktuellen strategischen Entwicklungsrichtung

Kommt es zu einer TTIP, wollen sich die befragten Handelsakteure mit Spezialitäten und einzigartigen Produkten aus der Schweiz an den Verkaufspunkten – noch stärker als heute – abheben. Die authentisch-artisanale Produktionsweise und die Schweizer Herkunft sollen in den Vordergrund gestellt und mit den – gemäss Experten – schlagkräftigen Exportstrukturen kombiniert werden. Mit dieser Strategie war die Käsebranche schon einmal erfolgreich: nach der Marktöffnung gegenüber der EU. Diese Marktöffnung hat den Käsehandel und die Innovationskraft der Käsereien stimuliert und zu einer grösseren Angebotsvielfalt geführt. Gleichzeitig hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Milch- und Käseproduktion verbessert.

Dennoch bestehen weiterhin Herausforderungen, die in den kommenden Jahren mit oder ohne TTIP noch grösser werden könnten. Diese betreffen unter anderem die Kostenstruktur und die Auslastung, insbesondere bei den Emmentaler Käsereien, die ungeordnete Entwicklung bei den übrigen Hart- und Halbhartkäsen, das heikle Gleichgewicht zwischen Sorten- und Markenwerbung, die Kommunikation der spezifischen Mehrwerte des „made in Switzerland“, die noch lückenhafte Bearbeitung neuer Kundensegmente (verändertes Konsumverhalten in den traditionellen Märkten) und neuer Destinationen. Die vorliegende Studie hat nicht den Anspruch, Handlungsempfehlungen zu all diesen Aspekten abzugeben. Sie beschränkt sich auf die Untersuchung von Auswirkungen möglicher Veränderungen im

Grenzschutz auf aggregierter Ebene. Um sich optimal auf die Zukunft vorzubereiten, braucht die Branche – auch gestützt auf Marktanalysen und betriebswirtschaftliche Untersuchungen, die nicht Gegenstand dieser Fallstudie waren – eine integrierte Strategie, welche gemeinsame Branchenvorkehrungen, Anpassungen der politischen Rahmenbedingungen und Eigenverantwortung der einzelnen Akteure umfasst.

1.5.4 Schlussfolgerungen

Insgesamt stimmen die vorliegenden Resultate für die Zukunft vom Schweizer Käse grundsätzlich positiv.

- Die Käsewirtschaft ist auf weitere Marktöffnungen besser vorbereitet als andere Sektoren der Land- und Ernährungswirtschaft;
- Die Anpassung an offenere Grenzen dürfte weniger herausfordernd sein als in anderen Bereichen; trotzdem werden die Verhältnisse für die Milchproduzenten entscheidend sein. Dazu bedarf es im Falle eines grossen Marktöffnungsschrittes gut überlegte Begleitmassnahmen und Anpassungen der Agrarpolitik.
- Eine stärkere internationale Marktintegration eröffnet dem Schweizer Käse ein beträchtliches zusätzliches Exportpotenzial;
- Aus den Gesprächen mit den Branchenvertretern geht eine hohe Zuversicht hervor, dass die Auswirkungen einer TTIP überschaubar bleiben würden und ihre Branche in der Lage ist, sich auch unter solchen Umständen erfolgreich zu positionieren.
- Die gleichen Experten sind einstimmig der Meinung, dass bei einem TTIP-Abschluss ein Status quo für die Schweiz keine valable Option wäre. Bezüglich bevorzugter Option herrschen verschiedene Meinungen. Aber beim Abseitsstehen jeglichen Integrationsschrittes nennen sie klare Nachteile, die im Einklang mit den übrigen Ergebnissen der Studie für den Käsebereich stehen:
 - Erosion der Marktanteile in den USA, vor allem im mittleren Preissegment;
 - Benachteiligung und rechtliche Unsicherheiten bei den lebensmittelrechtlichen Aspekten;
 - Keine Aussichten auf einen besseren Schutz der geographischen Ursprungsbezeichnungen;
 - Isolation insgesamt als Bedrohung für eine stark auf Export ausgewiesene Branche.

1.6 Literaturverzeichnis

- AMI, 2016. AMI Markt Bilanz Milch 2016. Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH, Bonn.
- ATAC, 2015. Report of the Agricultural Technical Advisory Committee for Trade in Processed Foods to the President, the Congress and the United States Trade Representative on the TPP, Agricultural Technical Advisory Committee for Trade in Processed Foods, USA.
- Badertscher C, 2015a. Freihandel EU-USA (TTIP) und Auswirkungen auf die Schweiz. Präsentation, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Zollikofen.
- Badertscher C, 2015b. Freihandelsabkommen EU-USA (TTIP) – Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft. Masterthesis, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Zollikofen, 129 S.
- BAKBASEL T, 2012. Evaluationsauftrag Milchmarkt: Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. Im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft, Bak Basel Economics AG, Basel, 102 S.
- Baur P, 2015. Marktöffnung als Weg in eine zukunftsfähige Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft – Chancen, Herausforderungen und Lösungsansätze: Auszug aus dem Schlussbericht zuhanden der GesprächspartnerInnen, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften ZHAW, 10 S.
- Eidgenössische Zollverwaltung 2015. Aussenhandel der Schweiz: Datenbank Swiss Impex. Schweizer Eidgenossenschaft, abgerufen am 01.11.2015, www.swiss-impex.admin.ch.
- Eidgenössische Zollverwaltung, 2016. Stammdaten der Zolltarife: Kostenlose Datenlieferungen aufgrund von Kundenwünschen, http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/04016/04197/index.html?lang=de.
- Eidgenössische Zollverwaltung 2016. Aussenhandel der Schweiz: Datenbank Swiss Impex. Schweizer Eidgenossenschaft, abgerufen am 11.05.2016, www.swiss-impex.admin.ch.
- Europäische Kommission, 2015. TTIP auf einen Blick: Eine Übersicht und eine Einführung in die einzelnen Kapitel des Handelsabkommens. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 46 S.
- European Commission, 2014a. Consolidated CETA Text.
- European Commission, 2014b. CETA – Summary of the final negotiating results.
- European Commission, 2015a. Trade – Market Access Database: Statistics. European Commission, abgerufen am 01.12.2015, http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm.
- European Commission, 2015b. World production of main dairy products: Milk Market Observatory. Agriculture and Rural Development, http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/world-production-main-dairy-products_en.pdf.
- European Commission, 2015c. Zoll- und Importunion: TARIC – Massnahmen-Information. Importbeschränkungen der EU gegenüber den USA, http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/measures.jsp?Lang=en&SimDate=20151208&Area=US&Taric=0406&LangDescr=en.
- FDA, 2015. Code of Federal Regulations Title 21, Part 133, Cheeses and Related Cheese Products.
- Haller T, Blättler T, Durgiai B, 2014. Sektorielle Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte: Plausibilitäts- und Differenzstudie: Ergänzende Analyse und Methodenkritik zum Bericht des Bundesrates vom 14. Mai 2014 unter Berücksichtigung der HAFL-Studie vom 16. Juli 2013, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Zollikofen.
- Indexmundi, 2015. European Union Cheese Production, <http://www.indexmundi.com/agriculture/?country=eu&commodity=cheese&graph=production>.
- Mussell A, Hedley D, Karunagoda K, 2015. Canadian Dairy in the Trans-Pacific Partnership: A Preliminary Analysis, Guelph, Ontario (Kanada).
- National Farmers Union Canada (nfu), 2014. Agricultural Impacts of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement: Submission of the National Farmers Union to the

- House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food, National Farmers Union, Saskatoon (Can).
- O'Connor, 2015. Geographical Indications in CETA. Report for ORIG'IN, NCTM & O'Connor. http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/14.11.24_GIs_in_the_CETA_English_copy.pdf
- Rat der Europäischen Union, 2014. Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA: Neuer Status: Öffentlich Zugänglich. Verhandlungsmandat der EU-Kommission in den TTIP-Verhandlungen mit den USA, Brüssel, 19 S.
- Santschi D, 2015. Chancen und Hemmnispotenziale eines TTIP zwischen den USA und der EU für die Schweizer Ernährungswirtschaft: Analyse des Käsemarktes. Bachelorthesis, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Zollikofen, 86 S.
- Senti, R, 2015. TTIP. Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA – Auswirkungen auf die Schweiz. Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Dike-Verlag AG, Zürich, 95 S.
- Schweizerischer Bundesrat, 2014. Gegenseitige sektorielle Marktöffnung mit der EU für alle Milchprodukte. Bericht des Bundesrates. In Erfüllung der Motion "Milchmarkt" der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates sowie des Postulats Bourgeois "Aufhebung der Milchkontingentierung in der EU. Auswirkungen auf die Perspektiven der Milchbranche". Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Schweizerische Nationalbank, 2016. Tabellen – Zinssätze und Devisenkurse: Devisenkurse, Schweizerische Nationalbank.
- TSM Treuhand GmbH, 2011–2015. Statistik Milchmarkt: Ein- und Ausfuhren von Käse, Produktion und Verarbeitung, Bern.
- TSM Treuhand GmbH, 2016. Statistik Milchmarkt: Ein- und Ausfuhren von Käse, Produktion und Verarbeitung. Jahresstatistik 2015, Bern.
- USA, 2015. Harmonized Tariff Schedule of the United States (2015), abgerufen am 08.12.2015, <http://hts.usitc.gov/?query=0406>.
- USDA, 2015. Foreign Agricultural Trade of the United States: Calendar Year. Economic Research Service, [http://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-\(fatus\)/calendar-year.aspx](http://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-(fatus)/calendar-year.aspx).
- USITC 2015, United States International Trade Commission, Harmonized Tariff Structure of the United States (2015), Publication 4513
- USTR, 2016. The Transpacific Partnership: Leveling the playing field for American workers & American businesses. Office of the United States Trade Representative, abgerufen am 05.02.2016, <https://ustr.gov/tpp/>.
- Zwirn E, Adendorf L, Ryall J, Kovacs M, Rodrigo Poorna, 2015. How could TTP affect dairy processors? Analysis. Just-Food, http://www.just-food.com/analysis/how-could-tpp-affect-dairy-processors-analysis_id131821.aspx.

1.7 Anhang

1.7.1 Gemäss CETA geschützte geographische Ursprungsbezeichnungen

Tabelle 14: Geschützte Produkte gemäss CETA-Text (Quelle: European Commission 2014a)

Käsesorte/Bezeichnung	Land	Käsesorte/Bezeichnung	Land
Hessischer Handkäse	Germany	Livarot	France
Hessischer Handkäs	Germany	Cantal	France
Danablu	Denmark	Fourme de Cantal	France
Feta	Greece	Cantalet	France
Kefalograviera	Greece	Petit Cantal	France
Graviera Kritis	Greece	Tomme de Savoie	France
Graviera Naxou	Greece	Pont – L'Evêque	France
Manouri	Greece	Neufchâtel	France
Kasseri	Greece	Chabichou du Poitou	France
Mahón-Menorca	Spain	Crottin de Chavignol	France
Queso Manchego	Spain	Saint-Nectaire	France
Comté	France	Provolone Valpadana	Italy
Reblochon	France	Taleggio	Italy
Reblochon de Savoie	France	Asiago*	Italy
Roquefort	France	Fontina*	Italy
Camembert de Norman- die	France	Gorgonzola*	Italy
Brie de Meaux	France	Grana Padano	Italy
Emmental de Savoie	France	Mozzarella di Bufala Cam- pana	Italy
Morbier	France	Parmigiano Reggiano	Italy
Epoisses	France	Pecorino Romano	Italy
Beaufort***	France	Pecorino Sardo	Italy
Maroilles	France	Pecorino Toscano	Italy
Marolles	France	Queijo S. Jorge	Portugal
Munster *	France	Queijo Amarelo da Beira Baixa	Portugal
Munster Géromé	France	Queijo Picante da Beira	Portugal
Fourme d'Ambert	France	Gouda Holland	Netherlands
Abondance	France	Edam Holland	Netherlands
Bleu d'Auvergne	France		

2 Anhang: Fallstudie Fleisch

Inhaltsverzeichnis

2.1	<i>Einleitung</i>	116
2.2	<i>Aktuelles zum Fleischmarkt in der Schweiz, der EU und den USA</i>	117
2.2.1	Schweiz.....	117
2.2.2	EU.....	119
2.2.3	USA.....	120
2.2.4	Preise.....	121
2.3	<i>Die Marktordnungen im Überblick</i>	122
2.3.1	Grenzschutz der Schweiz.....	122
2.3.2	Grenzschutz der EU.....	124
2.3.3	Grenzschutz der USA.....	125
2.3.4	Zusammenfassung.....	126
2.4	<i>Erwartete Ergebnisse der TTIP im Fleischmarkt</i>	127
2.4.1	Ergebnisse in der Transpazifischen Partnerschaft TPP.....	128
2.4.2	Ergebnisse im Freihandelsabkommen EU-Kanada, CETA.....	129
2.4.3	Synthese.....	131
2.5	<i>Auswirkungen einer TTIP auf die Schweizer Fleischwirtschaft</i>	133
2.5.1	Ausgangslage: Die Schweiz beteiligt sich nicht an der TTIP.....	133
2.5.2	Alternativszenarien für die Schweiz.....	135
2.6	<i>Diskussion</i>	140
2.6.1	Diskussion der Resultate der Modellrechnungen.....	140
2.6.2	Auswirkungen und Handlungsoptionen aus Expertensicht.....	142
2.7	<i>Schlussfolgerungen</i>	146
2.8	<i>Literaturverzeichnis</i>	149
2.9	<i>Anhang</i>	151
2.9.1	Importkontingente und Zollansätze der Schweiz.....	151

2.1 Einleitung

Die Fleischproduktion ist neben der Milchproduktion der bedeutendste Sektor der schweizerischen Landwirtschaft. Allerdings wird der hiesige Fleischmarkt durch Zölle und Importkontingente vergleichsweise stark abgeschottet bzw. geschützt (Schluep Campo und Jörin 2009). Inwiefern die TTIP dereinst auch die Schweizer Fleischbranche herausfordern wird, kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Um dennoch für den Fall einer breiteren Marktöffnung gerüstet zu sein, ist eine vertiefte Analyse möglicher Auswirkungen und daraus abzuleitender Perspektiven für die Fleischwirtschaft notwendig. Eine solche Untersuchung fehlte bislang aber.

Die vorliegende Fallstudie versucht, diese Lücke zu schliessen. Die Studie gliedert sich dazu in fünf Teile: Zuerst werden Fleischproduktion, -konsum und -ausserhandel in der Schweiz, der EU und den USA beleuchtet. In einem zweiten Abschnitt werden die heute geltenden Marktordnungen vorgestellt, bevor im dritten Teil mit einer Analyse der TTIP-Dokumente und einem Quervergleich mit den Verhandlungsergebnissen der Transpazifischen Partnerschaft TPP und dem Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen der EU und Kanada abgeschätzt wird, wie die TTIP im Fleischbereich ausgestaltet werden könnte. Im vierten Abschnitt werden mit Bezug zu den Modellrechnungen und qualitativen Abschätzungen die Folgen einer TTIP für die Schweizer Fleischwirtschaft unter verschiedenen Szenarien präsentiert. Die Studie schliesst mit einer Diskussion, die auch Meinungen und Haltungen von Akteuren der Schweizer Fleischbranche einschliesst.

2.2 Aktuelles zum Fleischmarkt in der Schweiz, der EU und den USA

2.2.1 Schweiz

Die Fleischproduktion in der Schweiz betrug 2015 346'000 Tonnen. Sie ist seit 1996 leicht gestiegen. Insgesamt ist die Schweinefleisch- (2015 mit 184'000 t), vor der Rindfleisch- (99'000 t) und der Geflügelfleischproduktion (55'000 t) der wichtigste Produktionszweig (Tabelle 1) (Proviande 2016). Die statistisch ausgewiesenen Produktionsmengen widerspiegeln sich auch im CAPRI-Referenzszenario – nur die Geflügelfleischproduktion fällt in CAPRI etwas weniger hoch aus, weil die Referenzdaten die Situation 2008–2010 abbilden.

Tabelle 1: Produktion, Konsum und Aussenhandel der Schweiz

(Quellen: Proviande 2011 und Proviande 2016)

	Produktion		Konsum			Import		Export		Inlandan- teil
	2010	2015	2010	2015	Pro Kopf	2010	2015	2010	2015	2015
	1'000 t		1'000 t		kg	1'000 t				%
Schweinefleisch	190.8	184.6	201.9	191.5	22.8	12.0	9.2	1.0	2.3	96.4
Rindfleisch	99.2	98.9	114.4	94.5	11.2	19.0	22.6	4.6	4.2	83.9
Geflügelfleisch	44.1	55.6	87.7	101.6	11.9	43.8	46.9	0.2	0.9	54.8
Total	341.9	345.6	427.1	431.9	51.4	91.1	93.8	5.8	7.6	80.0

Die Produktionszweige haben sich unterschiedlich entwickelt: Die Geflügelfleischproduktion hat sich seit 1996 beinahe verdoppelt, während die Rindfleisch- und Schweinefleischproduktion in den vergangenen 20 Jahren mehr oder weniger konstant geblieben sind (Abbildung 1) (Bundesamt für Statistik 2015).

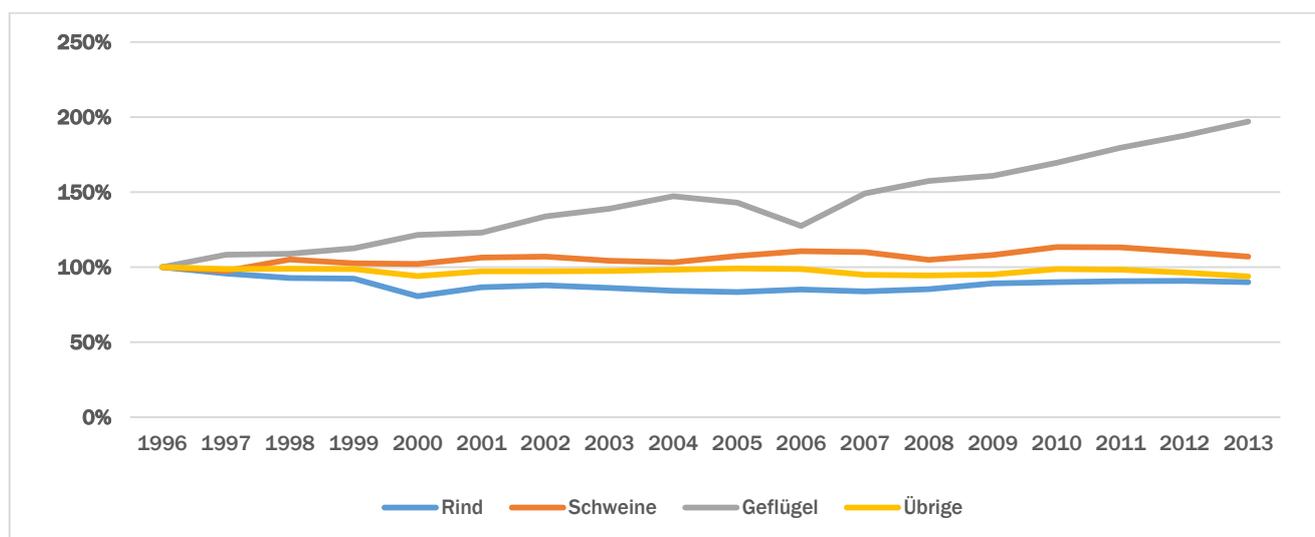


Abbildung 1: Fleischproduktion, indiziert (1996 = 100%). (Quelle: Bundesamt für Statistik 2015)

2015 konsumierte ein Schweizer Bürger im Durchschnitt 51,4 kg Fleisch (ohne Fisch und Krustentiere). Der Anteil Schweinefleisch lag bei etwa 44% und der Konsum ist in den letzten zehn Jahren von 25.6

auf 22.8 kg pro Person und Jahr zurückgegangen. Der Konsum von Geflügelfleisch ist in der gleichen Periode von knapp 8.3 auf 12.1 kg pro Person und Jahr gestiegen. Der Rindfleischkonsum schwankt leicht von Jahr zu Jahr, betrug 2006 10.9 kg und 2015 11.2 kg pro Kopf. Dazu kommen knapp 3 kg Kalbfleisch pro Person und Jahr. Bei den übrigen Fleischarten betrug der Pro-Kopf-Konsum 2015 insgesamt 2.5 kg, hinzukommen 2.1 kg Fische und Krustentiere (Proviande 2016).

Die Schweiz exportiert ausser einigen Spezialitäten wenig Fleisch. Importe andererseits sind je nach Gattung beträchtlich (Tabelle 2).

Tabelle 2: Aussenhandel mit Fleisch

(Quellen: EZV 2015, Proviande 2016)

	Importe	Exporte
Schweinefleisch	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittlich 11'000 t (2011–2015), davon 24% als gesalzene, getrocknete oder geräucherte Fleischstücke ohne Knochen • 1'950 t Schweinehälften. • Die übrigen Importe entfallen auf verarbeitete Schweinefleischerzeugnisse sowie weitere fleischhaltige Erzeugnisse. • Herkunft: Deutschland, Portugal, Frankreich, Österreich und Italien. • AKZA-Importe sind stark zurückgegangen (2015: 613 t). 	<ul style="list-style-type: none"> • Jährlich werden etwa 2'400 t Schweinefleisch exportiert. • 75% davon in gefrorener und zerlegter Form. • Hauptabsatzmarkt ist Deutschland.
Rindfleisch	<ul style="list-style-type: none"> • Jährlich rund 21'500 t Rindfleischimporte, davon etwa 85% aus der EU; Uruguay als wichtigster Drittstaat. • Wegen Mangel an Verarbeitungsfleisch hat die Einfuhr von Schlachthälften zugenommen; der Anteil von ausgebeinten Fleischstücken ist innert 5 Jahren von 57% auf 43% zurückgegangen. • ca. 5% der Importe erfolgen ausserhalb von Zollkontingent Nr. 5. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rindfleischexporte in der Höhe von 4'500 t, 120 t davon Frischfleisch, der Rest verarbeitete Produkte.
Geflügelfleisch	<ul style="list-style-type: none"> • Importe von 46'800 t; 61% davon aus EU-Staaten. • 69% als gefrorene oder frische Hühnerbrüste. • 27% der Importe entfallen auf andere Stücke und Schlachtnebenerzeugnisse, 4% sind nicht in Stücke geteilt. • Sämtliche Importe erfolgen innerhalb des ZK Nr. 6. • Herkunft: Brasilien vor Deutschland, Frankreich und Ungarn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exporte in der Höhe von 3'500 t. • Hauptabnehmer Deutschland vor Kosovo, Österreich und Spanien. • Mehr als 90% der Exporte sind Schlachtnebenerzeugnisse, die im CAPRI-Modell nicht abgebildet werden.

Einkaufstourismus

Preisunterschiede zu den umliegenden Ländern sind beim Fleisch besonders ausgeprägt. Vergleichbare Fleischstücke sind im Detailhandel in der Regel mindestens 50% billiger auf der anderen Seite der

Grenze (Tabelle 3). Dies erklärt, warum das Fleisch einen grossen Anteil des Umsatzes beim Einkaufstourismus im Food-Bereich ausmacht und als Lockangebot für die Schweizer Kundschaft gilt.

Tabelle 3: Konsumentenpreise für Fleisch in der Schweiz und den Nachbarländern 2014

(Quelle: BLW 2015)

Produkt		Deutschland	Frankreich	Österreich	Schweiz
Schweinskoteletts	Fr./kg	6.59	-	8.69	19.82
Schweinsplätzli (Stotzen)	Fr./kg	8.46	-	7.83	26.25
Rindshackfleisch	Fr./kg	8.27	-	10.33	18.10
Rindsentrecôte	Fr./kg	-	28.96	22.71	67.18
Kalbsplätzli (Stotzen)	Fr./kg	-	28.97	29.22	68.12
Poulet ganz	Fr./kg	5.51	-	7.51	8.81
Pouletbrust	Fr./kg	8.69	-	11.83	29.80

Der Rückgang des Pro Kopf-Fleischkonsums 2015 um 2% geht gemäss Proviande (2016) hauptsächlich auf den durch den tiefen Euro angekurbelten Einkaufstourismus zurück. Gemäss GfK (2016) wurden 2015 im umliegenden Ausland Lebensmittel im Wert von 2.41 Mia. Franken eingekauft. Rudolph et al. (2015) beziffern den Wert auf 2,8 Mia. Franken. Davon massgeblich betroffen ist das Fleisch, weil das Angebot in den Nachbarländern nicht nur günstiger ist, sondern auch als qualitativ besser wahrgenommen wird (Rudolph et al. 2015). GfK (ebd.) beziffert die Ausgaben beim Einkaufstourismus für Fleisch, Fisch und Charcuterieprodukte auf rund 588 Mio. Franken für das Jahr 2015. Zwar punktet die Schweiz beim Thema Nachhaltigkeit / Tierwohl und dem Angebot von Regionalprodukten. Diese Positionierung vermag aber den Einkaufstourismus nicht zu reduzieren.

2.2.2 EU

Ähnlich wie in der Schweiz hat der Fleischkonsum in der EU in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Seit 1999 hat sich der Pro-Kopf-Verbrauch bei knapp 80 kg Bruttoschlachtgewicht³² pro Person und Jahr eingependelt (Faostat 2015); die Entwicklungen bei den verschiedenen Kategorien folgen ähnlichen Trends wie in der Schweiz (Tabelle 4).

Die EU hat einen Anteil von 15.7% an der weltweiten Fleischproduktion (AMI 2016), wobei Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Polen und Spanien die grössten Fleischerzeuger der EU sind. Der EU-interne Handel, der sowohl lebende Tiere (insb. Kälber und Rinder) als auch Fleisch und Fleischprodukte einschliesst, ist sehr intensiv. Dänemark, Irland und die Niederlande sind die grössten Nettoexporteure mit einem Selbstversorgungsgrad für Fleisch von 329%, 267% bzw. 231%. Im Handel mit Drittländern sind China, Japan und weitere ostasiatischen Länder wachsende Absatzmärkte; Russland hat aus bekannten Gründen momentan an Bedeutung eingebüsst; Nicht-EU-Mitglieder in Europa und im Mittelmeerraum sind weiterhin wichtige Exportdestinationen.

³² Der „Netto-Pro-Kopf-Verbrauch“ von Fleisch wird international nicht einheitlich definiert. Hingegen führen FAO und OECD Statistiken mit dem optisch höheren Bruttoschlachtgewicht. Ein Vergleich beider Grössen für die EU ist in Tabelle 28 angegeben.

Tabelle 4: Produktion, Konsum und Aussenhandel der EU
(Quellen: Eurostat 2016, Avec 2016, AMI 2016)

	Produktion		Konsum			Import		Export		Inlandan- teil 2015 %
	2010	2015	2010	2015	Pro Kopf	2012	2015	2012	2015	
	1'000 t		1'000 t		kg ¹	1'000 t				
Schweinefleisch	22'915	23'346	20'900	21'920	41.9	31	29	2'679	2'896	110
Rind- u. Kalbfleisch	8'101	7'929	8'139	7'924	15.5	237	250	318	378	100
Geflügelfleisch ²	12'953	14'091	12'578	13'566	26.8	782	753	1'149	1'265	104

¹ als Bruttoschlachtgewicht; als Detailhandelsgewicht (eher vergleichbar mit Schweizer Zahlen):

Schweinefleisch 31.2; Rindfleisch 10.7 kg; Geflügelfleisch 21.8 kg.

² Zahlen 2014 anstelle von 2015

2.2.3 USA

Die USA produzierten gemäss USDA 2014 rund 40 Mio. t Fleisch: 20 Mio. t Geflügel-, 10 Mio. t Schweine- und 10 Mio. t Rindfleisch. Die Geflügelfleischproduktion ist dabei seit 1987 um 170% gewachsen, die Schweinefleischproduktion um 145%. Die Rindfleischproduktion blieb in den letzten 25 Jahren relativ konstant. Im Fleischkonsum sind die USA mit gut 115 kg Bruttoschlachtgewicht pro Person und Jahr im Vergleich zur Schweiz und der EU Spitzenreiter.

Tabelle 5: Produktion, Konsum und Aussenhandel der USA (Quelle USDA 2016 und AMI 2016)

	Produktion		Konsum			Import		Export		Inlandan- teil 2015 %
	2010	2015	2010	2015	Pro Kopf	2010	2015	2010	2015	
	1'000 t		1'000 t		kg	1'000 t				
Schweinefleisch	10'186	11'121	8'654	9'370	22.5	390	504	1'915	2'241	119
Rindfleisch	12'046	10'815	12'038	11'121	24.5	1'042	1'529	1'043	1'028	97
Geflügelfleisch	19'090	19566	15'816	16'634	47.6	59	58	3'333	2'990	113

Dabei ist im Unterschied zu den europäischen Ernährungsgewohnheiten nicht Schweinefleisch, sondern Geflügel die beliebteste Fleischsorte (Tabelle 5). Beim Schweine- und Geflügelfleisch sind die USA stark exportorientiert, während der Aussenhandel mit Rindfleisch seit Jahren mit kleineren Schwankungen ausgeglichen ist. Neben dem regen Handel mit den Nachbarstaaten Kanada und Mexiko sind für die USA die asiatischen Märkte von eminenter Bedeutung (Tabelle 6). Die EU und die Schweiz spielen umsatzmässig eine untergeordnete Rolle, bleiben aber handelspolitisch wichtige Zielländer. Denn für die US-Amerikaner stellen die grossen tarifären und nichttarifären Hürden für Exporte nach Europa nach wie vor ein grosses Problem dar.

Tabelle 6: Wichtigste Handelspartner der USA für Fleisch (Quelle USDA 2016)

Importe			Exporte		
<i>Schweine- fleisch</i>	<i>Rind- und Kalbfleisch</i>	<i>Pouletfleisch</i>	<i>Schweine- fleisch</i>	<i>Rind- und Kalbfleisch</i>	<i>Pouletfleisch</i>
Kanada	Australien	-	Mexiko	Japan	Mexiko
Polen	Kanada	-	Japan	Mexiko	Taiwan
Dänemark	Neuseeland	-	China	Südkorea	Kanada
Mexiko	Mexiko	-	Kanada	China	China

2.2.4 Preise

Die Produzentenpreise werden in CAPRI aus verschiedenen Produktkategorien aggregiert. Für die Fallstudie ist insbesondere das Preisgefälle zwischen den Preisniveaus in der Schweiz, den USA und der EU relevant. Dabei wird deutlich, dass die europäischen und US-amerikanischen Produzentenpreise nur einen Bruchteil der Schweizer Preise betragen. Die USA liegen dabei sogar unter dem Weltmarktpreisniveau (Abbildung 2). Die Schweizer Produzentenpreise sind für Schweinefleisch etwa doppelt so hoch wie in den USA bzw. in der EU, wobei in der EU die Produktion geringfügig teurer ist als in den USA. Die USA auf der anderen Seite gehören mit einem Produzentenpreis von rund 2000 Dollar pro Tonne Schweinefleisch zu den konkurrenzfähigsten Ländern (Faostat 2016).

Das Preisgefälle für Rindfleisch zwischen der Schweiz und der EU ist zwischen 2006 und 2013 auch währungsbedingt stark gestiegen. Beim Geflügelfleisch gehören die USA mit einem Produzentenpreis von gut 1800 US-Dollar je Tonne neben einigen EU-Mitgliedstaaten zu den konkurrenzfähigsten Anbietern (Faostat 2016), während die Schweiz mit Produzentenpreisen von rund 3000 USD klar über dem Durchschnitt liegt.

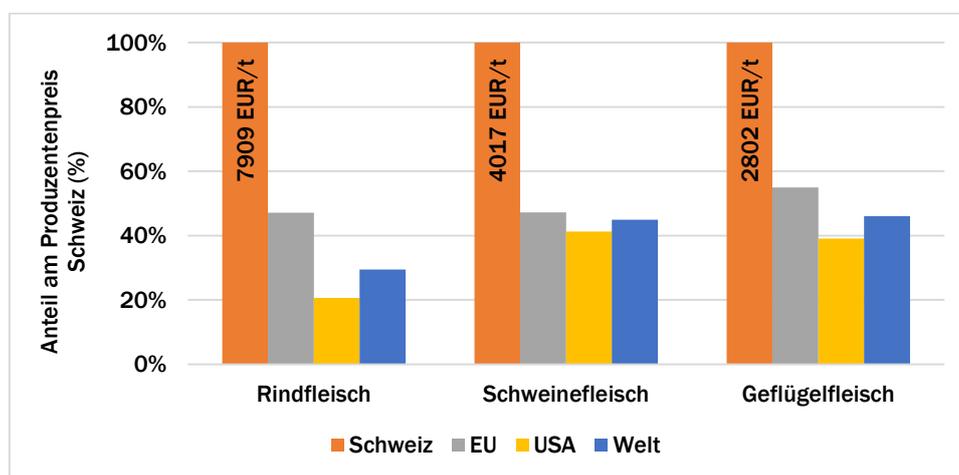


Abbildung 2: Produzentenpreise für Fleisch, relativ zu Schweizer Preisen
(Quelle: vorliegende CAPRI-Modellrechnungen)

Ursachen für die höheren Schweizer Preise sind zu einem wesentlichen Teil die höheren Kosten für Futtermittel, die kleinen Strukturen und das allgemeine teure Kostenumfeld. Preistreibend sind auch die höheren Tierschutzstandards in der Schweiz. So sind die durchschnittlichen Stallflächen pro Tier in den USA deutlich geringer als in der Schweiz. Gleichzeitig könne bei den Konsumenten ein kleiner Bonus für Schweizer Fleisch geltend gemacht werden. Allerdings beträgt dieser selbst für Spezialitäten nicht mehr als 25–30% (Hinder 2015). Die vorliegenden Zahlen müssen mit Sorgfalt interpretiert werden, weil die Vergleichbarkeit der Produkte ihre Grenzen hat.

Zudem fällt auf, dass die Preisunterschiede zu den Nachbarländern für Fleisch auch auf Stufe Detailhandel proportional gleich gross, teilweise sogar noch grösser sind (BLW 2015) als auf Produktionsstufe. Das Problem der hohen Preise bzw. Kosten betrifft damit nicht nur die Urproduktion, sondern die gesamte Wertschöpfungskette Fleisch.

2.3 Die Marktordnungen im Überblick

Die wesentlichen Merkmale der Marktordnungen in der Schweiz, der EU und den USA sind in Tabelle 7 zusammengefasst.

2.3.1 Grenzschutz der Schweiz

In der Schweiz wird die Einfuhr von Agrarprodukten in der Agrareinfuhrverordnung (SR 916.01) geregelt. Die Besonderheiten für das Fleisch regelt die Schlachtviehverordnung (SVV, SR 916.341).

Tarifäre Handelshemmnisse

Für den Import von Fleisch aus allen Ländern gilt grundsätzlich das WTO-notifizierte Einfuhrregime. Basierend auf dem bilateralen Agrarabkommen Schweiz–EU von 1999 gibt es zudem kleine Konzessionen zu Gunsten verschiedener Produkte wie bspw. für Schinken, Trockenfleisch und Wurstwaren. Es gibt zwei massgebende WTO-Zollkontingente, die in Teilkontingenten aufgeteilt sind:

- Das Zollkontingent Nr. 5 beinhaltet rotes Fleisch, das vorwiegend auf Raufutterbasis produziert wird (Rindvieh-, Schaf-, Ziegen- und Pferdegattung). Es umfasst insgesamt 22'500 t Fleisch. Der Hauptanteil ist für „normales“ Rindfleisch (20'700 t), der Rest für Spezialitäten und die weiteren Fleischarten bestimmt (siehe Tabelle 18, Anhang).
- Das Zollkontingent Nr. 6 wird für weisses Fleisch verwendet, das vorwiegend auf Kraftfutterbasis (Schweine- und Geflügelfleisch) erzeugt wird. Das Importkontingent umfasst 54'500 t. Das Zollkontingent Nr. 6 wird auf Geflügelfleisch (42'200 t) und Schweinefleisch (8'498 t) aufgeteilt.

Mit wenigen Ausnahmen (einzelne Teilstücke beim Schweinefleisch) sind die Ausserkontingentszollansätze (AKZA) so hoch, dass keine Einfuhr ausserhalb der Kontingente stattfindet. Hingegen dürfen die wichtigsten Teilkontingente bei nachgewiesenem Marktbedarf temporär erhöht werden. Einige repräsentative Zollansätze sind in Tabelle 19 (Anhang) zusammengefasst. Der höchste AKZA wird mit 2'304 Franken je 100 kg auf Schweinecarrés erhoben. Bei einem durchschnittlichen Importpreis von 864 CHF/100 kg entspricht dieser AKZA einem Wertzoll von 270%. Der zweithöchste AKZA wird auf Geflügelfleisch erhoben und beträgt 2'280 Franken je 100 kg Bruttogewicht (Ad-valorem etwa 400%). Die Kontingentszollansätze (KZA) sind per Definition niedriger, haben jedoch auch einen bedeutenden Einfluss auf die Preisbildung, wie das beim Rindfleisch mit 159.– CHF / 100 kg illustriert werden kann. Eine Abschaffung der KZA, wie dies in Freihandelsabkommen nicht unüblich ist, hätte auch ohne Zunahme der Importvolumen einen negativen Einfluss auf den Preis der Inlandware zur Folge.

Im Weiteren trägt auch die Verteilung der Importkontingente mit verschiedenen Anteilen, die aufgrund der Schlachtungen, der Ankäufe auf öffentlichen Märkten und per Versteigerung zugeteilt werden, zur Komplexität des Marktes bei und generiert hohe Kosten.

Nichttarifäre Handelshemmnisse

Es gibt eine Reihe von Vorschriften und Anforderungen, welche bei der Einfuhr von Fleisch in die Schweiz zu berücksichtigen sind. Für die Einfuhr bedarf es einer Generaleinfuhrbewilligung, die administrativ einfach zu erhalten ist. Die wichtigen Vorschriften betreffen die Bereiche der Lebensmittelsicherheit und der Tiergesundheit, welche mit der EU vollständig harmonisiert sind, sowie spezifische

Deklarationsauflagen. Dies ermöglicht einen einfachen Tier- und Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU (siehe auch entsprechende Erläuterungen in der Fallstudie Käse). Für die Einfuhr aus Drittländern haben die Schweiz und die EU grundsätzlich auch die gleichen Vorschriften.

