

Die Landwirtschaft in den bilateralen Handelsabkommen der Europäischen Union

Bei Handelsgesprächen der Europäischen Union (EU) – aber auch der Schweiz – ist die Landwirtschaftsfrage stets ein Stolperstein, und zwar auf multilateraler wie auf bilateraler Ebene, obwohl sich die Landwirtschaftspolitik in den vergangenen Jahren ständig weiterentwickelt hat. Im Zentrum der Reformbemühungen stand die Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors. Wie beeinflussen diese internen Reformen die Handelspolitik der EU? Wie weit reicht die Wirkung der bilateralen Abkommen in der Praxis? Und inwieweit beeinflussen diese Verträge tatsächlich die Handelsflüsse? Eine Analyse der EU und ihrer Entwicklung lässt aufschlussreiche Vergleiche mit der Schweiz zu.

Die präferenziellen Handelsabkommen (PHA) decken derzeit nur einen geringen Teil des aussereuropäischen Handels der Schweiz ab. Die fortschreitende wirtschaftliche Einbindung der europäischen Partner im Rahmen eines Netzes aus präferenziellen Handelsbeziehungen sowie der ungewisse Ausgang der multilateralen Verhandlungen werfen die Frage auf, ob die Schweiz aktiver den Weg der bilateralen Abkommen einschlagen sollte. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass solche Abkommen in Widerspruch zur aktuellen Politik in Sektoren stehen, wo noch hohe Schutzzölle erhoben werden, wie z.B. in der Landwirtschaft. Eine detaillierte Analyse der bilateralen Handelsabkommen der EU kann der Schweiz – im Sinne eines Vergleichs – in dieser Frage wertvolle Erkenntnisse vermitteln. Der Vergleich betrifft die Zollzugeständnisse im Bereich Landwirtschaft und Nahrungsmittel sowie deren Auswirkungen auf die Importe und die Landwirtschaftspolitik. Zudem wird der Einfluss dieser Abkommen auf den Handel mittels ökonomischer Schätzungen geprüft.

Die Analysen zeigen, dass die EU verschiedene Schranken gesetzt hat, die verhindern, dass die präferenziellen Importe ohne jegliche Kontrolle in ihren Markt gelangen. Weiter ist festzustellen, dass die PHA kaum greifbare Auswirkungen auf die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU hatten. Eine Übertragung der Parameter aus ökonomischen Schätzungen von der EU auf die Schweiz zeigt, dass mit weiter gehenden Zollzugeständnissen das Volumen von Waren, die in die Schweiz aus Ländern wie Chile, Südafrika, Mexiko und zum Teil auch aus Mittelmeerländern eingeführt werden, substantiell wachsen dürfte. Am meisten betroffen wären

Produkte wie Fleisch, Früchte und Gemüse (auch verarbeitet), verarbeitete tropische Produkte (Kaffee, Tee, Gewürze), Fette und Öle sowie Wein.

Richtungswechsel in der EU-Handelspolitik

Eckpfeiler der EU-Handelspolitik waren lange Zeit der multilaterale Rahmen, die Integration künftiger EU-Mitgliedsstaaten und einseitige Zollzugeständnisse gegenüber Entwicklungsländern. Jüngere Abkommen (Südafrika, Chile, Mexiko) und zahlreiche neue Verhandlungen in diesem Bereich weisen darauf hin, dass der bilaterale Weg auch in Zukunft einen hohen Stellenwert einnehmen wird. Diese Entwicklung ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen:

- Die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde scheinen festgefahren.
- Die EU will in ihren Handelsbeziehungen Sonderklauseln zu Bereichen wie Geistiges Eigentum, Umwelt- und Sozialkriterien einbauen und die Handelsbeziehungen in ein grösseres Ganzes integrieren, das auch Politik, Kultur und wirtschaftliche Zusammenarbeit beinhaltet.
- Schliesslich befürchtet die EU angesichts des Aktivismus der USA, in Sachen Bilateralismus ins Hintertreffen zu geraten.

