



Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie  
Société Suisse d'Economie et de Sociologie rurales  
Swiss Society for Agricultural Economics and Rural Sociology

## **Auswirkungen eines Freihandelsabkommens Schweiz – EU auf den Fleischsektor**

*Dr. Isabelle Schluep Campo und Dr. Robert Jörin  
ETH Zürich*

### **1. Problemstellung**

Im Rahmen der Diskussion um die bilaterale Öffnung des Schweizer Fleischmarktes mit der EU stellen sich verschiedene handelspolitische Fragen. Im Vordergrund steht, ob die sektorale Öffnung des Fleischmarktes im Widerspruch steht zu den Prinzipien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), und die Schweiz deswegen bei der Welthandelsorganisation (WTO) unter Druck kommen könnte. Konkret geht es darum abzuklären, ob ein bilateraler Öffnungsschritt beim Fleisch zu einer Handelsumlenkung führt, und somit Fleischexportländer ausserhalb der EU diskriminiert würden. Wohlfahrtsökonomisch wäre für die Schweiz eine generelle Marktöffnung des Fleischmarktes gegenüber allen Ländern *first best*. Weiter soll aufgezeigt werden, welcher Mechanismus – Zölle oder Quoten - sich beim Fleischmarkt für die Einführung des Freihandels mit der EU eignen würde. Für die Gestaltung eines Übergangsregimes wird ebenfalls ein Vorschlag gemacht.

Die Erfahrungen aus der Liberalisierung des Käsemarktes zeigen, dass nur ein vollständiger Abbau aller Handelshemmnisse den Wettbewerb auf dem Schweizer-Binnenmarkt erhöht und die Margen senkt. Dieser Wettbewerbseffekt ist aus volkswirtschaftlicher Sicht das Hauptmotiv für eine Marktöffnung. Wir verstehen Marktöffnung hier nicht als Freihandel im orthodoxen Sinne. Sie basiert vielmehr auf dem Prinzip der schweizerischen Agrarpolitik, wonach die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft auch nach der Öffnung adäquat abgegolten werden sollen. Gemeint ist die fundamentale Agrarreform, die den Wechsel von der Preisstützung zu den Direktzahlungen ermöglicht hat. Die Marktöffnung ist somit als Fortsetzung dieser Reform zu verstehen, indem die Preisstützung an der Grenze abgebaut werden soll.

### **2. Ergebnisse des Handelsmodells für den Fleischmarkt**

Die zentrale ordnungspolitische Frage ist, wie ein bilaterales Importregime aussehen muss, das Importe aus Drittländern nicht diskriminiert (Art. XXIV GATT). Anhand eines Handelsmodells für den Fleischmarkt, das die Regionen Schweiz, EU und den Rest der Welt einbezieht, und die Märkte für Geflügel-, Schweine-, Rind- und Schaffleisch abbildet, werden zwei mögliche Marktöffnungsszenarien analysiert. Das Modell ist flexibel und kann auch andere Szenarien simulieren.

Im multilateralen Referenzszenario wird der Fleischimport nicht nur gegenüber der EU, sondern gegenüber allen Handelspartnern geöffnet. Die EU und der Rest der Welt bauen ebenfalls ihre Importhemmnisse gegenüber allen Ländern ab. Wohlfahrtsökonomisch ergeben sich bei diesem Szenario für die Schweizer Volkswirtschaft die grössten Gewinne. Die Konsumentenrentengewinne kompensieren bei weitem die Produzentenrentenverluste. Diese Lösung ist in jedem Fall konform mit den Bestimmungen im GATT, dass Drittländer im Zuge von Freihandelsabkommen nicht diskriminiert werden dürfen. Eine Umlenkung von Handelsströmen zu weniger effizienten Lieferanten, die als Partner im Freihandelsabkommen einen Vorteil geniessen gegenüber Lieferanten aus Drittländern, wird verhindert.

Im bilateralen Szenario erfolgt die Öffnung des Fleischmarktes nur zwischen der Schweiz und der EU. Gegenüber Drittländern behält die Schweiz das bestehende Importregime bei. Den Drittländern wird der Marktzutritt im bisherigen Umfang mit entsprechend ausgestalteten Zollkontingenten gewährt. Für die Schweizer Fleischbranche eröffnet sich so eine wichtige Exportoption in die EU. Den Drittländern entsteht zwar kein Schaden, da ihr minimaler Marktzutritt gewährt wird. Allerdings entgehen den Ländern potentielle Exportmöglichkeiten auf Grund des höheren Fleischkonsums in der Schweiz. Die Wohlfahrtsgewinne sind kleiner als im multilateralen Referenzszenario, weil die Preise weniger stark sinken wegen den verbleibenden Importkontingenten für Drittländer. Für die EU bestehen keine grossen Unterschiede zwischen den beiden Öffnungsszenarien.

### **3. Empfehlungen zum Mechanismus und zum 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 Übergangsordnung schützt den Staat auch vor übermässigen Kompensationsforderungen.

Beim Mechanismus für die bilaterale Marktöffnung gilt es, den Unterschied zur Käsemarktliberalisierung zwischen der Schweiz und der EU zu beachten. Dort erfolgte der Öffnungsprozess auf Grund traditioneller Exportmengen über die Zollkontingente. Beim Fleisch liegt der Fall anders. Es bestehen kaum nennenswerte Exporte, so dass ein mengenmässiges Übergangsregime keine realistische Lösung ist. Technisch wird gegenüber der EU folgender Mechanismus vorgeschlagen: In der Übergangsphase wird der Ausserkontingentszollansatz (AKZA) 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 Länder nicht über Quoten verhandeln müssen. Faktisch wird auf ein reines Zollsystem gewechselt, das transparent ist, und wo sich die Regeln für den Abbau leichter verhandeln lassen.