



Position zum grenzüberschreitenden Handel im Agrar- und Lebensmittelbereich

- **Die Schweizerische Nahrungsmittel-Industrie ist auf den Zugang zu ausländischen Absatzmärkten und zu Agrarrohstoffen zu marktgerechten Preisen angewiesen.**
- **Deshalb unterstützt die Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittelindustrien (fial) die Erschliessung und die Weiterentwicklung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen mit Staaten in Europa und in Übersee.**
- **Chancen und Potenziale sind mit Blick auf die Stärken der Schweizer Nahrungsmittel-Industrien gezielt zu nutzen.**
- **Wo Begleitmassnahmen und Übergangsregelungen nötig sind, sind sie im genügenden Mass umzusetzen.¹**

1. Ausgangslage

Seit der Jahrtausendwende hat die Schweiz verschiedene Freihandelsabkommen abgeschlossen, die der Schweizer Nahrungsmittel-Industrie den Zugang zu ausländischen Märkten erleichtern. Zentral sind die Abkommen, die zwischen der Schweiz und der EG im Jahr 1999 und 2005 im Rahmen der Bilateralen I und II vereinbart wurde. Das im Rahmen der Bilateralen I abgeschlossene Landwirtschaftsabkommen erleichtert den Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU durch den Abbau von Zöllen (Käse, Früchte und Gemüse, Fleisch, Wein) und nicht-tarifären Handelshemmnissen (u.a. Wein und Spirituosen, biologische Landwirtschaft, Pflanzenschutz, Futtermittel und Saatgut). Das im Rahmen der Bilateralen II abgeschlossene Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte gewährleistet für wichtige Schweizer Verarbeitungsprodukte den zollfreien Marktzugang in die EU.

Der Wettbewerb der Produktionsstandorte zwischen der Schweiz und den EU-Staaten hat sich in den letzten Jahren stark erhöht. Gründe dafür sind unter anderem die Liberalisierung des passiven Veredelungsverkehrs für landwirtschaftliche Erzeugnisse und landwirtschaftliche Grundstoffe (2012), das Verbot von Ausfuhrbeiträgen aufgrund der WTO-Beschlüsse (2015), Erschwernisse bei der Verwendung der Herkunftsbezeichnung Schweiz für Lebensmittel als Folge der Fokussierung auf die Herkunft der Rohstoffe im Rahmen der „Swissness“-Revision des Markenschutzgesetzes (2017) sowie die währungsbedingte Verteuerung der Exporte und die entsprechende Verbilligung der Importe. Der Importdruck wird durch die fortschreitende Aufweichung des Grenzschutzes für Verarbeitungsprodukte weiter erhöht. Zudem bewegt sich auch der Einkaufstourismus für Lebensmittel weiterhin auf hohem Niveau. Gemäss der letzten Erhebung im Jahr 2015 wurden für gut 2.3 Mrd. CHF Lebensmittel im Ausland eingekauft.

¹ Eine Minderheit im Vorstand der fial vertritt die Auffassung, dass hierzu insbesondere finanzielle Mittel gehören, um den Strukturwandel innerhalb der ersten Verarbeitungsstufe abzufedern, und nötigenfalls auch Leistungsaufträge des Bundes zur Aufrechterhaltung einer minimalen Produktion auf der ersten Stufe.

2. Aktuelle Herausforderungen

2.1 Agrarpolitisches Rohstoffpreis-Handicap

Der in Ziffer 1 zusammengefassten Entwicklung steht die bislang unveränderte Weiterführung des Schweizer Grenzschutzes für Agrarrohstoffe gegenüber. Eine Folge der asymmetrischen Entwicklungen sind Rohstoffpreise, die im Vergleich mit dem europäischen Umfeld nicht kompetitiv sind. Ausgleichsmassnahmen sind unvollständig und mit Unsicherheiten verbunden. Eine Reduktion des Agrargrenzschutzes würde die Situation insbesondere für die zweite Verarbeitungsstufe entschärfen. Für einen Teil der ersten Verarbeitungsstufe wäre dies hingegen mit grossen Herausforderungen verbunden.

2.2 Wettbewerb mit EU-Produzenten um Zugang zu aussereuropäischen Märkten

Konkurrierende Produktionsstandorte in den umliegenden Ländern profitieren von Freihandelsabkommen, welche die EU mit Drittstaaten oder Wirtschaftsräumen ausserhalb Europas abschliesst. Schliesst die EU zum Beispiel mit den Mercosur-Staaten ein Freihandelsabkommen ab, das den zollfreien oder zollreduzierten Zugang von EU-Ware zu den Märkten der Mercosur-Staaten öffnet, resultiert eine massgebliche Verschlechterung der Position von Schweizer Unternehmen auf diesen Märkten, solange nicht auch die Schweiz ein entsprechendes Abkommen mit diesen Staaten vereinbart.