Die Einfuhr von Fleisch von Tieren, die mit Wachstumshormonen behandelt wurden, wird jedoch unterschiedlich geregelt. Der Einsatz von Wachstumshormonen in der Mast ist sowohl in der EU wie in der Schweiz verboten. Die EU leitet davon ein Einfuhrverbot ab, das zu langjährigen Auseinandersetzungen vor der WTO geführt hat. Die Schweiz erlaubt hingegen die Einfuhr und den Verkauf von solchem Fleisch, verbindet damit aber eine Deklarationspflicht („Kann mit hormonellen Leistungsförderern erzeugt worden sein“). Damit kein Reexport von „Hormonfleisch“ aus der Schweiz in die EU stattfindet, muss die Verwaltung die Handelsströme von Fleisch aus den USA auch nach der Einfuhr überwachen. Für die Importunternehmen entsteht dadurch ein besonderer Aufwand. Insbesondere wenn die Importware bei der Verarbeitung zerlegt und in unterschiedlichen Produkten eingebracht wird, wird die Überwachung der Warenströme zu einer grossen Herausforderung (Hinder 2015).

Im Weiteren erlaubt die USA den Einsatz von Chlor als Desinfektionsmittel im Schlachtprozess. Ziel dieser Behandlung ist, das Risiko einer Salmonellen- oder Campylobacter-Infektion zu reduzieren. Diese Praxis ist in der Schweiz und der EU nicht erlaubt. Schlachtkörper dürfen nur mit Trinkwasser abgewaschen werden. Die Anforderungen an die Produktionsprozesse sind insbesondere in Bezug auf die Hygienevorschriften in der Schweiz und in der EU strenger als in den USA und folglich mit höheren Kosten verbunden.

Auch der berechnete Anspruch der Konsumenten, dann informiert zu werden, wenn ein Produkt mit anderen Regeln als im Inland erzeugt wird, kann von Dritten als nichttarifäres Handelshemmnis erachtet werden. Gemäss Landwirtschaftlicher Deklarationsverordnung (SR 916.51) muss die Verwendung von in der Schweiz nicht erlaubten Stoffen wie antimikrobiellen Leistungsförderern und Hormonen deklariert werden. Daneben haben die USA per 1. Januar 2016 die detaillierte Herkunftsangabe bei Rind- und Schweinefleisch aufgehoben (Agra Europe 2016). In der Schweiz wie in der EU wird seit der BSE-Krise einer vollständigen Rückverfolgbarkeit des Fleisches eine sehr hohe Bedeutung beigemessen.

2.3.2 Grenzschutz der EU

Tarifäre Handelshemmnisse

Die EU regelt die Fleischeinfuhren ähnlich wie die Schweiz mit Zöllen und Importkontingenten. Einerseits gibt es für die meisten Produktkategorien WTO-Importkontingente und folglich Kontingents- und Ausserkontingentszollansätze. Andererseits hat die EU über Freihandelsverträge auch einer Reihe von Handelspartnern einen präferenziellen Marktzugang mittels länderspezifischer Importquoten und tieferer Zollansätze gewährt.

Bei den Rindfleischeinfuhren macht die EU gemäss Zolltarifdatenbank Taric³³ innerhalb der Kontingente einen Wertzoll von 20% und ausserhalb der Kontingente einen kombinierten Zoll geltend. Dieser kombinierte Zoll setzt sich aus einem spezifischen Ansatz von 99 bis 304 Euro/100 kg je nach Kategorie und aus einem Wertzoll von 12.8% des Warenwertes zusammen. Gegenüber den USA besteht ein Importkontingent für „High-Quality-Beef“ in der Höhe von 48'200 t zum regulären Kontingentszollansatz von 20%.

Die Zollansätze der EU für Schweine-, Rind- und Geflügelfleisch sind in der Tabelle 7 zusammengefasst. Insgesamt ist die Zollbelastung für Fleisch in der EU gemäss WTO-Indikator 6 bis 7 mal tiefer als in der Schweiz.

Nichttarifäre Handelshemmnisse

In der EU besteht grundsätzlich ein länderspezifisches Anerkennungsverfahren. Dabei muss die zuständige Behörde des Herkunftslandes versichern können, dass sie fähig ist, verlässliche Kontrollen entlang der Wertschöpfungskette durchzuführen. Diese Kontrollen müssen alle relevanten Aspekte (Hygiene, Tiergesundheit und öffentliche Gesundheit) abdecken (WTO 2015). Bei sensiblen Produkten wie Fleisch und Fisch wird zusätzlich verlangt, dass das Herkunftsland die Rückverfolgbarkeit der Produkte gewährleisten kann. Konkret bewilligt die Kommission auch Programme, die die Produkte auf mögliche Rückstände (bei allen Fleischkategorien) und Salmonellen bei Geflügel überprüfen. Die einzelnen Einfuhrsendungen müssen dann von Zeugnissen begleitet werden, welche die Einhaltung der europäischen Bedingungen attestieren.

Aus amerikanischer Perspektive werden sowohl das Importverbot für Fleisch von mit Wachstumshormon behandelten Tieren als auch das Verbot der Behandlung von Schlachtkörpern mit Chlorwasser zur Desinfektion bemängelt. Beim „Hormonfleisch“ haben die USA den langjährigen Streit vor der WTO formell gewonnen, indem das Risikoassessment der EU als genügende Begründung für ein Einfuhrverbot abschliessend aberkannt wurde. Die USA haben dann Strafzölle auf spezifische EU-Produkte als Kompensation erhoben. Parallel dazu haben einige Fleischverarbeiter der USA ihre Produktion entsprechend den europäischen Standards angepasst. Damit erhalten sie einen Marktzugang zu höherpreisigen Märkten und können sich gegenüber der Konkurrenz abheben. Der Handelsstreit zwischen der EU und den USA wurde 2014 abschliessend beigelegt, indem die EU den USA ein grosszügiges zollfreies Kontingent für „hormonfreies“ Rindfleisch gewährt und die USA auf die Retorsionsmassnahmen verzichtet haben.

³³ Die Zolltarifdatenbank der EU: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=de

2.3.3 Grenzschutz der USA

Tarifäre Handelshemmnisse

Die USA haben im Vergleich zur EU und der Schweiz ein einfaches Grenzschutzregime. Es werden keine Zollkontingente geführt, und auch die Zolltarife sind vergleichsweise schlank. Für Rindfleisch beträgt der Einfuhrzoll meistens 44 USD/100 kg bzw. 10% des Warenwertes bei einzelnen Kategorien (bis 26.4% beim Kalbfleisch). Schweinefleischimporte sind grundsätzlich zollfrei; für einzelne verarbeitete Teilstücke wird ein Zoll von 14 USD/100 kg erhoben. Für Geflügelfleisch beträgt der Zoll 88 bis 176 USD je 100 kg.

Nichttarifäre Handelshemmnisse

Die USA üben einschränkende Einfuhrbedingungen für Fleisch und Fleischprodukte mit zeitlich limitierten Länder- und Einzelbetriebsanerkennungen aus. Ein Thema, bei dem die USA sehr restriktiv agieren, ist der Umgang mit BSE-Risikoländern. In Folge der BSE-Krise in Europa hat nämlich die USA auch die Einfuhr von Schweizer Fleisch 1996 verboten. Davon waren insbesondere die Ausfuhren von Bündner Fleisch betroffen. Bis 2001 durfte noch Fleisch aus als BSE-frei geltenden Ländern in der Schweiz veredelt und in die USA ausgeführt werden; seit 2001 ist der Export ganz zum Erliegen gekommen. Damals hat die USA sämtliches in der Schweiz gelagertes und verarbeitetes Fleisch als riskant eingestuft und dessen Einfuhr verboten. Die Empfehlung der Weltorganisation für Tiergesundheit OIE, wonach aus Ländern mit kontrolliertem BSE-Risiko wie der Schweiz keine Einfuhrverbote begründet sind, wurde von den USA nicht berücksichtigt.

Erst im Frühjahr 2015 hat sich dann die Ausgangslage für die Schweiz wieder verbessert: Die OIE (2015) hat dann die Schweiz und verschiedene EU-Mitgliedstaaten als Länder mit vernachlässigbarem BSE-Risiko eingestuft. Damit befindet sich die Schweiz wieder auf Augenhöhe mit den USA. In der EU hingegen bleiben u.a. Frankreich, Grossbritannien, Irland und Polen in der Gruppe der Länder mit einem kontrollierten BSE-Risiko. Auf Bestreben der Schweiz versucht man nun, die Handelswege wieder zu eröffnen, aber die Prozesse sind sehr langsam und mit hohen Kosten verbunden. Hauptkostenfaktor sind die einzelbetrieblichen Anerkennungsverfahren. Diese sehen auf allen Stufen der Wertschöpfungskette vor Ort Inspektionen der Produktion und der Kontrollsysteme durch US-Behörden vor.

2.3.4 Zusammenfassung

Tabelle 7: Zusammenfassung der Grenzschutzmassnahmen der Schweiz, der EU und der USA.

Bereich	Schweiz	EU	USA
Importzölle (CHF; EUR bzw. USD je 100 kg)	<ul style="list-style-type: none"> Rindfleisch: KZA: 60–159; AKZA: 758–2'057. Schweinefleisch: KZA: 30–50; AKZA: 347–2'304. Geflügelfleisch: KZA: 30 (5%); AKZA: ca. 2'280. 	<ul style="list-style-type: none"> Rindfleisch: KZA: 20% (ausser Spezial-ZK als Kompensation des Hormonstreits mit KZA=0%); AKZA: 12.8% + 176 bis 304 EUR. Schweinefleisch: KZA 23.30–43.40; AKZA 46.70 – 86.90; Zollkontingent von 70'000 t; 7'000 t zollfrei. Geflügelfleisch: KZA 14.90; AKZA 26.20 bis 32.50 (max. 60.20 KZA bzw. 301 AKZA bei Teilstücken). 	<ul style="list-style-type: none"> Rindfleisch: 44 USD bzw. max. 10% des Warenwerts. Schweinefleisch: zollfrei; 44 USD bei verarbeiteten Teilstücken. Geflügelfleisch: 88–176 USD.
Durchschnittliche Zölle¹ <i>AV od. AVE %</i>	118.2	17.7	2.2
Importkontingente	<ul style="list-style-type: none"> Rotes Fleisch: 22'500 t. Weisses Fleisch 54'500 t, davon der Hauptteil Geflügelfleisch. 	<ul style="list-style-type: none"> Kontingente für gefrorenes Fleisch werden weitestgehend ausgeschöpft. Die Quoten für High-Quality-Beef werden insgesamt zu gut 60–80% ausgenutzt (OECD 2011). 	<ul style="list-style-type: none"> Keine.
Nichttarifäre Handelshemmnisse	<ul style="list-style-type: none"> Harmonisierung mit der EU (Ausnahme Hormonfleisch), Deklarationspflicht. 	<ul style="list-style-type: none"> Anerkennungsverfahren des Herkunftslandes. Einfuhrverbot von Fleisch, das mit Leistungsförderern und Wachstumshormonen produziert wurde. Behandlung von Schlachtkörpern mit Chlorwasser nicht zugelassen. 	<ul style="list-style-type: none"> Anerkennungsverfahren des Herkunftslandes und der Betriebe. Importbann auch aus Ländern mit kontrolliertem BSE-Risiko (bis Mai 2015 auch aus der Schweiz). Desinfektion mit Chlor notwendig.

¹ MFN, angewandt, für alle Fleischkategorien. Gemäss WTO.

2.4 Erwartete Ergebnisse der TTIP im Fleischmarkt

Einerseits gehört das Fleisch zu den sensiblen Produkten der EU, wobei kein totaler Grenzschutzabbau in Frage kommt. Andererseits sind die kaum überwindbaren Unterschiede im Bereich Lebensmittelsicherheit und Konsumentenschutz zwischen der EU und den USA beim Fleisch rund um die Themen Wachstumshormone, antimikrobielle Leistungsförderer und Schlachtkörperdesinfektion besonders ausgeprägt. Es ist folglich abzusehen, dass eine TTIP nicht in einen Freihandel für Fleisch münden kann. Wie ein Kompromiss über eine Teilliberalisierung gestaltet werden kann, ist im Moment noch schwer absehbar.

Indirekt lässt aber eine Beurteilung des EU-Verhandlungsmandats für die TTIP (Rat der Europäischen Union 2014), von bisher veröffentlichten Erläuterungstexten (Europäische Kommission 2015) und vom Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada CETA, sowie der Transpazifischen Partnerschaft TPP eine Einschätzung zu, wie weit die Verhandlungspartner zu gehen bereit sind (Tabelle 8).

- Bei den **tarifären Aspekten** ist für die EU Fleisch, und insbesondere Rindfleisch, ein sensibles Produkt. Für solche Produkte sollen Ausnahmen vom angestrebten totalen Freihandel gemacht werden können. Die EU strebt die Schaffung präferenzialer Importkontingente bzw. die Erweiterung bestehender Importkontingente an und wird sich für KZA-Reduktionen oder -Abschaffungen offen zeigen, wenn sie in anderen Gebieten die für sie wichtigen Verbesserungen des Marktzuganges erhält. Die USA haben ohnehin einen sehr tiefen Grenzschutz für Fleisch und werden sich in diesem Punkt grundsätzlich liberal zeigen, aber auf Gegenseitigkeit pochen.
- Die Reduktion **nichttarifärer Handelshemmnisse** wie Produktions-, Verarbeitungsvorschriften und Konformitätsbewertungsverfahren bilden einen Schwerpunkt der TTIP. Innerhalb dieses Bereichs gibt es verschiedene Aspekte, die angepasst bzw. vereinfacht werden sollen und den Handel mit Fleisch zwischen der EU und den USA tangieren:
 - a. **Vereinheitlichung der Prüfungs- und Zertifizierungsabläufe**

Die EU strebt an, dass die Unternehmen nur einmal zertifiziert werden müssen. Dazu soll die Verwendung von international gültigen Standards wie diejenigen der Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO) gefördert werden. Dies ist aber im Lebensmittelbereich ein nebensächliches Anliegen, weil die sanitärischen Vorschriften dort die massgebende Rolle spielen.
 - b. **Sanitärische und phytosanitärische Standards (SPS)**
 - Im Bereich der Lebensmittelsicherheitsvorschriften will die EU das derzeitige Konsumentenschutzniveau beibehalten.
 - Eine Zulassung von Fleisch, das mithilfe von Wachstumshormonen oder weiteren in der EU verbotenen Leistungsförderern erzeugt wurde, lehnt die EU folglich ab.
 - Auch der Anwendung von Chlor im Schlachtprozess steht die EU skeptisch gegenüber; die wissenschaftlichen Assessments würden aber in diesem Bereich eine Lockerung der bisherigen Praxis zulassen.
 - Für die EU ist eine diskriminierungsfreie Behandlung aller Mitgliedstaaten bei den amerikanischen Einfuhr Auflagen ein wichtiges Anliegen.

- Eine engere Kooperation der Gesundheitsbehörden soll zu administrativen Vereinfachungen, mehr Rechtssicherheit und einer stärkeren Konvergenz bei der Weiterentwicklung der Normen führen.
- Im Bereich des Tierschutzes will die EU die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien verstärken, und langfristig eine Gleichwertigkeit der Tierschutzstandards erreichen. Es bestehen heute keine explizit nur auf Tierwohlgründen beruhenden Handelshemmnisse; die Thematik wird aber für die Konsumenten auf beiden Seiten des Atlantiks zunehmend wichtig.

2.4.1 Ergebnisse in der Transpazifischen Partnerschaft TPP

Der Vertragstext der transpazifischen Partnerschaft (TPP) liegt vor; er ist im nichttarifären Bereich stark von den USA geprägt.

- Im tarifären Bereich haben die Verhandlungspartner mit Ausnahme von Japan einer vollständigen Aufhebung der Zölle und Importquoten für Rindfleisch zugestimmt. Dabei gibt es unterschiedlich lange Übergangsfristen. Der Zollabbau zwischen den USA und Japan dauert beispielsweise insgesamt 15 Jahre.
- Ähnlich ist die Lage beim Schweinefleisch: In den USA werden die verbleibenden Zölle auf Teilstücke zehn Jahre nach Inkraftsetzung der TPP fallen, Japan wird in den ersten 16 Jahren des Abkommens den Zoll auf 80% der Zolltariflinien aufheben.
- Auch der Handel mit Geflügelfleisch wird durch die Abschaffung sämtlicher Zölle (Japan, Vietnam, Neuseeland, Brunei, USA) bzw. durch die Gewährung grösserer Importkontingente von den anderen Vertragspartnern erleichtert.
- Mögliche Probleme mit nichttarifären Handelshemmnissen werden mit einer gegenseitigen Anerkennung auf WTO-SPS-Basis grundsätzlich umgangen. Man hat sich darauf geeinigt, enger zusammenzuarbeiten und damit die Transparenz der Regulierungsprozesse zu verbessern. Das amerikanische Prinzip der wissenschaftsbasierten Risikobeurteilung (als Kontrast zum europäischen Vorsorgeprinzip) wird als Leitlinie für die Weiterentwicklung lebensmittelrechtlicher, tiergesundheitslicher und phytosanitärer Regulierungen in allen Vertragsländern akzeptiert. Die USA erhoffen sich dadurch eine schrittweise Konvergenz in Richtung amerikanischer Standards u.a. für GVO und „Hormonfleisch“.

Wie sich die TPP auf die betroffenen Märkte auswirken wird, ist schwierig abzuschätzen, insbesondere wegen der langen Zollabbaufrieten und der komplexen Kontingentslösungen. Allerdings dürfte beim Fleisch insbesondere die USA vom Abkommen profitieren, weil die Nachfrage auf den asiatischen Märkten stark wächst und die USA zurzeit gegenüber Australien und Neuseeland diskriminiert werden (USDA 2015). Insbesondere ist das Japan–Australia Economic Partnership Agreement am 1. Januar 2015 in Kraft getreten; Australien genießt dank diesem Abkommen einen präferenziellen Zugang zum japanischen Markt, der gleichzeitig der wichtigste Absatzmarkt für US–amerikanisches Rindfleisch ist. Die Folge sind bereits jetzt rückläufige Exportmengen der USA nach Japan. Zwar können Rindfleischexporte in die anderen Märkte, insbesondere Vietnam, Australien und Neuseeland gesteigert werden, es ist jedoch fraglich, ob und wann die Rückgänge im Fleischabsatz in Japan kompensiert werden können (USMEF 2015).

Etwas anders präsentiert sich die Situation im Schweinefleischmarkt: Dort haben die USA derzeit einen Zollschatz von 6,4% bei gewissen Teilstücken, der innerhalb von zehn Jahren abgebaut werden soll. Malaysia und Japan werden ihre Märkte später liberalisieren, während die übrigen TPP-Mitgliedsländer den Marktzutritt für Schweinefleisch früher lockern werden. Ausserhalb der TPP ist die EU der grösste Schweinefleischlieferant Japans. Während die USA langfristig einen besseren Marktzugang in Japan erhalten, müssen die europäischen Exporteure eine gewisse Verdrängung vom Markt befürchten. Die EU steht damit unter Zugzwang und verhandelt auch aus dieser Perspektive derzeit mit Japan ein Freihandelsabkommen (USMEF 2015).

Im Geflügelfleischmarkt dürfte die USA von leicht steigenden Exporten profitieren. Einerseits wird durch die TPP die Position der USA in Mexiko, dem wichtigsten Exportmarkt, nicht geschwächt. Andererseits erleichtert die Reduktion der Zolltarife in Japan und Vietnam den Marktzugang für US-Geflügelfleisch. Auch der Zugang zum kanadischen Absatzmarkt könnte durch TTIP leicht verbessert werden. Nur in Malaysia kann der Export von Geflügelfleisch trotz neuer Importkontingente kaum erhöht werden, weil Fragen zur Halal-Zertifizierung nicht gelöst werden konnten (USITC 2016).

2.4.2 Ergebnisse im Freihandelsabkommen EU-Kanada, CETA

Das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) zwischen der EU und Kanada wurde im Herbst 2014 paraphiert. Der Vertragstext sowie erste Analysen zu möglichen Wirkungen im Fleischbereich liegen vor (European Commission 2014a). Dabei zeigt sich, dass die EU und Kanada in verschiedenen Bereichen eine Handelserleichterung erzielt haben:

- Die EU gewährt Kanada mit Inkraftsetzung des CETA den zollfreien Import von insgesamt 45'838 t Rindfleisch.
- Die EU öffnet Kanada ein zollfreies Einfuhrkontingent von 75'000 t Schweinefleisch. Das Importkontingent wird dabei während sieben Jahren schrittweise erhöht.
- Diese Kontingente sind mit 0.6 bzw. 0.4 % des gesamten EU-Verbrauchs eher eng bemessen und wurden im Gegenzug zu Kontingenten für Käse und weitere Milchprodukte seitens Kanadas gewährt.
- Ganz von Zollreduktionen ausgenommen wird in Anbetracht des kanadischen Angebotsmanagements (Produktionskontingentierung) Geflügelfleisch.
- Im Bereich der gesundheitspolizeilichen und lebensmittelrechtlichen Massnahmen wird das bestehende Veterinärabkommen (Veterinary Agreement) zwischen der EU und Kanada in die CETA integriert. Zusätzlich haben sich die Parteien darauf geeinigt, die Zusammenarbeit im Bereich der Bewilligungsprozesse für Exportfirmen sowie bei allfälligen Seuchenausbrüchen zu stärken. Sie haben sich auf eine einheitliche Prozedur bei der Fleischinspektion nach der Schlachtung geeinigt.
- Die EU hält das auf dem Vorsorgeprinzip basierende Importverbot für „Hormonfleisch“ aufrecht.
- Beim Fleisch gibt es Produkte, die eine geschützte geographische Ursprungsbezeichnung haben. Sie profitieren wie Käse vom Entgegenkommen Kanadas in diesem Bereich.

Die Wirkung des CETA auf den Fleischhandel zwischen der EU und Kanada ist umstritten. Einerseits sehen die Regierung und Fachverbände in Kanada den Abschluss der CETA-Verhandlungen als wichtigen Meilenstein für steigende Rindfleischexporte in die EU. So ist zum Beispiel die Canadian Cattlemen Association (CCA) ein starker Befürworter des Freihandelsabkommens. Durch den Zollabbau und die Importkontingente können die kanadischen Fleischexporteure vom höheren Preisumfeld in der EU profitieren und die Wertschöpfung erhöhen. Allerdings sind auch kritische Stimmen zu hören. Unter anderem, weil das CETA die Verwendung von Wachstumshormonen in der Produktion von Fleisch, das in die EU exportiert wird, nicht zulässt. Die Fleischproduzenten müssen für den Export in die EU die Produktion anpassen und treffen auf die billigere Konkurrenz aus Südamerika. So wird das bestehende EU-Kontingent von rund 23'000 t kanadischem Rindfleisch momentan bei weitem nicht ausgeschöpft (nfu 2014).

Ein ähnliches Bild zeigt sich für das Schweinefleisch. Der verbesserte Marktzugang in die EU ist verbunden mit dem Verzicht auf Ractopamin, das u.a. in den USA und Kanada als Leistungsförderer eingesetzt wird und in der EU verboten ist. In der EU andererseits ist man zuversichtlich, dass die Exporte nach Kanada mit Inkrafttreten des CETA gesteigert werden können.

2.4.3 Synthese

Tabelle8: Zusammenfassung der TTIP-Ziele und Herausforderungen, der Erfahrungen mit CETA und TPP.

	Erfahrung CETA	Erfahrung TPP	Ziele TTIP	Herausforderungen TTIP
<i>Zolltabbau</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nullzoll in grosszügigen Kontingenten für Rind- und Schweinefleisch seitens der EU; Nullzoll seitens Kanada. • Keine Zollerleichterung für Geflügelfleisch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mittelfristig (bis 15 Jahre): vollständige Aufhebung der Zölle für Rind- und Schweinefleisch (Ausnahme für Japan). 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung der Zölle für 97% der Tariflinien, mit Ausnahmen für sensible Produkte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensible Produkte der EU im Fleischbereich (Rindfleisch gilt als sehr sensibel).
<i>Einfuhrquoten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der bilateralen Importquoten für Rind- und Schweinefleisch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vollständige Aufhebung der Rind- und Schweinefleischquoten (Ausnahme Japan). 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung sämtlicher Kontingente 	<ul style="list-style-type: none"> • Eher zusätzliche Kontingente im Fleischbereich wahrscheinlich
<i>ZK-Administration / Übergangsfristen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierte Regelungen über die Quotenvergabe 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Fristen für die verschiedenen Länder, mit langen Fristen für die USA und permanenten Ausnahmen für Japan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung durch Zusammenarbeit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhte Transparenz der Bewirtschaftungssysteme.
<i>Geographische Ursprungsbezeichnung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz der GUB weitgehend nach EU-Vorbild, aber für eine beschränkte Liste von Bezeichnungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Behauptung des Vorranges des Markenschutzes nach angelsächsischer Haltung. 	<ul style="list-style-type: none"> • EU will einen besseren Schutz der GUB in den USA erreichen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwer überwindbare Differenz.
<i>Technische Handelshemmnisse</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Absichtserklärung, dass künftige Gesetze gegenseitig konsultiert werden und die Transparenz der Regulierungsprozesse verbessert wird. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmatische Verankerung der US-amerikanischen Prinzipien der wissenschaftsbasierten Evaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beidseitiges Schutzniveau aufrechterhalten • Stärkere Koordination und Kooperation im Vollzug und für die Ausgestaltung künftiger Regelungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundlage für die langfristige Zusammenarbeit schaffen.
<i>Sanitäre und phytosanitäre Standards</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verstärkung der gegenseitigen Anerkennung. • Integration des bestehenden Veterinärabkommens. • Seuchenbekämpfungssystem weiterentwickeln, mit möglichst wenig handels einschränkenden Folgen. • Keine Einfuhr von mit Wachstumshormon oder Ractopamin erzeugtem Fleisch in die EU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmatische Verankerung der US-amerikanischen Prinzipien der wissenschaftsbasierten Evaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beidseitiges Schutzniveau aufrechterhalten • Stärkere Koordination und Kooperation im Vollzug und für die Ausgestaltung künftiger Regelungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwer vereinbare Philosophien der EU und der USA (Vorsorgeprinzip vs. wissenschaftlichem Beweis). • Wirtschaftliche Interessen der USA beim Hormonfleisch. • Wie bei CETA und TTIP liegt der Kompromiss bei wenig Konzessionen über die bestehenden WTO-SPS-Bestimmungen hinaus. • Rückverfolgbarkeit wird in den USA weniger streng ausgelegt als in der EU.

Eine realistische Einschätzung des zu erwartenden Resultates der TTIP–Verhandlungen für den Fleischbereich sieht aufgrund dieser Analyse folgendermassen aus:

- Nullzollkontingente für US–Exporte in die EU, etwas grosszügiger beim Rind– als beim Schweinefleisch, weil die EU mittelfristig zum Nettoimporteur von Rindfleisch werden könnte und die Exporte von hormonfreiem Fleisch für die USA eine hochpreisige Nische darstellen.
- Insgesamt wird die Höhe der Kontingente vom Gesamtergebnis der Verhandlungen abhängig sein. Faktoren sind dabei u.a. die Öffnung des US–Marktes bei den Milchprodukten und im Industriebereich sowie ein allfälliges Entgegenkommen der USA beim Schutz der geographischen Ursprungsbezeichnungen.
- Auch das Ausmass der US–seitigen Zollreduktion und die Übergangsfristen werden vom Gesamtergebnis der TTIP abhängig sein.
- Bei den umstrittenen sanitärischen und lebensmittelrechtlichen Punkten ist höchstens eine Annäherung bei den Schlachtprozessen zu erwarten (gegenseitige Anerkennung ohne Anpassung der internen Vorschriften). Die EU wird das Einfuhrverbot für „Hormonfleisch“ nicht lockern.
- Eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsbehörden dürfte mit der Zeit die administrativen Verfahren etwas erleichtern. So dürfte die Abwicklung der Problemfälle berechenbarer und die gegenseitige Konsultation vor Weiterentwicklung der Gesetzgebung intensiviert werden.

2.5 Auswirkungen einer TTIP auf die Schweizer Fleischwirtschaft

Um die Wirkung einer TTIP auf den Schweizer Fleischsektor abschätzen zu können, wurden einerseits Experten um ihre Einschätzung gebeten. Andererseits wurden mit CAPRI verschiedene TTIP-Szenarien berechnet (vgl. auch Kapitel 5 der Hauptstudie). Die beiden Informationsquellen werden hier gegenübergestellt.

2.5.1 Ausgangslage: Die Schweiz beteiligt sich nicht an der TTIP

In einem ersten Schritt wurde untersucht, wie sich eine TTIP auf den Schweizer Fleischsektor auswirkt, wenn sich die Schweiz nicht daran beteiligt. Verglichen werden zwei Szenarien: a) eine Teilliberalisierung mit Ausnahmen für sensible Produkte (Szenario TTIP), wobei Rind-, Geflügel-, und Schweinefleisch als sensible Produkte für die EU eingestuft werden. Die durchschnittlichen Zölle dieser Produkte wurden um 25% gesenkt (und nicht aufgehoben); und b) ein umfassender Freihandel, ohne Ausnahmen für sensible Produkte (Szenario TTIP+). Es ist zunächst wichtig zu betrachten, was die TTIP für die aktuellen Verhandlungspartner bewirken würde. Anschliessend können allfällige indirekte Auswirkungen auf den Schweizer Fleischmarkt diskutiert werden.

Handelsflüsse zwischen der EU und den USA

Wie die Modellrechnungen zeigen, dürfte sich der Fleischhandel zwischen der EU und den USA durch die TTIP leicht bis stark verändern (Tabelle 9).

Tabelle 9: Fleischeinfuhren in die EU mit einer TTIP

		Referenz		TTIP & sensible Produkte			TTIP +		
		Total	aus den USA	Total	aus den USA		Total	aus den USA	
Rindfleisch	1'000 t	448	11	449	12	→	449	12	→
Schweinefleisch	1'000 t	1'639	2	1'641	5	↗	1'654	21	↑
Geflügelfleisch	1'000 t	1'187	0	1'197	16	↑	1'227	51	↑

- Mit einer TTIP nehmen die Fleischimporte der EU aus den USA zu, insbesondere bei Schweine- und Geflügelfleisch, etwas weniger bei Rindfleisch.
- Mit einem Szenario, das keine Ausnahme für sensible Produkte ermöglicht (TTIP+), würden die EU-Importe von Schweine- und Geflügelfleisch stärker zunehmen. Allerdings machen die Importe aus den USA auch unter dieser Annahme weniger als 1% des EU-Gesamtverbrauchs aus.
- Die Rindfleischausfuhren aus den USA in die EU würden selbst mit einer TTIP gemäss Modellrechnung kaum zunehmen.
- Die Fleischproduktion in den USA und in der EU bleibt mit einer TTIP relativ konstant.

Produzentenpreise und bilaterale Importpreise

Die Produzentenpreise bleiben mit einer TTIP in der EU und in den USA insgesamt stabil. Allerdings gingen die bilateralen Importpreise insbesondere bei Schweine- und Geflügelfleisch zurück (Tabelle 10).

Tabelle 10: Bilaterale Importpreise im Handel zwischen der EU und den USA (Euro/t)

Produkt	Importeur	Veränderung bei TTIP + (%)	Veränderung bei TTIP (%)
Schweinefleisch	USA	-3,5	-3,4
Rindfleisch	EU	-0,4	-0,3
Schweinefleisch	EU	-11,8	-2,7
Geflügelfleisch	EU	-21,0	-12,7

Dass trotz der tieferen Importpreise die Produzentenpreise weder in der EU noch in den USA stark unter Druck kommen, dürfte an den erwarteten Exportsteigerungen liegen. Zunehmende Exporte dämpfen den Druck auf die Produzentenpreise im Inland, weil dadurch die Märkte im Gleichgewicht gehalten werden können. Andere Studien, wie zum Beispiel Bureau et al. (2014) gehen von signifikanteren Veränderungen in den Handelsströmen aus. Auch die befragten Experten gehen von einem erheblichen Preisdruck aus, wenn billiges US-Rindfleisch uneingeschränkt in den EU-Markt drängen würde.

Zusammenfassend ist folgendes festzuhalten:

- Der Rindfleischhandel zwischen der EU und den USA wird in erster Linie durch nichttarifäre Handelshemmnisse eingeschränkt. Auch ein deutlicher Zollabbau hat deshalb nur geringe Wirkungen auf die bilateralen Handelsflüsse. Modelltechnisch dämpft der geringe Handel im Referenzszenario die möglichen Handelszunahmen. Entscheidend ist aber die Erwartung, dass bei den nichttarifären Aspekten (Hormonverbot) keine grundsätzliche Änderung erfolgen wird.
- Wird Fleisch von der EU als sensibles Produkt definiert, nimmt damit der Import von US-Schweine- und Geflügelfleisch in die EU deutlich weniger zu. Ebenso ist der Druck auf die Produzentenpreise geringer.
- Die tiefen Importpreise aus den USA setzen die Produzentenpreise in der EU gemäss Modellrechnungen nur bedingt unter Druck. Ein Grund dafür sind die geringen Marktanteile von US-amerikanischem Fleisch im grossen europäischen Fleischmarkt. Grössere Nullzollkontingente dürften jedoch gewisse Qualitätssegmente preislich beeinflussen und mittelfristig auch die Produzentenpreise etwas belasten.

Wirkung auf die Schweiz

Die vorhergehenden Resultate lassen erahnen, dass eine TTIP ohne Schweizer Beteiligung geringe Auswirkungen auf die Schweizer Fleischbranche hätte. So zeigt die Analyse, dass die bilateralen Handelsmengen der Schweiz kaum ändern. Die Wahrscheinlichkeit, dass in den Verhandlungen ein Nullzollkontingent für hormonfreies Fleisch aus den USA als Kompromisslösung ausgehandelt wird, ist gross. Wie oben beschrieben ist dadurch ein indirekter Einfluss auf das Preisgefüge möglich. In der Folge

würde die Preisdifferenz zwischen der Schweiz und dem umliegenden Ausland tendenziell zunehmen, was den Einkaufstourismus attraktiver werden lässt.

Beim Schweine- und Geflügelfleisch ist davon auszugehen, dass die Exportorientierung der EU-Produktion mit oder ohne TTIP zunimmt und dadurch das Preisgefälle zur Schweiz hoch bleibt.

2.5.2 Alternativszenarien für die Schweiz

In den CAPRI-Modellrechnungen wurden hauptsächlich zwei handelspolitische Optionen als Alternativszenarien untersucht:

- a) ein Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP & Freihandelsabkommen CH-USA)
- b) das Andocken an die TTIP (Trilaterale TTIP)

Wie im TTIP-Szenario wurde auch eine Sensitivitätsanalyse ohne Ausnahmen für sensible Produkte durchgeführt. Nachfolgend werden die für die Schweizer Fleischbranche relevanten Ergebnisse aufgearbeitet und mögliche Handlungsachsen aus Sicht der Akteure aufgezeigt.

Wirkung auf die Handelsflüsse

Tabelle 11: Fleischhandelsbilanz der Schweiz unter verschiedenen Szenarien

		Referenz	TTIP & FHA USA	TTIP+ & FHA USA	Tril. TTIP	Tril. TTIP +
1'000 t						
Einfuhren	Rindfleisch	20.1	20.9 →	32.7 ↑	45.6 ↑	61.1 ↑
	Schweinefleisch	11.9	12.1 →	16.8 ↗	43.1 ↑	55.8 ↑
	Geflügelfleisch	52.8	53.1 →	56.6 ↗	68.3 ↑	77.1 ↑
Ausfuhren	Rindfleisch	1.3	1.5 →	1.8 →	13.7 ↗	29.0 ↑
	Schweinefleisch	0.6	0.9 →	1.1 →	6.4 ↗	15.9 ↑
	Geflügelfleisch	0.2	0.4 →	0.5 →	9.6 ↗	19.2 ↑
Handelsbilanz	Rindfleisch	-18.8	-19.4 →	-30.9 ↓	-31.9 ↓	-32.1 ↓
	Schweinefleisch	-11.3	-11.2 →	-15.7 ↓	-36.7 ↓	-39.9 ↓
	Geflügelfleisch	-52.6	-52.7 →	-56.1 ↓	-58.7 ↓	-57.9 ↓

Beim Fleisch ist die Schweiz eine Nettoimporteurin; dies würde sich mit einem Beitritt zur TTIP noch etwas verstärken (Tabelle 11). Der Grund dafür sind die Importzunahmen aus der EU (Tabelle 12).

Tabelle 12: Handelsflüsse der Schweiz mit der EU bzw. den USA:

Veränderung unter Alternativszenarien

		Referenz	TTIP & FHA USA	TTIP+ & FHA USA	Tril. TTIP	Tril. TTIP +	
Partner		1'000 t					
EU	Einfuhren	Rindfleisch	17.8	17.6 →	17.3 →	31.0 ↑	53.0 ↑
		Schweinefleisch	12.0	11.9 →	11.9 →	43.1 ↑	55.8 ↑
		Geflügelfleisch	32.3	32.0 →	31.7 →	38.2 ↑	58.1 ↑
	Ausfuhren	Rindfleisch	1.0	1.1 →	1.1 →	4.9 ↗	16.5 ↑
		Schweinefleisch	0.6	0.9 →	1.1 ↗	4.8 ↗	13.0 ↑
		Geflügelfleisch	0.1	0.2 ↗	0.2 →	7.1 ↗	17.0 ↑
USA	Einfuhren	Rindfleisch	-	0.8 ↗	12.6 ↑	-	0.0
		Schweinefleisch	-	0.2 ↗	4.9 ↑	-	-
		Geflügelfleisch	-	0.2 ↗	3.8 ↑	-	-
	Ausfuhren	Rindfleisch	-	-	-	-	-
		Schweinefleisch	-	-	-	-	-
		Geflügelfleisch	-	-	-	-	-

Szenario Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP und FHA USA)

- Ein Freihandelsabkommen mit den USA ohne Ausnahmen für sensible Produkte (TTIP+ & FHA USA) würde vor allem Rindfleischimporte aus den USA in die Schweiz begünstigen. Auch Schweine- und Geflügelfleischimporte aus den USA würden zunehmen (US-Rindfleischimporte würden 5%, Schweine- und Geflügelfleischimporte je rund 3% des Inlandkonsums ausmachen).
- Mit Ausnahmen für sensible Produkte (TTIP & FHA USA) würden die Fleischimporte aus den USA nur moderat stimuliert und in allen drei Fleischarten weniger als 1% des Inlandkonsums ausmachen.
- Ein Freihandelsabkommen mit den USA würde kaum zusätzliche Exportperspektiven für Schweizer Fleisch bieten.

