

Nahrungsmittlexporte – eine bilaterale Erfolgsgeschichte

Die Vertreter der Schweizer Wirtschaft sehen ihre Interessen am besten in den Bilateralen Abkommen mit der EU gewahrt. SVP-Strategie Christoph Blocher hingegen meint, die Bilateralen nützen vor allem der EU.¹ Meinungen sind frei, nicht aber die Fakten. Zum Beispiel die Fakten über jene Abkommen, die für die Schweizer Landwirtschaft von besonderem Interesse sind. Beim bilateral geregelten Handel mit Käse und mit verarbeiteten Lebensmitteln steht für die Bauern viel auf dem Spiel.

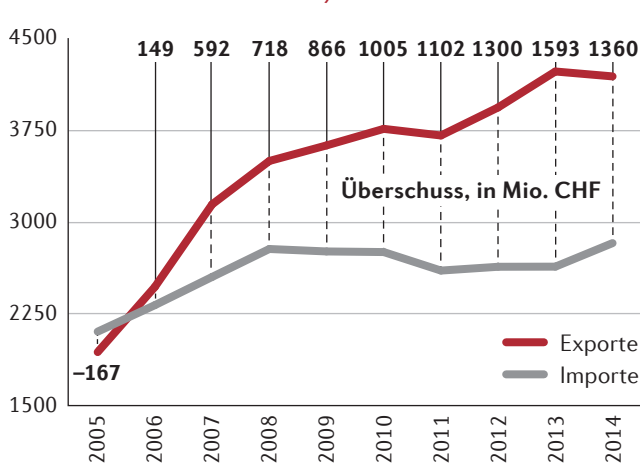
«Es ist eine Erfolgsgeschichte», antworteten wissenschaftliche Mitarbeiter des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO kurz und bündig vor drei Jahren auf die Frage, was sich seit dem Inkrafttreten des bilateralen Abkommens von 2004 über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse verändert hat.² Was damals mit guten Gründen gesagt wurde, gilt auch jetzt noch. Die Schweiz hat die Lebensmittlexporte in die EU-Staaten markant gesteigert. Sowohl der Export unverarbeiteter als auch verarbeiteter Lebensmittel legte stark zu. Die Marktanteile an den Importen der EU konnten deutlich erhöht werden – seit dem Inkrafttreten des Abkommens über verarbeitete landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte von vier auf 5,75 Prozent.³

Export-Überschüsse wachsen

Die Exporte verarbeiteter Lebensmittel in die EU haben sich mehr als verdoppelt – von weniger als zwei Milliarden im Jahre 2005 auf annähernd 4,2 Milliarden Franken im Jahre 2014. ▶ Siehe Grafik 1 Ihr Anteil an den gesamten Schweizer Exporten in die EU erhöhte sich von 1,9 auf 3,3 Prozent. Gestiegen sind auch die Importe, aber deutlich weniger stark.

Die Handelsbilanz der Nahrungsmittelindustrie verwandelte sich von einem kleinen Defizit im Jahre 2005 in einen klaren Überschuss. 2014 bezifferte er

Grafik 1 **Steigende Überschüsse im Lebensmittelhandel mit der EU, in Mio. CHF**



Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

sich auf 1,36 Milliarden Franken. Über die gesamte Periode seit Inkrafttreten des Abkommens im Jahre 2005 erzielte die Schweiz mit der EU einen Überschuss von rund 8,5 Milliarden Franken. Die Branche nimmt damit eine Sonderstellung im Handel Schweiz – EU ein. Während die Schweiz beim Warenhandel mit der EU regelmässig hohe Defizite erleidet, erzielt sie in diesem Sektor wachsende Überschüsse.

