Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (2007)

Heft: 2

Artikel: Auswirkungen eines Freihandelsabkommens Schweiz-EU auf den Fleischsektor

Autor: Schluep Campo, Isabelle

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966522

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Auswirkungen eines Freihandelsabkommens Schweiz-EU auf den Fleischsektor

Isabelle Schluep Campo und Robert Joerin, Institut für Umweltentscheidungen, ETH-Zürich, CH-8092 Zürich

Im Rahmen der Diskussion um die bilaterale Öffnung des Schweizer Fleischmarktes mit der EU interessiert die Frage nach den agrar- und handelspolitischen Auswirkungen. Es geht darum, die bilaterale Öffnung mit einer multilateralen Liberalisierung wohlfahrtsökonomisch zu vergleichen. Im Vordergrund steht die Frage, ob und in welchem Mass Drittländer von einer bilateralen Öffnung negativ betroffen werden. Im folgenden Artikel wird ein bilaterales Handelsregime vorgeschlagen, das Drittländer nicht benachteiligt (Art. XXIV GATT).

Schlüsselwörter: Bilaterale Handelsabkommen, Handelsumlenkung, partielle Gleichgewichtsmodelle

1. Einleitung

Mit Hilfe eines Handelsmodells wurden die folgenden beiden Szenarien analysiert:

Im ***bilateralen*** Szenario öffnen die Schweiz und die EU bilateral den Fleischmarkt. Die Schweiz gewährt Drittländern den Marktzutritt mit Zollkontingenten im bisherigen Umfang. Die EU behält gegenüber ihren Drittländern das bestehende Aussenhandelsregime bei.

Im ***multilateralen*** Szenario liberalisieren die Schweiz, die EU und der Rest der Welt den Fleischmarkt gegenseitig. Alle Zölle und Zollkontingente werden eliminiert. Es handelt sich um eine *first best*-Lösung, die jede Diskriminierung ausschliesst. Das multilaterale Szenario entspricht einem Idealzustand, der bis jetzt in der Doha-Runde der WTO noch nicht erreicht worden ist. Mit dieser Lösung soll die bilaterale Öffnung verglichen werden.

2. Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Methodisches Vorgehen: Die Mit Hilfe eines partiellen Gleichgewichtmodells wurden die Auswirkungen einer bilateralen und multilateralen Öffnung auf den Fleischmarkt analysiert. Im Modell sind die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU sowie den Drittländern abgebildet. Es enthält die Märkte für Geflügel-, Schweine-, Rind- und Schaffleisch. Es handelt sich um ein so genanntes "multi-market, multi-region partial equilibrium model" (Roningen 1997). Wichtig sind die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Teilmärkten (Geflügel-, Schweine-, Rind-, und Schaffleischmarkt). Innerhalb der jeweiligen Fleischkategorie wird nach der Herkunft unterschieden: Fleisch aus inländischer Produktion, und Importe aus der EU sowie dem Rest der Welt.

Die Produktedifferenzierung zwischen inländischem und importiertem Fleisch beruht auf der Hypothese von Armington (1969), die besagt, dass einheimische und importierte Produkte aus der Sicht der Konsumenten unvollständige Substitute sind. Mit diesem Ansatz können beispielsweise Veränderungen bei den Zöllen oder Zollkontingenten, die alle oder nur einzelne Lieferländer betreffen simuliert werden. Die Modellstruktur erlaubt eine endogene Bestimmung der Mengen aus den verschiedenen Ursprungsländern, wenn die relativen Preise ändern. Im Kontext der Freihandelsdiskussion stehen sinkende Zölle für Fleisch aus der EU (und auch sinkende Zölle für Schweizer Exporte in die EU) im Vordergrund, währenddem gegenüber Fleischimporten aus dem Rest der Welt, der Marktzutritt nur im Fall eines multilateralen (generellen) Zollabbaus verbessert würde. Ohne die Armington-Annahme ist eine Aussage über die Handelsumlenkung zu Gunsten der EU und zu Ungunsten der übrigen Lieferländer (effizientere Lieferanten) arbiträr. Eine zweite Rechtfertigung für die Armington-Spezifikation ist, dass der Schweizer Grosshandel/Konsumenten einheimisches und importiertes Fleisch als unterschiedliche Produkte behandeln (Qualität, Tierschutz, Gebrauch von Antibiotika und Hormonen, etc.).