Szenario Andocken an die TTIP (Tril. TTIP)

- Bei einer Trilateralisierung der TTIP würden die Fleischimporte aus der EU stark ansteigen, während die Schweizer Fleischexporte auch zunehmen würden. Insgesamt würde die Schweiz erwartungsgemäss ein Nettoimporteur bleiben.
- Die im Modell prognostizierte Exportzunahme ist mit Vorsicht zu beurteilen. Denn der Schweizer Fleischbranche fehlt noch weitgehend die Exporterfahrung.
- Mit einem TTIP-Beitritt würde der Fleischhandel zwischen der Schweiz und den USA keine signifikanten Veränderungen erfahren. Vom Grenzschutzabbau profitiert einseitig die EU. Das liegt an der Marktpräsenz sowie dem Ausbleiben von Problemen im nichttarifären Bereich und entspricht einer realistischen Erwartung.
- Selbst wenn Fleisch als sensibles Produkt definiert wird, hat die Tril. TTIP Auswirkungen auf die Schweizer Fleischhandelsbilanz. Die Einfuhren aus der EU würden zwar weniger stark zunehmen, wären aber immer noch bedeutend, während das Exportpotenzial der Schweiz geschmälert würde.

Wirkung auf die Schweizer Fleischproduktion

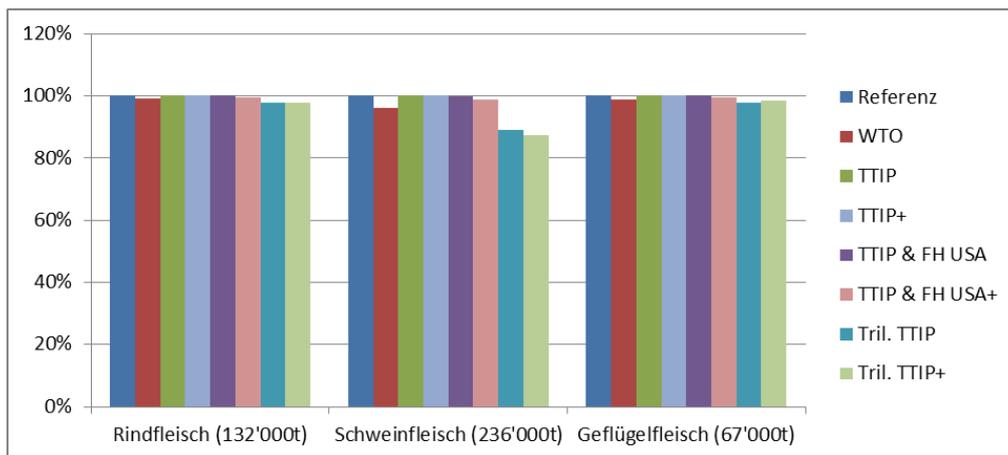


Abbildung 3: Veränderung der Fleischproduktionsmengen in der Schweiz, bei verschiedenen TTIP-Szenarien (Referenz = 100%)

Szenario Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP und FH USA)

- Bei einem ergänzenden FHA mit den USA ohne Ausnahmen für sensible Produkte (TTIP+ & FH USA) würde die Rindfleischproduktion in der Schweiz um 0.5%, die Schweinefleischproduktion um 1.1% und die Geflügelfleischproduktion um 0.5%.
- Können sensible Produkte berücksichtigt werden, ist in der Schweiz kein Produktionsrückgang zu erwarten.

Szenario Andocken an die TTIP (Tril. TTIP)

- Kommt es zu einer Trilateralisierung der TTIP, bei der keine sensiblen Produkte ausgenommen werden, würde die Rindfleischproduktion um 2.4% sinken (mit sensiblen Produkten -2.1%).
- Die Schweinefleischproduktion müsste mit einem Rückgang von 12.6 (Tril. TTIP +) bzw. 11% (Tril. TTIP) rechnen.
- Auch die Geflügelfleischproduktion in der Schweiz ginge mit einer Tril. TTIP leicht zurück: -1.7 (Tril. TTIP) bzw. -2.3% (Tril. TTIP +).
- Die Auswirkungen auf die Rind- und Geflügelfleischproduktion würden geringer als die Wirkung der TTIP auf die Schweinefleischproduktion, weil CAPRI Exportsteigerungen für die Schweiz vorsieht und mit einer trilateralen TTIP der Konsum in der Schweiz zunehmen würde (Rindfleisch +6%, Geflügelfleisch +3%).
- Wie im Kapitel 5 dargestellt, wird der Druck auf die Produktion bei den Szenarien mit sensiblen Produkten wahrscheinlich überschätzt, weil nicht eine Höchstimportmenge wie in einem realen Kontingentsystem modelliert wird, sondern eine durchschnittliche Senkung der Zollbelastung.

Wirkung auf die Produzentenpreise

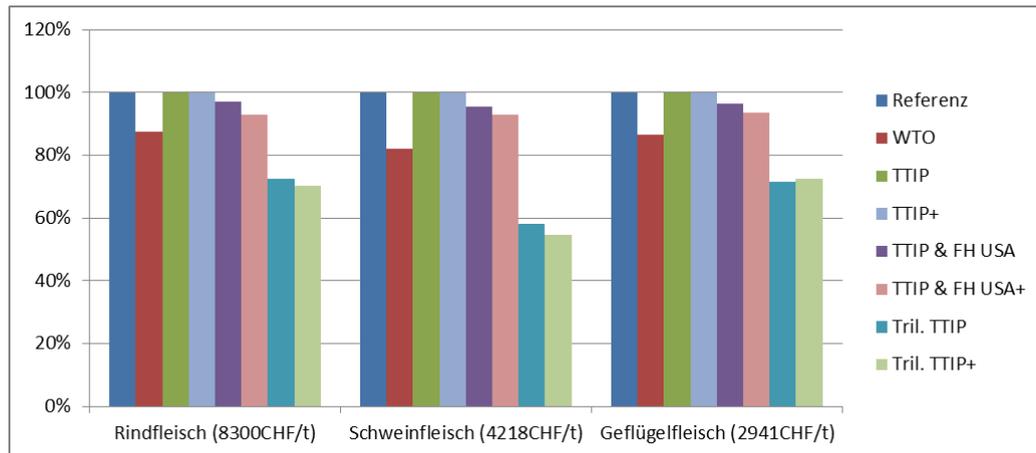


Abbildung 4: Veränderung der Schweizer Produzentenpreise unter verschiedenen TTIP-Szenarien

Szenario Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP und FH USA)

- Bei einem Freihandelsabkommen mit den USA würden die Produzentenpreise für Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch leicht sinken. Abhängig davon, ob sensible Produkte ausgenommen werden können oder nicht, sinken die Preise für Rindfleisch um 3% bzw. 7%. Die Preise für Schweinefleisch würden um 5% bzw. 7% zurückgehen, diejenigen für Geflügelfleisch um 4% bzw. 6%.
- Das Gefälle zwischen den Produzentenpreisen in den USA und in der Schweiz ist gross (vgl. Kapitel 6.2.4). Dass kein stärkerer Druck auf die Produzentenpreise prognostiziert wird, liegt hauptsächlich am Armington-Ansatz des Modelles. Dieser geht nämlich davon aus, dass die inländischen Produkte den Importwaren weitgehend vorgezogen werden.

Szenario Andocken an die TTIP (Tril. TTIP)

- Tritt die Schweiz der TTIP bei, würden die Produzentenpreise stärker unter Druck geraten (ohne Ausnahme für sensible Produkte: Rindfleisch - 30%, Schweinefleisch -45%, Geflügelfleisch - 28%).
- Selbst wenn sensible Produkte ausgenommen werden können, sinken die Produzentenpreise sehr deutlich. Das hängt teilweise mit der Überschätzung der Importzunahmen in den Szenarien mit sensiblen Produkten zusammen. Zwar dämpfen die Exportzunahmen den Preisdruck etwas, sie fallen aber weniger hoch aus, als wenn keine sensiblen Produkte ausgenommen werden.
- Die Schweizer Produzentenpreise würden sich immer noch über dem Preisniveau der EU bewegen, der Preisunterschied würde aber kleiner. Als Durchschnitt ist dies eine plausible Annahme. Die Realität würde bestimmte Unterschiede aufzeigen, je nach Differenzierung und Positionierung der Detailhandelsprodukte.

Wirkung auf die Produktionskosten

Auf Basis des Deckungsbeitragskatalogs der Agridea (2016) und der CAPRI-Modellierung lässt sich grob abschätzen, wie sich die Direktkosten der Produktion durch sinkende Futtermittelpreise verändern (Tabellen 13, 14 und 15). Auch die übrigen variablen Kosten und mittelfristig die Fixkosten würden sich ändern; hier wird jedoch nur der unmittelbare Effekt der Futterkosten untersucht.

Tabelle 13: Veränderung der Produktionskosten bei Rindfleisch

<i>Grossviehmast, Ausmast SwissPrimBeef. 600 kg LG, als Mastremonte (300 kg) zugekauft. Tageszunahme 1'300 g. Mastdauer 231 Tage. Verkauft als T3-Rind.</i>					
<i>Produktionssystem</i>					
Szenario	Ref ³⁴	FHA USA		Tril TTIP	
		+		+	
Produzentenpreis (Fr./kg LG) ³⁵	5.27	4.89	5.12	3.70	3.82
<i>Übrige Kosten</i>	2.76	2.76	2.76	2.76	2.76
<i>Futterkosten</i> ³⁶	0.19	0.15	0.15	0.10	0.10
Direktkosten	2.95	2.91	2.91	2.86	2.86
Bruttomarge Produzent (Fr./kg LG)	2.32	1.98	2.21	0.84	0.96
Veränderung in %		-14.7	-4.7	-63.8	-58.6
Bemerkung	• Übrige Kosten: zur Hauptsache Ankauf von Mastremonten				

Die Kraftfutterkosten sind bei der Rindfleischproduktion relativ gering, weshalb die Direktkosten nur marginal gesenkt werden können (Tabelle 13).

Tabelle 14: Veränderung der Produktionskosten bei Schweinefleisch

<i>Mastschwein mit 102 kg Lebendgewicht (80.6 kg SG), Mastdauer 104 Tage, gefüttert mit Alleinfutter (750 g Tageszunahme)</i>					
<i>Produktionssystem</i>					
Szenario	Ref	FHA USA		Tril TTIP	
		+		+	
Produzentenpreis (Fr./kg LG)	2.85	2.65	2.72	1.56	1.66
<i>Übrige Kosten</i>	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22
<i>Futterkosten</i>	1.13	0.88	0.88	0.59	0.59
Direktkosten	2.35	2.10	2.10	1.81	1.81
Bruttomarge Produzent (Fr./kg LG)	0.50	0.55	0.62	-0.25	-0.15
Veränderung in %		10.0	24.0	-150.0	-130.0
Bemerkung	• Übrige Kosten: zur Hauptsache Remontierungskosten.				

³⁴ Gemäss Deckungsbeitragskatalog Agridea (2015)

³⁵ Relative Abweichung der Produzentenpreise gemäss CAPRI

³⁶ Gewichtetes Mittel der relativen Abweichung der Schweizer Importpreise an der Grenze. Mais, Weizen, Rapskuchen, Sojaken und Sojabohnen, Gerste

In der Schweinemast sind die Futterkosten ein wesentlicher Teil der variablen Kosten. Bei einem Freihandelsabkommen mit den USA könnte der Rückgang der Produzentenpreise mit günstigerem Futter kompensiert werden. Bei einem TTIP-Beitritt jedoch würden die Produzentenpreise stärker unter Druck kommen und die Bruttomarge trotz tieferen Futterkosten negativ ausfallen (Tabelle 14).

Tabelle 15: Veränderung der Produktionskosten bei Geflügelfleisch

Produktionssystem		Pouletmast, 275 m ² ; 3'781 Tiere; 37.5 Tage Mastdauer, Verkaufsmenge 7'756 kg LG				
		Ref	FHA USA		Tril TTIP	
Szenario			+		+	
Produzentenpreis (Fr./kg LG)		2.54	2.37	2.45	1.82	1.84
<i>Übrige Kosten</i>		0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
<i>Futterkosten</i>		1.08	0.84	0.84	0.56	0.56
Direktkosten		1.69	1.45	1.45	1.17	1.17
Bruttomarge Produzent (Fr. / kg LG)		0.85	0.92	1.00	0.65	0.67
Veränderung in %		0.0	8.2	17.7	-23.5	-21.2
Bemerkung		• Übrige Kosten: Remontierung macht mehr als 2/3 der übrigen Kosten aus.				

In der Geflügelproduktion machen die Futterkosten fast zwei Drittel der variablen Kosten aus. Bei einem Freihandelsabkommen mit den USA würden die günstigeren Futtermittel die Senkung der Produzentenpreise ebenfalls kompensieren. Beim Andocken an die TTIP hingegen nicht vollständig (Tabelle 15).

Diese stark vereinfachten Berechnungen unterstreichen, dass die Schweineproduktion sensibler als die anderen Hauptfleischkategorien auf Marktöffnungen reagieren dürfte. Eine umfassende Überprüfung der Rahmenbedingungen und der Positionierung der schweizerischen Produktion wäre notwendig, um der Branche verlässliche Perspektiven aufzeigen zu können.

2.6 Diskussion

Die Diskussion gliedert sich in zwei Teile: Zuerst werden die Resultate der Modellrechnungen mit der Literatur verglichen, bevor im zweiten Teil die möglichen Handlungsoptionen für die Schweizer Fleischbranche diskutiert werden (Tabelle 17).

2.6.1 Diskussion der Resultate der Modellrechnungen

Das CAPRI-Referenzszenario weicht in wenigen Punkten von den aktuellen Marktzahlen leicht ab. Grund dafür sind Unterschiede in den Referenzjahren, bei der Produktabdeckung und den Aggregationen. Insgesamt vermag CAPRI die bilateralen Handelsströme jedoch ziemlich genau abzubilden, und es stehen die relativen Veränderungen gegenüber dem Ausgangsszenario im Vordergrund.

Im Kontext der Diskussionen um eine Marktöffnung gegenüber der EU setzte sich die Arbeit von Schluop Campo und Jörin (2009) intensiv mit dem Fleischmarkt auseinander. Gemäss dieser Studie wäre unter den damaligen Annahmen bei totaler Marktöffnung und ohne gezielte Begleitpolitik die

Fleischproduktion in der Schweiz um insgesamt 13% zurückgegangen, die Rindfleischproduktion wäre mit einem Produktionsrückgang von beinahe 20% am stärksten betroffen, während die Schweineproduktion um 10% und die Geflügelproduktion um 12% zurückgehen würden. Zudem würden die Produzentenpreise für Rindfleisch um 39%, für Schweinefleisch um 42% und für Geflügelfleisch um 48% zurückgehen und sich ungefähr auf EU-Niveau einpendeln.

Die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Modellrechnungen mit CAPRI zeigen moderatere Auswirkungen auf die Schweizer Fleischproduktion, aber auch unterschiedliche Entwicklungen in den verschiedenen Fleischkategorien (Rindfleisch weniger stark betroffen; Schweinefleisch stärker betroffen). Das liegt unter anderem an folgenden Punkten:

- Die Öffnungsmodalitäten in den CAPRI-Szenarien unterscheiden sich von den Annahmen in der Studie von Schlupe Campo und Jörin (2009).
- Die Substitutionseffekte zwischen der Inlandproduktion und der Importware sind in den Referenzszenarien unterschiedlich kalibriert (CES-Funktion, Armington-Ansatz).
- Der Wettbewerb innerhalb der EU und auf den internationalen Märkten ist beim Schweinefleisch besonders ausgeprägt, und die Preisrelationen CH-EU auf Produktionsstufe haben sich während den letzten Jahren zu Ungunsten des Schweinefleisches entwickelt.

Die Studie des EU-Parlamentes (Bureau et al. 2014) ortet in ihrem TTIP-Referenzszenario (totaler Zollschutzabbau und markante Reduktion der nichttarifären Hemmnisse) eine stärkere Entwicklung der US- als der EU-Fleischexporte. Der Anteil an den gesamten Exportzunahmen im Agrarsektor würde 8% und 14 % für das weisse Fleisch aus der EU bzw. aus den USA darstellen. Beim roten Fleisch liegt der Anteil bei 1% und 2 %. Diese Ergebnisse und auch die Aussagen über die Auswirkungen auf die Wertschöpfung in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sind im Einklang mit der in der vorliegenden Studie beobachteten stärkeren Reaktion der Schweineproduktion auf eine markante Marktöffnung. Ohne Änderung bei den nichttarifären Hemmnissen prognostizieren die Autoren deutlich bescheidenere Entwicklungen der transatlantischen Fleischhandelsflüsse.

Eine Studie im Auftrag der USDA (ERS 2015) zeigt stärkere Entwicklungen der US-Rindfleischexporte in die EU mit der angenommenen Marktzugangsverbesserung. Die Veränderungen beim Produktionswert und bei den Marktpreisen würden sich aber in der EU im Bereich zwischen 0 und -1% halten. Bei der unwahrscheinlichen vollständigen Aufhebung der nichttarifären Hemmnisse könnte der Produktionswertverlust EU-seitig auf 1.5% beim Rindfleisch und 2.7 % bei den Schweinen ansteigen.

2.6.2 Auswirkungen und Handlungsoptionen aus Expertensicht

Im Rahmen der Studie wurden verschiedene Experten aus der Fleischbranche um ihre Einschätzung der TTIP und der damit verbundenen Handlungsachsen gebeten (Tabelle 16).

Tabelle 16: Für die Fallstudie Fleisch befragte Experten

Name	Funktion und Unternehmen
Heinrich Bucher	Direktor, Branchenverband Proviande
Peter Hinder	Leiter Geschäftsbereich Marketing & Kommunikation, Micarna SA
Benoît Messerli	Mitarbeiter Fachbereich Import und Export, Bundesamt für Landwirtschaft
Christoph Schatzmann	Mitglied der Geschäftsleitung, Bell Schweiz AG

Aufrechterhalten des handelspolitischen Status Quo

Bleibt der geltende Schweizer Grenzschutz für Fleisch erhalten, sehen es die befragten Experten wie die Modellrechnungsergebnisse: Die TTIP hätte geringe direkte Auswirkungen auf die Schweizer Fleischbranche.

Allerdings lassen sich **indirekte Wirkungen einer TTIP** nur teilweise abschätzen:

- Sinken durch die TTIP die **Fleischpreise** im umliegenden Ausland, befürchten die Experten eine Zunahme des Einkaufstourismus. Damit würde auch das Preisniveau in der Schweiz unter Druck kommen „weil bei zu hohen Inlandpreisen günstigere Waren importiert werden“. Von Importzunahmen betroffen wären insbesondere Edelstücke wie Entrecôtes, Filet, Hohrücken und Huft aus den USA und Kuhfleisch für die Verarbeitung aus der EU, das in der Schweiz derzeit knapp ist. Die CAPRI-Modellrechnungen bestätigen diese Befürchtungen nicht direkt, jedoch sind die Abweichungen zwischen Importpreisen und Produzentenpreisen je nach Szenario ein Warnzeichen für potenzielle Marktungleichgewichte. Die Experten erwähnen verschiedene Faktoren, welche die Entwicklungen im Einkaufstourismus und bei der Inlandproduktion beeinflussen können:
 - Aufhebung der nichttarifären Handelshemmnisse: Je mehr nichttarifäre Handelshemmnisse reduziert werden, umso stärker dürften TTIP-bedingte Preiseffekte ausfallen.
 - Bereitschaft der Konsumenten, für Schweizer Fleisch mehr zu bezahlen: Die Zahlungsbereitschaft für Schweizer Fleisch ist für die Wertschöpfung im Inlandmarkt entscheidend.
 - Exportpotenzial von Schweizer Fleisch: Um die steigenden Importe kompensieren zu können, könnte man neue Exportmärkte erschliessen.
 - Zunahme des inländischen Verbrauchs: Angenommen, die Preise in der Schweiz nähern sich dem Preisniveau im umliegenden Ausland an, steigt einerseits die relative Kaufkraft der Schweizer Konsumenten, andererseits sinkt die Attraktivität von Einkaufstourismus. Die Folge wäre ein steigender Inlandabsatz.
- Ein zweites grosses Thema ist die Unsicherheit bei den nichttarifären Handelshemmnissen. Aus Sicht der Experten ist nicht abzuschätzen, ob eine Harmonisierung der Standards zustande kommt und wie weit diese gehen kann. Mehr als eine auf die Exportware beschränkte gegenseitige Anerkennung wird jedoch nicht erwartet.
- Die Differenzen zwischen der EU und den USA beim Einsatz von Wachstumshormonen und anderen Leistungsförderern in der Mast, von Chlorwasser im Schlachtprozess und bei den Rückverfolgbarkeitsbestimmungen sind beträchtlich. Die Überwindung dieser Hürden wird, wenn

überhaupt, erst mit der Zeit erfolgen. Damit wäre auch eine langsame, schrittweise Handelssteigerung zwischen den USA und der EU verbunden. Sollte die Schweiz weiterhin die EU-Regelungen im nichttarifären Bereich autonom nachvollziehen, würde sie in dieser Dimension nach und nach in die TTIP integriert, ohne Mitsprachemöglichkeit und ohne offensive Marktzugangsverbesserungen nutzen zu können. Im Gegenteil, die Schweiz liefe sogar Gefahr, langfristig den Anschluss zu verlieren und sich im internationalen Handel zu isolieren.

- Auch in der Fleischbranche herrscht die Meinung vor, dass die Herausforderungen der TTIP proaktiv angegangen werden sollten. „Nichts tun“ ist gemäss den meisten Interviewpartnern keine Option für die Schweizer Fleischbranche. Gleichzeitig wird die schwierige Anpassung aus landwirtschaftlicher Sicht hervorgehoben, welche ein Abkommen für offenere Agrarmärkte mit sich bringen würde. Die Experten halten fest, dass die Aufrechterhaltung des Status Quo aus landwirtschaftlicher Sicht kurzfristig bequem sei, langfristig aber für die ganze Branche mehr Risiken als Chancen birgt.

Alternative Optionen

Kommt die TTIP zustande, wäre der Bundesrat gezwungen, „*konkrete Optionen zu prüfen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu bewahren.*“ – so die Ansicht der befragten Experten. Im Wesentlichen geht es in dieser Hinsicht um die zwei in diesem Bericht untersuchten Optionen: Ein Freihandelsabkommen mit den USA und der Beitritt der Schweiz zur TTIP.

- **Freihandelsabkommen mit den USA**

Ein ergänzendes Freihandelsabkommen der Schweiz mit den USA ist für die Experten interessant. Denn die Importe aus den USA in die Schweiz würden nur geringfügig zunehmen (insbes. Rindfleisch, Edelstücke), während durch günstige Futtermittelimporte vor allem die Produktion von Schweine- und Geflügelfleisch stark verbilligt werden könnte. Weil kurzfristig weder Produktions- noch Absatzmengen signifikant verändert würden, könnte die Wertschöpfung für die Produzenten sogar erhöht werden. Zudem könnte die Schweiz bilaterale Anliegen (Chlorwasser, Wachstumshormone, Deklarationspflicht, etc.) mit den USA direkt klären.

Allerdings würde ein Freihandelsabkommen mit den USA geringe Exportchancen für die Schweiz bringen. Hinzu kommt gemäss einem Gesprächspartner, dass die EU mit Preisdumping auf das Abkommen der Schweiz mit den USA reagieren könnte. Für die Schweiz wäre dann steigender Preisdruck im Inland die Folge. Es wird auch festgehalten, dass mit einem bilateralen Abkommen mit den USA die Beziehung zur EU gleichzeitig nicht geklärt werden kann. Da aber die EU der wichtigste Schweizer Handelspartner für Fleisch ist, müsste zuerst die Beziehung zur EU geklärt werden. Zudem wird es als unwahrscheinlich eingeschätzt, dass die USA auf eine Verhandlungsanfrage der Schweiz eintreten würden.

- **TTIP-Beitritt**

Mit einem TTIP-Beitritt stünde die Schweizer Fleischbranche vor einer grösseren Herausforderung. Denn mit einem TTIP-Beitritt dürften die Fleischimporte aus der EU selbst dann deutlich zunehmen, wenn Fleisch als sensibles Produkt definiert wird. Die Folge wäre ein hoher Anpassungsbedarf bei den Produzentenpreisen, die um 30–50% zurückgehen könnten. Dass die

Schweiz im Fleischexport zulegen könnte, wird insgesamt bezweifelt, weil die Erfahrung fehlt und die Markterschliessungskosten hoch sind. Hinzu kommt, dass zum Beispiel Deutschland für Fleischspezialitäten bekannter ist als die Schweiz. Daraus folgt, dass in der Entwicklung von neuen Absatzmärkten gemeinsame Anstrengungen nötig sind.

Ein weiterer Diskussionspunkt ist der Handel mit Lebewesen, der zwischen der Schweiz und der EU zunehmen könnte. Dadurch könnten Krankheitserreger einfacher verschleppt werden, was das Krankheits- und Seuchenrisiko erhöhen würde.

Allerdings bietet ein Beitritt zur TTIP eine Verbesserung der Rechtssicherheit mit der EU und den USA, was als Basis für eine langfristige Entwicklung von Exportmärkten dient. Zudem ist eine stärkere Reduktion der Futtermittelkosten möglich. Dadurch wird die Preisdifferenz zur EU nicht aufgehoben aber reduziert. Das macht den Einkaufstourismus weniger attraktiv und sorgt alles in allem für eine Absatzsteigerung im Inland.

Langfristig besteht mit einem TTIP-Beitritt für die Fleischbranche die Chance, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Je nach Öffnungspfad besteht aber das Risiko, dass die ganze Wertschöpfungskette anfänglich sehr stark unter Druck kommen wird. Deshalb spielen Begleitmassnahmen und eine gemeinsame Strategie der Fleischbranche eine entscheidende Rolle für den Erfolg einer dann nötigen Neuausrichtung.

Allgemeine Konsequenzen einer breiteren Marktöffnung für die Schweizer Fleischwirtschaft

Wird durch die TTIP eine Anpassung der Schweizer Rahmenbedingungen nötig, gehen die Experten davon aus, dass es auch zu einer Akzentuierung der Strukturentwicklung in der Landwirtschaft kommen dürfte: Die Landwirte werden mit grösseren Einheiten mehr Fleisch erzeugen müssen, das die Verarbeiter mit noch schlagkräftigeren Strukturen verarbeiten und vermarkten wollen. Insgesamt dürfte durch die tieferen Preise auch der Konsum leicht steigen, die Wettbewerbsfähigkeit wird unter dem Strich leicht zunehmen. Für die Schweiz mit ihren im Vergleich hohen Standortkosten (Personalkosten, Baukosten, etc.) und kleinräumigen Strukturen ist eine solche Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion riskant, da im direkten Vergleich die Strukturen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten kosteneffizienter betrieben werden können.

Die Kontrolle der Tiergesundheit dürfte mit einer breiteren Marktöffnung erschwert werden. Denn damit würden in der Schweiz auch Lebewiehimporte ein Thema, die sich bis jetzt auf einzelne Zuchttiere beschränkten. Die Experten sehen den Schweizer Schweinebestand als potenziell betroffen, mit Risiko für den aktuell günstigen Status bei Actinobacillose Pleuropneumonie (APP)³⁷ und Enzootischer Pneumonie (EP)³⁸. In der EU ist eine Ausrottung aufgrund der arbeitsteiligen Organisation der Tier- und Fleischproduktion nicht mehr möglich, was einen stärkeren Antibiotikaeinsatz mit sich zieht. Trotzdem wären die Bemühungen wert, das hohe Niveau der Tiergesundheit in der Schweizer Fleischproduktion aufrechtzuerhalten und es auch als Verkaufsargument zu verwenden.

³⁷ Durch das Bakterium *Actinobacillus pleuropneumoniae* verursachte Lungenerkrankung. Tritt vor allem bei Mastschweinen und Ferkeln auf. Die Schweinebestände in der Schweiz sind weitestgehend APP-frei BLV (2016a).

³⁸ Lungenentzündung bei Schweinen, die durch das Bakterium *Mycoplasma hyopneumoniae* verursacht wird. Tritt häufig bei Mast- und Absatzferkeln auf BLV (2016b).

Verschiedene Gesprächspartner unterstreichen die Notwendigkeit von Massnahmen, die das Konsumentenvertrauen in die inländische Fleischproduktion erhöhen. Damit wäre auch ein gewisses Potenzial für den Export von teureren und qualitativ besseren Waren (besser im Sinne von besseren Produktionsbedingungen, weniger Umweltbelastungen, usw.) verbunden. Eine zunehmende Spezialisierung der Märkte und unterschiedliche Konsumgewohnheiten werden dem internationalen Handel mit Fleisch, Fleischstücken, Convenience- und auch Schlachtnebenprodukten mit oder ohne neue Abkommen Aufschub geben. Darauf will sich die Branche vorbereiten.

Vor diesem Hintergrund ist die Kostenführerschaft keine strategische Option: Die Schweizer Fleischbranche soll sich auf ihre Qualitätstrümpfe konzentrieren. Denn *„weder die USA noch die EU sind in der Art und Weise so weit, wie wir Nachhaltigkeitsthemen bei uns in der Schweiz diskutieren und umsetzen“*. Gerade in der Rindfleischproduktion ist der Einsatz von Kraftfutter in der Schweiz gering. Gleichzeitig sorgen die Wiederkäuer dafür, dass Wiesen und Weiden zur Nahrungsmittelproduktion genutzt werden können. Gelingt es, diesen und weitere Zusammenhänge mit glaubwürdigen Produkten zu vermitteln, hat die Schweizer Fleischbranche eine Chance, sich mit Qualitätsprodukten auf den Märkten zu behaupten.

Ein anderes Bild präsentiert die Geflügel- und Schweinefleischproduktion. Denn Schweine und Geflügel sind bei der Mast auf Kraftfutter angewiesen. Gleichzeitig stehen die verschiedenen Produktionsstandorte in einem starken Konkurrenzkampf zueinander. Inwieweit sich die Schweiz mit nachhaltigeren Produktionssystemen abgrenzen kann, ist hier schwerer abzuschätzen.

Trotzdem bleibt auch die Effizienzsteigerung ein wichtiges Anliegen in der Fleischproduktion. So herrscht bei den befragten Experten Einigkeit, dass mit effizienteren Betrieben mehr Fleisch günstiger und besser produziert bzw. verarbeitet werden soll. Damit Schweizer Produkte wettbewerbsfähig und nicht austauschbar bleiben, braucht es aber Mehrwerte, die auch einen realen Nutzen in der Marktpositionierung aufweisen. Kriterien dazu sind (nicht abschliessend aufgezählt): Lebensmittelsicherheit, Tierwohl, Fleischqualität, GVO-freie Fütterung, Tierzucht ohne Gentechnik, möglichst geringe Umweltbelastungen der Produktion, etc. Die befragten Experten sind sich der Konsumenten Anliegen und der strategischen Bedeutung der Nachhaltigkeit offensichtlich sehr bewusst.

2.7 Schlussfolgerungen

Eine TTIP ohne Beteiligung der Schweiz hätte wenig direkte Auswirkungen (weder positive noch negative) auf die Schweizer Fleischwirtschaft. Dies führt bei den Branchenexperten jedoch nicht zu einer rein abwartenden Haltung. Einerseits realisieren sie die hohen Erwartungen anderer Wirtschaftssektoren bzw. das volkswirtschaftliche Risiko eines längerfristigen Abseitsstehens der Schweiz. Auf der anderen Seite bringen sie zum Ausdruck, dass die Isolation von den internationalen Entwicklungen auch für die eigene Branche keine befriedigende Langfristperspektive darstellt. Deshalb besteht eine ernsthafte Bereitschaft dazu, sich mit möglichen Optionen auseinanderzusetzen und dabei nicht nur auf veränderte Rahmenbedingungen seitens des Staates zu zählen. Um die Herausforderung zu meistern, wie sie eine breite Marktöffnung für den Fleischsektor zweifellos darstellt, erwähnen die Fachleute – zum Teil mit andern Worten – die Bedeutung einer Qualitätsstrategie. Sie halten es für notwendig, diese weiter zu entwickeln und deren Umsetzung noch ernster zu nehmen, als das bisher der Fall war. Weil die erwarteten Auswirkungen unterschiedlicher Szenarien komplex und nuanciert sind, zeigt Tabelle 17 die wesentlichen Erkenntnisse im Überblick.

Tabelle 17: Auswirkungen verschiedener Handlungsoptionen auf die Schweizer Fleischbranche bei einem TTIP-Abschluss

	Status quo	Freihandel Schweiz-USA	TTIP-Beitritt	
Fleischproduktion und -aus-senhandel	CAPRI	<ul style="list-style-type: none"> • Kaum Auswirkungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Leichte Importzunahmen aus den USA bei allen Kategorien. • Insgesamt geringe Wirkung auf Produktionsmenge. • Schweinefleischpreise tendenziell etwas stärker betroffen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkere Importzunahmen, zugleich auch Exportstimulierung. • Ausnahmen für sensible Produkte schwächt Wirkung leicht ab. • Produktionsrückgang v.a. bei Schweinen spürbar.
	Experten	<ul style="list-style-type: none"> • Möglicher Verlust von Marktanteilen im Inland durch Einkaufstourismus und Importzunahmen (u.a. wegen EU-USA Annäherung im Bereich nichttarifärer Handelshemmnisse). 	<ul style="list-style-type: none"> • Rindfleischmarkt könnte stark unter Druck kommen, v.a. wegen vermehrten Importen von Edelstücken aus den USA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erwartete Importzunahmen grösser als aus Modellrechnungen. • Auch Leberdierimporte zunehmend.
	Langfristig	<ul style="list-style-type: none"> • Schweiz könnte isoliert werden. • Keine nennenswerten Exportchancen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktanteilsverluste im Inland durch zunehmende US-Importe. • Unklare Reaktion der EU, ev. Preisdumping möglich. • Kaum Exportchancen in die USA und kein besserer Marktzugang in die EU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturanpassung, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei stärkerer Qualitätspositionierung nötig. • Begleitmassnahmen erforderlich. • Exportchancen in die EU, vereinzelt in die USA.
Produzentenpreise	CAPRI	<ul style="list-style-type: none"> • Kaum Auswirkungen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Produzentenpreise gehen in den drei Kategorien um 5 bis 10% zurück. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preisrückgang um ca. 25% bei Rind und Geflügel, bis 40-45% bei Schweinen.
	Experten	<ul style="list-style-type: none"> • Preisdruck bei Geflügel- und Schweinefleisch insb. bei fehlender Differenzierung ggü. Importfleisch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Produzentenpreise kommen generell unter Druck, tendenziell stärker beim Rindfleisch. 	<ul style="list-style-type: none"> • Massiver Preisdruck in der Schweiz wegen fehlendem Distanzschutz zur EU.
Produktionskosten		<ul style="list-style-type: none"> • Kostensenkungspotenzial bei Futtermitteln und weiteren Vorleistungen fehlt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion der Futterkosten tendenziell höher als Reduktion der Produzentenpreise. 	<ul style="list-style-type: none"> • Futterkostenreduktion kompensiert die sinkenden Produzentenpreise nur teilweise. • Senkungspotenzial bei weiteren Vorleistungs- und Investitionskosten aber vorhanden.

		Status quo	Freihandel Schweiz USA	TTIP-Beitritt
Nichttarifäre Handelshem- nisse	Allgemein	<ul style="list-style-type: none"> • Keine direkte Veränderung, allerdings steigende Unsicherheit für die Schweiz (Diskriminierung in den USA und gefährdete Gleichwertigkeit mit der EU). • Verkauf von Hormonfleisch weiterhin möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkte Regelung mit den USA, aber stärkerer Druck ohne Anlehnung an die EU. • Grosse Rechtsunsicherheit im Verhältnis zum Haupthandelspartner EU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserte Rechtssicherheit, wenig Spielraum bei Beitrittsverhandlung, aber anschliessend Mitspracherecht bei der Weiterentwicklung.
	Tierwohl und Um- weltnormen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine direkte Wirkung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Spannungsfeld mit Kostendruck. • Kann für Differenzierung genutzt werden. • Konsumenteninformation wird noch wichtiger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Spannungsfeld mit Kostendruck. • Kann für Differenzierung genutzt werden. • Konsumenteninformation wird noch wichtiger.
	Seuchen- schutz	<ul style="list-style-type: none"> • Keine direkte Wirkung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine direkte Wirkung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risikosteigerung durch stärkeren Le- bendtierhandel mit der EU nicht ausge- schlossen.

2.8 Literaturverzeichnis

- Agra Europe, 2016. Fleisch: USA heben Ursprungsregelung auf. BauernZeitung, 07.01.2016, abgerufen am 04.03.2016, <http://www.bauernzeitung.ch/news-archiv/2015/fleisch-usa-hebt-herkunft-regelung-auf/>
- Agridea 2016. Deckungsbeitragskatalog 2015. Lindau, Eschlikon.
- AMI, 2016. Marktbilanz Vieh und Fleisch 2016. Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH, Bonn
- ATAC, 2015. Report of the Agricultural Technical Advisory Committee for Trade in Processed Foods to the President, the Congress and the United States Trade Representative on the TPP. Agricultural Technical Advisory Committee for Trade in Processed Foods, USA.
- AVEC, 2015. Annual Report 2015. Association of Poultry Processors and Poultry Trade in the EU Countries. http://www.avec-poultry.eu/system/files/archive/new-structure/avec/Annual_Report/2015/Annual%20Report%202015.pdf, Brüssel.
- BLV, 2016a. Actinobacillose der Schweine (APP). Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, http://www.blv.admin.ch/gesundheit_tiere/01065/01110/01120/index.html?lang=de
- BLV, 2016b. Enzootische Peumonie der Schweine, http://www.blv.admin.ch/gesundheit_tiere/01065/01110/01119/index.html?lang=de
- BLW, 2015. Agrarbericht 2015. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern, 396 S.
- Bucher H, 2015. TTIP und die Schweizer Fleischbranche – Chancen und Herausforderungen, wenn das TTIP abgeschlossen wird. Interview vom 17.12.2015.
- Bundesamt für Statistik, 2015. Landwirtschaft–Indikatoren. Produktion und Einkommen – Tierische Produktion.
- Bureau J, Disdier A, Emlinger C, Fouré J, Felbermayr F, Fontagné L, Jean S, 2014. Risks and opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU–US trade agreement. Study. European Parliament, Brüssel, 154 S.
- CCA, ohne Jahr. Market Access. Canadian Cattlemen Association. <http://www.cattle.ca/advocacy/lobbying-issues/market-access/>, abgerufen am 24. Juni 2016.
- Comext, 2015. Aussenhandelsstatistik der EU. Fleischhandel der EU, verschiedene Auszüge, 2010–2012. Eurostat.
- Credit Suisse, 2015. Retail Outlook 2015. Wachsender E-Commerce verändert den Detailhandel, Zürich.
- Eidgenössische Zollverwaltung, 2015. Auszüge aus dem Aussenhandel der Schweiz. Januar 2013 bis August 2015. Zur Verfügung gestellt von Daniel Erdin, Schweizer Bauernverband.
- ERS, 2015. Sanitary and Phytosanitary Measures and Tariff-Rate Quotas for U.S. Meat Exports to the European Union. USDA, Economic Research Service. Shawn A, Beckman J, Kuberka L, Melton A. <http://www.ers.usda.gov/media/1712394/ldpm-245-01.pdf>, abgerufen am 1. Juni 2016
- Europäische Kommission, Ohne Jahr. Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse aus Sicht der EU, 06.03.2016, <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>
- Europäische Kommission, 2015. TTIP auf einen Blick. Eine Übersicht und eine Einführung in die einzelnen Kapitel des Handelsabkommens. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 46 S.
- European Commission, 2014a. Consolidated CETA Text.
- European Commission, 2014b. CETA – Summary of the final negotiating results.
- Faostat, 2015. Faostat-Domains: Trade in Crops and Livestock-Products. Faostat, Oktober 2015, abgerufen am 15.01.2016, <http://faostat3.fao.org/download/T/TP/E>
- Faostat, 2016. Produzentenpreise 2010–2014. FAO.