Exportzunahme und neue Produkte

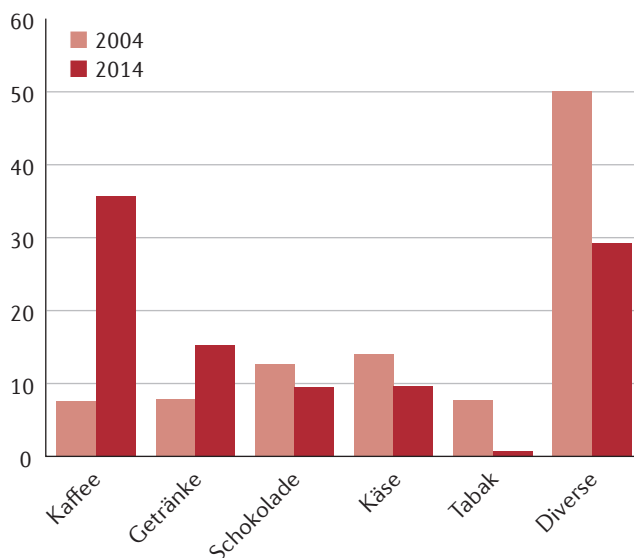
Die Exportoffensive der schweizerischen Nahrungsmittelindustrie ging einher mit starken Verschiebungen im Exportsortiment. ▶ Siehe Grafik 2 Beim Inkrafttreten des Abkommens waren die klassischen und traditionsreichen Schweizer Produkte Käse und Schokolade die wichtigsten Umsatzstützen. Ihr Anteil an den Nahrungsmittlexporten in die EU-Länder betrug zusammen mehr als ein Viertel. Das änderte sich schnell. Bereits ein Jahr später wurden mit der Abfüllanlage für Red Bull in Widnau/SG. Getränke zum grössten Exportschlager der Nahrungsmittelindustrie. Allerdings schon bald bedrängt und schliesslich überholt von Kaffee. «Nespresso» machte ab 2009 Kaffee zum wichtigsten Exportprodukt der Nahrungsmittelindustrie. Er macht inzwischen mehr als ein Drittel aller Nahrungsmittlexporte in die EU aus. Die beiden klassischen Schweizer Pro-

¹ La Liberté, 3. August 2015

² Julian Theus, Aussenhandelsbilanz mit der Europäischen Union im Agrar- und Lebensmittelsektor, August 2012, Anhang Seite 4, www.assaf-suisse.ch/docs/fr/2012/ganze_theuss.pdf

³ Patrick Ziltener, Schweizer Unternehmen gewinnen Marktanteile, Erfolgsmarkt EU, Juli 2015, Seite 15

Grafik 2 **Lebensmittel-Exportprodukte
(Prozentanteile an Nahrungsmittel-
exporten in die EU)**



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung

dukte Käse und Schokolade erreichen 2014 noch Exportanteile von je 9,5 Prozent. Aber auch diese beiden Branchen erhöhten nach Abschluss der Abkommen mit der EU ihre Exporte deutlich.

Freihandels- und Preisausgleichsprodukte

Mit Kaffee und Getränken profitieren sogenannte Freihandelsprodukte am stärksten vom bilateralen Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte. Es sind Produkte, die wenig oder keine Schweizer Agrarprodukte verarbeiten. Sie erhalten deshalb keine oder nur wenig Kompensationszahlungen gemäss dem sogenannten «Schoggi-Gesetz» (vgl. Kasten 1: Abkommen Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte). Kaffee und Getränke profitieren

vom vereinbarten Zollabbau. Er hat den Marktzutritt erleichtert und damit den Wirtschaftsstandort Schweiz attraktiver gemacht. Die nach Inkrafttreten des Abkommens vorgenommenen Investitionen und der darauf folgende Exportboom belegen das.

Für die Produkte, die den Preisausgleichsmechanismus des Schoggi-Gesetzes beanspruchen können, hat sich der Marktzutritt letztlich nicht verändert. Denn der Preisausgleichsmechanismus wurde lediglich vereinfacht. Vor 2005 galt die Differenz zum Weltmarktpreis der betroffenen Agrarrohstoffe als Referenz für Zölle und Ausfuhrsubventionen. Mit dem Abkommen wurde im Handel zwischen der Schweiz und der EU nur noch die kleinere Differenz zwischen den Schweizer Rohstoffpreisen und den entsprechenden EU-Preisen ausgeglichen. Profitiert hat der Staat. Dank der neuen Regelung konnte er die Ausfuhrsubventionen reduzieren.

