

Auswirkungen eines Freihandelsabkommens mit Mercosur mit Fokus auf den Fleischsektor

Studie

Im Auftrag von **Migros-Genossenschafts-Bund**

Autor:

Jacques Chavaz

August 2018

Auswirkungen eines Freihandelsabkommens mit Mercosur mit Fokus auf den Fleischsektor

Auftraggeber

Migros-Genossenschafts-Bund

Direktion Wirtschaftspolitik
Limmatstrasse 152, 8031 Zürich
Tel. 044 277 30 87
MIGROS-Wirtschaftspolitik@mgb.ch

Auftragnehmer

jch-consult gmbh

Chemin de la Fenetta 26
CH-1752 Villars-sur-Glâne
Tel. +41 79 763 87 76
j.chavaz@bluewin.ch

© Migros-Genossenschafts-Bund, 2018

Zusammenfassung

Der Mercosur ist aktuell die fünftgrösste Volkswirtschaft der Welt und setzt sich, Paraguay ausgenommen, aus aufstrebenden Ländern zusammen, mit durchschnittlicher bis überdurchschnittlicher Kaufkraft und bedeutendem Wachstumspotenzial. Die traditionellen Exportsektoren wie Pharma, Uhren und Maschinen, aber auch der Käse, sind mit hohen Zöllen und nichttarifären Hemmnissen konfrontiert. Ein ambitioniertes Handelsabkommen mit Mercosur birgt folglich für die Schweizer Volkswirtschaft grosse Chancen. Bei einem erfolgreichen Abschluss der EU-Mercosur-Verhandlungen besteht zudem ein erhebliches Diskriminierungspotenzial für Schweizer Exporte.

Für die Mercosur-Länder sind die Agrarexporte vital, auch zukünftig. Im Industriebereich sind sie defensiv positioniert. Es wird kein Abkommen zustande kommen, ohne eine Teilöffnung des Schweizer Agrarmarktes, die über die bisherigen Konzessionen in Freihandelsabkommen hinausgeht. Sensible Bereiche der Schweizer Landwirtschaft sind breit gefächert: u.a. Fleisch, Getreide, Ölsaaten, Zucker und Lagerobst. Es besteht jedoch Spielraum für Konzessionen, weil der Grenzschutz aktuell oft unnötig hoch ist und die Schweiz auf hohe Agrarimporte angewiesen ist. Ein Abkommen könnte zu Preissenkungen bei Futtermitteln und zu einem besseren Marktzugang für Schweizer Käse, Milchprodukte, Schokolade und weitere Lebensmittel führen. Auch die Verbesserung des Ursprungsschutzes wäre ein zentrales Anliegen.

Beim Fleisch ist - in Anbetracht des Konkurrenzfähigkeitsdifferenzials - keine totale Marktöffnung vorstellbar. Hingegen wären bilaterale Zollkontingente in ähnlichem Verhältnis, wie sie in den EU-Mercosur-Verhandlungen zur Diskussion stehen, eine praktikable Lösung. Beim Rind- und Geflügelfleisch wird deutlich mehr als das WTO-Kontingent importiert; die Nachfrage für Geflügelfleisch wächst noch und der Selbstversorgungsgrad konnte in den letzten Jahren merklich gesteigert werden. Es gibt folglich Spielraum, um Konzessionen ohne signifikante Einbussen für die Inlandproduktion zu gestalten. Die Bewirtschaftung bilateraler Kontingente sollte innovativ geregelt werden, damit qualitativ hochstehende Wertschöpfungsketten bevorzugt und zumindest ein Teil der Preisvorteile den Konsumenten weitergeleitet werden können.

Die Lebensmittelsicherheit ist kein Verhandlungsgegenstand in Freihandelsabkommen, auch nicht mit Mercosur. Importwaren müssen die gleichen Anforderungen erfüllen wie Inlandprodukte und werden entsprechend kontrolliert. Da Importe schon heute von ohne Hormone und Wachstumsförderer produziertem Fleisch aus diesen Ländern stattfinden, würde bei einem Abkommen nichts ändern.

Fleisch wird in Südamerika in vielfältigen Produktionssystemen erzeugt. Pauschalurteile über die Tierwohl- und Umweltsituation sind fehl am Platz. Weitere Fortschritte sind bestimmt zu fördern; offene Handelswege können dazu beitragen. Für den ökologischen Fussabdruck von Rindfleisch ergibt sich aus dem Vergleich zwischen Mercosur-Importen und Schweizer Produktion ein kontrastierendes Bild. Bei schifftransportiertem Weidemastfleisch muss der hiesige Konsument kein schlechtes Ökogewissen haben. Das geplante EU-Mercosur-Abkommen beinhaltet absolute Neuerungen und deutliche Fortschritte in Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung, Tierwohl und Antibiotikaresistenz. Die Schweiz soll mindestens gleich hohe Ambitionen verfolgen und die Nachhaltigkeit verhandlungsmässig und kommunikativ einer grösseren Bedeutung als bis anhin beimessen.

Die Marktakteure tragen die Hauptverantwortung für den Aufbau verantwortungsvoller, nachhaltigkeitsfördernder Beschaffungsketten. Auch bei der Information der Konsumenten über Herkunft, Produktionsmethoden und Umweltwirkungen der Lebensmittel sind Fortschritte wünschenswert. Wenn der Staat und die Branche ihre Verantwortungen wahrnehmen, kann ein Abkommen mit Mercosur auch für die Land- und Ernährungswirtschaft sowie aus Konsumentenoptik ein Erfolg werden.

Résumé

Le Mercosur constitue la cinquième économie mondiale et se compose, à l'exception du Paraguay, de pays émergents disposant déjà d'un pouvoir d'achat moyen ou supérieur à la moyenne et d'un fort potentiel de croissance. Les secteurs d'exportation traditionnels comme la pharma, les montres et les machines, mais également le fromage, sont confrontés à des droits de douane et des obstacles non-tarifaires élevés. Un accord commercial ambitieux avec le Mercosur comprend dès lors des chances importantes pour l'économie suisse. En cas de conclusion des négociations en cours entre l'UE et le Mercosur, il y aurait de plus un fort potentiel de discrimination des exportations suisses.

Pour les pays du Mercosur, les exportations agricoles sont d'un intérêt vital et le resteront. Ils ont, par contre, une position défensive dans le domaine industriel. Il ne sera pas possible de conclure un accord sans une ouverture partielle du marché agricole suisse qui aille au-delà des concessions accordées jusqu'ici dans les accords de libre-échange. Les domaines sensibles pour l'agriculture suisse sont variés : viande, céréales, oléagineux, sucre et fruits de garde, notamment. Il existe cependant une marge de manœuvre pour des concessions, parce que la protection douanière est souvent inutilement prohibitive dans un pays dépendant des importations alimentaires. Un accord pourrait permettre des réductions de prix sur les aliments concentrés et un meilleur accès au marché pour le fromage, les produits laitiers, le chocolat et d'autres produits alimentaires suisses. L'amélioration de la protection de l'origine serait aussi un objectif central.

Pour la viande, une ouverture totale du marché n'est pas envisageable, en raison du différentiel de compétitivité. Des contingents bilatéraux dans les mêmes proportions que celles en discussion entre l'UE et le Mercosur constitueraient une solution praticable. On importe actuellement beaucoup plus de viande de bœuf et de volaille que selon le contingent OMC ; pour la volaille, la demande continue à augmenter et la part de production suisse a pu être relevée significativement ces dernières années. Il est donc possible d'accorder des concessions sans impact significatif sur la production indigène. La gestion de contingents bilatéraux devrait être réglée de manière innovante, afin d'encourager les chaînes de valeur vertueuses et d'assurer qu'une part au moins des avantages de prix profite aux consommateurs.