- GfK Switzerland, 2016. Auslandeinkäufe 2015. Endbericht. Externe Präsentation der Studienergebnisse, Hergiswil NW.
- Häfner S, Jörin R, 2012. Die Versteigerung der Zollkontingente beim Fleischimport. Antworten auf die Kritik des Schweizer Fleisch-Fachverbandes. ETH Zürich; Universität Bern, Bern, 15 S.
- Hinder P, 2015. TTIP und die Schweizer Fleischbranche. Interview vom 09.12.2015.
- Idel A, 2010. Die Kuh ist kein Klima-Killer! Wie die Agrarindustrie die Erde verwüstet und was wir dagegen tun können. Metropolis-Verlag, Marburg, 200 S.
- Johnson R, 2015, Januar. The U.S.-EU Beef Hormone Dispute. Congressional Research Service.
- Lehmann B, Gerwig C, Huber R, 2005. Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Schweine- und Geflügelproduktion. ETH Zürich, Zürich.
- Messerli B, 2015. TTIP und die Schweizer Fleischbranche: Eine Übersicht der Bundesverwaltung. E-Mail vom 11.12.2015.
- nfu, 2014. Agricultural Impacts of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement. Submission of the National Farmers Union to the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agr-Food. National Farmers Union, Saskatoon (Can).
- OIE, 2015. List of Bovine Spongiform Encephalopathy Risk Status of Member Countries, abgerufen am 18.05.2016, <http://www.oie.int/animal-health-in-the-world/official-disease-status/bse/list-of-bse-risk-status/>
- Proviande 2011. Der Fleischmarkt im Überblick 2010, Bern.
- Proviande, 2015a. Der Fleischmarkt im Überblick 2014, Bern.
- Proviande, 2015b. Jährlicher Konsum 2014.
- Proviande, 2016. Fleischkonsum 2015: 51,35 Kilogramm pro Person. Medienmitteilung, Bern.
- Rat der Europäischen Union, 2014. Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA. Neuer Status: Öffentlich zugänglich. Verhandlungsmandat der EU-Kommission in den TTIP-Verhandlungen mit den USA, Brüssel, 19 S.
- Rudolph T, Nagengast L, Nitsch F, 2015. Einkaufstourismus Schweiz 2015. Eine Studie zu den aktuellen Entwicklungen des Einkaufstourismus. Universität St. Gallen – Forschungszentrum für Handelsmanagement, St. Gallen, 95 S.
- Schatzmann C, 2015. TTIP und die Schweizer Fleischbranche. E-Mail vom 29.11.2015.
- Schlupe Campo I, Jörin R, 2009. Liberalizing the Swiss Meat Market with the EU. Welfare Effects and Impacts on Third Countries. Swiss Journal of Economics and Statistics, 145, 107-126.
- Schweizerischer Bundesrat vom 2016. Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (SV).
- Schweizerischer Bundesrat vom 2016. Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (AEV).
- Seco, 2010. Swiss-U.S. Trade and Investment Cooperation Forum. Fact Sheet and Agreement. Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco, 4 S.
- USDA. Livestock & Meat International Trade Data. Overview. Economic Research Service.
- USDA, 2015. Trans-Pacific Partnership: Beef and Beef Products. USDA, Foreign Agricultural Service.
- USITC, 2016. Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors, United States International Trade Commission, Washington, D.C.
- USMEF, 2015. More Details Released on TPP's Agricultural Trade Provisions. US-Meat Exporter Federation, abgerufen am 27.02.2016, <http://www.usmef.org/news-statistics/member-news-archive/more-details-released-on-tpps-agricultural-trade-provisions/>
- WTO, 2015. Trade Policy Review EU. WTO, Genf.

2.9 Anhang

2.9.1 Importkontingente und Zollansätze der Schweiz

Tabelle 18: Zollkontingente für die Einfuhr von Fleisch in die Schweiz (auszugsweise)

Nummer des Zollkontingents	Erzeugnis	Umfang, t
5	Rotes Fleisch vorwiegend auf der Basis von Raufutter produziert, von Rind, Pferd, Schaf und Ziege:	22'500
5.1	Luftgetrocknetes Trockenfleisch	187
5.2	Rindfleischkonserven	770
5.3	Koscherfleisch von Tieren der Rindviehgattung	295
5.4	Koscherfleisch von Tieren der Schaftgattung	20
5.5	Halalfleisch von Tieren der Rindviehgattung	350
5.6	Halalfleisch von Tieren der Schafgattung	175
5.7	Übriges Fleisch, vorwiegend auf Basis von Raufutter produziert, von Rind, Schaf und Ziege	20'703
5.71	Davon Rindfleisch der zu 05.711, 05.712 und 05.713 gehörenden Tarifnummern	2'000
5.711	Davon sogenannte US-Style Beef	700
5.712	Rindfleisch in Qualität High-Grade	500
5.72& 5.73	Schaf- und Pferdefleisch	8500
6	Weisses Fleisch vorwiegend auf der Basis von Kraftfutter produziert, von Geflügel, Schwein	54'500
6.1	Luftgetrockneter Rohschinken	583
6.2	Dosen- und Kochschinken	71
6.3	Wurstwaren, einschl. Coppa, Blasen- und Lachsschinken	3'148
6.4	Übriges Fleisch auf der Basis von Kraftfutter produziert	50'698
	davon Geflügel, inkl. Geflügelkonserven und Schlachtnebenprodukten von Geflügel	42'200
	vom Schwein, inklusive Pâté und Fleischgranulat zur Suppenherstellung sowie Schlachtschweine aus den Freizonen	8'498

Tabelle 19: Auszugsweise Kontingents- und Ausserkontingentszollansätze der Schweiz

(Quelle: TARES, EZV)

Kategorie	Bezeichnung	K-Nr	KZA (je 100 kg Brutto)	AKZA
0201.1091/0201.1099	Rindfleisch in ganzen oder halben Tierkörpern	5	Normal: 69.- EFTA, GSP, Chile, China, Kolumbien, Japan, Südkorea, Peru, Serbien, Südafrikanische Zollunion (ohne Lesotho), Ukraine: 60.-	758.-
0201.2091/0201.2099	Rindfleisch, Stücke, nicht ausgebeint	5	Normal: 159.- EFTA & SACU: 103.- GSP, Chile, Kolumbien, Japan, Südkorea, Peru, Serbien, Ukraine: 150.-	1'368.-
0202.1011	Kalbfleisch gefroren in ganzen oder halben Tierkörpern	5	Normal: 94.- China: 84.60 EFTA, GSP, Chile, Kolumbien, Japan, Südkorea, Peru, Serbien, Südafrikanische Zollunion (ohne Lesotho), Ukraine: 85.-	758.-
0202.2011/0202.2019 202.3011/202.3019	Kalbfleisch gefroren, Stücke nicht ausgebeint und ausgebeint	5	Normal: 109.- EFTA & SACU: 71.- GSP, Chile, Kolumbien, Japan, Südkorea, Peru, Serbien, Ukraine: 100	1'233.- Ausgebeint: 2'057.-
0202.3099	Zugeschnittene Rindsbinden, zur Trockenfleisch-Herstellung	5		1'190.-/ 2'057.-
0207.1321/0207.1329	Geflügelfleisch	6	30.-	2'280.-
0203.1191/0203.1199	Schweinefleisch, frisch, gekühlt, gefroren, in ganzen oder halben Tierkörpern	6	Normal: 43.- Efta, GSP, Kolumbien, Chile, Südkorea, Costa Rica, Peru: 30.-, China 34.40.-	347.-
0203.1291/0203.1299	Schweinefleisch, frisch gekühlt od. gefroren, Schinken, Schultern und Stücke davon, nicht ausgebeint	6	Normal: 50.- Efta, GSP, Chile, China, Kolumbien, Costa-Rica, Südkorea, Peru, SACU (ohne Lesotho): 40.-	508.-
0203.1987 0203.1991 0203.1999	Schweinefleisch, frisch gekühlt anderes, anderes/Carrés od. Teile davon	6	Dito	2'304.- 396.-

3 Anhang: Fallstudie verarbeitete Nahrungsmittel

Inhaltsverzeichnis

3.1	<i>Einleitung</i>	154
3.2	<i>Ausgangslage</i>	154
3.2.1	Wirtschaftliche Bedeutung	154
3.2.2	Aussenhandel	155
3.2.3	Wettbewerbsfähigkeit	157
3.3	<i>Grenzschutz und Exportsubventionen</i>	159
3.3.1	Allgemeines zum Grenzschutz.....	159
3.3.2	Allgemeines zu den Exportsubventionen	162
3.3.3	Beispiele	165
3.4	<i>Erwartete Ergebnisse der TTIP für die verarbeiteten Nahrungsmittel</i>	168
3.5	<i>Auswirkungen einer TTIP auf die schweizerische Nahrungsmittelindustrie</i>	171
3.5.1	Rohstoffpreismachteile	171
3.5.2	Marktzugang, Auswirkungen im Export und auf dem Inlandmarkt.....	172
3.6	<i>Einschätzung wichtiger Akteure</i>	174
3.7	<i>Fazit und Ausblick</i>	181
3.8	<i>Literaturverzeichnis</i>	184

3.1 Einleitung

Verarbeitete Nahrungsmittel nehmen in den Regalen des Detailhandels, in der Gastronomie und im Export einen sehr bedeutenden Platz ein. Der BIP-Anteil der Nahrungsmittelverarbeitung ist mehr als doppelt so gross wie derjenige der Landwirtschaft. Die Frage der Auswirkungen einer markanten Agrarmarktöffnung auf den direkt nachgelagerten Verarbeitungssektor ist deshalb relevant und soll in diesem Teil unter die Lupe genommen werden. Insbesondere kommen auch massgebende Akteure der schweizerischen Lebensmitteleindustrie zu Wort und geben ihre Einschätzung zu den Perspektiven für ihren Bereich. Die Vielfalt des Sektors macht es unmöglich, bei allen Fragen alle Subsektoren und Produkte zu berücksichtigen. Gemäss Wunsch der Auftraggeber richtet sich der Fokus der vorliegenden Fallstudie auf die milchhaltigen Verarbeitungserzeugnisse, ohne dabei den Gesamtüberblick zu verlieren.

3.2 Ausgangslage

3.2.1 Wirtschaftliche Bedeutung

Die Lebensmittelverarbeitung ist ein unabdingbares Glied der land- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette. Tabelle 1 zeigt ansatzweise den Beitrag der Landwirtschaft, der Lebensmittelverarbeitung, des Detailhandels und der Gastronomie am schweizerischen BIP.

Tabelle 1: Produktionswert und Bruttowertschöpfung in der Land- und Ernährungswirtschaft 2013
(BFS, 2015)

	Produktionswert		Bruttowertschöpfung (BWS)	
	Mio. CHF	Mio. CHF	Anteil BIP %	Anteil BWS L&E %
Landwirtschaft	11'066	4'369	0.69	12.1
Nahrungsmittel und Tabakerzeugnisse	37'749	11'962	1.88	33.0
<i>Detailhandel total</i>	<i>39'511</i>	<i>24'735</i>	<i>3.90</i>	
Detailhandel Food (52%)	20'546	12'862	2.03	35.5
Gastronomie	14'981	7'042	1.11	19.4
Land- und Ernährungswirtschaft (L&E)	84'342	36'235	5.71	100.0
Schweiz total	1'262'587	634'854	100.00	

Gemäss Zusammenstellung der Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien (fial) für das Jahr 2012 (fial, 2013) beschäftigten die Mitgliedfirmen 37'436 Personen mit einer Bruttolohnsumme von 2.99 Mia. CHF. Ihr Gesamtumsatz belief sich in diesem Jahr auf 17.68 Mia. CHF, wovon 18% im Export erwirtschaftet wurden. Branchen mit einem Exportanteil von 10% und mehr am Gesamtumsatz waren Milchprodukte (15%), Schmelzkäse und Fertigfondue (24%), Dauerbackwaren (27%), Schokolade (47%), Kaffee (64%), Zuckerwaren (69%), sowie Säuglings- und Kleinkindernahrung (79%).

Das Bundesamt für Statistik geht von einem breiteren Kreis von Branchen und Unternehmen aus und zählt für das erste Quartal 2016 74'900 Vollzeitäquivalente im Industriebereich Nahrungsmittel und Tabakerzeugnisse, gegenüber 72'800 im 1. Quartal 2011 und 67'300 im 1. Quartal 2006 (BFS, 2016). Der Sektor weist eine typische KMU-Struktur auf, mit nur etwa 1% der Unternehmen, welche 250 oder

mehr Vollzeitäquivalente beschäftigen (Tabelle 2). Die Arbeitsproduktivität der Nahrungsmittelindustrie ist höher als diejenige der anderen Glieder der Lebensmittelkette; sie erwirtschaftet mit etwa 15% der Beschäftigten ein Drittel der Bruttowertschöpfung (Tabelle 3).

Tabelle 2: Strukturen in der Nahrungsmittelindustrie (BFS, 2014)

	Anzahl Unternehmen mit Vollzeitäquivalenten				Total	
	0-9	10-49	50-249	>249	Unternehmen	Beschäftigte
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	2'198	903	167	39	3'307	84'167
Getränkeherstellung	376	54	14	4	448	6'931

Die Lebensmittelverarbeitung ist ein wenig konjunkturanfälliger Sektor. Die Produktions- und Umsatzindizes lagen 2015 durchschnittlich bei 103.6 und 102.9 (Referenz 2010: 100) und zeigen auch einen leicht positiven Trend bei der Anzahl Beschäftigten (BFS, 2016). Andere Wirtschaftssektoren weisen viel grössere Schwankungen auf.

Tabelle 3: Beschäftigte in der Lebensmittelkette (BFS, 2015)

	2011	2013	2013
	Anzahl	Anzahl	%
Landwirtschaft und Fischerei	158'426	152'747	28.6
Nahrungsmittelindustrie	82'788	84'219	15.8
Grosshandel mit Nahrungsmitteln	32'980	33'615	6.3
Detailhandel mit Nahrungsmitteln	98'269	96'640	18.1
Restaurants, Tea-Rooms, Bars, Kantinen und Caterer	165'593	166'818	31.2
<i>Total</i>	<i>538'056</i>	<i>534'039</i>	<i>100.0</i>

Eine nach Subsektor differenzierte Analyse der wirtschaftlichen Bedeutung der Nahrungsmittelindustrie ist in der ETH-HTW Studie von 2011 zu finden (Bösch, Weber, Aepli, & Werner, 2011).

3.2.2 Aussenhandel

Die Nahrungsmittelindustrie steht mit den Aussenhandelsergebnissen weniger im Schaufenster als bspw. die Uhren- oder die Maschinenindustrie. Sie zeigt jedoch mit der Verdreifachung des Exportumsatzes in den letzten 20 Jahren (Tabelle 4) eine beachtliche Leistung. Im gleichen Zeitraum sind die Schweizer Ausfuhren insgesamt „nur“ um den Faktor 2.2 gewachsen. Der Einfuhrüberhang hat sich stark verringert und die Exporte des gesamten Food Sektors machen heute 83% der Einfuhren aus; 1985 betrug dieses Verhältnis nur 48%.

Tabelle 4: Entwicklung des Schweizer Aussenhandels, gesamthaft und bei Nahrungs- und Genussmitteln (EZV, 2016)

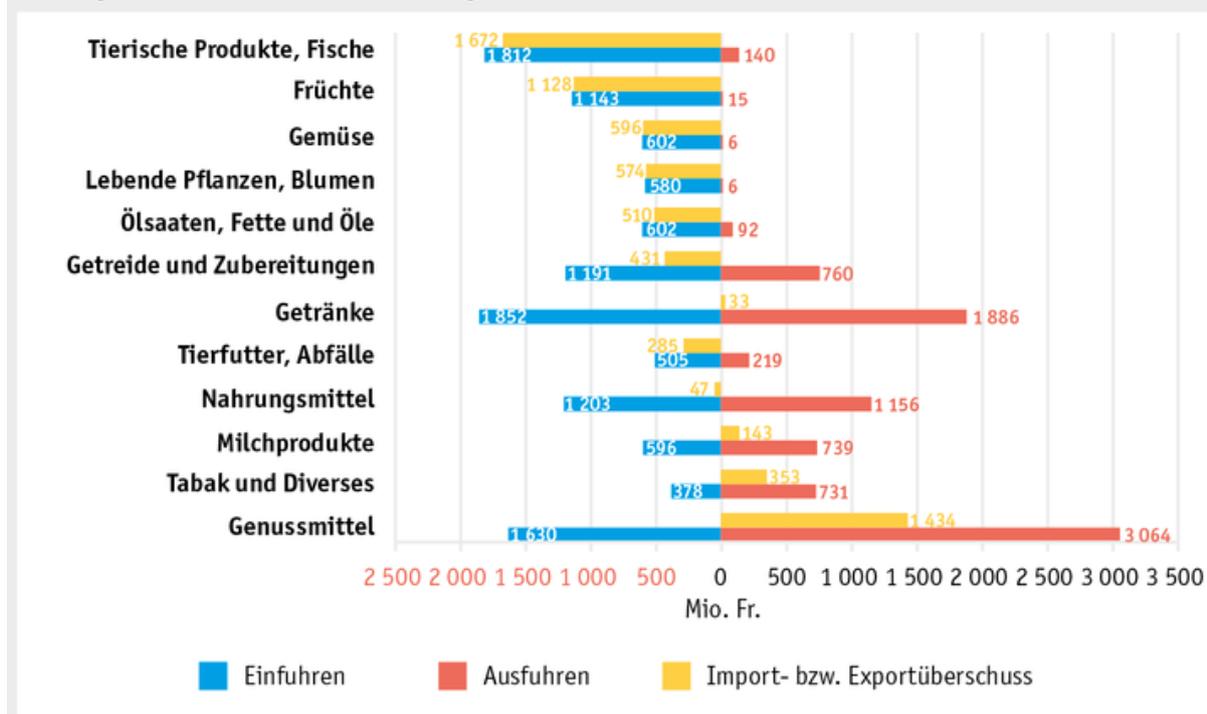
<i>Jahr</i>	Ausfuhr			Einfuhr			Saldo
	Total¹	Nahrungs- u. Genussm.	Anteil	Total¹	Nahrungs- u. Genussm.	Anteil	Nahrungs- u. Genussm.
	<i>Mio. CHF</i>	<i>Mio. CHF</i>	<i>%</i>	<i>Mio. CHF</i>	<i>Mio. CHF</i>	<i>%</i>	<i>Mio. CHF</i>
1995	92'012	2'709	2.9	90'775	5'661	6.2	-2'952
2000	126'549	3'239	2.6	128'615	7'197	5.6	-3'958
2005	156'977	4'033	2.6	149'094	8'000	5.4	-3'967
2010	193'480	7'370	3.8	173'991	9'770	5.6	-2'400
2015	202'919	8'125	4.0	166'392	9'846	5.9	-1'721
Veränderung 2005-2015	+29.2%	+101.5%		+11.6%	+23.1%		-56.6% ²
Veränderung 1995-2015	+120.5%	+199.9%		+83.3%	+73.9%		-41.7% ²

¹ „Konjunkturelles Total“ (ohne Edelmetalle, Edel- und Schmucksteine, Kunstgegenstände und Antiquitäten)

² Ein negatives Vorzeichen für die Veränderung eines negativen Saldos ist ein wirtschaftlich positives Ergebnis aus Schweizer Sicht

Der Sektor ist in der Aussenhandelsorientierung recht heterogen (Abbildung 1). Subsektoren mit deutlich positiver Aussenhandelsbilanz sind Genussmittel, Milchprodukte, Tabak und Getränke. Die Ausfuhr sind aber auch in den Bereichen Zubereitungen auf Getreidebasis, versch. Nahrungsmittel, Tierfutter, tierische Produkte mit Exportumsätzen von mehr als 100 Mio. CHF pro Jahr von grosser Bedeutung. Die ausgeprägte Binnenmarktorientierung bei Früchten und Gemüse, Fleisch und Ackerprodukten ist eine Tatsache, aber auch solche Subsektoren sind aufgrund der technischen Entwicklungen, der Skaleneffekte und der veränderten Konsumgewohnheiten im Wandel. Eine kundengerechte Versorgung der Märkte sowie auf der einen sowie eine auf der anderen Seite eine optimierte Verwertung der Rohstoffe und Auslastung der Anlagen bedingen heute in allen Bereichen eine offene Ausrichtung auf den internationalen Handel. Daher greift die in der Landwirtschaft oft zu hörende Diskussion zu kurz, wonach die Nahrungsmittelindustrie nur dann eine Partnerin ist, wenn sie schweizerische Agrarrohstoffe exportiert. Grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten gehören auch in der Ernährungswirtschaft zum Geschäft und werden weiter an Bedeutung zunehmen; auch die binnenmarktorientierten Sektoren sind auf ein vernünftiges Mass an Internationalisierung angewiesen.

Ein- und Ausfuhren von landwirtschaftlichen Produkten und Verarbeitungserzeugnissen nach Produktkategorie 2014



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

Abbildung 1: Aussenhandel mit landwirtschaftlichen Produkten und Verarbeitungserzeugnissen 2014 (BLW, 2015)

Der zunehmende Verarbeitungsgrad unserer Lebensmittel geht mit der Verstärkung und dem sich verändernden Arbeits- und Lebensstil einher; er generiert viele Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Daher ist es keine Überraschung, dass in den entwickelten Ländern der Aussenhandel mit Verarbeitungserzeugnissen viel schneller wächst als derjenige mit Agrarrohstoffen. Die EU weist bspw. in den Aggareinfuhren einen Anteil von 72% Commodities und Basisprodukten und von nur 44% in den Agrarausfuhren (EU DG Agri, 2015) aus. Ausser Weizen sind alle wichtigsten Wachstumskategorien bei den EU-Ausfuhren Verarbeitungserzeugnisse. Auch die Schweizer Agraraussenhandelsbilanz hat sich in den letzten Jahren hauptsächlich dank dem wachsenden Auslandabsatz von Kaffee, Limonaden, Zigaretten, Zubereitungen für die Ernährung von Kindern, Bonbons, Schokolade und Käse massiv verbessert (BLW, 2015).

3.2.3 Wettbewerbsfähigkeit

Wettbewerbsfähigkeit ist immer ein relatives Konzept, mit Vergleichen zwischen Unternehmungen, zwischen Branchen oder zwischen Ländern in einem bestimmten Sektor. Das internationale Benchmarking ist auch in der Nahrungsmittelindustrie eine gängige Praxis; die Ergebnisse sind aber meistens nur firmen- oder verbandsintern zugänglich. Zur Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie gibt es wenig aktuelle, umfassende Studien. Eine davon wurde von der OECD in Auftrag gegeben (Wijnands, van Berkum, & Verhoog, 2015). Die Wettbewerbsfähigkeit wird von diesen Experten als nachhaltige Fähigkeit definiert, Gewinne zu generieren und Marktanteile sowohl im einheimischen wie im Exportmarkt aufrecht zu erhalten. Gemäss ihrer Analyse wird die Wettbewerbsfä-

higkeit der Schweizer Lebensmittel- und Getränkeindustrie fast ausschliesslich von Subsektoren generiert, welche ihre Rohstoffe importieren oder auf nicht-landwirtschaftliche Rohstoffe (Mineralwasser) basieren. In der Periode 2001–2011 nahm der Umsatz der Kakao- und Schokoladeindustrie mit jährlich 10% fast doppelt so stark zu wie der Durchschnitt der Lebensmittel- und Getränkeindustrie (5.8%). Zusammen mit der Getränkeindustrie macht dieser Subsektor 72% der Exporte der Ernährungswirtschaft aus. Die punkto Wettbewerbsfähigkeit schwächsten Subsektoren sind gemäss dieser Studie die Milch- und Fleischverarbeitung. Die Unternehmungen in diesen Subsektoren beziehen wie die Futtermittelindustrie Rohstoffe zu Preisen, die deutlich über dem EU-Niveau liegen, weisen zudem eine schwache Produktivitätszunahme auf und bleiben arbeitsintensiv.

Die Unterscheidung der OECD-Experten ist begründet. Wenn man den gesamten Lebensmittel- und Getränkesektor betrachtet, nimmt die Schweiz bei fast allen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren eine gute Position im internationalen Vergleich ein. In der Fleischverarbeitung, welche 10% des Sektorumsatzes ausmacht, ist jedoch die aggregierte Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz die schwächste im europäischen Umfeld (untersucht wurden neben der Schweiz Österreich, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, die Niederlande und Grossbritannien). Negativ fallen u.a. die Trends in der Arbeitsproduktivität und bei den Marktanteilen auf. Ähnlich sieht es im weniger gewichtigen Subsektor der Früchte- und Gemüseverarbeitung (1.7%) aus. Umsatz- und Arbeitsproduktivitätszunahmen sind hier deutlich unterdurchschnittlich. Im wichtigen Milchsektor fällt auf, dass die Schweiz unterdurchschnittlich vom globalen Wachstumstrend profitiert und sich ihre Stellung als Nettoexporteurin abschwächt. Etwas heikler sind die Vergleiche nach Betriebsgrösse und Arbeitsproduktivität: Der hohe Anteil an handwerklich erzeugtem Rohmilchkäse drückt wahrscheinlich die entsprechenden Indikatoren für die Schweiz, steht aber zugleich mit der einmaligen Positionierung der Schweizer Milchwirtschaft und ihrem Wertschöpfungspotenzial in engem Zusammenhang.

Zu ähnlichen Schlüssen kommen die Autoren einer ETH-HTW Studie (Bösch, Weber, Aepli, & Werner, 2011). Unter den untersuchten Subsektoren der Nahrungsmittelindustrie zeichnen sie das beste Wettbewerbsfähigkeitsprofil für „sonstige Nahrungsmittel (inkl. Kaffee und Schokolade), Back- und Teigwaren sowie Getränke“, u.a. dank dem Anteil von 63% der Bruttowertschöpfung und 63% der Exporte der Nahrungsmittelbranche, der hohen Produktdifferenzierung und den meistens international konkurrenzfähigen Verarbeitungskosten. Bei der Milchverarbeitung attestieren sie trotz den kleinbetrieblichen Strukturen der gelben Linie, „im Durchschnitt ausreichend für den internationalen Wettbewerb gerüstet zu sein“. In der weissen Linie ist die Ausgangslage schwieriger, zumindest bei den homogenen Produkten (u.a. Butter und Milchpulver). Die Autoren schätzen die Wettbewerbsfähigkeit der Fleischverarbeitung mehrheitlich kritisch ein; der Subsektor ist sehr binnenmarktorientiert, heterogen strukturiert, mit Ausnahme des Trockenfleisches fast ohne Exporterfahrung. Eine internationale Marktöffnung würde nach ihrer Analyse einen grossen Anpassungsdruck auslösen. Das gleiche gilt für andere Sektoren, die aber nur einen kleinen Anteil der Bruttowertschöpfung des Sektors ausmachen, nämlich die Obst- und Gemüseverarbeitung, die Ölwerke und die Getreidemöhlen.

Eine Studie der HTW Chur (El Benni & Hediger, 2014) setzt sich mit der Preistransmission entlang der Wertschöpfungsketten für Milch und Milchprodukte, Rind- und Kalbfleisch sowie Schweinefleisch auseinander. Sie stellt insgesamt in den letzten 10 Jahren – mit Ausnahme des Milchsektors – wachsende

Bruttomargen auf Verarbeitungs- und Verteilungsstufe, dafür sinkende Margen in der Sparte Gastronomie/Ausserhauskonsum fest. Ohne Angabe zur Kostenentwicklung ist jedoch keine Aussage über asymmetrische Margenentwicklungen möglich. Auch die Zeitreihen deuten nicht auf allfällige asymmetrische Preistransmissionen hin. Auf die Frage der Auswirkungen einer Marktöffnung auf die Margen der Landwirtschaft nachgelagerten Industrien können die Autoren nur eine qualitative Antwort geben. Sie vermuten eine zunehmende Differenzierung in Premium-/Hochpreis-Segmenten, welche zu einem Anstieg der Margen der nachgelagerten Industrie und zu einem sinkenden Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung führt. Gleichzeitig können nur in solchen Segmenten dauerhaft höhere Produzentenpreise erzielt werden.

Die wachsenden Bruttomargen der nachgelagerten Sektoren zeigen sich beim Fleisch auch in der besonders hohen Preisspanne bei den Konsumentenpreisen zwischen der Schweiz und den Nachbarländern (BLW, 2015). Hingegen attestiert die Evaluation des Käsefreihandels durch BAKBASEL (2012) dass sich die Konsumentenpreise für Käse trotz steigender Nachfrage moderater als bei anderen Lebensmitteln entwickelt haben und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Käsewirtschaft deutlich gestärkt werden konnte.

All diese Analysen konvergieren in der Feststellung, wonach sich der hohe Agrarschutz und der kleine Schweizer Binnenmarkt insgesamt in einer schwachen Wettbewerbsfähigkeit des ernährungswirtschaftlichen Verarbeitungssektors auswirken. Die übrigen schweizerischen Rahmenbedingungen verhindern nicht per se eine wettbewerbsfähige Lebensmittelherstellung. Dies bestätigen die international erfolgreichen Subsektoren wie Kaffee, Schokolade, Süssgetränke und teilweise die Milchwirtschaft. Für die spätere Diskussion soll auch wiederholt werden, dass Wettbewerbsfähigkeit nicht mit Kostenführerschaft bei undifferenzierten Produkten gleichzusetzen ist. Wettbewerbsfähig sind die Sektoren und die Unternehmungen, welche langfristig Gewinne generieren und Marktanteile aufrechterhalten oder gewinnen können. Dies lässt sich ohne weiteres mit einer Qualitäts- bzw. Premiumstrategie kombinieren.

3.3 Grenzschutz und Exportsubventionen

3.3.1 Allgemeines zum Grenzschutz

Der Grenzschutz für verarbeitete Nahrungsmittel ist komplex und sehr unausgeglichen, dies sowohl beim Vergleich zwischen Produkten bei der Einfuhr in die Schweiz, als zwischen den Exportdestinationen oder im Verhältnis defensiv zu offensiv (Einfuhrschutz gegenüber Exporthemmnis) für ein und dasselbe Produkt.

Bei den Schweizer Einfuhrregelungen gilt im Prinzip eine Trennlinie zwischen drei Produktgruppen entlang der gesetzlichen Grundlagen:

- a. Agrareinfuhrverordnung (AEV, SR 916.01): Landwirtschaftliche Produkte, die auch in der Schweiz erzeugt werden und dazu gehörende schwach verarbeitete Produkte; meistens Zweizollsystem³⁹ mit hohem AKZA und komplexen ZK-Verteilungsbestimmungen; wichtige Ausnahmen:
 - Milchprodukte ausser Milchpulver und Butter: „de facto Einzoll“ (WTO-ZK wird nicht bewirtschaftet);
 - Futtermittel: Schwellenpreissystem;
 - Fette und Öle: Einzoll (bei Ölsaaten mit Fixzoll auf dem Ölanteil und variabler Zoll auf dem Futtermittelteil);
 - Zucker: variabler Einzoll.
- b. Verordnung über die Industrieschutzelemente und die beweglichen Teilbeträge bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.722): Stärker verarbeitete Produkte, welche im Einzollsystem eingeführt werden. Der Zollansatz besteht aus einem fixen Industrieschutzelement und einem beweglichen Teilbetrag (bT), der dem Schutz des darin enthaltenen landwirtschaftlichen Grundstoffes (z.B. Butter, Milchpulver, Weizenmehl) entspricht. Der bT wird aufgrund des Unterschieds zwischen dem inländischen Preis und dem Weltmarktpreis für den Grundstoff und aufgrund des Anteils des Grundstoffes am Verarbeitungserzeugnis gemäss Standardrezeptur berechnet. Beispiele sind Milchmischgetränke oder Kuchenteige.
- c. Zolltarifgesetz ZTG (SR 632.10). Alle übrigen Produkte ohne Bezug zur schweizerischen landwirtschaftlichen Produktion. Darunter fallen zum Beispiel Saft von tropischen Früchten und Gemüsezubereitungen.

Präferenzielle Behandlungen aufgrund von Freihandelsverträgen erschweren die Übersicht zusätzlich. Von eminenter Bedeutung sind dabei das Abkommen Schweiz-EU von 1999 über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen, SR 0.916.026.81), sowie das Protokoll Nr. 2 über bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (Protokoll 2, SR 0.632.401.2) zum bilateralen Freihandelsabkommen Schweiz-EU von 1972. Das Agrarabkommen beinhaltet u.a. den Käsefreihandel, auf den hier nicht spezifisch eingegangen wird, weil Käse Bestand einer weiteren Fallstudie ist.

Das Protokoll 2 regelt die Preisausgleichsmassnahmen im Verkehr zwischen der Schweiz und der EU (Tabelle I) spezifisch und befreit die Ein- und Ausfuhren vom Industrieschutzelement. Es geht grundsätzlich um die Produktgruppe b oben, wobei die beweglichen Teile (bT) aufgrund der Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU anstelle der Unterschiede zu den Weltmarktpreisen berechnet werden. Zusätzlich enthält das Protokoll 2 eine Liste von Freihandelserzeugnissen (Tabelle II), die meisten aus der Produktgruppe c oben (Kaffee, Tee, Mineralwasser, Süssgetränke, gewisse Spirituosen, etc.). Für Zucker in Verarbeitungserzeugnissen wird auf einfuhr- und ausfuhrseitigen Preisausgleichsmassnahmen verzichtet („Doppelnulllösung“). Weil die landwirtschaftlichen Grundprodukte in der EU in der Regel billiger sind als in der Schweiz, führt das Protokoll 2 de facto zu Nullzollausfuhren von Schweizer Produkten in die EU für die gesamte Abdeckung der Tabellen I und II. Es profitieren folglich von zollfreien Ausfuhren in die EU nicht nur die „exotischen“ Produkte wie Kaffee und Tee, sondern auch Scho-

³⁹ Zweizollsystem : Zollkontingent (ZK) unter dem eine beschränkte Menge zu einem tieferen Zoll (Kontingents-zollansatz, KZA) eingeführt werden kann; zusätzliche Mengen sind einem höheren Ausserkontingentszollansatz (AKZA) unterstellt; Einzoll (oder Einzollsystem): keine mengenmässige Einschränkung, Unterstellung unter einen einheitlichen Einfuhrzoll.

kolade, Biskuits, Backwaren, Bonbons, Suppen, Saucen, Teigwaren, Speiseeis und diverse Nahrungsmittelzubereitungen, welche auch schweizerische landwirtschaftliche Rohstoffe enthalten. Der seit Inkrafttreten des neuen Protokolls 2 2005 erleichterte Marktzugang hat eine kräftige Steigerung des Handels mit landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten zwischen der Schweiz und der EU ermöglicht, wobei die Exporte deutlich stärker angestiegen sind als die Importe (EDA, 2015) (siehe auch Kap. 3.2.2 oben).

Wegen der Komplexität der Zolltarife ist es schwierig, den Grenzschutz für verarbeitete Lebensmittel zwischen verschiedenen Ländern aggregiert zu vergleichen. Einzelne Beispiele werden im Abschnitt 3.3.3 unten erläutert. Obwohl sie eine eingeschränkte Aussagekraft aufweisen, ist ein Blick auf die WTO-Tarifprofile (Tabelle 5) nützlich.

Tabelle 5: Durchschnittliche angewandte MFN-Zollansätze der Schweiz, der EU und der USA 2015 nach Produktkategorie (Quelle WTO)

Produktgruppe	Zollkapitel HS ²	Durchschnittliche MFN-Zollansätze, AV oder AVE % ¹		
		Schweiz	EU	USA
Tierische Produkte	01, 02, 1601–02	118.2	17.7	2.2
Milchprodukte	0401–06	148.3	42.1	17.2
Früchte, Gemüse, Pflanzen	07, 08, 1105–06, 2001–08	18.2	10.9	4.7
Kaffee, Tee, Schokolade	0901–03, 18 (ausser 1801), 2101	3.8	6.1	3.3
Getreide u. Zubereitungen (u.a. Teig- u. Backwaren)	0407–10, 1101–04, 19, 2102–06, 2209	23.2	14.9	3.0
Ölsaaten, Öle u. Fette	1201–08, 15, 2304–06, 3823	23.9	6.8	7.3
Zucker und Zuckerwaren	17	12.9	25.2	11.7
Getränke u. Tabak	2009, 2201–08, 24	28.8	20.7	18.6

¹ MFN-Zoll: gilt für alle nicht präferenzielle Importe; AV bzw. AVE: ad valorem Zoll oder ad valorem Äquivalent; Zoll wird in Prozent des Produktwertes bei der Einfuhr bemessen bzw. umgerechnet.

² Zollkapitel gemäss Nomenklatur des Harmonisierten Systems HS. Die Produkte der Nahrungsmittelindustrie (2. Verarbeitungsstufe) sind i.d.R. in den Kapiteln 16–24 eingereiht.