Im Modell wird von der Annahme ausgegangen, dass der Wettbewerb perfekt spielt. In der bestehenden Ausgangslage auf dem Fleischmarkt muss jedoch mit unvollständigem Wettbewerb gerechnet werden (Jörin und Schluep Campo 2005). Dies bedeutet, dass die Wohlfahrtseffekte unter der Annahme des perfekten Wettbewerbs unterschätzt werden im Vergleich zu einem Modell, wo unvollkommener Wettbewerb in der Ausgangssituation explizit modelliert wird.

Als funktionale Form wird die CES-Funktion (Constant Elasticity of Substitution) gewählt. Der Gebrauch der isoelastischen Funktion wird in vielen Modellen des Agrarsektors verwendet: Aglink-Modell (OECD), FAPRI-Modell, World Food Model (FAO), etc. Die CES Funktion hat den Vorteil, dass Substitutions-/Komplementärbeziehungen innerhalb und zwischen Fleischsorten einfach abgebildet werden können.

Datengrundlagen: Die Handelsmengen der einzelnen Fleischsorten wurden mit Hilfe der Handelsmatrizen der FAO zusammengetragen. 2003 ist das letzte verfügbare Jahr. Bei den Preisdaten für die Schweiz und die EU handelt es sich um einen vom Bundesamt für Landwirtschaft berechneten Durchschnitt der Jahre 2002-2004. Die Weltmarktpreise stammen aus FAPRI-Daten. Die Zolldaten für die Schweiz wurden aus dem Gebrauchstarif der Eidgenössischen Zollverwaltung abgeleitet, für die EU wurden die Zollangaben aus der Zolltarifdatenbank (TARIC) der Europäischen Kommission herangezogen und für den Rest der Welt wurde die Annahme getroffen, dass die Grenzen offen sind. Die Schweiz verwendet ausschliesslich Gewichtszölle. Die EU wendet je nach Fleischsorte einen Gewichtszoll (Schweine- und Geflügelfleisch) oder einen komplexen Zoll[1] (Rind- und Schaffleisch) an. Nachfrageelastiziäten für den Schweizer Fleischmarkt wurden aus früheren Studien herangezogen (Schluep Campo 2004), mussten jedoch an die Modellgegebenheiten angepasst werden.

3. Ergebnisse

Handelseffekte: Im bilateralen Szenario wird den Drittländern der Marktzutritt im bisherigen Umfang garantiert. Die Ergebnisse zeigen, dass der Effekt der Handelsumlenkung bei Rind- und Lammfleisch höher ist als bei Geflügel- und Schweinefleisch. Der Grund dafür ist, dass die Schweiz bis jetzt hauptsächlich Rind- und Lammfleisch aus aussereuropäischen Ländern importierte. Bei diesen beiden Fleischsorten ist die Handelsumlenkung leicht höher als die Handelsschaffung. Insgesamt werden Drittländer im bilateralen Szenario nicht schlechter gestellt als vor dem Freihandelsabkommen Schweiz-EU.

Damit würde die erste Bedingung für ein GATT-konformes Freihandelsabkommen, dass Drittländer nicht benachteiligt werden dürfen, erfüllt.

[1] Wertzoll plus Gewichtszoll.

Jedoch entgehen den Drittländern wegen der Konsumzunahme in der Schweiz potentielle Exportmöglichkeiten. Die Gewährung des Marktzutritts für Drittländer durch Zollkontingente ist als pragmatischer Ansatz zu werten. Ein bilaterales Agrarabkommen, als Teil des bestehenden Freihandelsabkommens Schweiz-EG aus dem Jahre 1972 und dessen Erweiterungen, würde auch die zweite Bedingung von Art. XXIV GATT erfüllen, wonach ein Freihandelsabkommen "annähernd den gesamten Handel" abdeckt.