La sécurité des aliments n'est pas un objet de négociation dans les accords commerciaux, pas non plus avec le Mercosur. Les produits importés doivent satisfaire aux mêmes normes que les produits indigènes et sont contrôlés en conséquence. Aujourd'hui déjà, de la viande produite sans hormones et sans stimulateurs de croissance est importée de ces pays. Un accord ne changerait rien dans ce domaine.

Les systèmes de production sont très divers en Amérique du Sud. Les jugements à l'exporte-pièce sur les aspects écologiques et le bien-être animal sont inadéquats. Bien sûr, des progrès restent à accomplir dans ces domaines ; les ouvertures commerciales peuvent y contribuer. Quant à l'empreinte écologique de la viande bovine, la comparaison entre des importations du Mercosur et la production suisse donne une image contrastée. Avec de la viande produite au pâturage et transportée par bateau, le consommateur suisse ne doit pas avoir mauvaise conscience écologique. L'accord prévu entre l'UE et le Mercosur contient des dispositions innovantes et progressistes concernant le développement durable, le bien-être animal et la résistance aux antibiotiques. La Suisse devrait faire valoir des ambitions au moins aussi élevées et mettre la durabilité davantage au centre de ses préoccupations, dans la négociation et dans sa communication.

Il revient pour l'essentiel aux acteurs du marché de développer des filières d'approvisionnement responsables, favorables à la durabilité. Il reste aussi des progrès à accomplir pour l'information des consommateurs sur la provenance, les méthodes de production et l'impact écologique des produits alimentaires. Si l'Etat et la branche assument leurs responsabilités, un accord avec le Mercosur pourra constituer un succès aussi pour le secteur agroalimentaire et du point de vue des consommateurs.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Résumé.....	4
Tabellenverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	7
Abkürzungsverzeichnis.....	8
1. Einführung und Kontext	9
1.1. Begründung des Projektes eines Freihandelsabkommens mit den Mercosur-Staaten	9
1.2. Der Gemeinsame Markt Mercosur.....	10
1.3. Landwirtschaft in den Mercosur-Staaten	11
1.4. Stand des Projektes eines Freihandelsabkommens mit den Mercosur-Staaten.....	12
1.5. Agrarmarktzugang als zentrale Frage.....	12
1.6. Evaluationsfragen.....	13
2. Handel zwischen der EFTA und dem Mercosur.....	15
2.1. Aktueller Stand des EFTA-Mercosur-Handels.....	15
2.2. Zollprofile.....	17
2.3. Näheres zum Agraraussenhandel.....	18
3. Chancen und Herausforderungen eines Abkommens mit Mercosur.....	21
3.1. Interessenlage beim Warenverkehr	21
3.2. Agrarmarktzugang – sensible Bereiche	22
3.3. Günstigere Futtermittel.....	24
3.4. Verhältnis zu den EU-Mercosur-Verhandlungen.....	25
3.5. Auch offensive Agrarinteressen	25
4. Fokus auf den Fleischsektor	27
4.1. Ausgangslage Schweiz	27
4.2. Ausgangslage Mercosur	29
4.3. EU-Mercosur-Verhandlungen.....	31
4.4. Mögliche Eckpunkte und Relevanz für die Schweiz	33
4.5. Bewirtschaftung bilateraler Kontingente	38
5. Nicht-tarifäre Aspekte und Nachhaltigkeit.....	41
5.1. Lebensmittelsicherheit.....	41
5.2. Tierwohl.....	42
5.3. Umweltschutz.....	43
5.4. Umweltwirkung von Fleischimporten	45
5.5. Nachhaltigkeit im EU-Mercosur-Kontext.....	46

5.6.	Lehren für das Schweiz-Mercosur-Verhältnis	47
6.	Diskussion und Schlussfolgerungen	49
	Das Projekt eines EFTA-Mercosur-Freihandelsabkommens	49
	Chancen und Herausforderungen für die Land- und Ernährungswirtschaft.....	49
	Chancen und Herausforderungen für den Fleischsektor	50
	Lebensmittelsicherheit und Nachhaltigkeit	50
7.	Discussion et conclusions	53
	Projet d'un accord de libre-échange AELE-Mercosur.....	53
	Opportunités et défis pour le secteur agricole et alimentaire.....	53
	Opportunités et défis pour le secteur de la viande.....	54
	Sécurité alimentaire et développement durable	54
	Literatur.....	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Volkswirtschaftliche Kennzahlen 2017 der Mercosur-Staaten	11
Tabelle 2	Brasilien im weltweiten Ranking 2015	11
Tabelle 3	Bisherige Meilensteine der EFTA-Mercosur-Verhandlungen	12
Tabelle 4	Aussenhandelszahlen EFTA-Mercosur und Schweiz-Mercosur 2017 (ohne Edelmetallen)	15
Tabelle 5	Die wichtigsten Produktgruppen im Handel Schweiz-Mercosur 2017	16
Tabelle 6	Zollprofile 2016 der Mercosur-Staaten und der Schweiz	17
Tabelle 7	Agrarproduktion und Aussenhandel der Mercosur-Staaten und der Schweiz (2016)	18
Tabelle 8	Die wichtigsten Aussenhandelsprodukte der Mercosur-Staaten und der Schweiz (2016)	19
Tabelle 9	Interessenlage beim Warenverkehr	21
Tabelle 10	Entwicklung der Produzentenpreise im Szenario «50% gegenüber Mercosur-Ländern»	23
Tabelle 11	Entwicklung der Flächennutzung und der Tierbestände im Szenario «50% gegenüber Mercosur-Ländern»	23
Tabelle 12	Kennzahlen 2017 des Schweizer Fleischmarktes	27
Tabelle 13	Füllrate der WTO-Kontingente für Fleisch	28
Tabelle 14	Kennzahlen der Fleischproduktion 2017 in den Mercosur-Staaten	29
Tabelle 15	Produktionskostenvergleich Frankreich – Brasilien in der Fleischproduktion	30
Tabelle 16	Einfuhrpreise Rindfleisch 2016 und 2017 in der Schweiz aus ausgewählten Herkunftsländern	31
Tabelle 17	Einfuhrpreise Geflügelfleisch 2016 und 2017 in der Schweiz aus ausgewählten Herkunftsländern	31
Tabelle 18	Mutmassliche Grösse neuer bilateraler EU-Fleischkontingente bei einem Abschluss mit Mercosur	32
Tabelle 19	Impaktanalyse eines EU-Mercosur-Freihandelsabkommens	32
Tabelle 20	Bewertung der Optionen für den Marktzugang Fleisch	36
Tabelle 21	Entwicklung der Fleischproduktion im Szenario «50% gegenüber Mercosur-Ländern»	37
Tabelle 22	Entwicklung der Produzentenpreise bei einem Mercosur-Abkommen in zwei Szenarien	38
Tabelle 23	Optionen für die Bewirtschaftung bilateraler Zollkontingente für Fleisch	39
Tabelle 24	Ranking gemäss « Animal Protection Index» (Auszug)	42
Tabelle 25	Vergleichende Umweltwirkungen von einem Kilo Rindfleisch ab Hoftor in der Schweiz und in Brasilien	45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Karte des Mercosurs	10
Abbildung 2	Schweizer Aussenhandel mit Mercosur 2016 – die wichtigsten Branchen	16
Abbildung 3	Entwicklung der Geflügelfleischproduktion und des Inlandanteiles 1997 bis 2017	28
Abbildung 4	Herkunft der Schweizer Fleischimporte 2016	28
Abbildung 5	Brasilien unter den Leadern im Welt-Rindfleischmarkt	29
Abbildung 6	Optionen für den präferenziellen Marktzugang und schematische Auswirkungen	34