Um die Zahlen aus Tabelle 5 zu interpretieren, gilt es zu berücksichtigen, dass sie nicht gewichtete Mittelwerte aller Positionen auf Basis der MFN angewandten Zollansätze (ohne präferenzielle Zölle) darstellen. In einigen Produktgruppen gibt es sowohl Rohstoffe wie Verarbeitungserzeugnisse der ersten und der zweiten Stufe. Die deutlich geringere Zollbelastung für Einfuhren in die EU als in die Schweiz bei den Gruppen mit den typischen Agrarrohstoffen Fleisch, Milch und Ackerprodukte, und nochmals deutlich tiefer für Einfuhren in die USA, wurde schon an anderen Stellen dieser Studie kommentiert. Bei den Gruppen mit mehrheitlich oder ausschliesslich Verarbeitungsprodukten sind – mit Ausnahme der Öle und Fette – die Unterschiede viel kleiner. Das bedeutet, dass die Schweiz tendenziell einen ähnlichen Marktzugang wie die EU und die USA für solche Produkte gewährt; spiegelbildlich würde eine Zollbefreiung der Einfuhren in die USA, wie sie die EU im Rahmen der TTIP anstrebt, auch für Schweizer Lebensmittelproduzenten spürbare Vorteile bringen.

Auf allgemeinem Niveau sind noch folgende Bemerkungen anzufügen: Die unebene Schweizer Tarifstruktur für verarbeitete Lebensmittel schafft Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Exposition zum internationalen Wettbewerb – sowohl zwischen verschiedenen Produktgruppen wie zwischen verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette. Die Unterschiede zwischen Produktgruppen sind Ursache wirtschaftlicher Ineffizienzen. Die erste Verarbeitungsstufe genießt im Gegensatz zur zweiten Stufe i.d.R. einen komfortablen Industrieschutz. Dieser Industrieschutz entspricht nicht der schweizerischen Ordnungspolitik und trägt zu den Wettbewerbsnachteilen der nachgelagerten Stufen (zweite Verarbeitungsstufe, Detailhandel, Gastronomie) und zu hohen Konsumentenpreisen bei. Diese Situation macht auch die erste Verarbeitungsstufe bei späteren Agrarmarktöffnungen anfällig.

3.3.2 Allgemeines zu den Exportsubventionen

Aktuell gewährt die Schweiz der Lebensmitteleindustrie noch Exportsubventionen unter dem sogenannten „Schoggigesetz“, dem Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.11.72)⁴⁰. Das System läuft gemäss verbindlichem Entscheid der WTO-Ministerkonferenz von Dezember 2015 spätestens Ende 2020 aus. Weil die Schweizer Grundstoffe aufgrund des Schutzes der Landwirtschaft deutlich teurer sind als in den Exportmärkten, entsteht der verarbeitenden Nahrungsmittelindustrie ein Wettbewerbsnachteil in der Beschaffung. Das Schoggigesetz zielt im Rahmen der verfügbaren Mittel auf eine Kompensation der Preisunterschiede der in Verarbeitungserzeugnissen exportierten Grundstoffe ab. Konzeptuell und rechnerisch handelt es sich dabei um das symmetrische Element zu den oben erläuterten beweglichen Teilbeiträgen beim Einfuhrschutz.

2015 wurden Ausfuhrbeiträge um gesamthaft 95.6 Mio. CHF ausbezahlt, 79.1 Mio. CHF (82.8%) für Milchgrundstoffe und 16.5 Mio. CHF für Getreidegrundstoffe (17.2%). Im Budget 2016 hatte der Bundesrat 67.9 Mio. für diese Subventionen eingestellt, das Parlament hat den Betrag auf 94.6 Mio. CHF aufgestockt. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die anfangs 2016 gültigen Ansätze. Insgesamt werden mit Stützung durch das Schoggigesetz etwa 250 Mio. kg Milch exportiert, welche 7% der gesamten verarbeiteten Milchmenge entsprechen. Beim Weizen geht es um ca. 45'000 t oder 10% der Inlandproduktion. Zwei Faktoren begrenzen die Höhe der Ausfuhrbeiträge. Das Protokoll 2 CH-EU listet einerseits maximal anrechenbare Grundstoffpreisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU auf. Weil die Budgetmittel für die gesamte Menge der angemeldeten Exporte i.d.R. nicht genügen, werden andererseits die Ansätze mittels eines linearen Kürzungsfaktors, der periodisch angepasst wird, reduziert. Es gibt dann branchenintern mittels eines Fonds (Getreide) oder „vertikal ausgehandelt“ (Milch) eine Ergänzung zu den Bundesbeiträgen. „Vertikal ausgehandelt“ steht für eine Kombination von Abzügen bei den Produzenten und Preisnachlässen seitens der Verarbeiter der ersten Stufe. Ein Verbot von Ausfuhrbeiträgen bei Produkten, für welche der Partner Zollkonzessionen gewährt, ist in vielen neueren Freihandelsabkommen verankert (u.a. mit Kanada, Japan, Peru/Kolumbien, Zentralamerika, SACU, Bosnien und Herzegowina).

⁴⁰ mit Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die Ausfuhrbeiträge für Erzeugnisse aus Landwirtschaftsprodukten (Ausfuhrbeitragsverordnung, SR 632.111.723) und in der Verordnung des EFD über die Ausfuhrbeitragsansätze für landwirtschaftliche Grundstoffe (SR 632.11.723.1).

Tabelle 6: Massgebende Differenzen der Grundstoffpreise als Grundlage für die Bemessung der Ausfuhrbeiträge nach Schoggigesetz, gültig Februar bis Juni 2016, CHF / 100 kg (Quelle EZV)

Referenzpreise CH - EU						
<i>Grundstoff</i>	<i>CH-Preis</i>	<i>EU-Preis</i>	<i>Preisunter- schied CH-EU</i>	<i>Kürzungs- faktor in %</i>	<i>Max. Diffe- renz gemäss Protokoll 2</i>	<i>Massgebende Dif- ferenz f. Ausfuhr- beiträge in die EU</i>
Weichweizenmehl	94.00	39.34	54.65	25	48.15	41.00
Vollmilchpulver	611.50	247.29	364.20	25	255.55	255.55
Magermilchpulver	415.45	186.37	229.10	25	79.30	79.30
Butter	1'049.65	321.03	728.60	25	665.70	546.45
Referenzpreise CH - Weltmarkt (WM)						
<i>Grundstoff</i>	<i>CH-Preis</i>	<i>WM-Preis</i>	<i>Preisunter- schied CH- WM</i>	<i>Kürzungs- faktor in %</i>	<i>Massgebende Dif- ferenz f. Ausfuhr- beiträge in Drittlan- der</i>	
Weichweizenmehl	94.00	42.14	51.85	25	38.90	
Vollmilchpulver	611.50	234.33	377.15	25	282.85	
Magermilchpulver	415.45	191.13	224.30	25	168.25	
Butter	1'049.65	306.96	742.70	25	557.05	

Die Forderung der Nahrungsmittelindustrie nach kompetitiven landwirtschaftlichen Grundstoffpreisen ist legitim, wenn sie sich weiter im Export behaupten und dadurch auch die hiesigen Konsumentinnen und Konsumenten indirekt von entsprechenden Effizienzgewinnen profitieren lassen will. Die befragten Akteure (siehe Kap. 3.6 unten) sehen selbst die Schoggigesetzsubventionen als notwendiges Übel bis zu einer echten Agrarmarktöffnung. Ökonomisch und agrarpolitisch sind solche Exportsubventionen aber mit deutlichen Nachteilen behaftet. Erstens richten sich die Produzenten (in diesem Fall insbesondere die Molkereizentralen und Mühlen) auf staatlich garantierte Preise anstatt auf die Marktsignale aus, was zu Ineffizienzen und unerwünschter Rentenbildung führt. Dieses Risiko wird im engen Schweizer Markt mit oft oligopolistischen Strukturen auf der ersten Verarbeitungsstufe verstärkt. Zweitens werden die Rückerstattungen nach Schoggigesetz agrarpolitisch begründet, aber an die Erzeuger der exportierten Verarbeitungsprodukte ausgerichtet und aufgrund der Grundstoffpreisdifferenzen (Milchpulver, Butter, Mehl und nicht Milch und Weizen) bemessen. Sie subventionieren folglich zu einem beträchtlichen Teil die Milchpulver-, Butter- und Mehlerzeuger und nur ein Teil der Gelder erreicht die Milch- und Getreideproduzenten.

Diese Effekte sind aus der ökonomischen Theorie gut bekannt, und im Fall der Ausfuhrbeiträge nach Schoggigesetz auch problemlos belegbar. Es fällt jedem Beobachter auf, dass die ermittelten (auf der Webseite der Eidg. Zollverwaltung zugänglichen) Referenzpreise der Grundstoffe über die Jahre hinaus sehr stabil sind, obwohl die Rohstoffpreise und insbesondere der Preis für Molkereimilch deutlich zurückgegangen sind. Paradebeispiel in dieser Hinsicht ist der Referenzpreis für Butter. Dies steht selbstverständlich mit dem prohibitiven Einfuhrzoll für Butter von CHF 1'642 / 100 kg im Zusammenhang. Tabelle 7 zeigt die Entwicklung der Referenzpreise während den letzten fünf Jahren. Die Abkopplung der massgebenden Grundstoffpreise von der Preisentwicklung bei den Rohstoffen ist ein eindeutiges Zeichen dafür, dass die Subventionsgelder nur partiell bis zu den Bauern fliessen.

Tabelle 7: Entwicklung der Milch- und Rahmpreise sowie der Referenzpreise für Milchpulver und Butter (Quellen: EZV und BLW)

	Einheit <i>Quelle</i>	2011	2016 (Januar–April)	Rückgang 2011–2016
Molkereimilch	CHF / 100 kg <i>Marktbeobachtung BLW</i>	60.67	54.88	9.5%
Rahm	Index (2005 = 100) <i>Übernahmepreis der Butterzentralen, Marktbeobachtung BLW</i>	97.26	89.35	8.1%
Referenzpreise Schoggigesetz				
Vollmilchpulver	CHF / 100 kg <i>EZV</i>	618.–	601.–	2.7%
Magermilchpulver	CHF / 100 kg <i>EZV</i>	428.–	406.–	5.1%
Butter	CHF / 100 kg <i>EZV</i>	1'069.–	1'043.–	2.4%

Ein ähnliches Bild ergibt sich aus einer einfachen Auswertung. Die im April 2016 gültigen Ansätze bei den Milchgrundstoffen (Tabelle 6) entsprechen einem Beitrag von 37.5 CHF / 100 kg Milch (zu 4.0% Fett und 3.2% Eiweiss). Der durchschnittliche von den Molkereien ausbezahlte Produzentenpreis war im gleichen Monat 30 CHF / 100 kg Milch in der EU (LTO-Preis) und 56 CHF für A-Milch in der Schweiz (BLW Marktbeobachtung). Die Differenz zwischen den Produzentenpreisen betrug also 26 CHF / 100 kg. Wenn die Schoggigesetzsubventionen voll der Aufrechterhaltung eines hohen Produzentenpreises dienten, hätte der Schweizer Preis bei 67 bis 68 CHF / 100 kg liegen müssen.

Eine weitere Illustration der mit den Exportsubventionen einhergehenden Ineffizienzen liefert ein Vergleich der Verarbeitungsmargen für Milchpulver und Butter zwischen der Schweiz und der EU (Tabelle 8). Es geht dabei nicht um aus betriebswirtschaftlichen Daten errechnete Margen, sondern um eine Schätzung aus offiziell gemeldeten Preisen unter Berücksichtigung der Unterschiede beim Milchfett- und Milchproteingehalt und bei der Bewertung der Inhaltsstoffe. Bei den Grundstoffen wurden die Referenzpreise, welche für die Bemessung der Rückerstattungen nach Schoggigesetz gelten, herangezogen. Für die Rohstoffe wurde die Annahme getroffen, dass es sich ausschliesslich um A-Milch zu einem mittleren Preis zwischen Richtpreis der BOM und vom BLW beobachteten A-Preis (60.5 CHF/100 kg) geht. Ein Diskussionspunkt ist stets die in der Schweiz und in der EU unterschiedlichen Fett- und Eiweissbewertung der Milch. Deshalb werden für die Schweiz zwei Varianten verglichen. Die schweizerischen Verarbeitungsmargen sind absolut und relativ ein Mehrfaches derjenigen in der EU und verstärken die bereits hohe Rohstoffpreisdifferenz nochmals (Preisrelation CH:EU von 1.9 zu 1 bei der A-Milch bis 3.3 zu 1 bei Butter).

Tabelle 8: Preisverhältnisse und kalkulatorische Verarbeitungsmargen für Milchpulver und Butter

(eigene Berechnung aufgrund der Daten von BLW, EZV und AMI, 1. Quartal 2016)

Produkt	Preisverhältnis CH-EU	Schweiz			EU
Molkereimilch <i>CH: A-Milch</i>	1.9 : 1				
Verarbeitungsmargen im Verhältnis zu Rohstoffkosten					
Grundstoffe <i>Referenzpreise EZV</i>		bei F:P ¹ 1:1	bei F:P ¹ 1:2	bei F:P ¹ 1:2	
Vollmilchpulver	2.5 : 1	45%	41%	17%	
Magermilchpulver	2.2 : 1	45%	6%	0%	
Butter	3.3 : 1	53%	119%	29%	

¹ F:P = Relative Bewertung der Fett- u. Proteinkomponenten im Produzentenpreis

Auch die Ausgestaltung der Ausfuhrbeiträge trägt zu unausgeglichenen Wettbewerbsbedingungen bei. Je nach Einreihung in den Zolltarif, geben Verarbeitungsprodukte Anspruch auf Rückerstattung des Rohstoffpreisnachteils oder eben nicht. Zudem begünstigen die hohen Referenzpreise für Butter die milchfetthaltigen Verarbeitungserzeugnisse gegenüber den milchfettarmen Produkten. Diese Unausgeglichenheit kann am besten anhand einiger Beispiele illustriert werden.

3.3.3 Beispiele

Von den Auftraggebern der Studie haben die Autoren detaillierte, vertrauliche Angaben über einige Musterprodukte mit bedeutendem Milchanteil in der Zusammensetzung erhalten. Es werden zu diesen konkreten Beispielen einige Berechnungen aggregiert dargestellt, welche die Wirkung des Grenzschatzes und der Ausfuhrbeiträge illustrieren und weiter als Grundlage für Überlegungen zu Marktöffnungsauswirkungen dienen werden. Weil nicht für jedes Produkt alle relevanten Einzelheiten für die zolltarifäre Einreihung oder die Bemessung der Ausfuhrbeiträge vorlagen, bzw. auch wegen der komplexen Produktrezepturen mit zahlreichen verschiedenen Milchbestandteilen, musste teilweise mit Annäherungen gerechnet werden. In Tabelle 9 werden der Grenzschatz und in Tabelle 10 die Exportsubventionen dargestellt. Mit der EU gibt es aufgrund der bilateralen Abkommen spezifische Bestimmungen; die USA sind ein Drittland und es gilt beidseitig das MFN-Regime; die Angaben über den Schweizer Zollschatz und die Schweizer Ausfuhrbeiträge für die USA in den Tabellen 9 und 10 gelten für andere Drittländer auch.

Tabelle 9: Zollschutz für ausgewählte Verarbeitungsprodukte in der Schweiz, der EU und den USA (Mai 2016) (Quelle: Firmendaten, EZV, Taric, USITC)

Produkt	Grundstoff	Einfuhrzölle					
		CH		EU	USA		
	Import	aus EU	aus USA (MFN)	aus CH	aus CH (MFN)	aus CH (MFN)	im WTO-ZK
	je 100 kg	CHF	CHF	EUR	USD	CHF	%
Hüttenkäse	Vollmilch	0.00	289.00	0.00	150.90	147.88	
Kaffee-Milchmischgetränk	Entrahmte Milch	0.00	2.00	0.00	23.50 + 14.9%	78.31	17.5%
Rahm-Joghurt mit Früchten	Vollmilch + Rahm	26.95	63.85	0.00	103.50 + 17%	169.53	20%
Joghurt-Drink Mocca	Entrahmte Milch	26.95	63.85	0.00	103.50 + 17%	156.34	20%
Rahmglace	Rahm	97.65	97.65	0.00	50.20 + 17%	136.92	20%
Milchschokolade	Kondensmilch	60.45	101.30	0.00	52.80 + 4.3%	111.77	

Tabelle 10: Schweizer Ausfuhrbeiträge und Milchpreissegment für ausgewählte Verarbeitungsprodukte (Mai 2016) (Quelle: Firmendaten, EZV, BOM)

Produkt	CH-Ausfuhrbeiträge		Preissegment gemäss BOM-Reglement	
	EU	USA	CH	Export
für Ausfuhren in	CHF /100 kg ¹	CHF /100 kg ¹		
Hüttenkäse	0.00	0.00	A	B
Kaffee-Milchmischgetränk	13.80	13.40	B	A
Rahm-Joghurt mit Früchten	0.00	0.00	A	B
Joghurt-Drink Mocca	0.00	0.00	A	B
Rahmglace	103.40	106.00	A	A
Milchschokolade	43.65	48.25	A	A

¹ je 100 kg Verarbeitungserzeugnis

Die ausgewählten Produkte zeigen die Vielfalt der Situationen:

- **Hüttenkäse** ist zolltechnisch als Käse eingereiht, steht folglich im Freihandel mit der EU. Je nach Fettgehalt gibt er Anspruch auf die Zulage für verkäste Milch oder nicht (im vorliegenden Beispiel auf Vollmilchbasis ja; auf entrahmter Basis nicht). Ausfuhrbeiträge gemäss Schoggigesetz werden in keinem Fall gewährt. Hüttenkäse ist also in der Schweiz dem EU-Wettbewerb ausgesetzt, hat einen freien Marktzugang in die EU und ist von Importen aus Drittländern stark geschützt. Ausfuhren in die USA sind wegen des hohen US-Einfuhrzolles kaum möglich.
- **Milchmischgetränke** sind gemäss Protokoll 2 für ausfuhr-, jedoch nicht für einfuhrseitige Preisausgleichsmassnahmen im Verkehr mit der EU berechtigt. Sie stehen folglich auf dem Schweizer Markt in Konkurrenz mit EU-Produkten, geniessen zugleich einen zollfreien Zugang in die EU mit Schweizer Ausfuhrbeiträgen.

- **Joghurt** in allen Variationen (auch ein Luxus Rahm-Joghurt mit Früchten und ein Joghurt-Drink „light“) ist gegenüber EU-Konkurrenzprodukten moderat geschützt; als Vertreter der Tabelle I vom Protokoll 2 steht Joghurt theoretisch unter Agrar- und keinem Industrieschutz. Die effektive aktuelle Schutzwirkung hängt von der Milchpreisdifferenz zur EU ab. Der Einfuhrschutz aus Drittländern ist gut doppelt so hoch wie derjenige aus der EU. Für Ausfuhren von Joghurt in die EU gibt es einerseits ein kleines zollfreies bilaterales Kontingent für alle Sorten (zusammen mit Rahm), Zollfreiheit aufgrund des Protokolls 2 Tabelle I für aromatisierten und fruchtehaltigen Joghurt, andererseits einen moderaten AKZA für Naturjoghurt. Ausfuhrbeiträge werden wegen der zolltarifären Einreihung für keine Sorte gewährt.
- **Speiseeis oder Glace** ist ein Produkt des Protokolls 2 mit einfuhr- und ausfuhrseitigen Preisausgleichsmassnahmen. Das aufgezeigte Beispiel eines Rahmeises ist dank einem hohen Milchfettanteil gut und zwischen EU und Drittländern gleich hoch geschützt. Auch die Ausfuhrbeiträge sind hoch.
- **Schokolade** gehört auch zur Tabelle I des Protokolls 2. Gegenüber der EU ist der Rohstoffschutz auf die Milchbestandteile begrenzt. Der Einfuhrschutz gegenüber Drittländern (davon USA) ist höher, weil er auch den Zuckeranteil abdeckt. Zucker in Verarbeitungserzeugnissen ist im Verkehr mit der EU der Doppelnulllösung unterstellt.

Für Exporte in die EU profitieren alle hier untersuchten Produkte von der Zollfreiheit als Folge des Agrarabkommens oder des Protokolls 2. Hingegen treffen Ausfuhren in die USA auf hohe tarifäre Hemmnisse. Als Kontrast zum allgemeinen tiefen Agrarschutzniveau werden in den USA für Frischprodukte wie Joghurt und Speiseeis Einfuhrzölle erhoben, die sogar höher sind als die Schweizer MFN-Zölle in dieser Kategorie.

Die Segmentierung beim Produzentenpreis für Milch kompensiert im Inland die grenzschutzbedingten Wettbewerbsverzerrungen und beim Export die ungleiche Behandlung mit oder ohne Ausfuhrbeiträge teilweise. Aus diesem Grund wird das zugehörige Segment in Tabelle 10 aufgeführt. B-Milch wird etwa 15 CHF / 100 kg tiefer als A-Milch beschafft und ist gemäss BOM-Reglement (Branchenorganisation Milch BOM, 2016), unter den hier untersuchten Beispielen, für die Erzeugung von Hüttenkäse und Milchlischgetränke für den Inlandmarkt, sowie für exportbestimmten Hüttenkäse und Joghurt vorgesehen.

In Tabelle 11 werden der Zollschutz und die Ausfuhrbeiträge in Relation zum Produktwert und zum Milchinhalt gesetzt. Dies einerseits, um die Vielfalt der Situationen und die ungleich langen Spiesse zwischen den Produkten aus einem anderen Blickwinkel zu zeigen, und andererseits eine Grundlage für die Diskussion der Auswirkungen einer breiten Marktöffnung weiter unten zu stellen. Beim Produktwert handelt es sich um „ab Werk“ Angaben der Verarbeitungsfirmen, welche weder mit dem Zollwert noch mit Detailhandelspreisen gleich zu setzen sind.

Tabelle 11: Zollschatz und Ausfuhrbeiträge (AB) relativ zum Produktwert und zum Gehalt an Milchinhaltsstoffen für ausgewählte Verarbeitungsprodukte (Mai 2016)

(Firmendaten und Berechnungen aus Tabelle 9)

Produkt Import	CH-Zoll aus EU	CH-Zoll aus USA	EU-Zoll aus CH	US-Zoll aus CH	CH-AB für EU	CH-AB für USA
Relativer Einfuhrzoll bzw. relative Stützung durch AB (in % des Produktwertes ab Werk)						
Hüttenkäse	0.0	63.5	0.0	32.5	0.0	0.0
Kaffee-Milchmischgetränk	0.0	0.5	0.0	21.1	3.7	3.6
Rahm-Joghurt mit Früchten	6.8	16.0	0.0	42.4	0.0	0.0
Joghurt-Drink Mocca	8.3	19.8	0.0	48.4	0.0	0.0
Rahmglace	18.9	18.9	0.0	26.5	20.0	20.5
Milchschokolade	4.3	7.3	0.0	8.0	3.1	3.5
Einfuhrzoll bzw. Stützung durch AB je 100 kg Milchäquivalent¹ (CHF)						
Hüttenkäse	0.0	131.7	0.00	67.4	0.0	0.0
Kaffee-Milchmischgetränk	0.0	3.1	0.00	120.7	21.3	20.7
Rahm-Joghurt mit Früchten	16.7	39.6	0.00	105.2	0.0	0.0
Joghurt-Drink Mocca	20.4	48.4	0.00	118.5	0.0	0.0
Rahmglace	38.0	38.0	0.00	53.3	40.1	41.3
Milchschokolade	50.2	84.1	0.00	92.8	36.3	40.1

¹ 100 kg Milchäquivalente entsprechen 7.2 kg Milchfett und/oder -protein. Die Umrechnung in Milchäquivalente ermöglicht es, Milchinhaltsstoffe mit unterschiedlichem Verhältnis in eine „standardisierte“ Milch mit 4% Fett und 3.2% Eiweiss umzurechnen.

Bei den Ausfuhrbeiträgen mag es auf den ersten Blick überraschen, dass sie pro 100 kg Milchäquivalent je nach Verarbeitungserzeugnis unterschiedlich ausfallen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sie an den Grundstoffen und nicht am Rohstoff Milch bemessen werden und – vereinfacht ausgedrückt – Butter gegenüber Magermilchpulver stark bevorzugt wird (siehe Kap. 3.3.2 oben). Andererseits gelten für flüssige Produkte auf Basis von Frischmilch gegenüber anderen Verarbeitungsprodukten um etwa ein Drittel reduzierte Ansätze.

3.4 Erwartete Ergebnisse der TTIP für die verarbeiteten Nahrungsmittel

Die Verhandlungen für eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP haben im **tarifären Bereich** einen möglichst vollständigen Abbau der Zölle und der Kontingente als Ziel. Ausnahmen für sensible Agrarprodukte, welche mit Kontingenten geregelt werden, und differenzierte Übergangsfristen schliessen aber beide Verhandlungspartner nicht aus. Folgende Elemente dürfen für das Endresultat im Bereich der verarbeiteten Produkte massgebend sein:

- Vereinfacht dargestellt kann man von einer etwas höheren Wettbewerbsfähigkeit der USA bei den Rohstoffen und Commodities ausgehen, währenddessen die besondere Stärke der EU bei den verarbeiteten Lebensmitteln, dem Wein und den Spirituosen liegt. Es sind dies auch die Branchen mit den stärksten offensiven Exportinteressen seitens der EU.
- Im sektoriellen Vergleich sind die Unterschiede bei Ackerprodukten eher gering; die EU ist bei den Milchprodukten, insbesondere beim Käse, aber auch in der Qualität und Vielfalt der weiteren Produkte gegenüber den USA im Vorteil; die US-amerikanische Fleischproduktion, insbesondere das Rindfleisch, ist kostenmässig günstiger als diejenige der EU.
- Das Zollniveau ist in den USA deutlich tiefer als in der EU, stellt jedoch in den offensiven Interessenbereichen der EU (u.a. Milch und Getränke) eine spürbare Hürde dar.

- In Handelsabkommen werden bei Bedarf noch Kontingentslösungen für Rohstoffe und schwach verarbeitete Agrarprodukte (Zollkapitel 1 bis 15), jedoch in der Regel nicht für stark verarbeitete Erzeugnisse (Kapitel 16–24) vereinbart.
- Die Ergebnisse im nichttarifären Bereich werden die Konzessionsbereitschaft beider Parteien beim Zollabbau mit beeinflussen.

Aus diesen Elementen lässt sich eine Perspektive ableiten, die einen vollständigen Freihandel für verarbeitete Produkte der Zollkapitel 16 bis 24 vorsieht. Im Milchbereich geht es zum Schutz der US-Interessen in Richtung einer Kontingentslösung für Käse und langer Übergangsfristen für Butter und Milchpulver. Die EU wird prioritär ihren Fleischmarkt mit Kontingenten schützen wollen.

Im **nichttarifären Bereich** wurden die wichtigsten strittigen Punkte wie GVO, Hormonfleisch und Schlachtkörperdesinfizierung an anderen Stellen dieser Studie ausführlich behandelt; sie sind relevanter für schwach verarbeitete Produkte als für die Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie. Daraus folgt nicht, dass nichttarifäre Handelshemmnisse für den Handel mit verarbeiteten Produkten bedeutungslos wären. Bureau et al. (2014) haben die Wirkung nichttarifärer Massnahmen in ad valorem Äquivalente umgerechnet (Tabelle 12), was den Vergleich der nichttarifären Hemmnisse mit Zöllen ermöglicht. Es fällt auf, dass diese Werte hoch sind und auch die USA bei vielen Produkten über dem OECD-Mittelwert liegen. Es ist dies eine Spezifität des Agrarsektors mit lebensmittelrechtlichem, aber auch agrarpolitischem Hintergrund. Zum Vergleich liegen die ad valorem Äquivalente für nicht tarifäre Massnahmen im Industriebereich zwischen 2.7 und 26.3% im OECD-Mittel (ebd.).

Tabelle 12: Schätzung der Wirkung nichttarifärer Handelshemmnisse als ad valorem Äquivalente (in %) (Quelle: Bureau et al. 2014)

Sektor	USA	EU	OECD-Mittel
Milchprodukte	68.1	97.2	54.5
Fleisch	94.5	102.7	59.2
Fleischhaltige Erzeugnisse	75.7	81.8	45.7
Getreide	62.6	89.5	50.8
Weitere pflanzliche Produkte	13.3	13.4	8.8
Zucker	21.1	32.5	17.6
Früchte und Gemüse	78.7	77.0	44.3
Pflanzliche Öle und Fette	40.5	57.4	34.1
Ölsaaten	13.3	19.9	11.7
Andere verarbeitete Nahrungsmittel	53.4	59.4	34.7
Getränke und Tabak	18.3	25.0	14.4

Eine weitere Illustration der Tragweite der nichttarifären Hindernisse liefert die Liste der Beanstandungen vor den SPS- und TBT-Komitees⁴¹ der WTO zwischen 1995 und 2011 (OMC, 2012). Gegen die EU wurden in dieser Periode 62 SPS-Beanstandungen eingereicht, davon 26 durch die USA; im TBT-Komitee wurden 63 Beanstandungen gegen die EU behandelt, davon 30 von den USA eingereicht oder

⁴¹ SPS : sanitäre und phytosanitäre Massnahmen ; TBT : technische Handelshemmnisse

unterstützt. Gegen die USA wurden 35 Beanstandungen im SPS-Bereich und 35 im TBT-Bereich eingereicht, davon 14 bzw. 13 von der EU eingeleitet oder unterstützt. An Konfliktstoff fehlt es also im nichttarifären Bereich nicht!

Für den Handel mit Verarbeitungserzeugnissen bieten die Verhandlungen im gesundheitlich-lebensmittelrechtlichen Bereich folglich ein grosses Potenzial an konkreten Erleichterungen:

- Ausdehnung der Bereiche mit gegenseitiger Anerkennung, dadurch Reduktion der zweifachen Zertifizierungen und der einzelbetrieblichen Exportzulassungen;
- Vereinfachung bzw. Vereinheitlichung der (verbleibenden) einzelbetrieblichen Anerkennungen;
- Engere Zusammenarbeit zur Lösung auftretender Probleme;
- Gegenseitige Konsultation und erhöhte Konvergenz bei Weiterentwicklung der Bestimmungen.

Das Ausmass des Ergebnisses ist noch schwer abzuschätzen, und die Vorteile dürften sich v.a. mittel- und langfristig dank der engeren Kooperation der Lebensmittelbehörden bemerkbar machen. Damit sollen Kostensenkungen bei den Kontrollen, Zertifizierungen und Exportformalitäten sowie insgesamt eine bessere Vorhersehbarkeit der Entscheide und der Weiterentwicklung der Normen ermöglicht werden. Konkret erhoffen sich die EU-Exporteure u.a. weniger administrative Schikanen bei Milchprodukten, für welche die Firmen heute die Anerkennung der einzelnen US-Bundesstaaten beantragen müssen, Erleichterungen bei den US-Inspektionen von Schlacht- und Fleischverarbeitungsbetrieben in der EU, sowie einen Abbau der diskriminierenden internen Handelsbestimmungen für Wein, Spirituosen und Olivenöl. Für lebensmittelrechtliche Normen sind in den USA auf Bundesebene allein nicht weniger als 15 verschiedene Agenturen involviert, was zu einer unübersichtlichen Komplexität und zu hohen Kosten führt.

Verschiedene **Studien über die Auswirkungen der TTIP** heben innerhalb des Agrarsektors die eminente Bedeutung der verarbeiteten Produkte für beide Partner hervor. So war 2012 der Wert der EU-Exporte in die USA bereits im Verhältnis 3.7 zu 1 zwischen verarbeiteten Produkten (Zollkapitel 19 bis 26) und Basisprodukten (Zollkapitel 1 bis 14), mit weiter steigender Tendenz (Bureau, et al., 2014). In umgekehrter Richtung (bei den US-Exporten in die EU) war dieses Verhältnis 1.25 zu 1. In der gleichen Studie werden die zusätzlichen, durch die TTIP ermöglichten EU-Exporte in die USA auf 13 Mia. USD veranschlagt, wovon zwei Drittel auf nur drei Subsektoren entfallen sollen: 3.5 Mia. USD bei weiteren Nahrungsmittelzubereitungen, 2.8 bei Getränken und Tabak und 2.4 bei Milchprodukten. Bei letzteren würde das Exportwachstum viel mehr von der Aufhebung nichttarifärer Handelshemmnisse und einem besseren Schutz der Ursprungsbezeichnungen als vom Zollabbau abhängen. In einer Studie im Auftrag des USDA (Beckman, Arita, Mitchell, & Burfisher, 2015) wird für Exportpotenziale der USA in die EU als Folge der TTIP folgende Reihenfolge (nach zusätzlichem Exportwert) prognostiziert: Rindfleisch, weitere verarbeitete Lebensmittel, Getreidezubereitungen, Früchte- und Gemüsezubereitungen, Schweinefleisch, Getränke und Tabak; also auch einen hohen Anteil an Produkten der Nahrungsmittelindustrie.

3.5 Auswirkungen einer TTIP auf die schweizerische Nahrungsmittelindustrie

In diesem Kapitel werden erwartete Auswirkungen einer TTIP auf die schweizerische Nahrungsmittelindustrie anhand der Analyse der Ausgangssituation und der Verhandlungsziele und -perspektiven (Kap. 3.3 und 3.4 oben) sowie mit Bezug auf die CAPRI-Simulationen im Hauptteil der Studie erörtert. Zur Vereinfachung der Diskussion werden in der Regel für die Schweiz nur die Szenarien „Abseitsstehen“ und „Andocken“ dargestellt, ohne auf die einzelnen Optionen des Andockens einzugehen. Wenn deutliche Unterschiede zwischen einem TTIP-Beitritt der Schweiz und einem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den USA zu erwarten sind, werden sie jedoch beschrieben.

3.5.1 Rohstoffpreisnachteile

CAPRI zeigt bei den für die Nahrungsmittelindustrie massgebenden Rohstoffen (insbesondere Milch und Getreide):

- Beim Abseitsstehen (Status quo) wenig Preisbewegungen, sowohl in der Schweiz wie in der EU und in den USA;
- Beim Andocken (trilaterale TTIP) eine starke Annäherung der Schweizer Produzentenpreise an diejenigen der EU, aber keine vollkommene Angleichung. Die aktuellen Unterschiede werden zumindest halbiert. Der Preis geht für Butter deutlich stärker zurück als für Magermilchpulver.

Dieses Ergebnis kann mit Modelleigenschaften, Aggregation innerhalb der Produktgruppen und Konsumentenpräferenzen erklärt werden. Bei einem vollständigen Zollabbau werden jedoch für industrielle Grundstoffe, die relativ homogen und gut transportierbar sind, nur sehr geringe Preisunterschiede erwartet. Dies ist beispielsweise auch die Annahme von Bösch, Weber, Aepli und Weber (2011) bei einem Freihandel mit der EU, oder die aktuell beobachtete Wirkung der Doppelnulllösung beim Zucker.

Ein **Andocken an die TTIP** würde das Problem der Rohstoffpreisnachteile für die zweite Verarbeitungsstufe dauerhaft lösen, und zwar nicht nur beim Export, sondern auch für den Inlandmarkt. „Nur“ ein Freihandelsabkommen mit den USA hingegen nicht. Die Getreidepreise würden sich zwar gemäss CAPRI-Modellergebnissen etwa ähnlich wie bei einer trilateralen TTIP verhalten; auf die Milchpreise hätte ein bilaterales Abkommen mit den USA aber wenig Einfluss. Faktisch würde eine Annäherung an die USA der Industrie auch nicht die gleiche Sicherheit wie die freie Beschaffung in einem gesamteuropäischen Freihandelsraum gewähren.

Eine wichtige Frage für die Nahrungsmittelindustrie liegt darin, ob das **Abseitsstehen von einer TTIP** betreffend Rohstoffpreisnachteilen einem wirtschaftlichen Status quo gleich käme. Es bestehen grosse Zweifel, seit dem es definitiv feststeht, dass die Exportsubventionen, und somit die auf dem Schoggigesetz beruhende Kompensation der Rohstoffpreisnachteile zu Gunsten der exportierenden Lebensmittelindustrie spätestens 2020 verschwinden werden. Der Bundesrat (Schweizerischer Bundesrat, 2016) stellt zwar eine Ersatzlösung ab 2018 in Aussicht. Sie soll aus einer Kombination von zusätzlicher Stützung der Milch- und Getreidepreise bei den Produzenten und einer Vereinfachung des aktiven Veredelungsverkehrs bestehen. Ohne diese Lösung hier inhaltlich zu diskutieren, darf vermutet werden, dass sie für die Industrie weniger Sicherheit als die Exportsubventionen und folglich tendenziell höhere Kosten verursachen wird. Was nach Aufhebung der Ausfuhrbeiträge gemäss Schoggigesetz passiert, ist selbstverständlich auch ohne TTIP oder weitere Marktöffnungen relevant, und sogar für

einzelne Produktlinien und Einzelfirmen existenziell. Zur Illustration genügt das Beispiel der Rahmglace (Tabellen 9 bis 11), welche ohne kompetitive Rohstoffbeschaffung bestimmt nicht mehr in der Schweiz hergestellt werden könnte.

Anhand der im Abschnitt 3.3 dargestellten Beispiele wird die Bedeutung des Rohstoffpreishandicaps leicht verständlich. Diese Produkte setzten sich zu 51% (Milchschokolade und Rahmglace) bis über 99% (Hüttenkäse) aus Milchbestandteilen zusammen. Bei einem Angleichen an EU-Preise, welche für Rohmilch im CAPRI-Referenzszenario rund ein Drittel und für Butter zwei Drittel tiefer als die Schweizer Preise liegen, wären je nach Verarbeitungserzeugnis Kosteneinsparungen von 17 bis 35% auf den Rohstoffen zu realisieren. Dies käme im Export bei aktuell mit Ausfuhrbeiträgen gestützten Produkten einem Nullsummenspiel gleich, würde aber die Wettbewerbsverzerrungen zwischen Produktlinien aufheben und Exportmöglichkeiten für heute nicht gestützte Produkte wie Hüttenkäse und Joghurt eröffnen. Auch für die Verteidigung der Marktanteile im Inland wäre die Verminderung oder Aufhebung des Rohstoffpreishandicaps wichtig, insbesondere bei Produkten mit aktuell tiefem Einfuhrschutz (Tabelle 9 und 11).