2.3 Nichttarifarisches Massnahmen und „Swiss Finish“

Verschiedene Staaten stellen mit Vorschriften und Massnahmen, z.B. im Bereich des Lebensmittelrechts und der Lebensmittelsicherheit, nichttarifarisches Handelshemmnisse auf. In der Schweiz gibt es teilweise Regeln, die im internationalen Vergleich überschüssig („Swiss Finish“). Deshalb ist auch die Beseitigung von nichttarifarischen Massnahmen ein wichtiges Ziel der Gestaltung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen. In diesem Kontext ist auch daraufhin zu wirken, dass Schweizer Standards von ausländischen Behörden anerkannt werden.

3. Positionen der fial

3.1 Zugang zu ausländischen Märkten

3.1.1 Marktzugang in die EU

Die Schweizerische Nahrungsmittel-Industrie ist auf die Fortführung des zollfreien Zugangs zum europäischen Markt für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte angewiesen. Deshalb gilt es, die im Rahmen der Bilateralen I und II abgeschlossenen Abkommen zu erhalten. Eine Erweiterung von deren Anwendungsbereich ist zum gegebenen Zeitpunkt zu prüfen. Da eine substanzielle Weiterentwicklung im aktuellen politischen Umfeld als unrealistisch eingeschätzt wird, gilt es den Fokus momentan umso mehr auf bilaterale Handelsabkommen mit Drittstaaten zu legen.

3.1.2 Weiterentwicklung bilateraler Abkommen mit Staaten ausserhalb der EU

Bei der Gestaltung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen zu Staaten ausserhalb der EU sind aus Sicht der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrie folgende Punkte zu beachten:

- Stärkung des Zugangs von Schweizer Unternehmen zu den entsprechenden Märkten; und Verhinderung der Diskriminierung gegenüber unseren Mitbewerbern
- Beachtung der Besonderheiten der jeweiligen Zielmärkte: Dazu gehört eine Evaluation von Chancen, Potenzialen und Risiken unter Berücksichtigung der aktuellen und künftigen Wettbewerbssituation der Schweizer Exporteure gegenüber Exporteuren aus anderen Staaten im betreffenden Zielmarkt.

- Anforderungen der Industrie: Die Umsetzung dieses dynamischen, kompetitiven und marktorientierten Ansatzes bedingt, dass für die Gestaltung der Handelsbeziehungen die aus Sicht der Exporteure bestehenden Notwendigkeiten und Anforderungen in entscheidender Weise berücksichtigt werden. Das in diesem Sinne Nötige hat dem aus Sicht der Schweizer Landwirtschaft Wünschbaren voranzugehen. Dank zusätzliche Exportmöglichkeiten bieten sich auch der Landwirtschaft Perspektiven. Daneben sind auch Begleitmassnahmen notwendig, wenn einzelne Sektoren einem grossen Preisdruck ausgesetzt würden. Diesem Aspekt ist ebenfalls Rechnung zu tragen.
- Entsprechend wichtig ist der aktive Bezug der gesamten Nahrungsmittel-Industrie bei der Planung und Gestaltung der Handelsbeziehungen. Dabei sind auch Nachhaltigkeitsüberlegungen miteinzubeziehen, wie dies der neue Verfassungsartikel (Art. 104a, Bst. d) verlangt.

3.1.3 Weiterentwicklung multilateraler Abkommen

Die Vielzahl verschiedener Handelsabkommen führt zu einer wachsenden Unübersichtlichkeit für die Handhabung der Vorteile der Abkommen in der Praxis. Nebst der Beachtung marktbezogener Besonderheiten ist bei der Gestaltung der Handelsbeziehungen deshalb auch auf die einfache praktische Umsetzbarkeit und auf die dafür nötige Nivellierung zu achten. Vor diesem Hintergrund sind – gleichzeitig zum Ausbau bilateraler Handelsabkommen oder von solchen im EFTA-Kontext – weiterhin Fortschritte auf WTO-Stufe anzustreben.

3.1.4 Bekämpfung von nichttarifären Massnahmen

Bei der Gestaltung von grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen zur Erleichterung des Zugangs zu Exportmärkten ist neben den zollrechtlichen Aspekten auch den nichttarifären Handelshemmnissen Rechnung zu tragen. Diese sind im Rahmen von Handelsabkommen sowie auf übergeordneter Ebene (CH-EU, WTO, Codex Alimentarius) konsequent abzubauen. Bei Vorschriften im Bereich Lebensmittelrecht und -sicherheit sind „Swiss Finishes“, die restriktiver als das europäische Recht oder internationale Standards sind, zu beseitigen. Es muss unbedingt verhindert werden, dass tarifäre Konzessionen nutzlos bleiben, weil sich Partnerländer mit nicht-tarifären Massnahmen weiter abschotten.

3.1.5 Unterstützung des Staates bei der Anerkennung von Konformitätsnachweisen

Unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips soll der Bund wettbewerbsneutrale Hilfestellungen und Koordinationsaufgaben wahrnehmen, um den möglichst hindernisfreien Marktzugang für Schweizer Nahrungsmittelexporteure auch tatsächlich zu gewährleisten. Im Rahmen von Marktzugangsabkommen reduzierte oder abgebaute tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse können durch aufwendige Prozesse zur Gewährung von Konformitätsnachweisen (Audits) in ihrer Wirkung zum Teil massiv reduziert werden. Gerade kleineren Unternehmen ist es oft nicht möglich, die entsprechenden Nachweise zu erbringen.