Abkürzungsverzeichnis

AKZA	Ausserkontingents-Zollansatz
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
AVE	Ad valorem Äquivalent, als Wertzoll umgerechneter Zollansatz, d.h. Zoll in % des unverzollten Warenwertes
BIP	Bruttoinlandprodukt
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
CSR	Corporate Social Responsibility
EFTA	European Free Trade Association, <i>Europäische Freihandelsassoziation</i> . Mitglieder: Liechtenstein, Island, Norwegen und die Schweiz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations, <i>UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft</i>
FHA	Freihandelsabkommen
IMF	International Monetary Fund, <i>Internationaler Währungsfonds</i>
ITC	International Trade Centre
KZA	Kontingents-Zollansatz
Mercosur	Gemeinsamer Markt Südamerikas. Mitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay; Venezuela ist dauerhaft suspendiert.
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
OIE	Organisation internationale de la santé animale, <i>Weltorganisation für Tiergesundheit</i>
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed, Frühwarnsystem der EU über sämtlichen Sicherheitsrisiken bei Lebensmitteln und Futtermitteln
SACU	Southern African Customs Union, <i>Zollunion des Südlichen Afrika</i> Mitglieder: Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland
SBV	Schweizer Bauernverband
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership, <i>Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft</i> . EU-USA umfassende Freihandelsverhandlungen, seit Amtsantritt von Präsident Trump ausgesetzt
TRACES	Trade Control and Expert System, Informatiksystem der EU für tierärztliche Grenzkontrollen, Rückverfolgbarkeit und einheitliche Kontrollpraxis bei Tieren und Lebensmitteln tierischer Herkunft
USD	US Dollar
WTO	World Trade Organisation, <i>Welthandelsorganisation</i>

1. Einführung und Kontext

1.1. Begründung des Projektes eines Freihandelsabkommens mit den Mercosur-Staaten

Um ihren Wohlstand zu sichern, ist die Schweiz mit ihrer international stark vernetzten Volkswirtschaft auf einen möglichst diskriminierungsfreien Zugang zu den internationalen Märkten angewiesen. Es ist daher essentiell, dass die Schweiz ihr bestehendes Netz an Freihandelsabkommen erweitert, um ihrer Wirtschaft weiterhin optimale Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

Dies ist umso wichtiger bei Partnern, mit denen Mitbewerber der Schweiz bereits ein Abkommen abgeschlossen haben bzw. in Verhandlungen stehen. Damit kann vermieden werden, dass Wettbewerbsnachteile für Schweizer Wirtschaftsbeteiligte gegenüber ihren Hauptkonkurrenten entstehen.

Die EU verhandelt momentan mit den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay; Venezuela ist derzeit von der Mercosur-Mitgliedschaft suspendiert) ein Freihandelsabkommen (FHA). Beide Seiten sind bestrebt, die Verhandlungen bis Ende dieses Jahres abzuschliessen. Um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Exporteure auf diesen wichtigen Märkten zu sichern, ist es daher entscheidend, dass auch die Schweiz in naher Zukunft ein Abkommen mit diesen wichtigen Partnern abschliessen kann.

Mit diesen Sätzen begründet der Bundesrat in der Antwort auf eine Interpellation von Nationalrat Dettling (Dettling, 2017) die Aufnahme von Freihandelsverhandlungen zwischen der EFTA und Mercosur. Die Bedeutung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den internationalen Märkten für die Schweiz wird in sämtlichen Stellungnahmen des Bundesrates zur Aussenwirtschafts- und zur Wachstumspolitik betont. Sie wird angesichts der starken Exportorientierung weiter Industrie- und Dienstleistungssektoren auch von niemandem ernsthaft bestritten. Auch für den Binnenmarkt werden die wettbewerbsfördernden Wirkungen eines hindernisfreien Aussenhandels immer wieder hervorgehoben.

Wie es der Bundesrat selbst beschreibt (Schweizerischer Bundesrat, 2017a), ist die Verfolgung dieses wirtschaftspolitischen Kernzieles im Moment eher schwierig. Die WTO-Verhandlungen stocken seit Jahren, die Schweiz sitzt nicht am Tisch der grossen überregionalen Freihandelsverhandlungen (die TTIP-Verhandlungen sind zwar während der Trump-Administration auf Eis, aber es schreiten weitere Grossprojekte für Handelsliberalisierungen voran, v.a. im asiatischen und pazifischen Raum), und der Stillstand der bilateralen Beziehungen mit der EU bedeutet eine schleichende Erosion des Marktzuganges für Schweizer Unternehmungen. Die Erweiterung des Netzes von bilateralen Freihandelsverträgen mit Staaten ausserhalb der EU und der EFTA stellt zurzeit die einzig gangbare Option dar, um den Zugang zu neuen Märkten für die Schweizer Wirtschaft zu verbessern und Diskriminierungsrisiken entgegen zu wirken.

Neben den verschiedenen Projekten im asiatischen Raum sind die EFTA und die Schweiz bestrebt, ihre Handelsbeziehungen mit dem südamerikanischen Kontinent zu verbessern. Dafür sprechen geostrategische Gründe, die aktuelle volkswirtschaftliche Bedeutung dieses Erdteils und dessen Wachstumspotenzial. Eine wesentliche Begründung liegt auch beim Vorsprung der EU bei den Freihandelsverhandlungen mit Mercosur. Das Diskriminierungspotenzial wird die Schweizer Exporteure erheblich treffen, sobald das beinahe abschlussreife EU-Mercosur-Abkommen in Kraft tritt.

1.2. Der Gemeinsame Markt Mercosur

Der Gemeinsame Markt Südamerikas wurde mit dem Vertrag von Asuncion 1991 gegründet; er ist heute noch nicht vollkommen integriert. Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay sind die vier aktiven Mitglieder, mit denen sowohl die EU als auch die EFTA Freihandelsverhandlungen führen. Venezuela wurde 2017 wegen mangelnden rechtsstaatlichen Voraussetzungen suspendiert. Der Beitritt Boliviens zu Mercosur ist weitgehend vorbereitet; die parlamentarische Ratifikation in den Mitgliedstaaten steht jedoch noch aus¹.

Die vier aktiven Mercosur-Staaten bringen eine Gesamtfläche von 12.8 Millionen km² (72% von Südamerika) und eine Bevölkerung von 262 Millionen Einwohnern (63%) zusammen. Ihre Wirtschaftskraft macht aus dem Mercosur die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt aus; Angaben zu den einzelnen Staaten sind in Tabelle 1 dargestellt. Argentinien weist eine gesamte Wirtschaftsleistung von vergleichbarer Grösse wie die Schweiz auf; diejenige Brasiliens wiegt mehr als dreimal so viel. Nur Paraguay ist noch ein klassisches Entwicklungsland; die drei anderen Partner weisen eine Kaufkraft beim oder bereits deutlich über dem Weltdurchschnitt auf. Bedeutende Rohstoffexporte, einzelne gut entwickelte Industrie- und Dienstleistungssektoren und ein hoher Bildungsstand zumindest bei einem Teil der Bevölkerung charakterisieren Argentinien, Brasilien und Uruguay als aufstrebende Schwellenländer. Daraus leiten sich mittelfristig ein zunehmender Anteil am Welthandel und entsprechende Wachstumspotenziale ab. In den letzten fünf Jahren wurden Argentinien und Brasilien jedoch durch schwere Wirtschaftskrisen erschüttert, welche die Wachstumshoffnungen kurzfristig deutlich gedämpft haben.