3.5.2 Marktzugang, Auswirkungen im Export und auf dem Inlandmarkt

Gemäss CAPRI-Ergebnissen würde das **Andocken an die TTIP** im Milchbereich den Handel mit Frischprodukten besonders stimulieren. Dies ist aufgrund der aktuellen Grenzschutzsituation nachvollziehbar, bei der der Käse im Freihandel mit der EU gehandelt wird und die Produkte der weissen Linie in der Schweiz, aber auch in der EU und in den USA mit relativ hohen Zöllen geschützt sind. Importe und Exporte würden zunehmen, insgesamt mit einer für die Schweiz positiven Bilanz. Es ist dabei wegen des Distanzschutzes mit einem stärkeren Potenzial in der EU als in den USA zu rechnen.

CAPRI deckt die Produkte der zweiten Verarbeitungsstufe (wie Milchlischgetränke, Schokolade oder Speiseeis aus unseren Beispielen) nicht ab. Weil es sich um Segmente handelt, in denen die Schweizer Nahrungsmittelindustrie besonders wettbewerbsfähig ist und mit starken Marken auftritt, darf bestimmt auch von einer überwiegend positiven Exportstimulierung ausgegangen werden, mit entsprechendem Zusatzpotenzial für die schweizerische Milchproduktion.

Beim **Abseitsstehen** würden der Schweizer Nahrungsmittelindustrie im US-Absatzmarkt deutliche Nachteile erwachsen, indem die EU-Produkte zollfrei eingeführt und die Schweizer Produkte weiterhin mit einem hohen Zoll (8 bis 48% des Produktwertes ab Werk in den Beispielen gemäss Tabelle 11) belastet würden. Diese Diskriminierung würde nicht nur virtuelle Exporte von Frischprodukten, sondern auch traditionelle Exportschlager wie Schokolade treffen, für welche die nordamerikanischen Märkte sehr wichtig sind. Gemäss Statistiken des Verbandes Schweizerischer Schokoladenfabrikanten (Chocosuisse, 2015) gehen insgesamt 63% aller schweizerischen Schokoladenprodukte in den Export. Dieser Anteil steigt von Jahr zu Jahr an. Viert- und fünftwichtigste Exportdestinationen sind dabei Kanada und die USA.

Auf dem EU-Markt gibt es dank dem Protokoll 2 bereits einen zollfreien Zugang für viele schweizerische Verarbeitungsprodukte. Die kompetitive Rohstoffbeschaffung würde jedoch die Exporte zusätzlich fördern. Die Zollfreiheit würde zusätzliche Möglichkeiten in den Kanälen eröffnen, welche die EU

noch stützt (Naturjoghurt, Butter, Milchpulver, etc.). Unter den entsprechenden Zollpositionen werden nicht nur „Commodities“ gehandelt, sondern auch Spezialitäten, z.B. Proteinkonzentrate aus Ultrafiltration, bei denen die innovative Schweiz einen Vorsprung genießt. Parallel würde sich aber der Konkurrenzdruck auf dem Schweizer Markt stark erhöhen und Strukturanpassungen nicht nur auf Produktionsstufe, sondern auch bei den Verarbeitern der ersten Stufe hervorrufen.

Auswirkungen von Marktzugangsverbesserungen aufgrund **nichttarifärer Massnahmen** sind deutlich schwieriger abzuschätzen, obwohl deren Kostenfolgen schwerer als die Zölle wiegen. Erstens muss bei einem erfolgreichen TTIP-Abschluss mit schrittweisen Annäherungen zwischen der EU und den USA und entsprechenden Erleichterungen für EU-Exporteure gerechnet werden (im Gegensatz zur Aufhebung der Zölle zu einem klar festgelegten Zeitpunkt). Zweitens sind die Auswirkungen nicht nur vom Abkommen, sondern auch von der rechtlichen Verankerung und vom Vollzug im Importland abhängig. Gelten vereinfachte Normen auch im Inland und folglich für alle Importe, profitieren die Schweizer Exporteure auch davon (Spillover-Effekte). Wenn die Vereinfachungen hingegen ausschliesslich mittels gegenseitiger Anerkennung im Abkommen verankert sind, dann profitieren nur die unterzeichnenden Parteien davon. Drittländer werden dann mit höheren Handelskosten belastet und riskieren eine Handelsstromumlenkung zu Gunsten der EU. Für die Schweiz gilt es zudem, die Situation auch aus dem Blickwinkel der aktuell weitgehenden, aber unvollständigen, im Agrarabkommen verankerten Harmonisierung der SPS- und TBT-Bestimmungen mit der EU, sowie unter Berücksichtigung der einseitigen Anwendung des Cassis de Dijon-Prinzips zu beurteilen. Senti (2015) führt eine interessante allgemeine Diskussion zu diesen Fragen.

Obwohl das letzte Wort in diesem Bereich noch nicht gesprochen ist, darf vereinfachend und etwas plakativ geschlossen werden, dass für die Reduktion der nichttarifären Handelshemmnisse im sanitär/lebensmittelrechtlichen Bereich der Idealfall aus einer Konsolidierung und dynamischen Aktualisierung der bilateralen Abkommen mit der EU, kombiniert mit einem Andocken an die TTIP bestehen würde. So würden die Schweizer Lebensmittelexporteure von einem hindernisfreien Zugang zum EU-Markt und einem im Ausmass der TTIP-Bestimmungen verbesserten Zugang zum US-Markt profitieren. Ein deutlich weniger vorteilhaftes Szenario wäre in dieser Hinsicht ein separates Freihandelsabkommen mit den USA, verbunden mit dem Risiko einer schrittweisen Erosion der Harmonisierung mit der EU.

3.6 Einschätzung wichtiger Akteure

Mittels strukturierter Interviews wurde die Einschätzung wichtiger Firmen und Organisationen zu folgenden Themen abgefragt:

Unter aktueller aussenwirtschaftlicher Situation:

- Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich;
- Massgebende Marktentwicklungen;
- Exporthindernisse;
- Erwartungen an die Politik und Branchenvorkehrungen im Hinblick auf die Abschaffung der Exportrückerstattungen;
- Erwartungen an die Politik im Kontext des starken Frankens.

Betr. Abschluss eines transatlantischen Partnerschaftsabkommens (TTIP) :

- Wahrscheinlichkeit einer TTIP und erwartete Ergebnisse;
- Auswirkungen auf den Export- und Inlandmärkten;
- Bevorzugte Strategien der Schweiz (ausenwirtschaftliche Optionen, Rahmenbedingungen, private Vorkehrungen).

Betr. verhandelte Abkommen wie TTP und CETA

- Konkrete Folgen dieser Abkommen für die Unternehmen und die Branche.

Interviews wurden mit Vertretern folgender Firmen und Organisationen durchgeführt:

- Cremo SA, Paul-Albert Nobs und Michel Pellaux;
- Emmi AG, Markus Willimann;
- fial und Chocosuisse, Urs Furrer;
- Hochdorf Gruppe, Werner Schweizer und Kilian Greter;
- Migros Wirtschaftspolitik, Jürg Maurer, mit Inputs von BINA, Chocolat Frey, ELSA und Jowa;
- Nestlé Schweiz, Daniel Imhof;
- Kambly AG, Oscar Kambly;
- Schweiz. Bauernverband, Francis Egger;
- Swissmill, Romeo Sciaranetti.

Es fand zum Thema Exporthindernisse und Erschliessung neuer Märkte auch ein Gespräch mit Experten des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV statt. Exportperspektiven auf den US-Markt wurden zudem mit den Länderexperten von Swiss Global Enterprise besprochen. Alle Gespräche haben im Februar und März 2016 stattgefunden.

Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich

Der Hauptkostenanteil geht in der Food-Industrie auf die Rohstoffe zurück: Etwa von 30% bspw. beim Baby-Food bis auf 80% bei Milchproteinkonzentraten. Das hohe Preisniveau der Schweizer Agrarrohstoffe und der Produkte der ersten Verarbeitungsstufe wird einhellig als Hauptnachteil im internationalen Wettbewerb genannt. EU-Preise für Milch, Milchpulver, Butter, Weizen, Mehl und pflanzliche Fette liegen aktuell meistens bei 50% der Schweizer Preise, teilweise sogar noch tiefer. Die Preisdifferenzen haben sich in den letzten Monaten im Zuge der Situation auf dem europäischen Milchmarkt und der

Aufwertung des Frankens akzentuiert. Die auf 2017 in Kraft tretenden Swissness-Vorgaben würden gemäss vielen Gesprächspartnern die Ausgangslage bei den Rohstoffen nochmals erschweren.

Die Frankenstärke wirkt sich auf allen Stufen stark aus und wird von allen Interviewpartnern als zweiter Hauptnachteil des Schweizer Standortes eingestuft.

Der Einfluss des höheren Schweizer Lohnniveaus wird unterschiedlich beurteilt. Die Betroffenheit hängt vom Automatisierungsgrad der Produktion ab. Personalkosten machen nur ganz wenige Prozente der Herstellkosten von Milchpulver oder UHT-Milch aus, sind hingegen gewichtiger bspw. in der Biskuitherstellung. Der effektive Lohnkostenunterschied je produktiver Stunde ist geringer als auf den Nominallohn bezogen. Auch kompensieren die Qualifikation und die Flexibilität der Angestellten die höheren Schweizer Löhne zum Teil. Bei den Investitionsgütern ist, abhängig von der Firmengrösse und der Spezialisierung, eine Beschaffung zu EU-Preisen möglich. In gewissen Fällen gibt es höhere Preise, weil die Hersteller vom zahlungsfähigen Schweizer Markt profitieren oder ein „Swiss Finish“ gefordert wird.

Verarbeitung in der Schweiz wird von vielen auch in Zukunft als tragfähig eingeschätzt, insbesondere wenn folgende Faktoren eingerechnet werden: Innovation, starke Marken, hoher Automatisierungsgrad und Flexibilität der Mitarbeiter. Die meisten Betriebe haben ein breiteres Produktportfolio als ihre ausländischen Mitbewerber und nutzen weniger Skaleneffekte. Dies wirkt kostentreibend, eröffnet jedoch auch Chancen, flexibel auf die Bedürfnisse der Kunden reagieren zu können. Als Standortvorteile werden auch die Qualität und Sicherheit der Versorgung mit Rohstoffen, die enge Verbindung mit der Forschung und die günstige Kreditbeschaffung erwähnt. Umweltschonende Produktionsweisen der Landwirtschaft und hoher Tierwohlstandard werden insbesondere von den Milchverarbeitern als positiver Faktor genannt. Das Qualitätsimage der Schweiz („Swissness“) wird kontrovers diskutiert. In der EU würde allzu rasch die Verbindung zwischen Schweiz und teuer gemacht, hingegen sei auf den asiatischen Märkten das Schweizer Kreuz ein hoch geschätztes Symbol für Qualität, Natürlichkeit und Sicherheit.

Die Balance zwischen Standortvor- und Nachteilen sieht für jede Firma etwas anders aus. Für einzelne Unternehmungen sind die Hindernisse jedoch zu gross und das Produktivitätssteigerungspotenzial, das die Währungsentwicklung erfordere (langfristig 2–3% pro Jahr) ausgeschöpft. Eine Expansion (oder auch nur das Beibehalten der Umsätze) auf Auslandsmärkten geht deshalb über die Auslagerung der Produktion ins Ausland.

Der Vertreter des Bauernverbandes stellt das Problem des Rohstoffpreishandicaps in Abrede oder sieht es zumindest auf einen kleinen Anteil von stark exportorientierten Betrieben eingeschränkt. Er zitiert Beispiele von Produkten, die auch mit kostenlosen Rohstoffen aus Schweizer Herstellung teurer als die EU-Konkurrenz bleiben würden (Brot, Schweinskotelett, UHT-Milch). Stossend seien die Verarbeitungs- und Handelsmargen, die proportional immer gleich hoch blieben.

Aktuelle Marktentwicklungen

Insgesamt dominieren momentan die negativen Faktoren und die pessimistischen Zukunftseinschätzungen. Im Inland spielen die flau Konsumstimmung, die Sättigung des Marktes, der starke Franken verbunden mit Importdruck und Einkaufstourismus, negative Entwicklungen im Tourismus und in der Gastronomie eine Rolle. Je nach Segment wird der uneinheitliche Grenzschatz als zunehmend problematisch erachtet, u.a. wenn Halbfabrikaten und Tiefkühlprodukte deutlich schlechter geschützt sind als die Rohstoffe. Dies gilt bspw. bei Brotwaren und Teiglingen im Vergleich zu Weizen und Mehl. Die Akzentuierung der Rohstoffpreisdifferenzen drückt sich auch in einem schwächeren importseitigen Schutz im Rahmen des Schoggigesetzes aus – die vertraglichen Plafonds liegen z.T. tiefer als die für einen symmetrischen Schutz notwendigen Zölle. Davon betroffen sind u.a. die Schokolade und einzelne Milchprodukte⁴². Die Konzentration und die teuren Strukturen im Schweizer Detailhandel werden teilweise auch als Problem dargestellt. Lichtblicke gibt es bei Innovationen und starken Markenkonzepten.

Der EU-Markt ist auch gesättigt und die Konjunktur in verschiedenen Mitgliedsstaaten deutlich schwieriger als in der Schweiz. Deshalb herrsche ein wilder Preiskampf und die Aussichten für die Schweizer Exporte seien kurz- und mittelfristig – auch wegen des starken Frankens – eher trübe. Die Verteidigung der bisherigen Marktanteile darf als Erfolg bezeichnet werden. Zweifel werden an der Profitabilität der Verarbeitung unter EU-Verhältnissen angebracht. Insbesondere österreichische Genossenschaftsmolkereien erwirtschaften seit Jahren keine Margen aus der Geschäftstätigkeit und überleben dank Querfinanzierung durch ihre Mitglieder.

Exporte in die USA sind nur bei einzelnen Gesprächspartnern ein aktuell konkretes Thema. Das Potenzial für traditionellen Schweizer Käse sei noch sehr gross, jedoch von den Kontingentsbestimmungen stark gebremst. Die Experten von Swiss Global Enterprise schätzen den US-Lebensmittelmarkt als hungrig nach Spezialitäten und natürlichen Produkten mit erkennbarer Herkunft ein. Das Schweizer (und auch das europäische) Image sei sehr positiv und Potenzial bestehe in verschiedensten, bis jetzt nicht bearbeiteten Segmenten. Hauptschwierigkeit sei die komplexe Distributionsstruktur und die hohen Eintrittskosten; ohne persönlichen Einsatz und innovative Marketingansätze gäbe es in den USA keine dauerhaft erfolgreiche Marktpräsenz.

Positive Perspektiven orten verschiedene Gesprächspartner in den asiatischen Märkten, teilweise auch im mittleren Osten und in Russland, meistens in Nischen, weil die EU-Konkurrenz auch dort stark präsent sei. Baby Food ist überall ein grosses Thema, aber auch andere Milchprodukte. Die Markterschliessung sei überall teuer und wechselnde konjunkturelle und politisch-administrative Rahmenbedingungen erfordern von den Exporteuren viel Flexibilität und Agilität.

⁴² Die maximalen Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU gelten gemäss Protokoll 2 sowohl für die Berechnung der Ausfuhrbeiträge als für die Bemessung der beweglichen Teile bei den Einfuhrzöllen. Momentan sind die festgestellten Preisdifferenzen bei den vier wichtigsten Grundstoffen höher als die maximalen Preisdifferenzen des Protokolls 2 (Tabelle 6) und daher liegen, zumindest theoretisch, die Zölle unter dem agrarpolitisch angestrebten Niveau. Dieses Argument kann man mit dem im Schoggigesetz mitenthaltenen Industrieschutz abschwächen. Dass die Konkurrenz aus der EU spürbarer wird, wenn die effektiven Preisunterschiede für Agrargrundstoffe die gemäss Protokoll 2 maximal zulässigen Differenzen überschreiten, stimmt jedoch in jedem Fall.

Exporthindernisse

Für Exporte in die EU gelten grundsätzlich einfache und zuverlässige Regeln. Die Firmen erwähnen jedoch punktuelle administrative Schwierigkeiten (Ursprungszeugnisse, Wechsel in der Tarifeinreihung) in einzelnen Mitgliedstaaten sowie die neue Bestimmung über die Angabe des EU-Inverkehrbringers.

In Bezug auf die USA wird die unbefriedigende Situation mit den Käsekontingenten mehrmals genannt (siehe Fallstudie Käse). Die Zulassung für andere Milchprodukte und insbesondere für Kindernahrungsmittel sei sehr aufwändig. Es handle sich jedoch um eine Anfangsinvestition, in der Routine funktioniere es anschliessend meistens problemlos. Andere Gesprächspartner bezeichnen die Praxis der Food and Drug Administration (FDA) als Willkür. Die Bio-Anerkennung sei trotz diplomatischen Bemühungen der Schweiz ausser Reichweite für Schweizer Exporteure, was wegen der stark wachsenden und kaufkräftigen Nachfrage für Bio-Produkte in den USA besonders schade sei.

In den anderen Märkten herrschen meistens hohe nichttarifäre Hürden und folglich hohe Eintrittskosten. Die Unberechenbarkeit wegen wechselnden Bestimmungen und unübersichtlichen Zuständigkeiten sei in einzelnen Ländern ein grosses Problem. Wegen bürokratischen Schwierigkeiten werde bspw. das Potenzial des bilateralen Abkommens mit China noch nicht ausgenutzt und viele Exporte erfolgten noch nicht unter dem präferenziellen Regime. Man begrüsse die Unterstützung der Verwaltung, diese Probleme zu lösen. Die administrative Komplexität für Exporte ausserhalb Europa übersteige meistens die Möglichkeiten der KMU. Das Know-how sei aber als Dienstleistung von anderen Firmen verfügbar.

Erwartungen an die Politik und Branchenvorkehrungen im Hinblick auf die Abschaffung der Exportrückerstattungen

Alle Gesprächspartner bekennen sich zur Notwendigkeit einer Ersatzmassnahme für das Schoggigesetz. Weil der entsprechende politische Prozess im Gang ist und die brancheninternen Diskussionen weit fortgeschritten sind, kommen punkto Ausgestaltung der Massnahme keine nennenswerten Unterschiede zum Ausdruck. Die inzwischen publizierten Absichten des Bundesrates dürften in die von der Branche gewünschte Richtung gehen (Schweizerischer Bundesrat, 2016). Die Forderung nach freiem aktivem Veredelungsverkehr wird auch – mit Ausnahme des Bauernverbandes – von den meisten Gesprächspartnern unterstrichen. Ein Couponsystem bei der Ausfuhr schweizerischer Rohstoffe wird von vielen als notwendige Voraussetzung angesehen.

Es gibt vereinzelt Fragen zur Zuverlässigkeit und Stabilität der brancheninternen Umverteilungen sowie zu allfälligen wettbewerbsrechtlichen Vorbehalten. Betreffend längerfristige Strategie gibt es eine Bandbreite von Meinungen. Die einen sehen die Ersatzmassnahme als notwendiges, befristetes Übel bis zu einer echten Agrarmarktöffnung; die anderen, meistens Vertreter der ersten Verarbeitungsstufe, sehen sie gar als Vorläuferin eines zukünftigen Stützungsmodelles für die Schweizer Landwirtschaft.

Zuversicht herrscht in der Regel, dass die Branche das neue System umsetzen kann. Die Unterstützung der Verwaltung, insbesondere der Zollverwaltung, sei dazu aber unbedingt erforderlich. Andere Vorkehrungen als die Umsetzung der Ersatzlösung auf Basis von Steuergeldern sind zum Zeitpunkt der Gespräche kein Thema gewesen.

Erwartungen an die Politik im Kontext des starken Frankens

Die Erwartungen können unter drei Untertiteln zusammengefasst werden: Allgemeine Rahmenbedingungen, Zugang zu den Märkten und Kommunikation.

Zu den Rahmenbedingungen gehört der viel beschworene Abbau der Regulierungsdichte und der Bürokratie. Die Gesprächspartner warten auf Fakten und nicht auf zusätzliche Versprechen, bspw. im Lebensmittelrecht, bei den Swissness-Bestimmungen und bei der Mehrwertsteuer. Der allfällige Verlust der Vorteile der Personenfreizügigkeit ist eine häufig ausgesprochene Befürchtung. Eine höhere Belastung der Arbeit sollte in der Schweiz unbedingt vermieden werden. Als Ausweg werden eine Lastenumverteilung in Richtung Mehrwertsteuer gemäss deutschem Modell und eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten vorgeschlagen. Die traditionellen Stärken im Bereich Bildung und Forschung sollen weiter gepflegt werden.

Die Verbesserung des Marktzuganges ins Ausland wird von den meisten Gesprächspartnern als wichtige Daueraufgabe der Politik erwähnt. Der Freihandel mit der EU wäre für die einen der beste Motor zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit; andere sehen die Priorität bei der Weiterentwicklung der Freihandelsabkommen mit entfernten Handelspartnern.

Allgemein wird eine klare politische Kommunikation auf zwei Ebenen vermisst: Ein Bekenntnis zum Schweizer Produktionsstandort, auch für Nahrungsmittel, und klare Perspektiven für weitere Marktöffnungen und eine darauf angepasste Agrarpolitik. Die permanenten Unsicherheiten seien für das Investitionsklima nicht förderlich.

Einzelne Gesprächsteilnehmer erwähnen jedoch, dass der starke Franken nicht nur Nachteile bringe – er sei mit ein Grund für die Fitness der Schweizer Unternehmen.

Wahrscheinlichkeit einer TTIP und erwartete Ergebnisse

Mit Ausnahme des SBV-Vertreterers, der das Vorhaben als beinahe gescheitert betrachtet, und einer abwartenden Haltung bei einem Firmenvertreter, schätzen alle Gesprächsteilnehmer einen Abschluss der TTIP-Verhandlungen als wahrscheinlich bis sehr wahrscheinlich ein. Im Allgemeinen wird aber kein schneller Abschluss erwartet; das Dossier werde den zukünftigen US-Präsidenten beschäftigen. Wenn die 28 (bis dann voraussichtlich 27) Mitgliedstaaten der EU das Abkommen einzeln ratifizieren müssen, wird es eine harte Probe sein. Auch wenn die TTIP nicht zustande käme, müsse sich die Schweiz auf zusätzliche Marktöffnungen vorbereiten. Dies ist eine breit abgestützte Meinung.

Die Erwartungen der Gesprächspartner an den Inhalt des Abkommens gehen für den tarifären Teil in Richtung eines weitgehenden Freihandels mit einigen Ausnahmen (mit den in der Studie bereits diskutierten Kontingentslösungen für Fleisch auf EU-Seite und Käse und weitere Milchprodukte auf US-

Seite). Lange Übergangsfristen in Analogie zum TPP sind auch ein Thema, bspw. beim Milchpulver. Dass die protektionistischen Interessen Japans und Kanadas im TPP und im CETA berücksichtigt wurden, wurde von den Vertretern des SBV und der Molkereien betont. Für stärker verarbeitete Produkte liegt die einhellige Erwartung bei einer totalen Zollabschaffung.

Im Bereich der umstrittenen Produktionsverfahren (GVO, Wachstumshormone und weitere Leistungsförderer, etc.) und des Schutzes der Ursprungsbezeichnungen wird keine epochale Annäherung zwischen den USA und der EU erwartet. Hingegen rechnen die Gesprächspartner mit konkreten Erleichterungen zu Gunsten der EU-Exporteure dank erweiterten gegenseitigen Anerkennungen im sanitären Bereich und vereinfachten administrativen Verfahren.

Auswirkungen einer TTIP auf den Export- und Inlandmärkten

Welche Auswirkungen hätte eine TTIP ohne Veränderungen der aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf Schweizer Seite? Das Thema wird von den meisten Interviewpartnern summarisch behandelt, weil sie es als unwahrscheinliches Szenario anschauen. Es wird mit einer Benachteiligung gegenüber den EU-Exporteuren auf dem US-Markt gerechnet (insbesondere beim Käse aber auch in anderen Bereichen), mit leicht wachsenden Preisunterschieden zwischen der EU und der Schweiz und entsprechenden Folgen beim Einkaufstourismus und Importdruck. Auch wird ein autonomer Anpassungsbedarf bei den administrativen Verfahren und den Zertifizierungen erwartet, weil neue Standards mit Wirkung ausserhalb der neuen Freihandelszone gesetzt würden. Insgesamt wird mit einer Akzentuierung der aktuellen Probleme gerechnet. Einige Firmen weisen als mögliche Reaktion auf zusätzliche Produktionsverlagerung in die EU hin.

Die meisten Gesprächspartner sind der Meinung, dass ein passives Verhalten beim Zustandekommen der TTIP keine realistische Option für die Schweiz darstellen würde. Die Nachteile für die Exportindustrie und wahrscheinlich auch für den Dienstleistungssektor wären massiv und die indirekten Folgen eines Abseitsstehens kaum abschätzbar. Das Andocken (und auch das nur vereinzelt erwähnte separate Freihandelsabkommen EFTA-USA oder Schweiz-USA) würde dann eine breite Agrarmarkttöffnung erfordern.

Für den SBV-Vertreter ist diese Diskussion verfrüht. Interne Berechnungen des SBV mit einem statischen Modell würden bei einem TTIP-Beitritt einen Verlust von 40% beim Sektoreinkommen der schweizerischen Landwirtschaft aufzeigen. Der SBV sei nicht grundsätzlich gegen Freihandelsabkommen, akzeptiere aber für die Landwirtschaft nur Konzessionen innerhalb der WTO-Kontingente und keine Aufweichung bei Themen wie GVO-Einsatz und Deklaration der Produktionsverfahren auf Importprodukten. Der SBV-Vertreter bezeichnet eine TTIP mit Ausnahme der Landwirtschaft als durchaus valable Option. Insgesamt bekennt er sich zu einer Strategie, die das Aufrechterhalten der Produzentenpreise gegenüber der Verteidigung der Marktanteile bevorzugt.

Bevorzugte Strategie der Schweiz bei einem TTIP-Abschluss

Für die anderen Gesprächspartner wurde diese Frage bei der Auseinandersetzung mit den Auswirkungen bereits beantwortet. Aus gesamtwirtschaftlichem Interesse sei für die Schweiz eine direkte oder indirekte Integration in die transatlantische Freihandelszone nicht nur ein Wunsch sondern ein Muss. Die Mehrheit geht davon aus, dass eine Freihandelsverhandlung mit den USA sehr zeitaufwändig und mit Risiken behaftet sein dürfte. Sie rechnet mit einer Beitrittsklausel im TTIP-Abkommen und schätzt das direkte Andocken als die insgesamt beste Option, obwohl die Schweiz wenig Spielraum in den Verhandlungen hätte.

Die konkreten Auswirkungen der Beteiligung an einer TTIP werden unterschiedlich beurteilt. Bereits international aufgestellte Firmen sehen dabei selbstverständlich vorwiegend Vorteile und Chancen. Allerdings gehen auch die Vertreter der binnenmarktorientierten Subsektoren davon aus, dass die Branche diese Herausforderung wird meistern können. Die Ideen, wie man sich in einer solchen Perspektive positionieren kann, sind vielfältig. Es geht auf verschiedenen Wegen immer darum, glaubwürdige Mehrwertkonzepte zu erarbeiten und umzusetzen, ohne die auf allen Stufen nötige Effizienzsteigerung zu vergessen. Die Milchverarbeiter sind bezüglich globaler Nachfrageentwicklung für Milch und Milchprodukte positiv eingestellt und überzeugt, dass die Schweiz an dieser Entwicklung teilhaben wird.

Erwartungen an die Politik

Betr. Rahmenbedingungen geht es entlang der gleichen Linien wie bei den Erwartungen infolge des starken Frankens (siehe oben). Insgesamt wird das Einhalten von liberalen wirtschaftspolitischen Grundsätzen bevorzugt und die Forderung nach Begleitmassnahmen für die Industrie (z.B. Investitionshilfen wie in der EU) nur von wenigen Akteuren gestellt; andere positionieren sich klar dagegen.

Die Notwendigkeit, für den Fall einer breiten Marktöffnung die Agrarpolitik umzuorientieren, wird fast einhellig unterstrichen. Man ist sich insofern einig, dass die Landwirtschaft befähigt werden soll, Rohstoffe kompetitiv zu produzieren und gleichzeitig ihre Qualitätsvorteile aufrechtzuerhalten oder sogar noch auszubauen. Was dies inhaltlich konkret heisst, darüber gibt es noch sehr unterschiedliche Vorstellungen und kaum fertige Konzepte. Aber eine tiefgreifende Umverteilung der Direktzahlungen ist dabei kein Tabu. Befristete Begleitmassnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft, die innerhalb der Wertschöpfungskette den schwierigsten Anpassungsprozess durchzumachen hätte, gehören für die meisten Gesprächspartner auch zu den Prioritäten.

Konkrete Folgen der TPP- und CETA-Abkommen für Schweizer Unternehmen und die Branche

Als Folge des CETA werden die Nachteile gegenüber den EU-Mitbewerbern beim Käseexport nach Kanada zuerst erwähnt. Es wird sogar befürchtet, dass die Schweizer Quoten darunter leiden könnten. Für weitere Milchprodukte sei Kanada bis jetzt ein sehr geschlossener Markt gewesen. Es wird jedoch angenommen, dass sich die EU dank dem CETA dort einige interessante Potenziale aufbauen wird. Eine Firma erwähnt konkrete technische Handelshemmnisse in Kanada und in Japan und ist der Meinung, es sei für die Schweiz abseits der grossen überregionalen Freihandelszonen zunehmend schwieriger, konkrete Lösungen solcher Probleme herbeizuführen.

Im Zusammenhang mit der TPP wird die wachsende Bedeutung der asiatischen Märkte für Milchprodukte erwähnt. Das Abkommen werde die ohnehin starke Position Neuseelands und Australiens in diesem Teil der Welt zusätzlich stärken. Aber von der Belebung des Handels erhoffen sich einzelne Schweizer Firmen auch Chancen. Konzerne mit diversifizierten Produktionsstandorten können sich flexibel positionieren.

Mehrere Gesprächspartner machen darauf aufmerksam, dass der internationale Marktzugang stets neu zu erkämpfen sei. Zum Beispiel seien die bis jetzt florierenden Ausfuhren von Schweizer Glace nach Ägypten gefährdet, weil die EU bei einer Nachverhandlung ihres Freihandelsabkommens mit Ägypten eine gewichtige Konzession für dieses Produkt erhalten habe. Man könnte versucht sein, sich auf das brachliegende Potenzial multilateraler Handelsabkommen nostalgisch zu besinnen!

3.7 Fazit und Ausblick

Die Nahrungsmittelindustrie ist ein wichtiges Element der schweizerischen Volkswirtschaft und ein unabdingbares Glied der land- und ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette. Ihre Märkte sind national gesättigt und global wachsend. Weil die Menschen immer zuerst ihre Nahrungsbedürfnisse decken werden, bieten beide Märkte sichere Zukunftsperspektiven. Aus der Analyse der Ausgangslage, der Spezifitäten des Einfuhrschutzes und der Exportunterstützung von verarbeiteten Nahrungsmitteln, sowie der absehbaren Ergebnisse einer allfälligen transatlantischen Partnerschaft für diesen Bereich ergeben sich folgende Hauptfeststellungen:

- Der Sektor zeigt insgesamt eine schwache Wettbewerbsfähigkeit, jedoch mit bedeutenden Ausnahmen in Subbranchen und Unternehmen, die international ausgerichtet sind und zu einer deutlichen Korrektur der negativen Handelsbilanz im Agrarbereich beigetragen haben.
- Es besteht eine klare Beziehung zwischen dem hohen, agrarpolitisch begründeten Grenzschutz und den Wettbewerbsfähigkeitsdefiziten in der Nahrungsmittelverarbeitung.
- Grenzschutz und Ausfuhrsubventionen bilden eine theoretisch perfekt aufeinander abgestimmte Feinmechanik. Der Blick ins Innere des Uhrwerkes zeigt jedoch, dass die Rädchen nur selektiv rund laufen und das System zahlreiche Verzerrungen und Verwerfungen verursacht.
- Die Ausfuhrsubventionen werden aus dem staatlichen Instrumentarium bald definitiv verbannt werden. Man sucht aber kurzfristig eine Ersatzlösung mit gleichen Kosten für den Steuerzahler und ähnlicher Wirkung für die betroffenen Branchen.
- Die zur Diskussion gestellte transatlantische Partnerschaft dürfte zu einem totalen Zollabbau für stark verarbeitete Nahrungsmittel und zu einer signifikanten, schrittweisen Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse führen. Beide Parteien, die EU noch stärker als die USA, rechnen mit Handelswachstum bei den verarbeiteten Produkten viel mehr als bei den Rohstoffen.
- Ein Abseitsstehen der Schweiz von einer solchen Freihandelszone würde aktuelle Probleme der Nahrungsmittelindustrie auf dem Inlandmarkt (u.a. teure Rohstoffbeschaffung, Marktanteilsverluste durch Einkaufstourismus und Importdruck) schleichend verschärfen. Beim Exportgeschäft in die USA würden die EU-Mitbewerber zu einer handfesten Besserstellung gegenüber

den Schweizer Unternehmen kommen. Auch auf den übrigen Exportmärkten dürfte die schweizerische Nahrungsmittelindustrie mit der Zeit weitere komparative Nachteile erleiden.

- Ein Andocken an die TTIP würde das Problem des Rohstoffpreishandicaps für die Nahrungsmittelindustrie definitiv ausräumen, den Marktzugang in die USA erleichtern und mit noch gewichtigeren Folgen ein ebenes Konkurrenzfeld mit den EU-Mitbewerbern schaffen. Insgesamt dürfte es zu einer deutlichen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Lebensmittelverarbeitung führen. Dies aber erst nach einem für die aktuell abgeschotteten Subsektoren kostspieligen Anpassungsprozess.

Die Gespräche mit den Exponenten der Nahrungsmittelindustrie und einiger Organisationen geben einen einmaligen Einblick in den „Gesundheitszustand“ der Branche aus Sicht der Beteiligten, und wie sich diese die Zukunft in der Perspektive künftiger Marktöffnungen vorstellen. Es würde zu weit führen, den Inhalt dieser substanzreichen Gespräche nochmals zusammenfassen zu wollen. Für den eiligen Leser werden hier nur einige wichtige Aussagen und Schlussfolgerungen wiedergegeben:

- Insgesamt ist die Selbstdiagnose des Zustandes der Branche ziemlich negativ. Es scheint dies das Ergebnis einiger konkreter Entwicklungen, insbesondere der sprunghaften Aufwertung des Schweizer Frankens per Januar 2015 und des schleichenden Rückganges gewisser Marktanteile infolge des Einkaufstourismus, des Importdruckes und der negativen Konjunktur im Tourismus und in der Gastronomie.
- Was wahrscheinlich die Stimmung noch stärker prägt, ist eine multikausal wachsende Unsicherheit mit Bezug auf den Arbeitsmarkt (Umsetzung von Art. 121a BV), auf das bilaterale Verhältnis zur EU und den Zustand der EU, das Treten vor Ort bei der Beseitigung hausgemachter Standortnachteile und die Unentschlossenheit der Politik, etwas mehr Kohärenz zwischen Außenwirtschafts- und Agrarpolitik zu schaffen.
- Dass es dabei nicht nur um Zweckpessimismus geht, belegen unternehmerische Entscheide, welche dauerhafte Folgen für den Standort Schweiz haben könnten. Konkret handelt es sich um Produktionsverlagerungen ins Ausland von Firmen, die bis vor kurzem besonders stark in einer Schweizer Region verankert waren, und um vermehrte Umsetzung dualer Strategien mit Akquisitionen im Ausland zur Belieferung ausländischer Märkte. Demgegenüber gibt es grundsätzlich mit Blick auf den allgemeinen Internationalisierungstrend der Wirtschaft nichts einzuwenden. Es scheint aber hauptsächlich nur in eine Richtung zu funktionieren.
- Es gibt nach wie vor Lichtblicke, innovative Unternehmer und ambitionöse Investitionen in der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie. Aber man kann sich nur wünschen, dass sich die Unsicherheiten, zumindest die hausgemachten und innenpolitisch beeinflussbaren, bald wieder auf einem tieferen Niveau einpendeln.
- Vor diesem Hintergrund bekennen sich alle befragten Exponenten der Nahrungsmittelindustrie für eine breite Öffnung des schweizerischen Agrar- und Lebensmittelmarktes. Zum Teil mit unterschiedlichen Motiven, aus der Analyse des volkswirtschaftlichen Umfeldes hergeleitet, oder basierend auf den eigenen Stärken und den erhofften Chancen, und auch mit heterogenen Vorstellungen, was das Tempo und die Umsetzungsmodalitäten anbelangt.
- Es scheint, dass die offiziellen Landwirtschaftsvertreter und die Exponenten der nachgelagerten Sektoren in strategischen Fragen oft aneinander vorbei reden. Die Swissness-Debatte hat Spuren hinterlassen und über allfällige Marktöffnungen redet man offensichtlich nicht miteinander.

- Das „Wir-Gefühl“ der Wertschöpfungskette scheint auf die pragmatische Lösung kurzfristiger Probleme beschränkt zu sein, was an und für sich positiv zu werten ist, aber im Hinblick auf grössere Herausforderungen vielleicht nicht genügt. Man hat sich beispielweise bei der Suche einer Folgeösung für das Schoggigesetz gefunden, ohne die kollateralen Auswirkungen des Systems zu hinterfragen.
- Es gibt daneben aber zahlreiche gute Beispiele von Partnerschaften innerhalb der Wertschöpfungskette mit marktbezogenen Zielen. Ein bedeutender Anteil der erfolgreichen Differenzierungsbestrebungen der letzten 15 Jahre im schweizerischen Lebensmittelmarkt beruht auf Kooperationen innerhalb der Wertschöpfungskette, sei es mit besonders nachhaltigen Produktionsverfahren, mit geschütztem Ursprung, mit Regionalität oder nach weiteren Kriterien. Die Bedeutung solcher Positionierungen wird mit stärkerer Ausrichtung auf die internationale Konkurrenz weiter wachsen. Mehrwertkonzepte haben auch in Zukunft das Potenzial, Landwirtschaft, Verarbeitung und Konsumenten am gleichen Strick ziehen zu lassen.