Im bilateralen Rahmen lassen sich zudem wichtige Ausnahmen vereinbaren, für die eine Grenzöffnung nicht gilt, namentlich im Landwirtschaftssektor, der in der EU politisch heikel bleibt.

Eine detaillierte Analyse zu den bilateralen Verträgen der EU mit der Türkei, Jordanien, Israel, Tunesien, Marokko, Südafrika, Chile und Mexiko zeigt, dass der Schutz gewisser Agrargüter – wie Rindfleisch, Zucker und zum Teil auch Milchprodukte – durch die Zollzugeständnisse nur sehr begrenzt aufgeweicht wurde. Meistens wurden diese Produkte, die in der EU durch hohe Zölle geschützt sind, von den bilateralen Abkommen ausgenommen. Wenn sie dennoch miteinbezogen wurden, dann mit Mengenbegrenzungen oder Zollkontingenten. Allgemein hat die EU für alle Produkte, die Gegenstand einer gemeinsamen Marktorganisation sind, Leitplanken aufgestellt, die einen massiven Importzufluss ver-



Prof. Dr. Jean-Christophe Bureau
AgroParisTech, Paris, und
Institute for International
Integration Studies,
Trinity College, Dublin



Dr. Sébastien Jean
Forschungsleiter, Institut
National de la Recherche
Agronomique und
Centre d'Etudes Prospectives
et d'Informations
Internationales, Paris



Bild: Keystone

Bei einer Liberalisierung dürfte sich das Importvolumen in die Schweiz aus Ländern wie Chile, Südafrika, Mexiko und zum Teil auch aus Mittelmeerländern substantiell erhöhen. Am meisten betroffen wären Produkte wie Fleisch, Früchte und Gemüse (auch verarbeitet), Kaffee, Tee, Gewürze, Fette und Öle sowie Wein. Im Bild: Weingut in Chile.

hindern. So wird für Früchte und Gemüse – trotz Zollzugeständnissen – zumeist am bestehenden Schutz festgehalten: einerseits durch das Einfuhrpreissystem und andererseits durch strenge Mengenbegrenzungen während der europäischen Ernte.

Die Landwirtschaft wird aber von den Handelsabkommen nicht grundsätzlich ausgeklammert. Die EU hat schrittweise eine Vielzahl von Produkten in ältere Abkommen aufgenommen – namentlich in die Verträge mit Jordanien und der Türkei, die heute einen Grossteil der Agrarprodukte einschliessen. Als Ergebnis der laufenden Verhandlungen könnte dies schon bald auch bei anderen Mittelmeerländern – wie Israel und Marokko – der Fall sein. In jüngeren Abkommen mit Mexiko und Chile ist eine gestaffelte Liberalisierung des Agrarhandels über einen Zeitraum von zehn Jahren vorgesehen. Schliesslich erfolgte die Liberalisierung in bestimmten Fällen – wie Israel – bisher hauptsächlich im Rahmen von Zolltarifkontingenten, die jedoch für gewisse Produkte grosszügige Volumen vorsehen.

Die bilateralen Verträge der neuen Generation, für die das Abkommen mit Chile repräsentativ ist, beschränken sich nicht auf den Zollaspekt, sondern umfassen zahlreiche Bestimmungen, die den Handel erleichtern. Dazu gehören zum Beispiel standardisierte

Verfahren in den Bereichen Inspektion, Verwaltungskontrolle und delegierte Zertifizierungen. Die Abkommen mit Chile und Südafrika beinhalten zudem sehr detaillierte Bestimmungen in Bezug auf die gegenseitige Einhaltung von Regeln zu Ursprungsbezeichnungen und Handelsmarken.