Abbildung 1 Karte des Mercosurs



Quelle: Dreamstime

¹ Die dem Mercosur assoziierten Staaten Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru sind nicht Teil der Verhandlungen zwischen der EFTA und Mercosur und werden in dieser Studie nicht näher betrachtet. Mit Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru hat die EFTA bereits FTA abgeschlossen.

Tabelle 1 Volkswirtschaftliche Kennzahlen 2017 der Mercosur-Staaten

	BIP	Rang	Anteil Welt-BIP	BIP/ Einwohner	Rang
	Mio. \$		%	\$	
Argentinien	628'935	21	0.81	14'267	55
Brasilien	2'140'940	8	2.75	10'309	65
Paraguay	28'743	99	0.04	4'134	111
Uruguay	58'123	78	0.07	16'639	48
Mercosur	2'856'741		3.67		
Schweiz	659'368	20	0.85	78'245	2

Quelle: IMF

BIP: Bruttoinlandprodukt (Projektion 2017)

1.3. Landwirtschaft in den Mercosur-Staaten

Klimatische Vielfalt, Fülle an natürlichen Ressourcen und kontrastreiche Strukturen von kleinsten Subsistenzbetrieben bis zu grössten industriell organisierten Produktionseinheiten prägen die südamerikanische Landwirtschaft. Die Mercosur-Länder weisen eine befriedigende bis gute Ernährungssituation auf ausser Paraguay, wo nach FAO der Anteil unterernährter Personen bei ca. 10% liegt. Die rasche Ausweitung der ackerbaulich genutzten Flächen geht auf Kosten der extensiven Weiden und des Waldes, wobei der Wald immer noch 62% der Gesamtfläche Brasiliens ausmacht. Die landwirtschaftliche Nutzfläche je Einwohner beträgt in der Schweiz knapp 0.12 ha, in Brasilien 3.6 ha und in den übrigen Mercosur-Ländern 1.2 bis 1.3 ha. Die Produktionssysteme sind in der südamerikanischen Landwirtschaft extrem vielfältig und auch dort geht der Trend in Richtung eines nachhaltigeren Umgangs mit den natürlichen Ressourcen. Es ist offensichtlich, dass die Mercosur-Länder auch unter strikteren Ökoauflagen potente Agrarexporteure bleiben werden.

Aushängeschild Brasilien ist ein weltweiter Leader in der Agrarproduktion (Tabelle 2). Das Agribusiness trägt zu 21% des BIP, 46% der Exporte und 37% der Arbeitsstellen des Landes bei (Caruso, 2016). Trotz Entwicklung der Industrie- und Dienstleistungssektoren und wachsender Kaufkraft wird die Land- und Ernährungswirtschaft einen zentralen Pfeiler der brasilianischen Volkswirtschaft bleiben.

Tabelle 2 Brasilien im weltweiten Ranking 2015

Produkt	Produktion	Exporte	% exportierte Produktion	% vom weltweiten Handel
Zucker	Nr. 1	Nr. 1	67%	47%
Kaffee	Nr. 1	Nr. 1	59%	28%
Orangensaft	Nr. 1	Nr. 1	84%	46%
Sojabohnen	Nr. 2	Nr. 1	53%	38%
Rindfleisch	Nr. 2	Nr. 3	15%	14%
Geflügelfleisch	Nr. 3	Nr. 1	26%	42%
Mais	Nr. 3	Nr. 2	14%	20%
Sojaschrot	Nr. 4	Nr. 2	52%	23%
Sojaöl	Nr. 4	Nr. 2	24%	13%
Schweinefleisch	Nr. 4	Nr. 4	17%	9%
Baumwolle	Nr. 5	Nr. 3	43%	11%

Quelle: (Caruso, 2016)

1.4. Stand des Projektes eines Freihandelsabkommens mit den Mercosur-Staaten

Das Interesse der EFTA an einer Intensivierung der Beziehungen mit Mercosur wurde schon zu Beginn der 2000er Jahre mit der Verhandlung einer Zusammenarbeits-Erklärung offenkundig. Es ist jedoch bis 2015 in Form loser Diskussionen in einem gemeinsamen Ausschuss geblieben (Tabelle 2). Die Mercosur-Staaten haben während dieser Zeit die Priorität der Verhandlungen mit der EU immer wieder bekräftigt. Diese im Jahr 2000 gestarteten Verhandlungen sind aber zwischen 2004 und 2010 aufgrund von Streitigkeiten u.a. über den Agrarmarktzugang ausgesetzt worden. Erst 2015 wurden in Rahmen eines EU-Lateinamerika-Gipfels die notwendigen Impulse gegeben, damit die Verhandlungen echte Erfolgsaussichten erhalten. Der politische Abschluss der Verhandlungen wurde zuerst für Ende 2017 und dann für die kommenden Monate angekündigt.

Die in Tabelle 2 aufgeführten Meilensteine der Beziehungen zwischen der EFTA und dem Mercosur zeigen, dass der EFTA-Kalender von den Entwicklungen der Beziehung EU-Mercosur geprägt worden ist. Er illustriert die Tatsache, dass das Diskriminierungsrisiko für die exportabhängigen EFTA-Volkswirtschaften der Motor ihrer Bestrebungen ist.

Tabelle 3 Bisherige Meilensteine der EFTA-Mercosur-Verhandlungen

Datum	Meilenstein
12.12.2000	Unterzeichnung einer gemeinsamen Zusammenarbeits-Erklärung in Genf
2002 bis 2015	Vier Sitzungen des gemeinsamen Ausschusses
8-9.06.2015	Start der exploratorischen Gespräche in Genf
19.01.2017	Ministertreffen in Davos, Startschuss für die Aufnahme von Verhandlungen
31.01./14.02.2017	APK-S und APK-N unterstützen die Leitlinien des Schweizer Verhandlungsmandates beide einstimmig
06.2017 bis 07.2018	Vier Verhandlungsrunden, alternierend in Buenos Aires und in Genf

Quellen: EFTA und SECO

1.5. Agrarmarktzugang als zentrale Frage

Aktuell verhandelt die Schweiz bzw. die EFTA mit den Mercosur-Staaten aber auch mit Ecuador, Indien, Indonesien und Malaysia. Zudem ist die Schweiz bestrebt, auch ältere Abkommen zu modernisieren. Entsprechende Verhandlungen oder Explorationen laufen zurzeit mit Mexiko, der Türkei, Chile, der Südafrikanischen Zollunion SACU und Kanada (Schweizerischer Bundesrat, 2018). Bei dieser Liste von Verhandlungspartnern fällt auf, dass sich darunter mehrheitlich Länder mit starken Exportinteressen im Agrarsektor befinden. Für solche Länder gehört ein substantiell besserer Zugang für Agrarprodukte zum Schweizer Markt zu den zentralen Forderungen. Zu einem erfolgreichen Abschluss von Verhandlungen mit solchen Ländern braucht es folglich zusätzlich zu den bisher gewährten KZA-Reduktionen innerhalb der WTO-Kontingente Spielraum zur Öffnung neuer bilateraler Kontingente und zur Senkung der AKZA einzelner Agrarprodukte. Der Bundesrat äussert sich detailliert dazu im Aussenwirtschaftsbericht 2017 (Schweizerischer Bundesrat, 2018). Die Fragestellung, welche in der vorliegenden Studie untersucht wird, ist folglich nicht nur bezogen auf Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten relevant, sondern betrifft die gesamte Weiterentwicklung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik und deren Verknüpfung mit der Agrarpolitik. Es erstaunt folglich nicht, dass die Thematik auch einen zentralen Bestandteil der agrarpolitischen Gesamtschau des Bundesrates bildet und als „herausfordernde internationale Komponente“ des Zwei-Komponenten-Konzeptes der zukünftigen Agrarpolitik bezeichnet wird (Schweizerischer Bundesrat, 2017b).