Wohlfahrtseffekte: Erwartungsgemäss sind die Wohlfahrtsgewinne im bilateralen Szenario geringer als im multilateralen Szenario. Der Grund liegt darin, dass die Preise in der Schweiz wegen den verbleibenden Importkontingenten für Drittländer weniger stark sinken. Im multilateralen Szenario ergeben sich für die Schweizer Volkswirtschaft wohlfahrtsökonomisch die grössten positiven Effekte. Die Konsumentenrentengewinne kompensieren bei weitem die Produzentenrentenverluste.

Handelspolitische Überlegungen: Da in der WTO noch kein Ergebnis in Sicht ist, rückt die bilaterale Öffnung mit der EU in den Vordergrund. Je länger multilateral keine entscheidenden Fortschritte gemacht werden, desto stärker sind die Wohlfahrtseffekte zu gewichten, die aus einer bilateralen Öffnung resultieren. Für den Fall, dass sich die Mitglieder der WTO auf einen starken Abbau der Handelshemmnisse einigen würden, müssten die Schweizer Produzentenpreise nahe an das EU-Niveau herangeführt werden. Damit würde die "kritische Schwelle" erreicht, bei der sich die bilaterale Öffnung geradezu anbietet. Schweizer Firmen erhielten freien Zugang zum EU-Markt und EU-Firmen bekämen freien Zutritt zum Schweizer Markt. Aus wettbewerbspolitischer Sicht sind die Vorteile offenkundig. Handelspolitisch geht es darum, mit den Drittländern den Marktzutritt zu regeln, insbesondere den "bisherigen Umfang" zu bestimmen.

Überlegungen zu einem Übergangsregime der Marktöffnung: Aufgrund der zeitlich unterschiedlichen Reaktion von Angebot und Nachfrage auf veränderte Rahmenbedingungen, ergibt sich bei einer Marktöffnung stets das gleiche Verlaufsmuster: In einer ersten Phase steigen die Importe stark an, während die Exporte erst mit zeitlicher Verzögerung an Bedeutung gewinnen. Es macht daher Sinn, einen Markt zeitlich gestaffelt zu öffnen und eine Übergangszeit festzulegen. Dadurch lässt sich der "Schock" vermeiden und die Unternehmen haben Zeit, sich den veränderten Bedingungen anzupassen. Eine realistische Übergangsord-

nung schützt den Staat auch vor übermässigen Kompensationsforderungen.

Beim Mechanismus für die Marktöffnung gilt es, den Unterschied zur Käsemarktliberalisierung zu beachten. Dort erfolgte der Öffnungsprozess über die Zollkontingente, die auf Grund traditioneller Exportmengen bestimmt werden konnten. Beim Fleisch liegt der Fall anders. Es bestehen kaum nennenswerte Exporte, weshalb ein mengenmässiges Übergangsregime nicht realistisch ist. Technisch wird folgender Mechanismus vorgeschlagen: In der Übergangsphase wird der Ausserkontingentszollansatz (AKZA) für EU-Importe in verschiedenen Schritten bis auf das Niveau des Kontingentszollansatzes (KZA) abgebaut. In der letzten Phase wird der KZA ebenfalls eliminiert. Diese Art des Abbauregimes hat den Vorteil, dass die beteiligten Handelspartner nicht über Quoten verhandeln müssen. Faktisch wird auf ein Ein-Zollsystem gewechselt, das transparent ist, und bei dem sich die Regeln für den Abbau leichter verhandeln lassen.

Autonome Massnahmen: Sowohl beim multilateralen wie beim bilateralen Weg ist bezüglich des Fahrplans noch vieles offen, so dass in der Zwischenzeit alle Massnahmen zur Verstärkung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt genutzt werden sollten. Neben der Einführung des "Cassis de Dijon"-Prinzips und den Parallelimporten haben auf dem Fleischmarkt spezifische Massnahmen eine wettbewerbsfördernde Wirkung: Der Abbau des Industrieschutzes bei den Müllereien und Futtermittelherstellern, die Weiterführung der Versteigerung der Zollkontingente sowie die Möglichkeit des passiven Veredelungsverkehrs.