3.8 Literaturverzeichnis

- BAKBASEL, 2012. Eichler, M., Gallus, L., Held, N., & Stocker, T. (2012). Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU. Basel: BAKBASEL.
- Beckman, J., Arita, S., Mitchell, L., & Burfisher, M. (2015). Agriculture in the TTIP: Tariffs, tariff-Rate Quotas and Non-Tariff Measures, ERR-198. USDA Economic Research Service.
- BFS. (2014). Unternehmen nach Wirtschaftsabteilungen und Grössenklassen 2013. Bundesamt für Statistik BFS; www.bfs.admin.ch.
- BFS. (2015). BIP – Produktionskonto nach Branchen. Bundesamt für Statistik BFS; www.bfs.admin.ch.
- BFS. (2016). Beschäftigungsstatistik BESTA. Bundesamt für Statistik BFS; www.bfs.admin.ch.
- BFS. (2016). Produktions-, Auftrags- und Umsatzstatistik; vierteljährliche Entwicklung im sekundären Sektor. Bundesamt für Statistik BFS; www.bfs.admin.ch.
- BLW. (2015). Agrarbericht 2015. Bundesamt für Landwirtschaft BLW; <http://www.agrarbericht.ch/de>.
- Bösch, I., Weber, M., Aepli, M., & Werner, M. (2011). Folgen unterschiedlicher Oeffnungsszenarien auf die Schweizer Nahrungsmittelindustrie. ETH Zürich und HTW Chur.
- Branchenorganisation Milch BOM. (2016). Reglement Segmentierung des Milchmarktes. Bern: BO Milch.
- Bureau, J.-C., Disdier, A.-C., Emlinger, C., Fouré, J., Felbermayr, G., Fontagné, L., & Jean, S. (2014). Risques et opportunités pour le secteur agroalimentaire européen liés à un possible accord commercial entre l'UE et le États-Unis. Parlement européen PE 514.007.
- Chocosuisse. (2015). Jahresbericht 2014. Bern: Chocosuisse.
- EDA. (2015). Die Bilateralen Abkommen Schweiz–Europäische Union. Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/dienstleistungen-publikationen/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/europaeische-angelegenheiten/informationsblaetter-bilaterale-abkommen>.
- El Benni, N., & Hediger, W. (2014). Wettbewerbsfähigkeit Landwirtschaft – Nachgelagerte Industrien. HTW Chur, Zentrum für Wirtschaftspolitische Forschung ZWF.
- EU DG Agri. (2015). Agri-food trade in 2014: EU-US interaction strengthened. Monitoring Agri-trade Policy 2015-1.
- EZV. (2016). Schweizerische Aussenhandelsstatistik. Eidgenössische Zollverwaltung EZV; www.ezv.admin.ch.
- fial. (2013). Die Schweizer Nahrungsmittel-Industrie im Jahr 2012. Bern: Fact Sheet fial.
- OMC. (2012). Rapport sur le commerce mondial 2012 – Commerce et politiques publiques: gros plan sur les mesures non tarifaires au XXIe siècle. Genève: Organisation mondiale du commerce.
- Schweizerischer Bundesrat. (2016). Bundesrat gibt grünes Licht für Erarbeitung einer Alternative zum "Schoggigesetz". Schweizerische Bundeskanzlei, Medienmitteilung vom 29.06.2016.
- Senti, R. (2015). TTIP – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA – Auswirkungen auf die Schweiz. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.
- Wijnands, J., van Berkum, S., & Verhoog, D. (2015). Measuring Competitiveness of Agro-Food Industries: The Swiss Case. Paris: OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers No. 88. OECD Publishing.

4 Anhang: CAPRI-Modellrechnungen im Detail

Inhaltsverzeichnis

4.1	Produktabdeckung im CAPRI-Marktmodell	185
4.2	Armington-Ansatz	186
4.3	Einzelheiten zu den Szenarien	186
4.4	Ergebnisse nach Produkten	189
4.4.1	Getreide	189
4.4.2	Ölsaaten und Ölprodukte	191
4.4.3	Weitere pflanzliche Produkte	192
4.4.4	Fleisch	194
4.4.5	Milch und Milchprodukte	197
4.5	Literaturverzeichnis	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>

4.1 Produktabdeckung im CAPRI-Marktmodell

- Es werden 47 Produkte in sechs Produktgruppen abgebildet. Relevant sind nicht nur die wichtigen Produkte der Schweizer Landwirtschaft, sondern auch weitere Handelsprodukte (wie bspw. Palmöl), welche auch auf Veränderungen des Grenzschatzes reagieren dürften.

Tabelle 1: Produktabdeckung

Milch und Milchprodukte	Getreide	Hackfrüchte und Spezialkulturen
Rohmilch	Weizen	Hülsenfrüchte
Vollmilchpulver	Roggen	Kartoffeln
Magermilchpulver	Gerste	Tomaten
Butter	Hafer	Andere Gemüse
Rahm	Mais	Äpfel und Birnen
Käse	Reis	Anderes Obst
Frische Milchprodukte	Andere Getreide	Zitronen
Kondensmilch	Ölsaaten u. Ölprodukte	Oliven
Molkenpulver	Raps	Weintrauben
Kasein	Sonnenblume	Wein
Fleisch und Eier	Soja	Weitere Produkte
Rindfleisch	Rapsöl	Zucker
Schweinefleisch	Sonnenblumenöl	Biodiesel
Schaf- und Ziegenfleisch	Sojaöl	Bioethanol
Geflügelfleisch	Olivenöl	Lein und Hanf
Eier	Palmöl	
	Rapsschrot	
	Sonnenblumenschrot	
	Sojaschrot	

- Die Abdeckung der Agrarprodukte ist für Schweizer Verhältnisse umfassend und detailliert genug. Bei den verarbeiteten Produkten hingegen enthält das Modell nur die wichtigeren Erzeugnisse der ersten Stufe (Milchpulver, Butter, Käse, Rapsöl, etc.) und keine Produkte der zweiten Verarbeitungsstufe.

4.2 Armington–Ansatz

- Das Marktmodul verwendet den sogenannten „Armington–Ansatz“. Der Armington–Ansatz ist in der Lage, zweiseitigen bilateralen Handel abzubilden, wie er typischerweise in der Statistik beobachtet werden kann. Die CES – Funktion 1 widerspiegelt die Substitutionselastizität zwischen Inland– und Importprodukten und die CES – Funktion 2 zwischen den verschiedenen Handelsflüssen nach Herkunft (Abbildung 1).

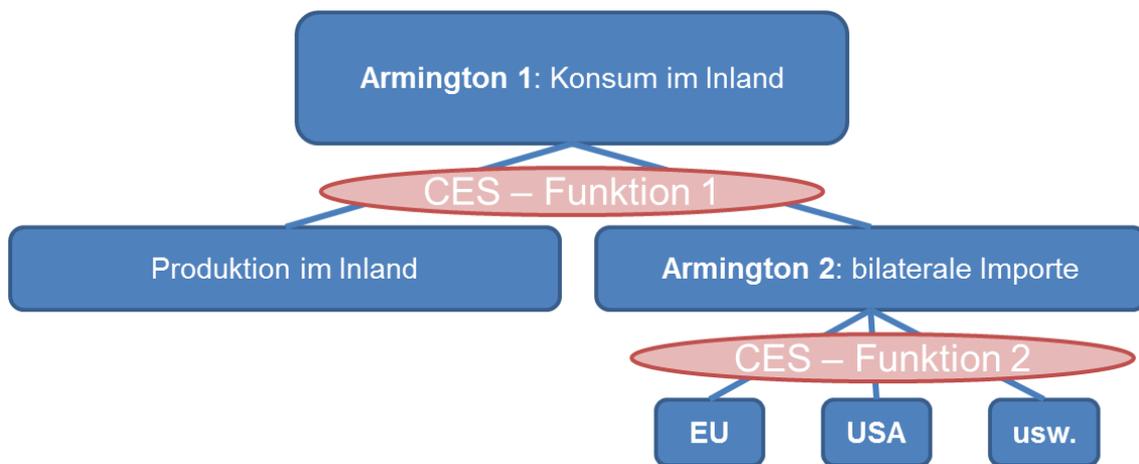


Abbildung 1: Überblick zum Armington–Ansatz

- Der Armington–Ansatz ist auf bilateralen Handel zugeschnitten und somit kompatibel mit (moderaten) Handelsströmen aus einer Hochpreisregion wie der Schweiz in eine Niedrigpreisregion wie die EU. In der Realität entwickelt sich der Handel nicht nur nach Preiskriterien für homogene Güter, sondern teurere Produkte (bspw. mit spezifischen Schweizer Qualitäten) können in bestimmten Marktsegmenten auch im Export erfolgreich sein.
- Der Armington–Ansatz hat aber den Nachteil, dass Importströme, die in der Ausgangssituation Null oder nahe Null sind, auch bei deutlichen Preissenkungen nur wenig anwachsen. Dagegen können Handelsströme, die schon in der Ausgangssituation eine mässige Bedeutung haben, durchaus kräftig zunehmen. Der Armington–Ansatz in einer modifizierten Form (nicht homothetische CES–Form mit sog. „commitments“) erlaubt das Entstehen neuer Handelsströme.

4.3 Einzelheiten zu den Szenarien

Referenzszenario (1)

- Die Baseline des CAPRI–Systems (Referenz in Ergebnistabellen) wird in einem mehrstufigen Prozess erstellt, der sich in einigen Punkten unterscheidet, je nachdem ob es sich um Regionen handelt, die auch von den CAPRI–Angebotsmodulen abgedeckt sind (EU28 und einige andere europäische Länder), oder solche deren Angebotsseite mit Verhaltensfunktionen gesteuert wird (alle anderen Länder, u.a. die USA und die Schweiz).
- Für die Schweiz gibt es eine Reihe von Sonderbehandlungen, die in Abstimmung mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) im CAPRI–System in gewissen Zeitabständen aktualisiert werden. Ein Beispiel ist die Verwendung von Experteninformationen aus dem „Swiss Agricultural

Outlook 2014–24“ (Möhring et al. 2015). Für die vorliegende Studie wurde die Erstellung der Baseline mehrfach wiederholt, um Experteninformationen zu plausiblen Preisentwicklungen für einzelne Produkte, vor allem im Molkereisektor, angemessen zu berücksichtigen.

- Alle Simulationen gelten für das Jahr 2020, was aber nur bei sektorfremden, exogen vorgegebenen Parametern eine Rolle spielt.
- Die Wechselkursannahme wurde in Anlehnung an den „Swiss Agricultural Outlook“ auf 1.05 CHF/Euro reduziert (Basisperiode um 2008: 1.56 CHF/Euro) (Abbildung 2).

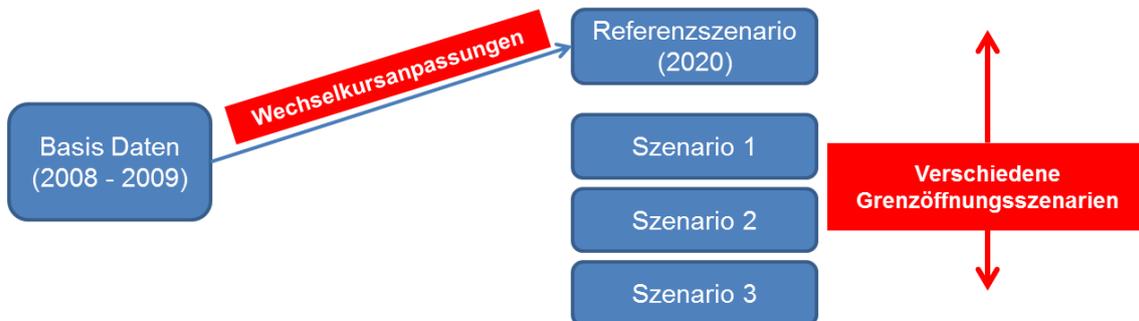


Abbildung 2: Abfolge von Wechselkursanpassungen und Modellrechnung unter verschiedenen Szenarien

- Die im CAPRI-System verwendeten Schweizer Importzölle wurden vom Bundesamt für Landwirtschaft zusammengestellt (Modell TRIMAG) und beziehen sich auf das Jahr 2009. Diese Zölle wurden in der Baseline und für alle Szenarien mit aktualisiertem Euro-Wechselkurs einbezogen.
- Abgebildete Zollschutzsysteme für die Schweiz:
 - Importkontingent: Weizen, Kartoffeln, Tomaten, Wein, Äpfel, Fleisch, Eier, Butter, Vollmilchpulver;
 - Schwellenpreissystem: Hafer, Gerste, Mais, Roggen, andere Getreidearten, Raps, Soja, Sonnenblume, Ölsaatschrote;
 - fixer Einzoll: alle anderen Produkte.
- Für Produkte mit einem Kontingentszollsystem benutzt CAPRI eine sigmoide Approximation, um die Import-Angebotsfunktion zu schätzen.

WTO-Szenario (2)

- Die grundsätzliche Szenariodefinition entspricht den Agrarmodalitäten von 2008 mit Kürzung der Zölle nach einer gestuften Formel, im Regelfall um 50 – 70% (WTO 2008).
- Die Spezifizierung der Zollkontingente unterstellt, dass alle Länder die Zölle für sensible Produkte so wenig wie möglich senken (nur 1/3 der Kürzung gemäss Formel) und dafür die maximale Erhöhung von Zollkontingenten (4.5% des Konsums) in Kauf nehmen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Sensible Produkte im WTO-Szenario

EU	USA	CH
Rindfleisch		Rindfleisch
Schweinefleisch		Schweinefleisch
Geflügelfleisch		Geflügelfleisch
Butter	Butter	Butter
	Käse	
		Vollmilchpulver
Zucker	Zucker	Zucker
		Weizen
	Reis	

TTIP-Szenario (3)

- Abgesehen von sensiblen Produkten werden die bilateralen Zölle auf Null reduziert und unbeschränkter Marktzugang gewährt.
- Für die sensiblen Produkte werden die angewendeten Zölle um 25% reduziert, weiterhin bei unbeschränktem Marktzugang. Dies ist eine Annäherung, um die Auswirkung eines Schutzsystems mit zollfreien Kontingenten und Aufrechterhaltung des MFN-Zolles für Ausserkontingents-einführen abzubilden, das als Verhandlungsergebnis nach Zollposition meistens stark differenziert ausgestaltet wird (Tabelle 3).
- Institutionelle Änderungen infolge der TTIP bleiben mit einer Ausnahme unberücksichtigt, d.h. dass der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse nicht modelliert wird. Beim Rindfleisch wurde ein Liberalisierungseffekt bei den Importen aus den USA berücksichtigt, um Erleichterungen bei nichttarifären Handelshemmnissen abzubilden.

Tabelle 3: Sensible Produkte im TTIP-Szenario

EU	USA
Rindfleisch	Butter
Schweinefleisch	Käse
Geflügelfleisch	Vollmilchpulver

Szenario TTIP & FH USA (4)

- In Ergänzung zum Zollabbau zwischen den USA und der EU werden auch die bilateralen Zölle zwischen den USA und der Schweiz für nicht sensible Produkte auf Null reduziert.
- Analog zum TTIP-Abkommen zwischen den USA und der EU werden für drei sensible Produkte im Handel zwischen den USA und der Schweiz reduzierte Zollsenkungen von 25% unterstellt, bei unbeschränktem Marktzugang (Tabelle 4).

Tabelle 4: Sensible Produkte im Szenario TTIP & FH USA

EU	USA	CH
Rindfleisch	Butter	Rindfleisch
Schweinefleisch	Käse	Schweinefleisch
Geflügelfleisch	Vollmilchpulver	Geflügelfleisch

Szenario Trilaterale TTIP (5)

- Zwischen den drei Handelspartnern werden alle nicht-sensiblen Zölle auf Null reduziert.
- Für die sensiblen Produkte gelten zwischen den drei Partnern präferenzielle, gegenüber den MFN-Ansätzen um 25% reduzierte Zölle, ohne mengenmässige Einschränkung.
- Auswahl der sensiblen Produkte wie im Szenario 4 (Tabelle 4).

Szenarien 3a, 4a und 5a (Sensitivitätsanalysen mit TTIP+)

- Sie entsprechen den Szenarien 3, 4 und 5 ohne Sonderbehandlung für sensible Produkte, d.h. es werden alle Zölle auf Null abgebaut.
- Damit kann die Wirkung des Schutzes sensibler Produkte, oder spiegelbildlich die Auswirkung eines sektoriell integralen Freihandels untersucht werden.

Trilaterale TTIP mit Rohmilchhandel (5b) (Sensitivitätsanalyse)

- Grundsätzlich identisch mit Szenario 4.
- Zur Abschätzung der Effekte zusätzlicher Rohmilchimporte (die im CAPRI normalerweise fixiert sind) wurden Importe in Höhe von 10% der Schweizer Produktion im Referenzszenario unterstellt (etwa 300'000t), die aus Frankreich und Deutschland stammen.

4.4 Ergebnisse nach Produkten

Die Ergebnisse werden mit Abbildungen präsentiert und, soweit sie die Ergebnisse und Erklärungen des Haupttextes ohne Besonderheiten ergänzen, nicht weiter kommentiert.

4.4.1 Getreide

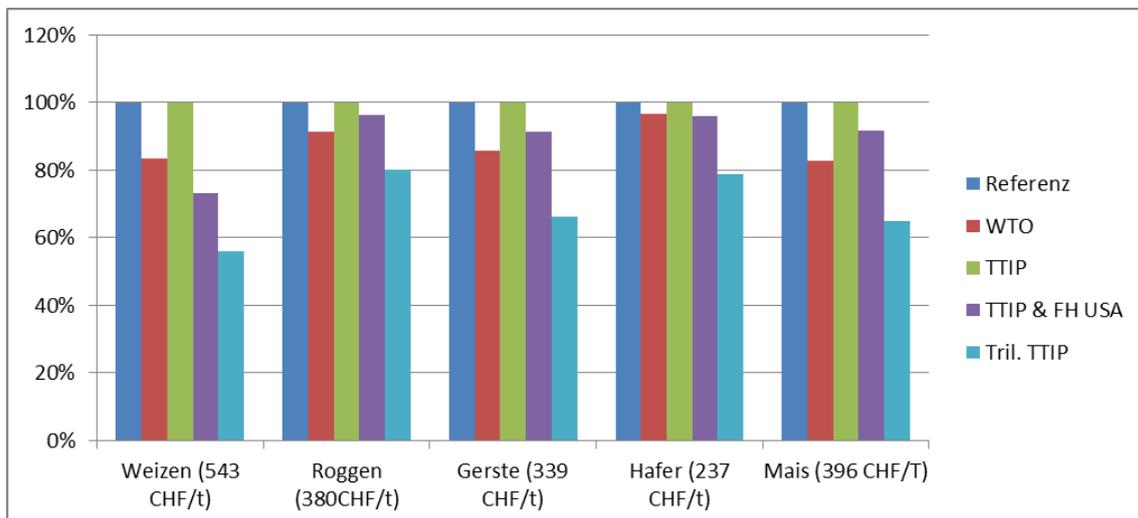


Abbildung 3: Produzentenpreise für Getreide

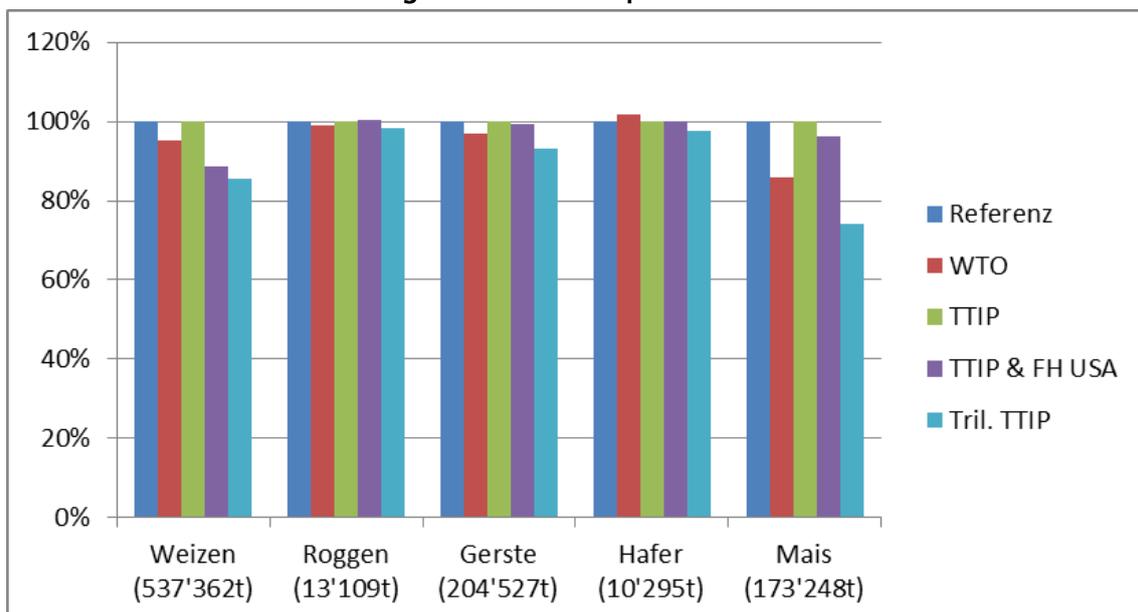


Abbildung 4: Getreideproduktion in der Schweiz.

- Die Maisproduktion reagiert stärker als die anderen Futtergetreidearten auf eine Marktöffnung.

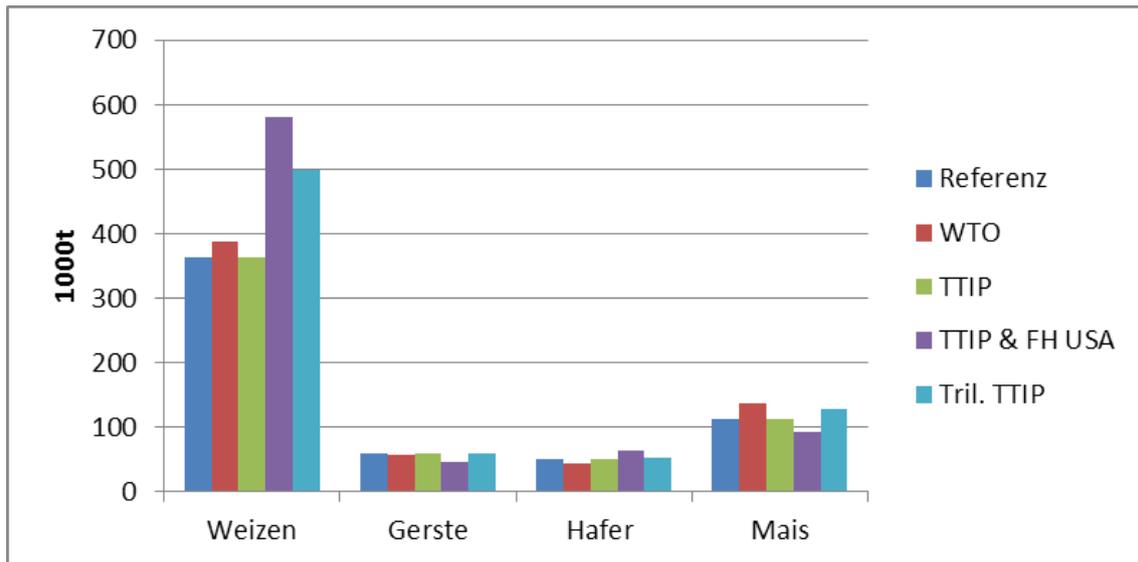


Abbildung 5: Einfuhr von Getreide

- Im Gegensatz zur Steigerung der Weizenimporte bei TTIP & FH USA und trilateralen TTIP bleiben die Handelsflüsse mit den übrigen Getreiden relativ stabil. Es ist anzunehmen, dass Importweizen teilweise auch Futtergetreide substituiert.

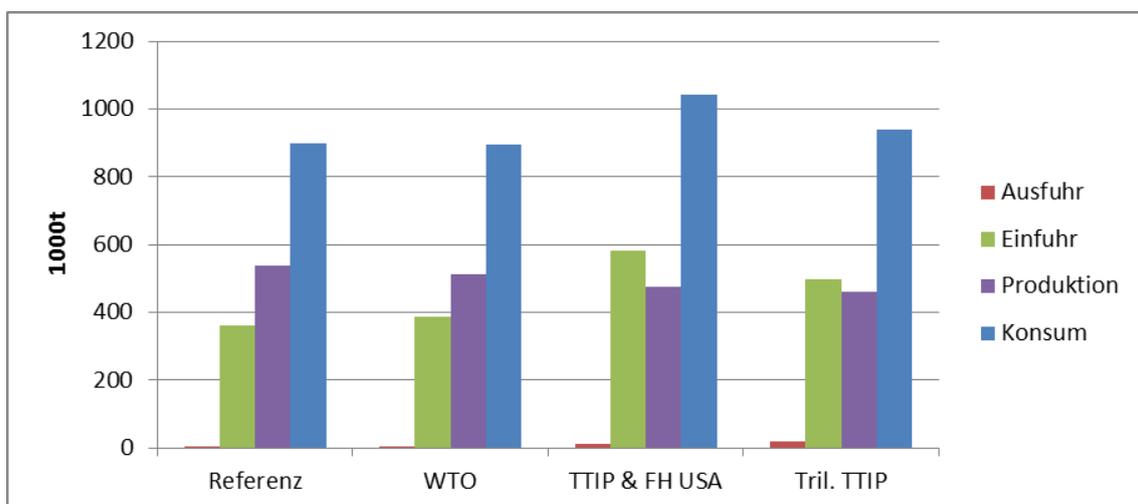


Abbildung 6: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum von Weizen

4.4.2 Ölsaaten und Ölprodukte

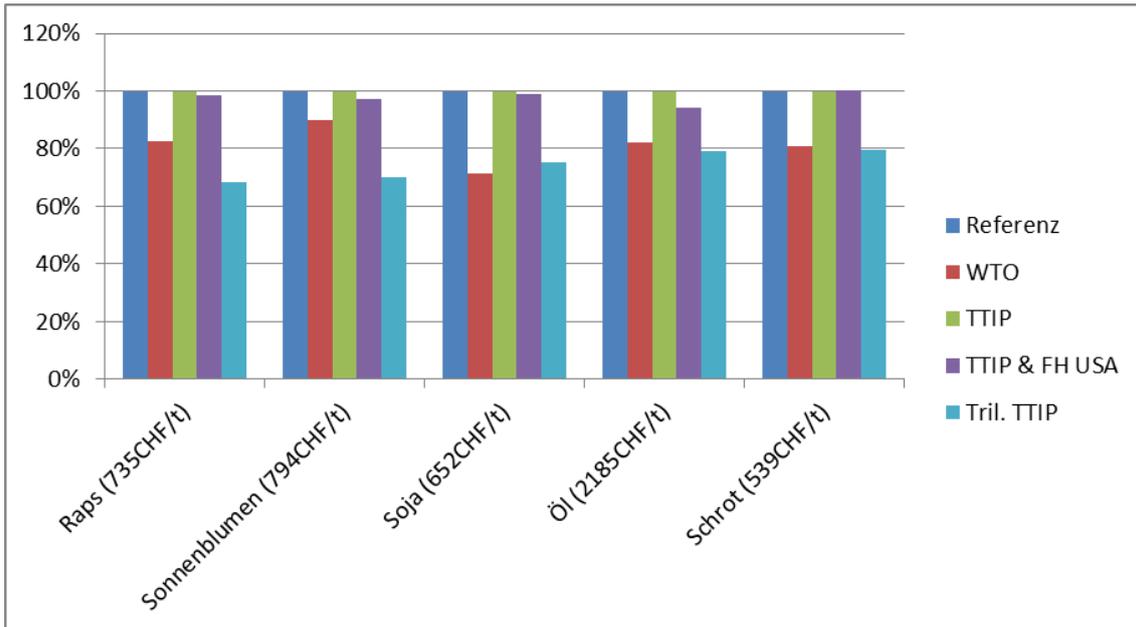


Abbildung 7: Produzentenpreise für Ölsaaten, Öle und Extraktionsschrote (Durchschnitt der Raps-, Sonnenblumen- und Sojaprodukte)

- Entwicklungen im Ölsaatenbereich sind komplex, da einerseits Substitutionsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Ölsorten (Raps / Sonnenblumen / Soja) bestehen und andererseits Schrote mit anderen Futtermitteln gekoppelt sind.

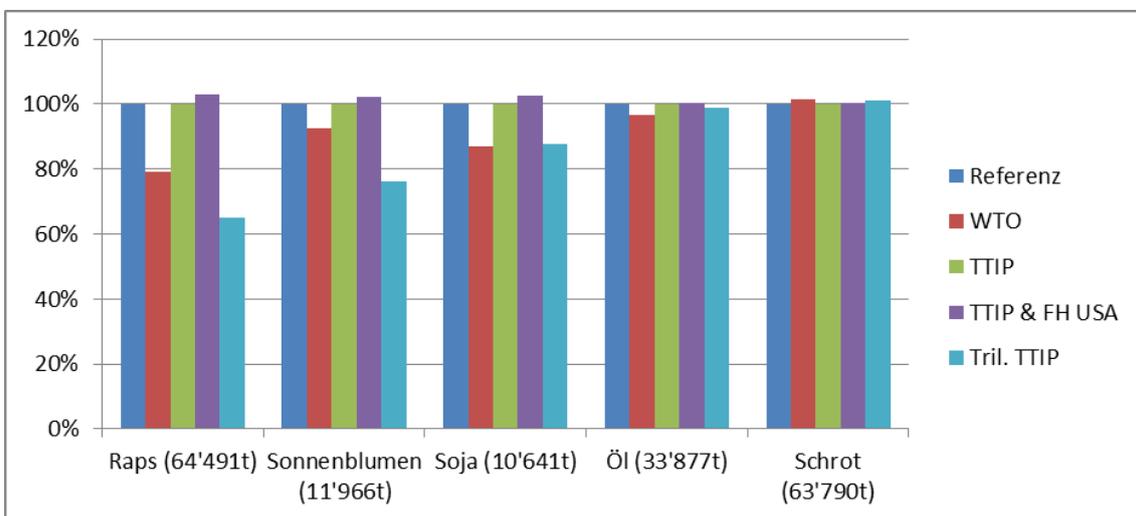


Abbildung 8: Produktion von Ölsaaten, Ölen und Extraktionsschroten (Durchschnitt der Raps-, Sonnenblumen- und Sojaprodukte)

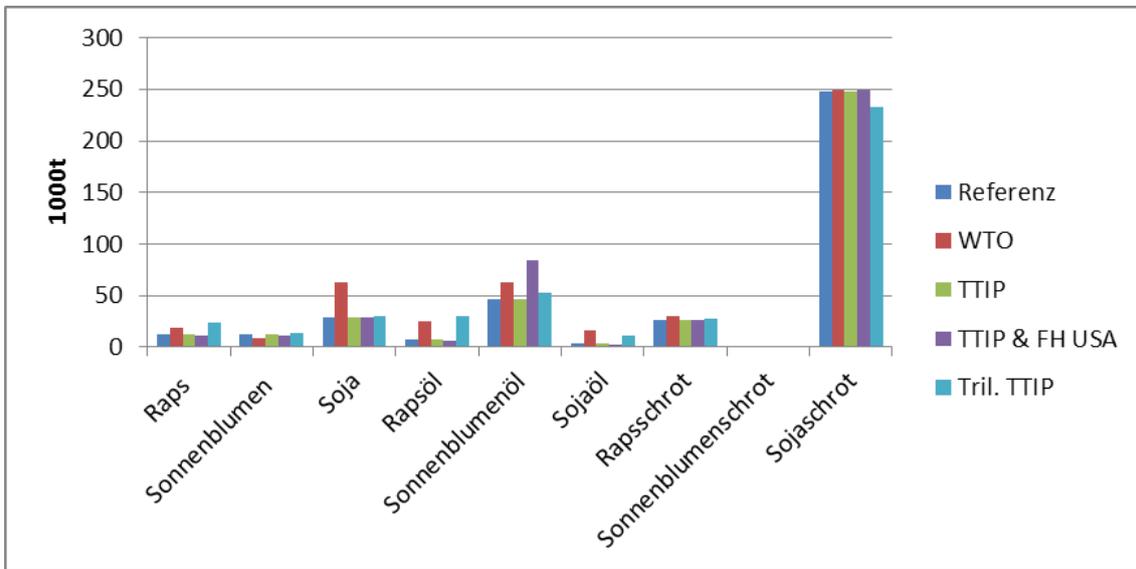


Abbildung 9: Einfuhr von Ölsaaten, Ölen und Extraktionsschroten (Durchschnitt der Raps-, Sonnenblumen- und Sojaprodukte)

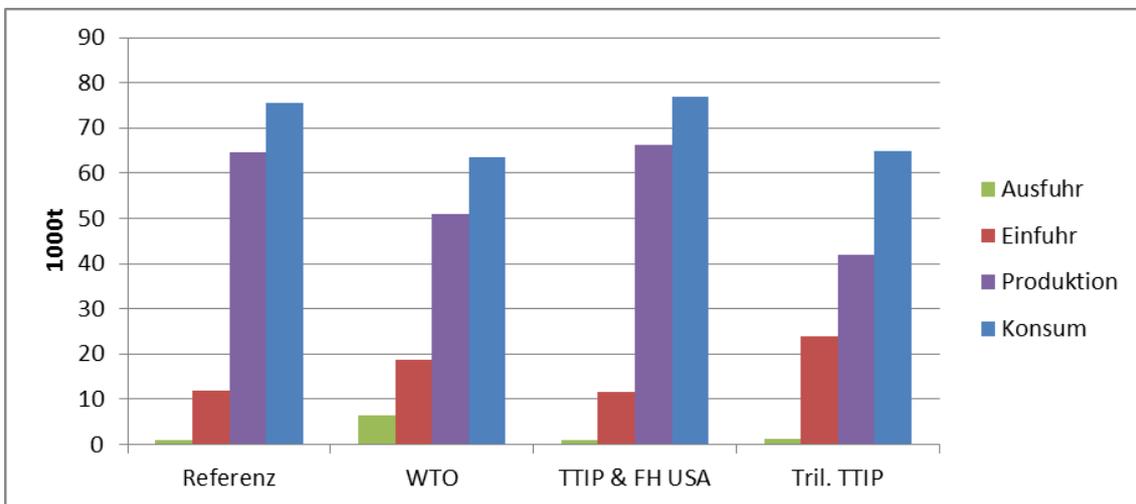


Abbildung 10: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum von Raps

4.4.3 Weitere pflanzliche Produkte

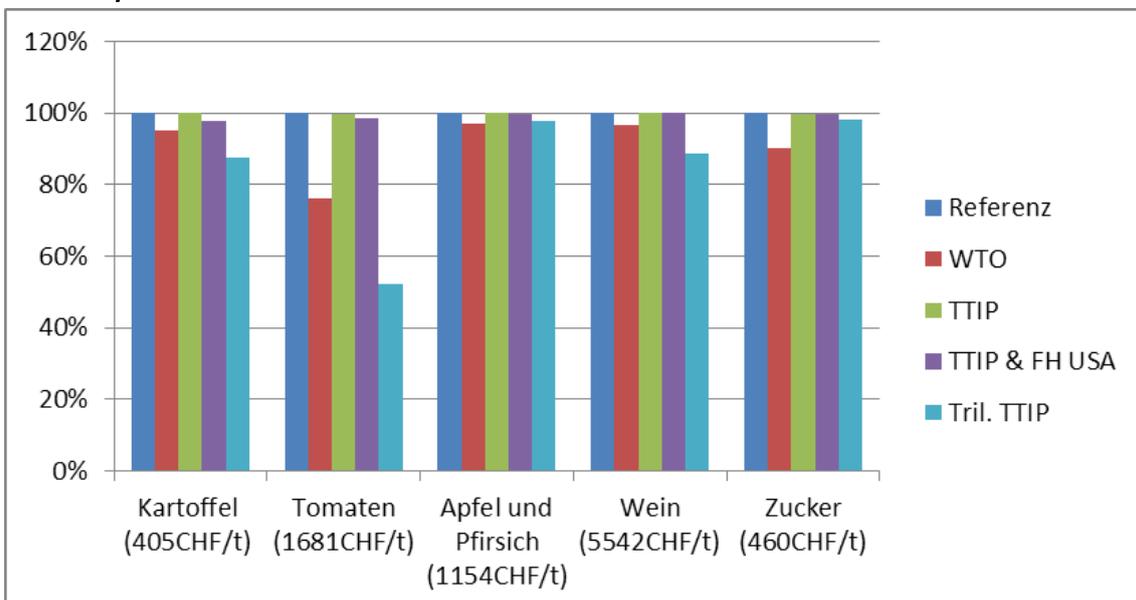


Abbildung 11: Produktionspreise für weitere pflanzliche Produkte

- Gemäss CAPRI gibt es in allen Szenarien nur moderate Preisbewegungen bei Äpfeln und Birnen, Wein sowie Zucker. Mögliche Gründe: Der Weinmarkt ist bereits stark liberalisiert und die Importkontingente sind nicht vollständig ausgenutzt. Beim Zucker gibt es – im Zusammenhang mit der Doppelnulllösung im Protokoll 2 des FHA CH-EU – in der Schweiz ein ähnliches Preisniveau wie in der EU. Äpfel werden heute ausserhalb der Saison mit tiefen Zollansätzen in die Schweiz importiert. CAPRI unterschätzt wahrscheinlich den Druck auf die Preise für Äpfel und Kartoffeln aufgrund zusätzlicher Importe in der Saison.
- Tomaten: Starker Rückgang der Produzentenpreise im WTO-Szenario (-24%) und bei einer trilateralen TTIP (-48%). Der Importdruck kommt logischerweise aus der EU. Eine Marktöffnung mit USA hätte kaum Auswirkungen auf die Schweizer Tomatenpreise.