1.6. Evaluationsfragen

Die vorliegende Studie möchte zu folgenden Fragen fundierte Antworten liefern:

- Welches sind die Interessen der Verhandlungspartner und die Herausforderungen der EFTA-Mercosur-Freihandelsverhandlungen?
- Welche Auswirkungen auf die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft sind von einem EFTA-Mercosur-Abkommen zu erwarten, mit Fokus auf den Fleischsektor?
- Ist eine, auch bescheidene Marktöffnung gegenüber Mercosur mit den gesellschaftlichen Anliegen betr. Lebensmittelsicherheit, Tierwohl und Nachhaltigkeit zu vereinbaren?

Die Studie beruht auf qualitativen Analysen und einfachen Modellrechnungen auf der Basis von Zoll- und Preisprofilen sowie auf Experteninterviews und wissenschaftlicher Literatur. Simulationen mit makroökonomischen Optimierungsmodellen wurden keine durchgeführt. Die Vertiefung zum Fleischsektor entspricht dem Wunsch des Auftraggebers.

2. Handel zwischen der EFTA und dem Mercosur

In diesem Kapitel geht es zuerst darum, einen Überblick über den aktuellen Stand des Handels zwischen den Verhandlungspartnern zu geben. Aufgrund der Aussenhandelsstatistiken und der Zollprofile soll auch die Interessenlage der Parteien im Freihandelsprojekt angenähert werden.

2.1. Aktueller Stand des EFTA-Mercosur-Handels

Tabelle 4 zeigt den Gesamtumfang der Importe aus und der Exporte nach Mercosur-Ländern im Jahr 2017, einerseits für die gesamte EFTA, andererseits für die Schweiz.

Tabelle 4 Aussenhandelszahlen EFTA-Mercosur und Schweiz-Mercosur 2017 (ohne Edelmetallen)

	Argentinien	Brasilien	Paraguay	Uruguay
EFTA-Importe				
EFTA, Mio. EUR	111	1'768	21	59
2012-2017, %	5.6	-2.5	32.3	-1.3
Schweiz, Mio. EUR	87	514	20	22
2012-2017, %	9.6	-6.9	32.1	-8.4
EFTA-Exporte				
EFTA, Mio. EUR	744	2'466	19	163
2012-2017, %	2.6	0.1	-8.9	-8.9
Schweiz, Mio. EUR	711	2'009	17	151
2012-2017, %	4.1	2.7	-8.6	-8.9

Quelle: EFTA

Die Schweiz hat den Löwenanteil am Handel zwischen der EFTA und dem Mercosur in beiden Richtungen und weist einen hohen positiven Saldo der Handelsbilanz mit dem Mercosur auf. Erwähnenswert sind sonst nur die gewichtigen norwegischen Importe aus Brasilien (EUR 980 Mio. im Jahr 2016, hauptsächlich Aluminium, Soja, Kaffee und Nahrungsmittelzubereitungen). Brasilien ist für die Schweiz 2016 nur die 21. Exportdestination und stellt 0.9% des Export- und 0.4% des Importumsatzes dar (Eidg. Zollverwaltung EZV, 2017). Dem gegenüber stehen der 8. Platz dieses Landes auf der weltweiten BIP-Liste und sein Anteil am Welt-BIP von 2.75%, was zumindest mittel- und langfristig auf Wachstum des Schweizer Aussenhandels mit Brasilien hoffen lässt. Mit Argentinien sind lediglich die Exporte von Bedeutung (0.3% der globalen Schweizer Exporte) und die übrigen Mercosur-Staaten spielen in der Aussenhandelsstatistik nur eine marginale Rolle (Eidg. Zollverwaltung EZV, 2017). Die Entwicklung des Aussenhandels mit Mercosur war in den letzten Jahren wegen der schwierigen Wirtschaftskonjunktur und politischen Krisen in Lateinamerika teilweise rückläufig. Von den grundsätzlichen Faktoren und Zukunftsperspektiven her betrachtet und aus Risikodiversifikationsüberlegungen, sind die Bestrebungen der Schweizer Handelsdiplomatie jedoch sehr begründet, auch mit dieser Region einen verbesserten gegenseitigen Marktzugang anzustreben.

Von Interesse ist eine grobe Aufschlüsselung der Ein- und Ausfuhren nach Produktgruppen (Tabelle 5 und Abbildung 2). Sie zeigt nicht überraschend, dass die Importe aus Mercosur-Ländern hauptsächlich Agrarprodukte betreffen. Nur aus Brasilien werden wertmässig namhafte Importe von Industrieprodukten (Aluminium und Aluprodukte sowie chemische Produkte) getätigt. Die Schweizer Exporte nach Mercosur konzentrieren sich auf die traditionellen Exportsektoren der Schweizer Wirtschaft: Pharma, Chemie, Maschinen und Uhren. Dieses Handelsprofil, gekoppelt mit dem deutlichen Exportüberschuss der Schweiz, macht die Ausgangslage in den Verhandlungen für die Schweiz besonders schwierig. Die Mercosur-Staaten

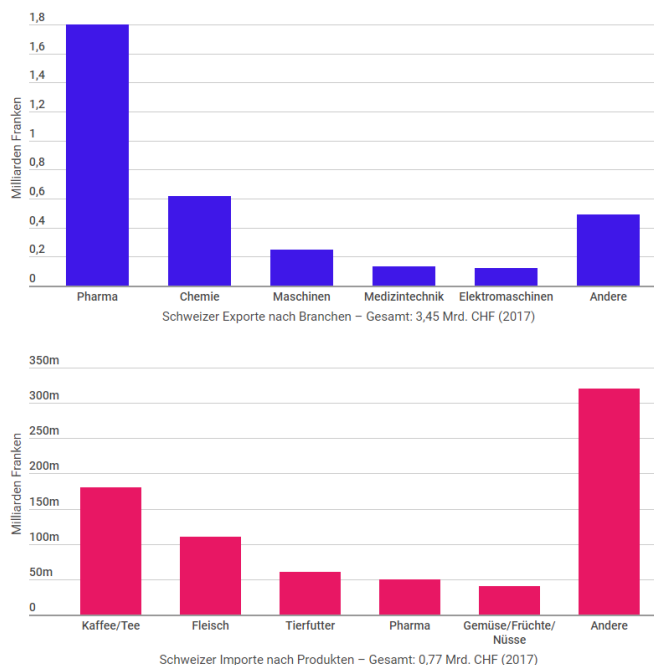
werden prioritär den Zugang für ihre Agrarprodukte verbessern und der Schweiz bei den Industrieprodukten nur zurückhaltend Konzessionen machen wollen.