Der Käsehandel: Auch erfolgreich, aber weniger eindeutig

Auch bei den Bilateralen I gab es ein Dossier zur Landwirtschaft (vgl. Kasten 2: Abkommen Landwirtschaftliche Produkte). Der dabei vereinbarte Abbau von Zöllen und Kontingenten bei landwirtschaftlichen Produkten brachte im Käsehandel eine Trendwende. Vor der schrittweise eingeführten Liberalisierung nahmen die Käseexporte stetig ab. Seither verlief die Entwicklung zwar nicht gradlinig. Insgesamt verlief die Entwicklung aber positiv – wertmässig und auch in Tonnen gemessen. ▶ Siehe Grafik 3

Von 2006, dem letzten Jahr vor der vollständigen Liberalisierung des Käsehandels, bis 2008 erhöhte sich der Käseexport in die EU-Staaten massiv. Er stieg um gleich 17,9 Prozent auf 475 Millionen Franken. In den folgenden Jahren bis 2011 nahmen sie – als Reak-

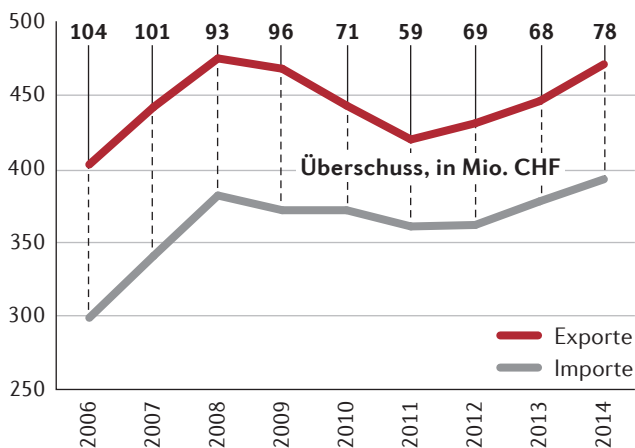
Abkommen Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte

Das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte ist Teil der Bilateralen II. Es ist 2005 in Kraft getreten. Seither verzichtet die EU im Lebensmittel-Handel mit der Schweiz auf Importzölle und Ausfuhrbeihilfen. Die Schweiz hat im Gegenzug ihre Zölle und die Exportsubventionen bei den Ausfuhren in die EU reduziert, musste die Subventionen aber nicht vollständig aufheben. Die Nahrungsmittelindustrie erhält noch immer auf der Basis des sogenannten Schoggi-Gesetzes eine Entschädigung zur Kompensation der in der Schweiz im Vergleich zur EU höheren Beschaffungskosten bei Milch- und Getreidegrundstoffen.

Abkommen Landwirtschaftliche Produkte

Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten ist Teil der Bilateralen I. Das Abkommen von 1999 erleichtert den Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU. Es geschieht über den Abbau von Importkontingenten und Zöllen sowie nicht-tarifärer Hemmnisse wie unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen bei bestimmten Produkten. Vor allem der Käsehandel wurde liberalisiert. Seit 1. Juni 2007 ist er vollständig liberalisiert. Teilliberalisierungen gab es noch für Früchte und Gemüse im Gartenbau sowie Fleisch- und Weinspezialitäten.

Grafik 3 Käsehandel Schweiz–EU, in Mio. CHF (Exporte, Importe und Überschüsse)



Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft

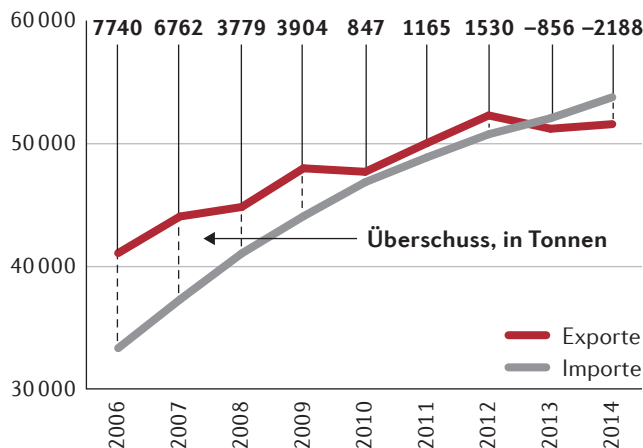
tion auf die schlechte konjunkturelle Lage in Europa – wieder ab. Darauf folgte erneut ein Anstieg. 2014 wurde der Rekordwert des Jahres 2008 wieder fast erreicht.