3.2 Zugang zu Rohstoffen

3.2.1 Keine weitere Erhöhung des Grenzschutzes für Rohstoffe

Eine weitere Stärkung des Grenzschutzes für Rohstoffe oder die Einführung von Mindestpreisen für Rohstoffe, wie dies z.B. vor dem Hintergrund der Aufhebung der Quotenregelung im EU-Zuckermarkt vom Schweizer Zuckermonopol gefordert wird, ist entschieden abzulehnen. Sie würde die agrarpolitisch bedingt bereits angespannte Lage zusätzlich verschärfen.

3.2.2 Abbau von Asymmetrien beim Grenzschutz von Rohstoffen und Verarbeitungsprodukten

Der Druck auf Importabgaben für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte darf nicht zu einer weiteren Asymmetrie zwischen dem Grenzschutz für verarbeitete Produkte und dem Grenzschutz für Rohstoffe führen. Vielmehr ist die heute schon bestehende Asymmetrie durch eine Senkung des Grenzschutzes für Rohstoffe auszugleichen. Jede weitere Reduktion des Importschutzes für Verarbeitungsprodukte muss von einer Reduktion des Grenzschutzes für die entsprechenden Rohstoffe begleitet sein.

3.3 Wettbewerbsfähigkeit

3.3.1 Sicherstellung gleich langer Spiesse im Export

Die Situation der exportierenden Nahrungsmittelindustrie verschlechtert sich mit der Abschaffung der Exportrückerstattungen per 1.1.2019. Die Wirkung der Begleitmassnahmen Veredelungsverkehr und der kollektive Selbsthilfemassnahmen ist wegen der Rohstoff-Orientierung der kennzeichnungsrechtlichen Regeln zur Herkunftsbezeichnung Schweiz sowie wegen Unsicherheiten bei den kollektiven Selbsthilfemassnahmen, welche das Rohstoffpreis-Handicap zudem nur teilweise kompensieren, begrenzt. Massnahmen zur Sicherstellung gleich langer Spiesse sind deshalb nötig. Als Instrument kommen dafür in Frage: Reduktion des Grenzschutzes für Rohstoffe, Änderungen im Markenschutzgesetz, Allgemeinverbindlich-Erklärung von Selbsthilfemassnahmen.

3.3.2 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Prüfung flankierender Massnahmen

Sollte die Politik die Diskussion um ein Handelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich wieder aufnehmen, wird ein solches insbesondere unter dem Kriterium der gleich langen Spiesse zu prüfen sein. Auch wenn die Bestrebungen der Politik für den Abschluss eines solchen Abkommens in der letzten Zeit erlahmt sind, sollten Vorbereitungen getroffen werden, damit Vorteile und Chancen eines allfälligen Abkommens mit der EU genutzt und die damit verbundenen Herausforderungen bewältigt werden können. Dazu braucht es auch flankierende Massnahmen. Nicht nur für die Landwirtschaft, sondern auch für bestimmte, stark betroffene Sektoren oder Verarbeitungsstufen muss darauf geachtet werden, dass eine Öffnung schrittweise erfolgen muss. In diesem Sinne sind den Bereichen, die sich strukturell stark anpassen müssen, genügend lange Übergangsfristen einzuräumen. Für nicht mehr amortisierbare Investitionen sollen Abgeltungen ermöglicht werden.

3.3.3 Bekämpfung von nichttarifären Handelshemmnissen

Auch mit Blick auf die Beschaffung von Rohstoffen sind nichttarifäre Handelshemmnisse durch überschüssende Schweizer Sonderregeln zu verhindern.

Das vorliegende Positionspapier wurde vom Vorstand der fial am 27. August 2018 verabschiedet.

fial

Die Föderation der schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien fial ist der repräsentative Zusammenschluss der 16 Branchenverbände der industriellen Hersteller von schweizerischen Nahrungsmitteln. Die fial bezweckt die Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Interessen der angeschlossenen Branchen und deren Mitgliedfirmen. Die rund 200 Mitgliedfirmen der fial-Branchenverbände beschäftigen in den angeschlossenen Sektoren rund 37'500 Angestellte. Sie zahlen eine Bruttolohnsumme von knapp 3 Milliarden Franken pro Jahr aus und erzielen einen Umsatz von rund 18 Milliarden Franken, davon mehr als 3 Milliarden im Export. Die Mitgliedfirmen der fial verarbeiten über die Hälfte der Schweizer Milch, des Schweizer Fleisches, des Schweizer Mehls und des in der Schweiz verbrauchten Zuckers sowie die gesamte schweizerische Ölsaaternte und einen erheblichen Teil der Kartoffel- und Gemüseernten zu qualitativ hochstehenden Nahrungsmitteln. Hinzu kommt die Verarbeitung ausländischer Rohstoffe zu Erzeugnissen wie zu Schweizer Schokolade und zu Kaffeeprodukten.