Tabelle 5 Die wichtigsten Produktgruppen im Handel Schweiz-Mercosur 2017

Mio. EUR	Argentinien	Brasilien	Paraguay	Uruguay
CH-Exporte				
Pharma	407	1'012	5	112
Chemie	66	457		
Maschinen	72	211	4	
Uhren	41		2	17
Medizin. & opt. Instrumente	21	79	1	2
CH-Importe				
Fleisch	13	50	14	17
Kaffee		148		
Futtermittel (insb. Soja)		51		
Reis		16		
Wein	17			2
Früchte und Säfte	4	31		
Tabak	2	19		
Getreide	6			
Honig	3			
Zucker			3	
Papier				
Pharma & Chemie	24	47		
Maschinen		30		

Quelle: EFTA

Abbildung 2 Schweizer Aussenhandel mit Mercosur 2016 – die wichtigsten Branchen



Quelle: EZV

2.2. Zollprofile

Die vier Mercosur-Mitglieder weisen – logischerweise innerhalb einer Zollunion – sehr ähnliche Zollprofile auf (Tabelle 6). Ihre Aussenzölle sind etwa gleich hoch für Agrar- wie für Industrie- (Nicht-Agrar-)güter und stellen bei etwa 10 bis 13% angewandtem, handelsgewichtetem Niveau eine echte Verteuerung der Importprodukte dar. Für Schlüsselprodukte der Schweizer Exportindustrie erheben die Mercosur-Staaten hohe Zölle, bspw. 20 bis 35% für Maschinen, 18% für Chemie- und Kosmetikprodukte, 14% für Pharmaerzeugnisse, 35% für Autoteile, aber auch bis 28% bei Käse und Milchprodukten und 20% bei Schokolade.

Das Zollprofil der Schweiz zeigt sich demgegenüber anders: Auf Industriewaren wird von der Schweiz weniger als 1%, während auf Agrarprodukte durchschnittlich 30% Zoll erhoben wird. Auch die Anzahl Zollspitzen gibt international Anlass zur Kritik, werden doch etwa 17% der Agrarpositionen von der Schweiz mit Zöllen von mehr als 50% des Warenwertes belastet und sogar 10 % Positionen mit mehr als 100% Zollbelastung. Der Vergleich der Zollprofile verschärft die oben beschriebene Ausgangslage für Freihandelsverhandlungen. Die Mercosur-Staaten, auch wenn sie als Schwellenländer mittelfristig ihre Industrieexporte steigern wollen, haben von einer Aufhebung der Schweizer Zölle auf Nicht-Agrargüter nur einen marginalen Nutzen zu erwarten. Hingegen sind die hohen Schweizer Zölle auf Landwirtschaftsprodukten ein echtes Hindernis für ihre Agrarexporte, welche noch für viele Jahre ihre Haupteinnahmequelle auf Aussenmärkten darstellen werden. Die Schweiz ihrerseits hat ein Legitimationsproblem, den Freihandel für Industriegüter zu fordern, wenn sie nicht zu Konzessionen im Agrarbereich bereit ist.

Tabelle 6 Zollprofile 2016 der Mercosur-Staaten und der Schweiz

Wertzölle oder AVE in %, 2016	Argentinien	Brasilien	Paraguay	Uruguay	Schweiz
Nicht-Agrar-Produkte					
Durchschnittlicher Tarif, WTO-notifiziert	31.7	30.8	33.5	31.2	1.9
Durchschnittlicher Tarif, MFN-angewandt	14.3	14.1	9.8	10.5	1.7
Handelsgewichteter durchschnittlicher Tarif	12.8	10.3	6.2	9.2	0.7
Agrar-Produkte					
Durchschnittlicher Tarif, WTO-notifiziert	32.4	35.4	33.1	34.1	45.7
Durchschnittlicher Tarif, MFN-angewandt	10.3	10.0	9.9	9.9	34.2
Handelsgewichteter durchschnittlicher Tarif	12.9	12.3	12.7	11.7	29.8
% zollfreie Linien (angewandt)	7.4	7.2	7.4	8.7	29.7
% Linien mit Tarif > 15% (angew.)	15.3	14.3	13.8	14.4	27.6
% Linien mit Tarif > 50% (angew.)	0.0	0.0	0.0	0.0	16.9
Angewandte Durchschnittszölle, nach Produktgruppen (%)					
Fleisch	8.3	8.3	8.3	8.3	110.0
Milchprodukte	18.3	18.3	15.0	17.9	133.2
Früchte, Gemüse, Pflanzen	10.0	9.8	10.0	9.8	17.9
Kaffee, Tee	14.3	13.3	11.7	11.5	4.0
Getreide, -produkte	10.9	10.7	10.5	10.3	22.1
Ölsaaten, Fette, Öle	8.5	7.6	7.6	8.0	23.3
Zucker, Süsswaren	17.6	16.5	19.9	17.4	9.0
Getränke, Tabak	17.8	17.2	16.7	16.9	32.8
Übrige Agrarprodukte	7.7	7.7	7.7	7.6	7.6

Quelle: WTO

2.3. Näheres zum Agraraussenhandel

Um die Interessenlage der Verhandlungspartner summarisch zu charakterisieren, genügen einige Kennzahlen und Ranglisten (Tabellen 7 und 8). Das BLW fasst detaillierte Angaben zum Agrarhandel der wichtigsten Partner der Schweiz (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2018) zusammen, welche für eine vertiefte Analyse herangezogen werden können.

Brasilien reiht sich als Nr. 3 in der weltweiten Rangliste der Agrarexporteure ein, nach den USA und der EU, Argentinien als Nr. 6 (WTO, 2017). Alle Mercosur-Länder zeichnen sich mit einem starken Wachstum ihrer Agrarexporte in den letzten 10 Jahren aus, mengen- und wertmässig betrachtet.

Der Kontrast zwischen den typischen Agrarexporturen aus dem Mercosur und der Schweiz wird mit dem Anteil Agrarprodukte an den Gesamtexporten prägnant illustriert. Aber auch diese Agrarnationen sind nicht autark; sie weisen namhafte Importe von Agrarprodukten auf und bieten somit auch in diesem Bereich Gelegenheiten für Exporte ihrer Handelspartner.

Die Rangliste der meist exportierten Produkte gibt Auskunft über die Bedeutung einzelner Produkte und Produktgruppen. Soja und Sojaprodukte (Schrot, Öl) sind bei beinahe allen Mercosur-Staaten die wichtigsten Agrarexportprodukte. Nur für Uruguay wird die Top-Liste vom Rindfleisch angeführt. In Argentinien sind Getreide und Fleisch die Exportschlager neben Soja (Argentinien ist zudem ein sehr bedeutender Fischexporteur); für Brasilien sind es Zucker, Geflügelfleisch und Kaffee. In Anbetracht der aktuell angewandten Schweizer Zölle dürften Liberalisierungen bei Fleisch, Getreide und Zucker die eigentlichen Herausforderungen für den Primärsektor darstellen.