Quantitative Evaluation der EU-Abkommen

Die EU-Abkommen bieten für 50% bis 80% der Tariflinien mit einem Meistbegünstigungssatz von über null eine effektive Zollpräferenz (siehe *Tabelle 1*). Weitgehend angenommen von dieser Deckung, die je nach Bereich sehr unterschiedlich weit reicht, sind tierische Erzeugnisse (insbesondere Rindfleisch), Milchprodukte, ein Grossteil des Getreides sowie Zucker. Weitergehende Zollzugeständnisse werden namentlich für Produkte eingeräumt, die ursprünglich relativ wenig geschützt waren, wie verarbeitete Produkte, Blumen, Ölsaaten, Eier-Erzeugnisse oder Wein. Auch Früchte und Gemüse sind häufig eingeschlossen, wenn auch stets mit saisonalen Beschränkungen. Für Zitrusfrüchte, Getreide und zum Teil Fleisch werden häufig Kontingente einer einfachen Aufhebung der Zölle vorgezogen.

Tabelle 1

Durchschnittlicher Prozentsatz und Anteil der eingeschlossenen Produkte im Handelssystem der EU für Landwirtschaftsprodukte mit Meistbegünstigungszollsatz (MFN)>0, 2004

in %	Effektiv abgedeckte Produkte (a)	Niedrigster anwendbarer Satz für den Partner (b)
MFN		19.5
APS		13.9
Südafrika	68.1	12.6
Chile	80.2	12.8
Israel	51.3	12.8
Jordanien	53.5	13.1
Marokko	56.4	11.8
Mexiko	69.6	12.5
Tunesien	52.2	12.0
Türkei	81.4	9.4

Anmerkung: (a) entspricht dem Anteil von Produkten, für die das bilaterale Abkommen dem Partner Zölle garantiert, die durchwegs niedriger sind als im Rahmen der Meistbegünstigung oder des Allgemeinen Präferenzsystems (APS), oder für die der Partner von einem Vorzugszollkontingent profitiert; (b) entspricht dem durchschnittlichen Ad-valorem-Äquivalent des niedrigsten auf den Partner anwendbaren Zollsatzes für die Landwirtschaftsprodukte mit MFN-Satz >0. Diese Zahlen betreffen ausschliesslich die landwirtschaftlichen Tariflinien, für welche die Zölle im Rahmen der Meistbegünstigungsklausel nicht null sind und damit 86% der gesamten landwirtschaftlichen Tariflinien. Zur Erinnerung: Die durchschnittlichen Zölle für die Landwirtschaftsprodukte insgesamt, einschliesslich Produkte mit einem MFN-Satz von null, betragen mit derselben Berechnungsmethode 16,8%.

Quelle: SECO (2007b) / Die Volkswirtschaft

Am schmalsten ist die Präferenzspanne in den Bereichen Fleisch, Milchprodukte, Früchte und Gemüse. Obwohl die untersuchten Abkommen deutlich niedrigere Zölle vorsehen als gemäss Meistbegünstigungsklausel, besteht im Allgemeinen eine relativ geringe Präferenzspanne zu den Bedingungen, die den meisten Entwicklungs- und Transitionsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) gewährt werden. Für gewisse Länder, die schon früher von Präferenzen profitierten, vermochten weitergehende Bestimmungen in neueren bilateralen Abkommen die Erosion dieser Vorzugsbehandlung durch die allgemeine Senkung der Zölle im Rahmen der Uruguay-Runde nur teilweise zu kompensieren.

Der häufig weniger umfassende Deckungsbereich der Abkommen zwischen der EU und Mittelmeerländern wird durch eine höhere Präferenzspanne auf den einbezogenen Produkten wettgemacht. Deshalb sind die Zugangsbedingungen im Durchschnitt mindestens ebenso interessant wie diejenigen im Rahmen der Abkommen mit Mexiko, Chile oder Südafrika.