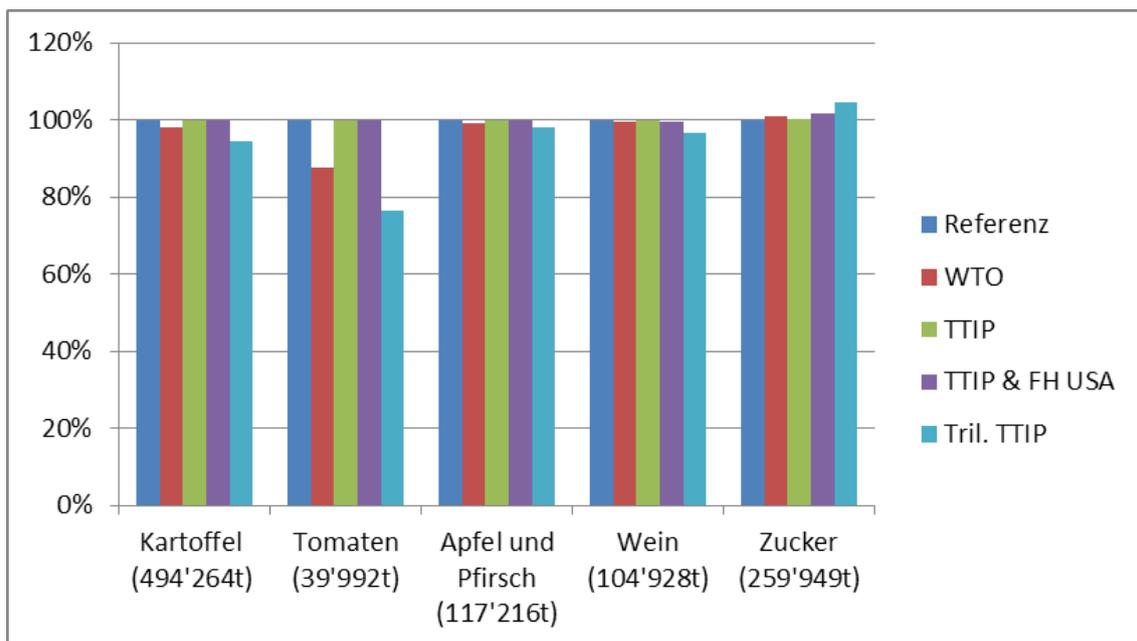


Abbildung 12: Produktion von weiteren pflanzlichen Produkten

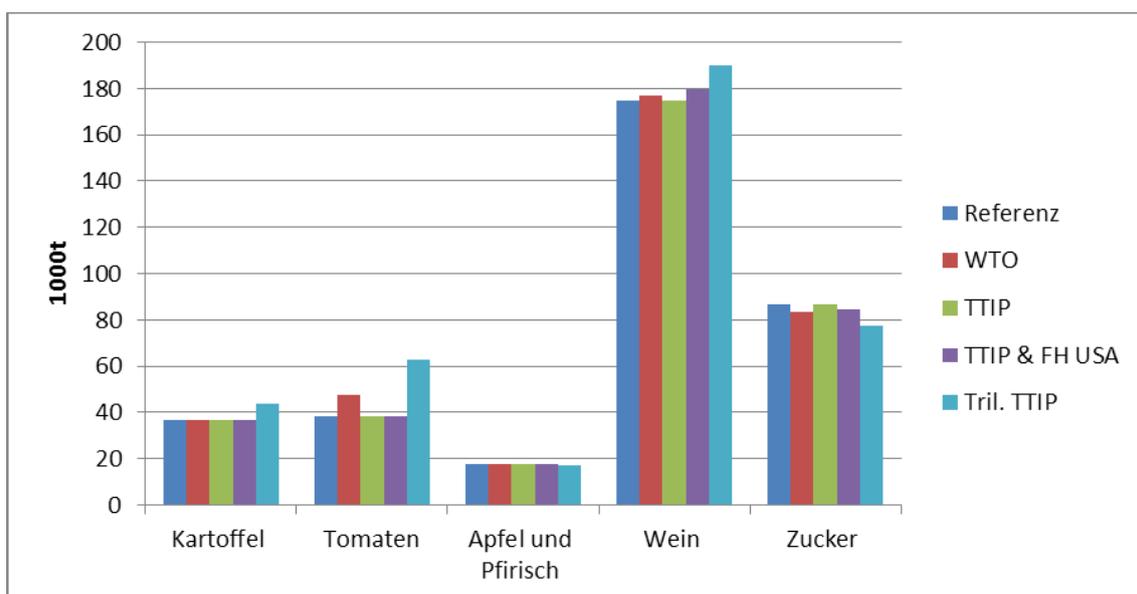


Abbildung 13: Einfuhr von weiteren pflanzlichen Produkten.

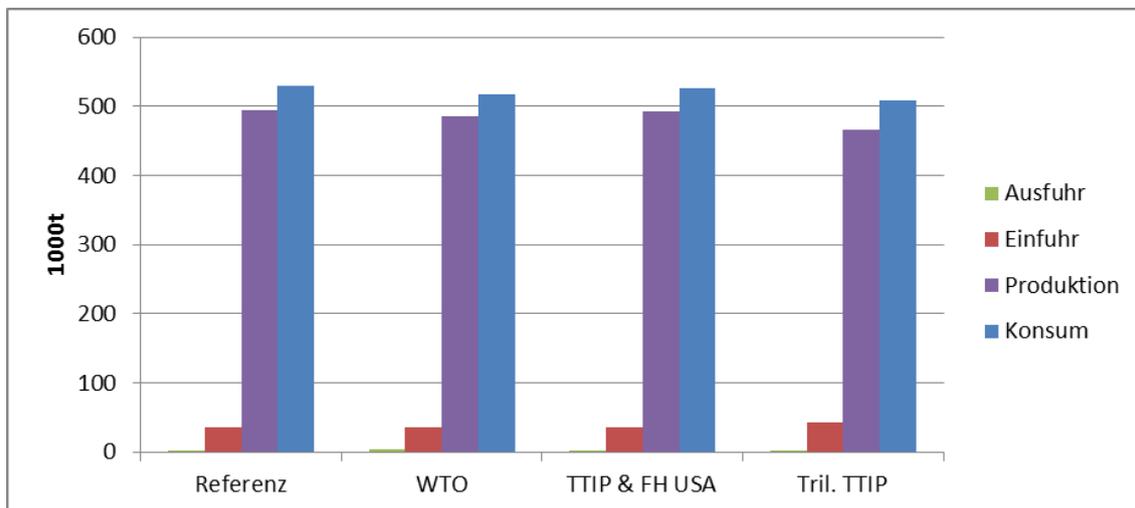


Abbildung 14: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum von Kartoffeln

4.4.4 Fleisch

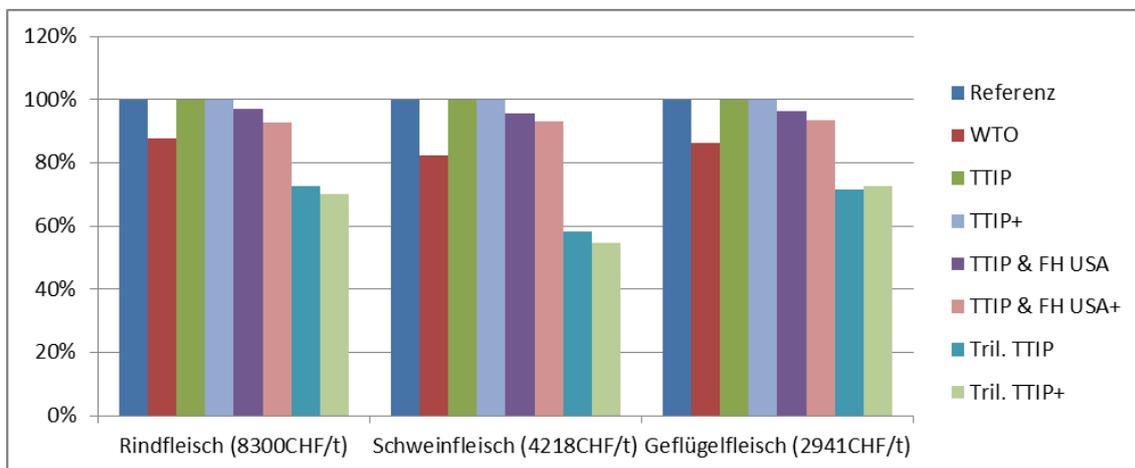


Abbildung 15: Produzentenpreise für Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch

- Im WTO-Szenario gehen die Produzentenpreise auf Grund des verbesserten Marktzugangs aus den Schwellenländern deutlich zurück (-14% beim Poulet, -12% beim Rind und -18% bei den Schweinen). TTIP allein hat praktisch keinen Einfluss auf die Schweizer Produzentenpreise.
- Wenn die Schweiz den Handel mit den USA teilweise liberalisiert oder sich in die transatlantische Freihandelszone integriert, gehen die Fleischpreise zurück, beim Freihandel mit den USA weniger und bei einer trilateralen TTIP stärker als im WTO-Szenario. Beim Vergleich zwischen den Fleischkategorien ist das Schweinefleisch grösseren Herausforderungen als Poulet und Rind ausgesetzt.
- In den Szenarien ohne sensible Produkte (TTIP+) gibt es keinen tarifären Schutz mehr für das Fleisch. Man würde eine grössere Differenz zu den Basisszenarien mit sensiblen Produkten erwarten (Begründung siehe Haupttext).

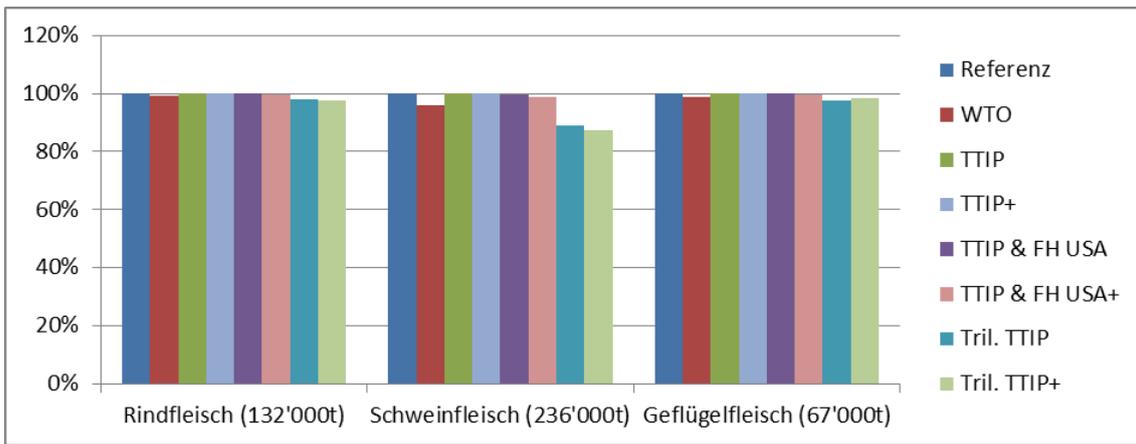


Abbildung 16: Produktion von Fleisch

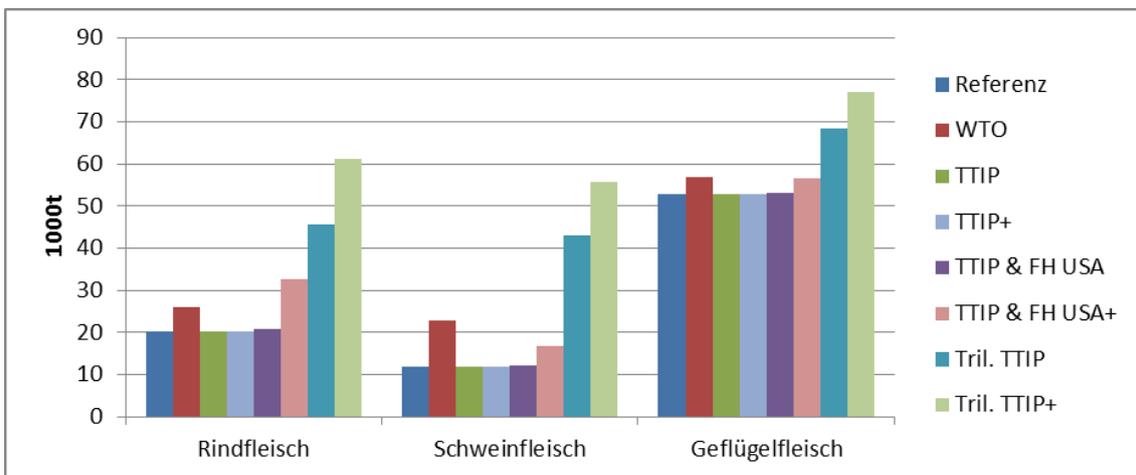


Abbildung 17: Einfuhr von Fleisch

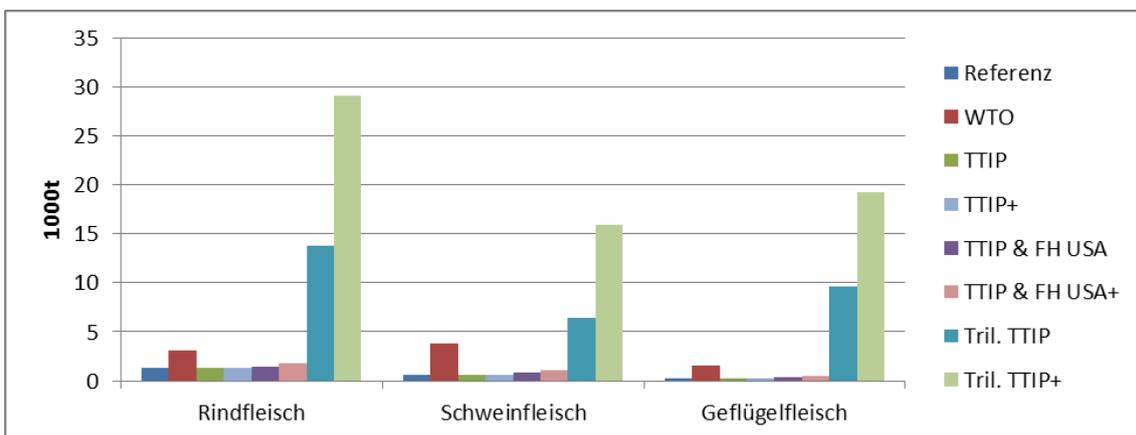


Abbildung 18: Ausfuhr von Fleisch

- Ausgehend von einer extrem tiefen Basis nehmen die Fleischausfuhren nur bei der trilateralisierten TTIP zu und gehen hauptsächlich in die EU. Die tieferen Inlandpreise und der Einfluss des Armington-Ansatzes erklären dies. Die Ausfuhren bleiben aber in absoluten Werten bescheiden und sind den Importzunahmen gegenüber zu stellen.

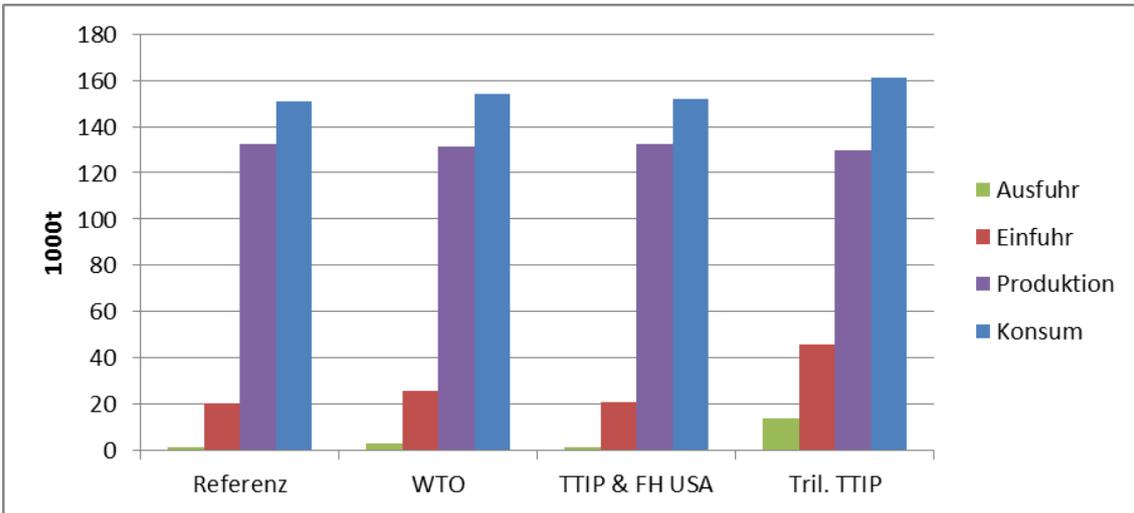


Abbildung 19: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum vom Rindfleisch

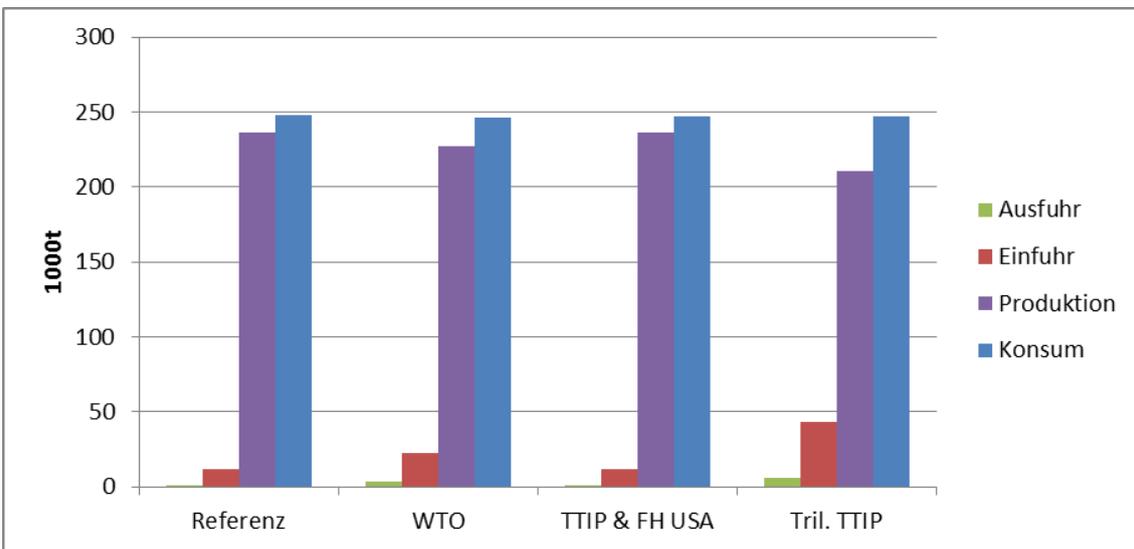


Abbildung 20: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum vom Schweinefleisch

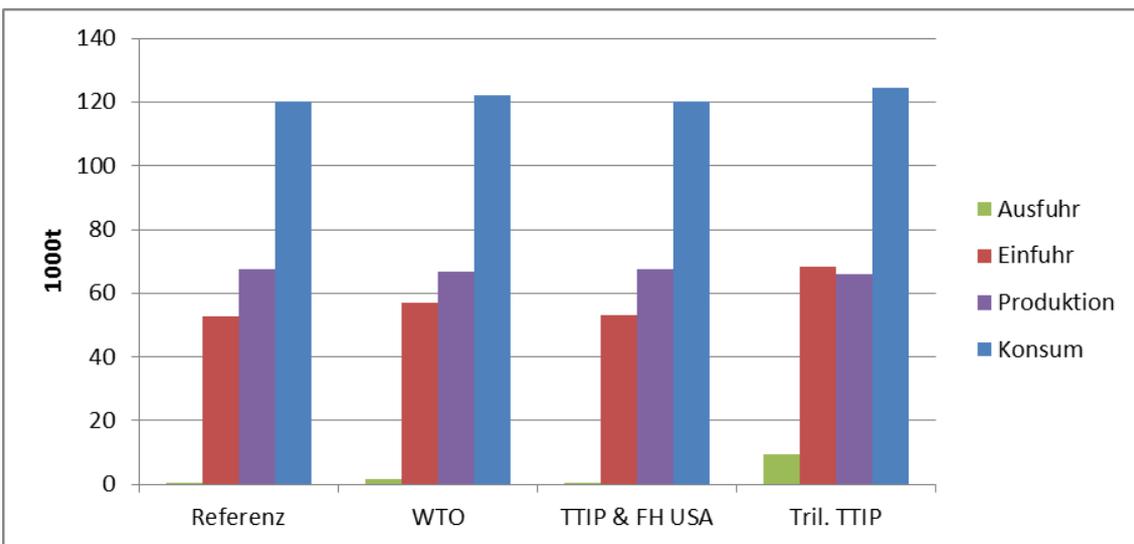


Abbildung 21: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum vom Geflügelfleisch

4.4.5 Milch und Milchprodukte

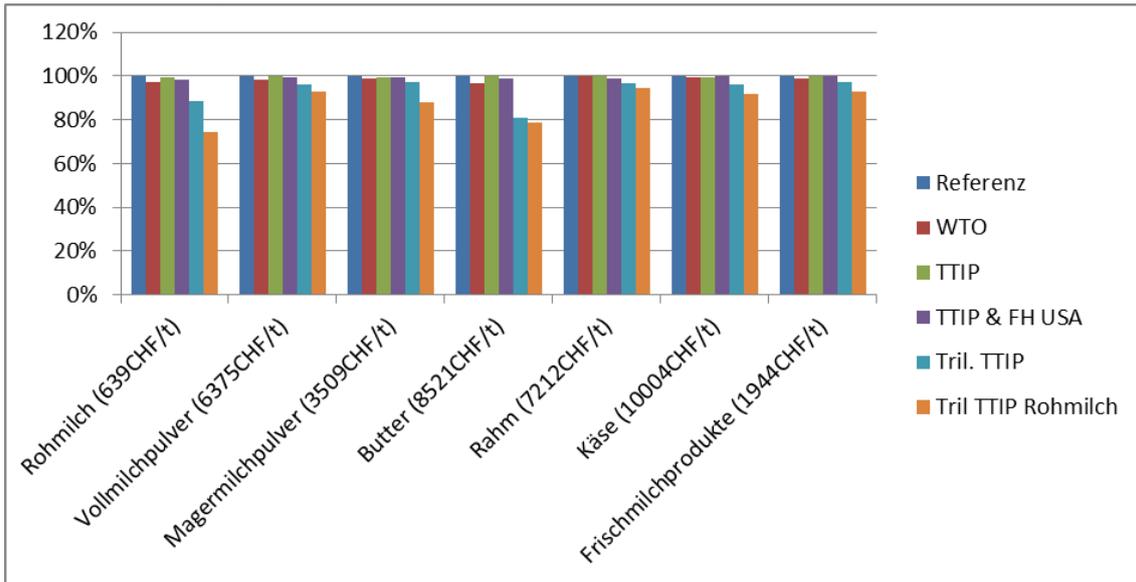


Abbildung 22: Produzentenpreise für Milchprodukte

- Der Rohmilchpreis ist ein durchschnittlicher Preis über die gesamte vermarktete Menge. Er wird aus einem Anteil Molkereimilch und einem Anteil Käsereimilch gebildet und enthält im Referenzszenario die Stützungswirkung der Milchzulagen. Die Preisentwicklung in den Öffnungsszenarien hängt von der Nachfrage für die einzelnen Milchprodukte und dem daraus resultierenden Wert der Fett- und Eiweisskomponenten ab.
- In der trilateralen TTIP gibt es Druck vor allem auf den Butterpreis (-19%). Da die anderen Milchprodukte nur wenig nachgeben, ergibt sich eine Preissenkung für die Rohmilch von etwa 11%, quasi als gewichtetes Mittel der Preisänderungen bei Milchfett und -protein.
- Je nach Vertragsbestimmungen muss mit einem zusätzlichen, durch Rohmilchimporte aus der EU verursachten Druck gerechnet werden. Dies wurde als Sensitivitätsanalyse mit dem Szenario „Tril. TTIP Rohmilch“ berechnet. Hierbei würde der Rohmilchpreis kräftiger nachgeben (26%), natürlich abhängig vom Umfang dieses grenznahen Handels. Gleichzeitig würden sich die Produktion des Molkereisektors sowie die Exporte aufgrund der günstigeren Rohstoffanlieferung ausdehnen.

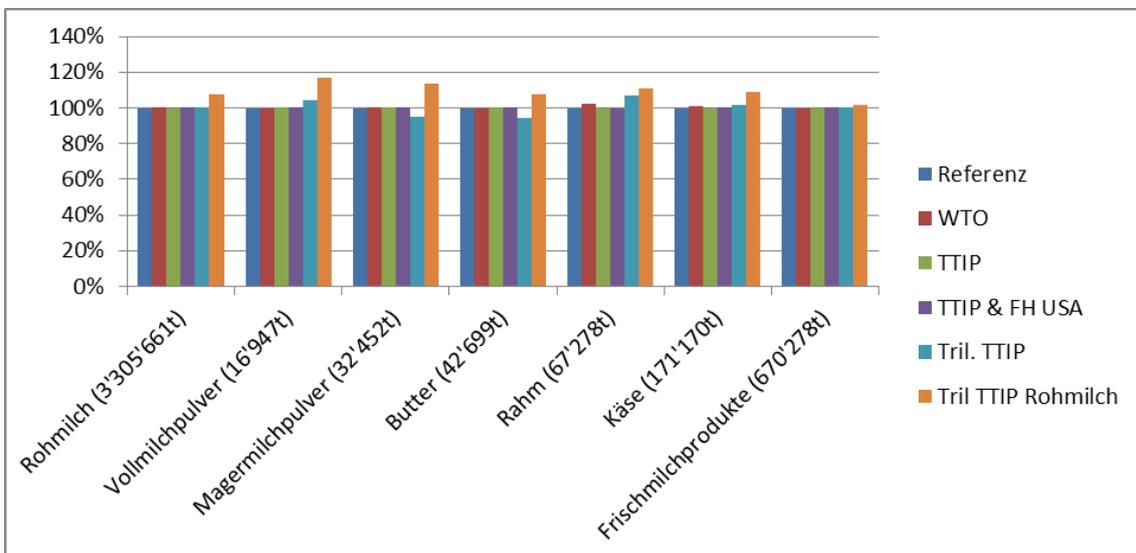


Abbildung 20: Produktion von Milch und Milchprodukten

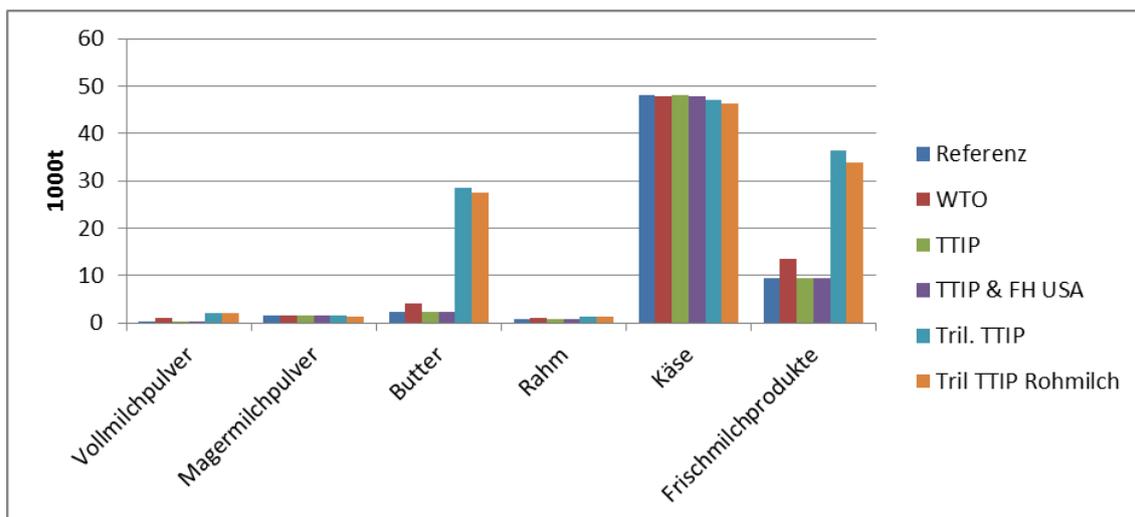


Abbildung 24: Einfuhr von Milchprodukten

- Die Importsteigerung ist der positiven Entwicklung der Exporte gegenüberzustellen. Es ergeben sich für alle Milchprodukte ausser bei der Butter positivere Handelsbilanzen als in der Ausgangssituation.

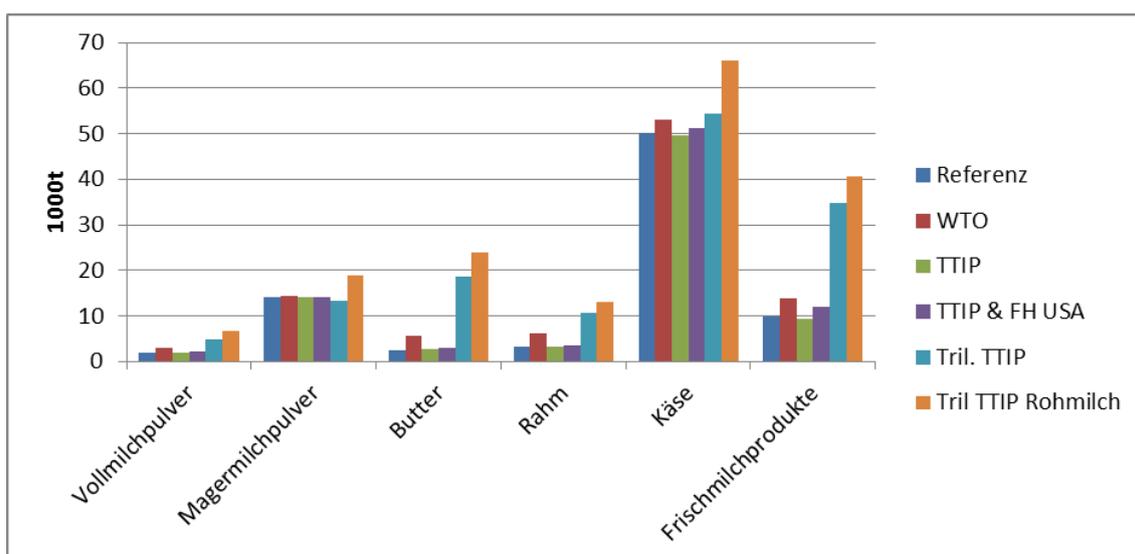


Abbildung 25: Ausfuhr von Milchprodukten

- Das Szenario mit grenzüberschreitendem Rohmilchhandel und entsprechend tieferem Rohstoffpreis führt zu deutlich stärkerer Exportstimulierung bei allen Produkten.
- Bei TTIP & FH USA bleiben die Exportzunahmen in die USA bescheiden (Käse +2.7% und Frischmilchprodukte + 14%), ohne Berücksichtigung allfälliger nichttarifärer Vereinfachungen. Es ist auch schwierig, die extreme Komplexität des US-Kontingentsystems für Käse modellmässig abzubilden, so dass die Liberalisierungseffekte auch mit Unsicherheiten behaftet sind.
- Bei der Integration in die TTIP-Freizone entstehen Exportmöglichkeiten für die Schweiz auch mit neuen Produktgruppen.

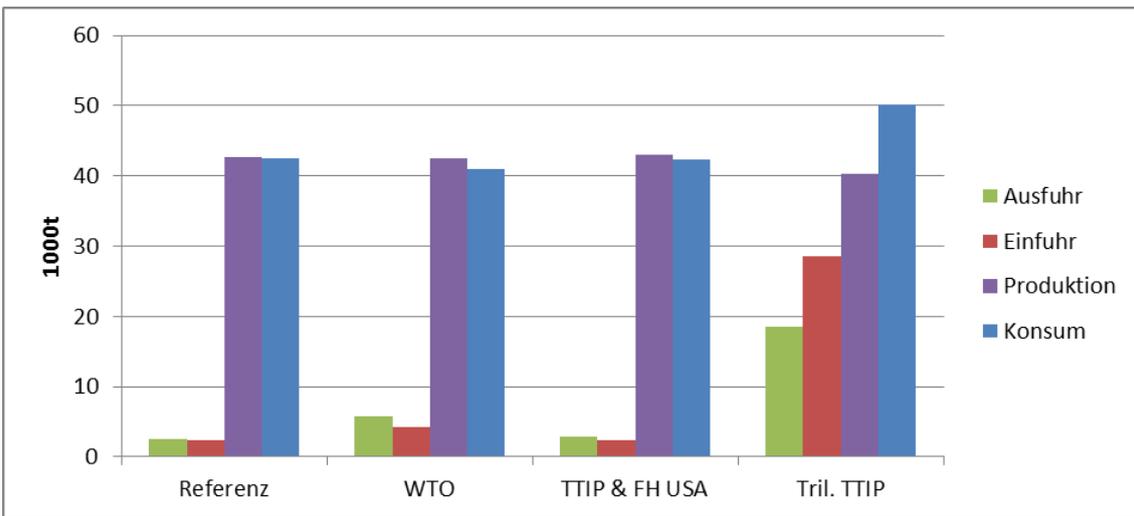


Abbildung 26: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum von Butter

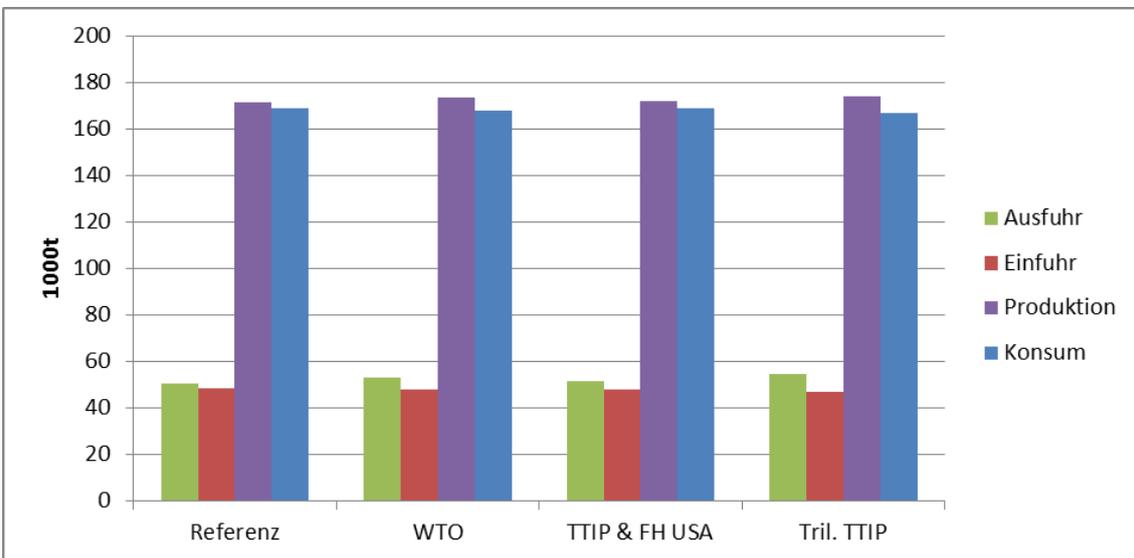


Abbildung 27: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum von Käse

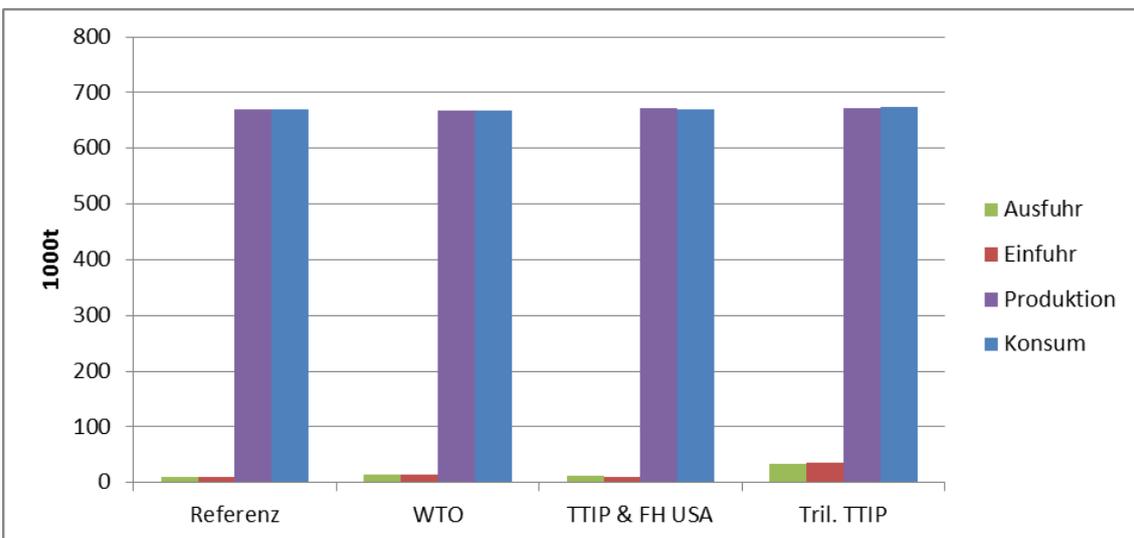


Abbildung 28: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum von Frischmilchprodukten

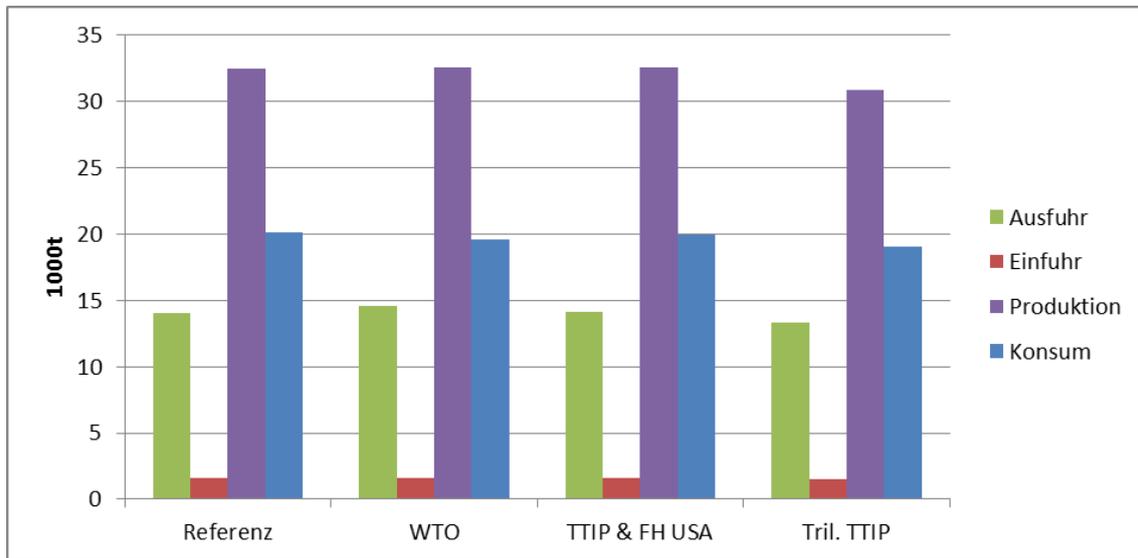


Abbildung 29: Einfuhr, Ausfuhr, Produktion und Konsum vom Magermilchpulver

4.5 Literaturverzeichnis

- Akman, S., Evenett, S. J., & Low, P. (2015). Catalyst? TTIP's impact on the Rest. London: CEPR Press – A VoxEU.org Book.
- Freihofer, D., & Bernhard, E. (2014). Eine Handels- und Investitionspartnerschaft EU-USA hat in jedem Fall Folgen für die Schweiz. Die Volkswirtschaft 7/8-2014.
- WTO (2008). Revised Draft Modalities for Agriculture. Committee on Agriculture Special Session, Document TN/AG/W/4/Rev.4 ;
https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dec08_a_e.pdf