Tabelle 7 Agrarproduktion und Aussenhandel der Mercosur-Staaten und der Schweiz (2016)

Mio. USD	Argentinien	Brasilien	Paraguay	Uruguay	Schweiz
Produktion					
Agrarprodukte, total	26'602	165'848	6'776	4'586	7'519
Pflanzliche Produkte	17'567	98'480	4'733	1'967	2'243
Tierische Produkte	9'035	67'368	2'044	2'619	5'275
Exporte					
Agrarprodukte, total	34'790	69'587	5'389	4'558	8'959
Anteil Agrar an Gesamtexporten, %	60.9	41.9	63.4	74.5	3.2
Importe					
Agrarprodukte, total	2'032	9'673	916	1'067	11'143
Anteil Agrar an Gesamtimporten, %	3.7	6.2	9.6	14.9	5.0

Quellen: FAO und WTO

Aktuelle Handelszahlen sagen nicht alles aus über zukünftige Exportpotenziale; solche sind aber meistens nur indirekt quantifizierbar. Für Entwicklungsländer gilt die ITC-Evaluation als Standard (International Trade Centre ITC, 2015). Sie erfasst Paraguay und Uruguay, jedoch nicht Argentinien und Brasilien, die als Schwellenländer eingestuft sind. Für Paraguay listet die Studie als unausgeschöpfte Exportpotenziale in OECD-Länder Soja und Sojaprodukte, Rindfleisch, Mais, Reis und Weizen auf. Für Uruguay sind es Sojabohnen, Rindfleisch und Wolle. Als Diversifizierungschancen sieht das ITC für Paraguay Schafffleisch, Wolle, Kasein und Paranüsse. Für Uruguay liegen die Diversifizierungspotenziale gemäss dieser Studie bei Sojaprodukten, Schafffleisch, Knoblauch und Pouletfleisch.

Tabelle 8 Die wichtigsten Aussenhandelsprodukte der Mercosur-Staaten und der Schweiz (2016)

	Argentinien	Brasilien	Paraguay	Uruguay	Schweiz
10 wichtigste Agrar-Exportprodukte nach Wert	Sojaschrot Mais Sojaöl Sojabohnen Weizen Rindfleisch Wein Gerste Sonnenblumenöl Tabak	Sojabohnen Zucker, roh Geflügelfleisch Sojaschrot Kaffee Rindfleisch Mais Zucker, raffiniert Tabak Orangensaft	Sojabohnen Rindfleisch Sojaschrot Sojaöl Mais Schweinefleisch Reis Maniok Milch Weizen	Rindfleisch, TK Sojabohnen Reis Rindfleisch, frisch Milch- u. Rahm-konzentrat	Kaffee, geröstet Süssgetränke Nahrungsmittel-zubereitungen Schokolade Käse Zigaretten Baby Food Süsswaren Pet Food Kaffeeextrakte
5 wichtigste Agrar-Importprodukte nach Wert	Sojabohnen Bananen Nahrungsmittel-zubereitungen Kaffee Schweinefleisch	Weizen Mais Malz Milch- u. Rahmkonzentrat Alkohol	Bier Tabak Nahrungsmittel-zubereitungen Mischfutter-mittel Mais	Schweinefleisch Mate Zucker Wolle Brot und Backwaren	Wein Kaffee Brot und Backwaren Nahrungsmittel-zubereitungen Käse

Quellen: FAO und WTO

Auf der Importseite werden verarbeitete Lebensmittel (zolltechnisch Nahrungsmittelzubereitungen) von allen Mercosur-Staaten in grossem Umfang gehandelt. Europäische Studien im Zusammenhang mit den EU-Mercosur-Verhandlungen deuten auch auf zusätzliche Exportpotenziale für die EU-Land- und Ernährungswirtschaft hauptsächlich bei verarbeiteten Lebensmitteln und Milchprodukten hin (University of Manchester, 2007). In den Niederlanden werden auch Chancen bei Qualitätsprodukten des Gemüse-, Obst- und Gartenbaus geortet (Van Berkum, 2015). Die Schweizer Exportinteressen nach Mercosur dürften sich ähnlich auch in erster Linie auf verarbeitete Nahrungsmittel und Milchprodukte konzentrieren.

3. Chancen und Herausforderungen eines Abkommens mit Mercosur

In den folgenden Abschnitten wird die Interessenlage im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft näher untersucht. Wenn die Schweiz ein Abkommen mit Mercosur abschliessen will, wird sie nicht darum herumkommen, ihren Agrarmarkt etwas mehr als in bisherigen Freihandelsabkommen zu öffnen. Es geht darum, die sensiblen Produktgruppen zu identifizieren, damit die Prioritäten für besondere Lösungen richtig gesetzt werden. Auf der anderen Seite gilt es auch, die Chancen wahrzunehmen, welche ein Abkommen mit Mercosur der Land- und Ernährungswirtschaft eröffnet, und somit Perspektiven für ein ausgeglichenes Ergebnis aufzuzeigen.

3.1 Interessenlage beim Warenverkehr

Gemäss Ausführungen im Kapitel 2 sowie volks- und aussenwirtschaftlichen Kennzahlen und Trends, ergibt sich für die grundsätzlichen Interessenlagen der Mercosur-Staaten und der Schweiz beim gegenseitigen Warenhandel ein klares Bild (Tabelle 9).

Tabelle 9 Interessenlage beim Warenverkehr

	Mercosur	Schweiz		
Agrarprodukte				
Anteil am BIP und an den Gesamtexporten	Hoch / sehr hoch		Tief	
Exportanteil an Produktion	Sehr hoch		Nettoimporteur	
Preise	Tief (Weltmarktniveau)		Hoch	
Zölle	Mittel		Sehr hoch, komplexes Kontingentsystem	
Nicht-tarifäre Hemmnisse	Hoch		Hoch (für nicht EU-Länder)	
Ziele der Agrarpolitik	Ernährungssicherheit und Exporte		Versorgungsbeitrag, Nachhaltigkeit	
Industrieprodukte				
Anteil am BIP	Mittel		Mittel	
Anteil an Gesamtexporten	Tief		Sehr hoch	
Technologie	Mittel		Sehr hoch	
Zölle	Hoch		Sehr tief	
Nicht-tarifäre Hemmnisse	Hoch		Mittel	

■ Offensiv
 ■ Defensiv
 ■ Neutral
 ■ Informativ

Die Schweizer Interessenlage ist bei den Mercosur-Verhandlungen gleich wie in allen bisherigen Dossiers. Im Industriebereich wird ein flächendeckender Freihandel anvisiert und in Importrichtung auch bedingungslos angeboten. Im Agrarbereich gibt es neben einer breiten defensiven Front für alle in der Schweiz produzierten Rohstoffe und Naturprodukte nur sehr selektive Exportinteressen (Käse, Schokolade und weitere Verarbeitungserzeugnisse), für welche ein verbesserter Marktzugang gefordert wird. In

bisherigen Freihandelsverträgen hat die Schweiz neben Zugeständnissen bei exotischen Produkten nur bei Kontingents-Zollansätzen (KZA) der WTO-Kontingente Konzessionen gewährt. Das heisst, dass die Abkommenspartner der Schweiz einen Rabatt für Exporte im WTO-Kontingent erhalten, die importierte Menge jedoch auf gleicher Höhe begrenzt bleibt.