Bei den Produkten, für die im Rahmen bilateraler Abkommen gegenseitige Zugeständnisse gemacht wurden, ist zum Teil ein bedeutendes Importwachstum zu beobachten. Dies gilt namentlich für Früchte und Gemüse insbesondere aus Chile und Marokko, für Früchte aus Chile und der Türkei, für Olivenöl aus Tunesien und für gewisse Fleischprodukte aus Chile (letztere umfassen nur geringe Mengen). Die Handelspräferenzen haben einen wesentlichen Einfluss auf die Exporte von Ländern, die mit der EU ein bilaterales Abkommen unterzeichnet haben, allen voran auf die Mittelmeerländer. Über den gesamten Landwirtschaftssektor gesehen hält sich die Bedeutung der bilateralen Abkommen mit der EU allerdings in Grenzen. Für eine stimulie-

rende Wirkung solcher Abkommen auf die Exporte in Richtung EU sprechen im Fall von Chile verschiedene Indikatoren, während bei Israel, Marokko und Südafrika die Anhaltspunkte weniger eindeutig sind. Für die übrigen Länder ist kein klarer Trend auszumachen. Die einzelnen Sektoren entwickeln sich ebenfalls sehr unterschiedlich. Die Abkommen scheinen somit nur in gewissen Bereichen eine signifikante Rolle zu spielen.

Wechselwirkungen zwischen Handelsabkommen und GAP

Die GAP wurde in den vergangenen 15 Jahren tief greifend reformiert. Dazu trug der Druck durch interne Faktoren und Handelsabkommen bei. Wegen der Neuregelungen in der WTO drängte sich eine umfassende Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik auf. Die Beschränkungen für Exportsubventionen und die Bestimmungen zur internen Stützung liessen sich – namentlich in Bereichen wie Fleisch, Getreide, Milchpulver oder Butter – nicht mit den Interventionsregelungen und den garantierten Preisen der früheren GAP vereinbaren. Die WTO-Panels und vor allem die Zugeständnisse an Entwicklungsländer – insbesondere die Initiative «Alles ausser Waffen» – spielten bei gewissen Reformen eine entscheidende Rolle, zum Beispiel bei Produkten wie Bananen, Zucker und Reis. Dabei kam der Druck nicht zwingend von aussen. Manchmal trugen diese Handelszugeständnisse auch dazu bei, dass Reformen durchgesetzt wurden, die aus internen Gründen wünschenswert waren. Tatsache ist, dass die multi- und unilaterale Handelspolitik die Reform der GAP wesentlich mitgeprägt hat.

Die bilateralen Abkommen scheinen hingegen bei der Reform der GAP nur eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben. Diese Abkommen ziehen Importe nach sich, welche die gemeinsamen Marktorganisationen für die Sektoren Früchte und Gemüse oder auch Olivenöl unter Druck setzen. Die wichtigsten Produkte mit einer gemeinsamen Marktorganisation wurden jedoch ausgeklammert oder erfuhren nur eine sehr kontrollierte bilaterale Liberalisierung.

Es ist anzunehmen, dass die Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen zwischen der EU und Brasilien oder dem Mercosur in den Bereichen Zucker und Rindfleisch schwierig bleiben, denn die entsprechenden Exportkapazitäten Brasiliens könnten die europäische Produktion gefährden; im Fall von Rindfleisch wären zudem zahlreiche Familienbetriebe betroffen. Abgesehen von diesem Sonderfall ebnen die fortschreitende Aufhebung des Interventionsmechanismus in zahlreichen Sektoren sowie der Übergang zu ent-

koppelten Direktzahlungen den Weg für entsprechende Abkommen. Damit wird der grundlegende Konflikt zwischen GAP und Zollsenkungen ausgeräumt – nämlich das Risiko, dass der staatliche Aufkauf von Importprodukten den Interventionsmechanismus überstrapaziert. In Bereichen wie Zucker oder selbst Getreide und Milch ermöglichten die internen Reformen zudem eine Rationalisierung der Produktion. Damit stieg die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors gegenüber den Importen beträchtlich, was den Abschluss künftiger Handelsabkommen ebenfalls erleichtert.