Auch die Importe nahmen wertmässig zu. Bei ähnlichen Schwankungen wie auf der Exportseite entwickelten sich die Käseimporte aus den EU-Staaten noch dynamischer. 2014 lagen sie um fast einen Drittel höher als 2006. Trotz Importboom erzielt die Schweiz auch jetzt noch einen Überschuss. 2014 betrug er 78 Millionen Franken. Das ist zwar deutlich weniger als 2006, aber noch immer eine eindeutig positive Bilanz zugunsten des schweizerischen Käsehandels.

Mengenmässig entwickelte sich der Käseexport regelmässiger. ▶ Siehe Grafik 4 Selbst in der konjunkturell schwierigen Phase 2009 bis 2011 hat die Schweiz gemessen in Tonnen die Käseexporte in die EU erhöhen können. 2014 resultierte gegenüber 2006 ein Plus von rund einem Viertel. Noch stärker zugenommen haben die Importe mit einer Zunahme von mehr als 60 Prozent. Der Überschuss schmolz dahin. Seit 2013 kauft die Schweiz mengenmässig mehr Käse in den EU-Staaten ein als sie dort verkauft.

Im Käsehandel der Schweiz mit der EU spiegeln sich auch die Veränderungen des Franken-Euro-Kurses und die wirtschaftliche Entwicklung in Europa. Bis 2008 profitierte die Schweiz vom schwachen Franken. Seither hat er sich gegenüber dem Euro stark aufgewertet. Die Schweizer Käser mussten tiefere Preise in Kauf nehmen, um im Exportgeschäft zu bleiben. 2015, nach der Freigabe des Frankenkurses, hat sich die Situation nochmals verschärft. Bis im September reduzierten sich die Exporteinnahmen im Vergleich zur gleichen Vorjahresperiode um rund 10 Prozent. Einbussen gab es aber auch bei den Importen. Die Schweiz erzielt deshalb auch 2015 wieder einen Erlösüberschuss.

Grafik 4 Käsehandel Schweiz–EU, in Tonnen (Exporte, Importe und Differenzen)



Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft

Das Gesamtbild seit der Liberalisierung des Käsehandels ist trotz Frankenstärke positiv. Unmittelbar vorher, zwischen 1999 und 2004 nahmen die Verkäufe in die EU-Länder um 17,6 Prozent ab und fielen auf einen Tiefststand von 357 Millionen Franken. Seither ging es wieder aufwärts. Und obwohl die Überschüsse im Käsehandel mit der EU rückläufig sind, auch jetzt weist er noch immer eine positive Bilanz aus.

Bauern profitieren

Obwohl die im Export erfolgreichsten Nahrungsmittelunternehmen mit Kaffee und Kakao im Ausland gewachsene Rohstoffe verarbeiten, profitieren auch die Schweizer Bauern in beträchtlichem Umfang von den Verkäufen auf den Märkten der EU-Länder. So werden fast 300 000 Tonnen Milchäquivalente und über 40 000 Tonnen Getreide unter dem «Schoggi-Gesetz» exportiert. Dies entspricht acht bis zehn Prozent der Schweizer Produktion von Milch bzw. Weizenmehl. Dazu kommt die Milch, die zu Käse verarbeitet und zu einem beträchtlichen Teil exportiert wird.

So schätzen Branchenkenner, dass über die Käse- und Schoggi-Gesetz-Exporte 20 Prozent der im letzten Jahr in der Schweiz produzierten Milch in die EU verkauft wird. Das entspricht der Produktion von 4500 Milchbauern.