4. Folgerungen und Ausblick

1. Eine multilaterale Öffnung der Agrarmärkte im Rahmen der WTO ist nach wie vor die beste Strategie, da der Abbau gegenseitiger Handelshemmnisse für alle WTO-Mitglieder gilt. Für die Schweiz bildet das Agrarabkommen der WTO überdies die völkerrechtliche Grundlage für alle Massnahmen im Bereich der Green-Box. In der Doha-Runde der WTO sollte zudem die Möglichkeit genutzt werden, die wettbewerbsproblematischen Zollkontingente durch Einzollsysteme abzulösen.
2. Da eine vollständige Öffnung auf multilateraler Ebene in den nächsten Jahren kaum realistisch ist, rückt der bilaterale Weg mit der EU in den Vordergrund. Für den Fall, dass sich die Mitglieder der WTO

auf einen starken Abbau der Handelshemmnisse einigen würden, müssten die Schweizer Produzentenpreise nahe an das EU-Niveau herangeführt werden. Damit würde die "kritische Schwelle" erreicht, bei der sich die bilaterale Öffnung geradezu anbietet, den Markt mit der EU **vollständig** zu öffnen. Schweizer Firmen erhielten freien Zugang zum EU-Markt und EU-Firmen bekämen freien Zutritt zum Schweizer Markt. So lange dabei der Marktzutritt für Drittländer im bisherigen Umfang gewährleistet ist, steht ein bilaterales Abkommen mit der EU nicht im Widerspruch zu den Prinzipien der WTO. Durch den schrittweisen Abbau der Handelshemmnisse erhalten Schweizer Firmen mit jedem Jahr bessere Chancen im Export. Gleichzeitig können sich die Firmen im Inland strukturell an die Bedingungen der verschärften Importkonkurrenz anpassen.

3. Unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen auf multilateraler und bilateraler Ebene sollte die Schweiz alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nutzen. Diese autonome Strategie hat eine hohe Priorität, weil es darum geht, die Ausgangslage für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft mit Blick auf eine Öffnung zu verbessern. Dies setzt voraus, dass der Wettbewerb auf allen Stufen des Marktes funktioniert. Preissenkungen bei den Futtermitteln führen nur dann zu tieferen Konsumentenpreisen, wenn der Wettbewerb auch auf den nachgelagerten Stufen (Schlachtung, Fleischverarbeitung und Detailhandel) funktioniert.
4. Auf den Weltmärkten für Agrarprodukte wird die Volatilität noch zunehmen (Klimaschwankungen). Phasen steigender Weltmarktpreise sollten genutzt werden, um die Preisdifferenzen zum Ausland abzubauen. In Fällen von Preiszusammenbrüchen auf den Weltmärkten besteht nach wie vor die Möglichkeit, die preisliche Sonderschutzklausel (Art. 5) des bestehenden Agrarabkommens der WTO anzuwenden.

5. Literatur

Armington P.S., 1969. A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production. IMF Staff Papers, 16: 159-178.

Bundesamt für Landwirtschaft, 2006. Agrarbericht 2006. Bern. http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00103/index.html?lang=de.

Joerin R., Schluep Campo I., 2005. Unvollkommener Wettbewerb auf Agrarmärkten: Folgerungen für die Regelung des Marktzutritts in der WTO. Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, Zürich, Nr. 2, 2005.

Roningen Vernon O., 1997. "Multi-Market, Multi-Region Partial Equilibrium Modeling". In: Francois, Joseph and Kenneth Reinert, (eds.), Applied Methods for Trade Policy Analysis, Cambridge University Press.

Schluep Campo I., 2004. Market Access Options in the WTO Doha Round: Impacts on the Swiss Meat Market. ETH Dissertation Nr. 15614, Agrarökonomische Monographien und Sammelwerke, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.

Anschrift der Verfasser:

Dr. Isabelle Schluep Campo
Dr. Robert Joerin
Institut für Umweltentscheidungen
ETH-Zentrum
Sonneggstrasse 33
CH-8092 Zürich

ischluep@ethz.ch
joerin@ethz.ch