Erkenntnisse für die Schweiz

Die Liste der sensiblen Landwirtschaftsprodukte sieht in der Schweiz etwas anders aus als in der EU. Die Schweiz erhebt höhere Zölle für lebende Tiere, Milch, Getreide, Ölsaaten, verarbeitete Produkte, Getränke und verschiedene Fleischsorten. Die von der Schweiz abgeschlossenen Abkommen erstrecken sich im Allgemeinen auf eine weniger grosse Anzahl von Produkten. Häufiger ausgeklammert sind tierische Produkte, Getreide, Ölsaaten, Früchte, Gemüse und verarbeitete Produkte. Dafür werden für die eingeschlossenen Produkte in der Regel proportional höhere Zollermässigungen gewährt.

Um quantitative Anhaltspunkte zu gewinnen, wurde eine ökonometrische Analyse durchgeführt, die den Einfluss der bilateralen Handelsabkommen auf die Handelsflüsse isolieren sollte. Dieser Einfluss ist allerdings schwierig zu bestimmen:

- Erstens liegen für die untersuchten Partnerländer die Ausgangsvolumina häufig sehr tief;
- zweitens sind die effektiven Liberalisierungen begrenzt;
- drittens besteht nur ein geringer zeitlicher Abstand.

Die Schätzungen lassen jedoch vermuten, dass Zollermässigungen in ursprünglich stark geschützten Sektoren einen wesentlichen Einfluss auf die Handelsflüsse haben können.

Die für die EU durchgeführten Schätzungen zur Importelastizität wurden verwendet, um festzustellen, wie sich eine Vertiefung der bestehenden bilateralen Abkommen für die Schweiz auswirken könnte. Rein zur Veranschaulichung und ohne Vorwegnahme der tatsächlichen Modalitäten einer solchen Vertiefung der bilateralen Abkommen der Schweiz wurde den Simulationen eine vollständige Abschaffung der Zölle für die Partnerländer zugrunde gelegt. Heikle Situationen zeigen sich zum Beispiel beim Fleisch für Chile oder bei den Getränken (Wein) für Süd-

afrika. Generell ist damit zu rechnen, dass eine Liberalisierung ein substantielles Wachstum der Importe in die Schweiz bewirken würde, namentlich für Einfuhren aus Chile, Südafrika und Mexiko. Am stärksten betroffen wären Fleisch, Früchte und Gemüse (auch verarbeitet), Kaffee, Tee und Gewürze sowie Öle und Wein. Verglichen mit den gesamten Importen von Landwirtschaftsgütern in die Schweiz dürften sich jedoch diese Importe in absoluten Zahlen in einem eher bescheidenen Rahmen bewegen, da die betrachteten Partnerländer weniger bedeutende Lieferanten sind und bereits von einem gewissen präferenziellen Zugang profitieren. Das Importwachstum konzentriert sich im Übrigen auf wenig geschützte Produkte und Einfuhren im Rahmen von Vorzugskontingenten. In diesen beiden Fällen ist nicht mit einem markanten Anstieg der Importe aufgrund eines PHA zu rechnen, ausser es würden umfangreiche präferenzielle Zollkontingente gewährt.

Produkte, für die derzeit Vorzugskontingente gelten, liessen sich in den vorliegenden Simulationen allerdings nicht adäquat berücksichtigen. Ihre Behandlung könnte im Rahmen einer möglichen Vertiefung der bestehenden Abkommen entscheidend sein, namentlich bei Wein aus Chile, Gemüse aus Israel, Jordanien, Marokko, Mexiko und der Türkei sowie Wein, Fleisch und Früchten aus Südafrika. Die relevanten Auswirkungen dürften sich indes auf einige Sektoren pro Partner beschränken, wobei die grössten Wachstumspotenziale bei Chile, Mexiko und Südafrika zu vermuten sind. ■

Kasten 1

Referenzen

- SECO (2007a): L'évolution de l'offre agricole de l'Union européenne dans ses accords commerciaux. Schlussbericht der ITAQA-Studie zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft, August 2007.
- SECO (2007b): Evaluation ex post des accords commerciaux bilatéraux réciproques de l'Union européenne dans l'agriculture. Schlussbericht der ITAQA-Studie zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft, August 2007.