Nicht nur die Bauern profitieren von Nahrungsmittelausfuhren. Die Branche sichert viele Arbeitsplätze. Sie ist nach der Metall- und der Maschinenbranche der dritt wichtigste industrielle Arbeitgeber. Im Jahre 2013 beschäftigte sie 71 900 Personen und damit weit mehr als die Uhren- und die Pharmaindustrie mit 47 600 bzw. 38 400 Beschäftigten. Rechnet man die Landwirtschaft hinzu, sichert die Nahrungsmittelbranche noch eine deutlich höhere Zahl an Beschäftigten, als es die Statistiken ausweisen.

Auffallend ist zudem die dezentrale Verteilung der Nahrungsmittelindustrie. Die Produktionsbetriebe sind über viele Kantone verteilt. Nestlé und Emmi beispielsweise produzieren je in mehr als einem halben Dutzend Kantonen. Viele bekannte Backwarenunternehmen sind in ländlichen Regionen zu Hause und bilden einen wichtigen Rückhalt für die Wirtschaft fernab der grossen Zentren.

Die Nahrungsmittelindustrie in Zahlen

- Die schweizerische Nahrungsmittelindustrie beschäftigt über 71 900 Personen in mehr als 4000 Betrieben (2013).
- Die Nahrungsmittelindustrie erzielte 2013 eine Wertschöpfung von 11,7 Milliarden Franken und übertrumpfte damit sogar die Maschinen-, die Metall- und die Uhrenindustrie mit Bruttowerten von je zwischen 10 und 11 Milliarden. Einzig die Pharmaindustrie wies eine (mit über 24 Milliarden Franken deutlich) höhere Wertschöpfung aus.
- Die global tätigen Nestlé und Lindt&Sprüngli sind die bekanntesten Unternehmen der Branche. Prominent ist auch Red Bull. Aus der im Jahre 2005 errichteten Abfüllanlage bei «Rauch Trading AG» in Widnau (SG) stammt jede zweite weltweit verkaufte Red-Bull-Dose. (Handels-Zeitung, 11.8.2013).
- Gemessen an der Mitarbeiterzahl haben die KMU von Backwarenproduzenten eine starke Stellung; ihr Anteil beträgt rund 30 %.
- Die Lebensmittelindustrie ist stark auf den heimischen Markt konzentriert. Der Export macht zwischen 10 und 20 Prozent des Gesamtumsatzes aus. Viele Unternehmen setzen vermehrt auf den Export. 2014 wurden Lebensmittel im Wert von 8,3 Milliarden Franken exportiert. Das entspricht 4 % der gesamten Schweizer Exporte.

Quellen: CS-Branchenhandbuch 2015, Strukturen und Perspektiven, Seite 11 f. / CS, Es darf noch ein bisschen mehr sein, publiziert 14.5.2015 / SECO

Frankenschock und Bilaterale

Die Schweizer Exportindustrie leidet unter dem Frankenschock von Anfang 2015, als die Schweizerische Nationalbank den Frankenkurs freigegeben hat und damit eine starke Aufwertung zuließ. Sie hinterlässt tiefe Spuren bei den Exporteuren. «Real akzentuierte sich das exportseitige Minus auf 5,1 Prozent, den grössten Rückgang seit 2009», teilte die Eidgenössische Zollverwaltung im neusten Zustandsbericht vom Oktober 2015 über den Schweizer Aussenhandel mit. Betroffen sind auch die Exporte von Kaffee, Käse und anderen Nahrungsmitteln. Von Januar bis September 2015 haben sie um 3,7 Prozent abgenommen. Die durch die Bilateralen Abkommen erzeugte Dynamik erfährt jetzt durch den Frankenschock einen Dämpfer.

Eine Gefährdung der Bilateralen Abkommen wegen des Streits um die Weiterführung der Personenfreizügigkeit würde die Lage mit Sicherheit zusätzlich belasten. Es würde besonders schwer wiegen, weil die Fakten eindeutig sind. Die Schweizer Nahrungsmittelindustrie konnte ihre Verkäufe in die EU-Staaten markant steigern seit dem Inkrafttreten der zwei Bilateralen Sektor-Abkommen über landwirtschaftliche Produkte.

Markus Mugglin, November 2015
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Redaktionschluss: 23. September 2015