Die Mercosur-Staaten präsentieren sich jedoch anders als bisherige Verhandlungspartner. Mit der EU und der EFTA hat man den Agrarbereich weitgehend ausgeklammert. Den Partnern aus dem Mittelmeerraum genügten Konzessionen bei einzelnen typischen Produkten (Olivenöl, Mandeln, Nüssen, etc.). Mit Japan und Südkorea waren Agrarprotektionisten am Tisch, die mit minimalistischen gegenseitigen Konzessionen zufrieden waren. China hatte zwar zu Beginn der Verhandlungen mit der Schweiz hohe Forderungen im Agrarbereich und ist im gesamten Agrarsektor ein kompetitiver Produzent. Am Ende des Tages überwogen jedoch die politischen Gründe zugunsten eines Abschlusses mit Schweizer Agrarkonzessionen im üblichen Rahmen, ergänzt mit kleineren bilateralen Kontingenten für nicht-sensible Produkte. China setzt im Gegensatz zu den Mercosur-Staaten nicht viel auf Agrarexporte, ist sie doch für die Ernährungssicherheit der eigenen Bevölkerung auf zunehmende Importe angewiesen.

Die Landwirtschaft der Mercosur-Staaten produziert alle relevanten Rohstoffe im Überschuss, in klimatisch temperierten bis tropischen Zonen, und dies zu sehr wettbewerbsfähigen Bedingungen. Die Staaten sind strukturell auf Agrarexporte angewiesen, schützen gleichzeitig ihre Industrie mit relativ hohen Zöllen. Zuständige Minister der Mercosur-Staaten wiederholen gerne, dass zwischen der Öffnung der Industriemärkte im Mercosur und der Öffnung der Agrarmärkte der EFTA-Länder eine Proportionalität einzuhalten ist. Diese Haltung ist ernst zu nehmen. Der seit Monaten immer vertagte Abschluss der Verhandlungen zwischen dem Mercosur und der EU ist u.a. auf ein solches Spannungsfeld zurückzuführen. Im Spiel stehen weitergehende Konzessionen der Mercosur-Staaten für Autoimporte aus der EU gegen weitergehende Zugeständnisse für Rindfleischimporte aus dem Mercosur (von der Burchard & Heath, 2018). Auch bei detaillierterer Betrachtung der Verzögerungsgründe für den EU-Mercosur-Deal erscheinen immer Fragen um Agrarprodukte entscheidend: Etwa zu hohe Hemmnisse für Rindfleisch-, Zucker- und Ethanolexporte in die EU und zu hohe Barrieren für EU-Milchprodukte und der mangelnde Schutz der geschützten Ursprungsbezeichnungen im Mercosur (Fox, 2018).

3.2. Agrarmarktzugang – sensible Bereiche

Bezüglich des geplanten EU-Mercosur-Abkommens liegen mit Fokus auf den Agrarsektor verschiedene Impactstudien vor, u.a. (University of Manchester, 2007), (Thelle & Sunessen, 2011), (Burrell, 2011) und (Boulanger, Dudu, Ferrari, Himics, & M'barek, 2016). Sie zeigen alle zusätzlichen Exportchancen der EU bei Milchprodukten, Wein, Spirituosen, Olivenöl und verarbeiteten Lebensmitteln. Bei den Agrarrohstoffen würde ein allgemeiner Freihandel mit Mercosur Druck erzeugen auf Mengen und Preise der EU-Landwirtschaft, insb. auf Rindfleisch, Geflügelfleisch, Zucker, Ethanol und Zitrusfrüchten. Ölimporte würden zunehmen mit entsprechenden negativen Folgen auf die europäische Rapsproduktion. Nicht eindeutig sind die Ergebnisse bei Schweinefleisch, Weizen und Mais. Daher sieht das EU-Angebot begrenzte Konzessionen in Form bilateraler Kontingenten beim Rindfleisch, Geflügelfleisch, Ethanol und wahrscheinlich überhaupt kein Zugeständnis beim Zucker vor.

Für die Schweiz liegen wenig publizierte quantitative Schätzungen vor. Die agrarpolitische Gesamtschau des Bundesrates (Schweizerischer Bundesrat, 2017b) erwähnt ein Liberalisierungsszenario, das die Halbierung der Preisdifferenzen zwischen dem Mercosur und der Schweiz unterstellt. Detailliertere Daten dazu sind im Bericht (Mack, Möhring, Kohler, & Wunderlich, 2017) publiziert. Im Nachhinein musste Bundesrat Schneider-Amman präzisieren, dass dieses Szenario einem realistischen Ausgang der EFTA-Mercosur-Verhandlungen überhaupt nicht entspricht, da man in diesem Kontext den Marktzugang für sensible Produkte mit bilateralen Kontingenten beschränken würde. Immerhin zeigen diese Modellrechnungen,

welche Produkte am stärksten auf eine Teilliberalisierung des Handels mit Mercosur reagieren würden (Tabellen 10 und 11).

Tabelle 10 Entwicklung der Produzentenpreise im Szenario «50% gegenüber Mercosur-Ländern»

Produkte	Produzentenpreise*
Wein (Trauben zum Keltern)	0%
Kuhmilch, Schweinefleisch, Schafffleisch, Zuckerrüben, Kartoffeln, Raps, Soja, Sonnenblumen, Gemüse, Obst und Beeren	-1% bis -2%
Eier, Gerste, Körnermais,	-3% bis -4%
Weizen	-7%
Geflügelfleisch	-12%
Rind- und Kalbfleisch	-18%
Futtermittel	
Kartoffelflocken, Zuckerrübenschnitzel	-1% bis -2%
Gerste, Mais, Milchleistungsfutter, Alleinfutter f. Muttersauen, Mastschweine, Legehennen, Mastgeflügel	-4% bis -5%
Rindviehmastfutter	-6%
Futterweizen, Sojaextraktionsschrot	-7%

*Prozentuale Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario ohne Marktöffnung, gemäss CAPRI-Modellrechnungen von Agroscope

Quelle: (Mack, Möhring, Kohler, & Wunderlich, 2017)

Tabelle 11 Entwicklung der Flächennutzung und der Tierbestände im Szenario «50% gegenüber Mercosur-Ländern»

Produktion	Flächennutzung*
Silomais	+8%
Brot- und Futtergetreide	+5% bis +6%
LN, Dauergrünland, Ackerfläche, Kartoffeln, Feldgemüse	-1% bis +1%
Kunstwiesen, Brache	-3% bis -4%
Ölsaaten	-10% bis -11%
Eiweisspflanzen, Soja, Zuckerrüben	-19% bis -26%
	Tierbestände*
Schafe	+8%
Milchkühe und Aufzucht, Mutterkühe, Mastkälber, Zuchtsauen, RGVE gesamt, GVE	-1% bis +1%
Mastschweine	-2%
Mastrinder, Legehennen	-4%

*Prozentuale Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario ohne Marktöffnung, gemäss CAPRI-Modellrechnungen von Agroscope

Quelle: (Mack, Möhring, Kohler, & Wunderlich, 2017)

Die Produktion verändert sich bei diesem drastischen Szenario insgesamt wenig. Die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche wird weiterhin bewirtschaftet, das Verhältnis zwischen Ackerfläche und Dauergrünland bleibt gleich. Es gibt jedoch deutliche Umschichtungen auf der Ackerfläche, zugunsten der Brot- und Futtergetreide- und auf Kosten der Ölsaaten- und Zuckerrübenproduktion. Diese Veränderungen sind zum Teil mit der Umlagerung der Einzelkulturbeiträge auf den Beitrag an die offene Ackerfläche zu erklären. Die Produktionsmengen, die hier nicht tabellarisch aufgeführt sind, entwickeln sich parallel zu den Flächen und den Tierbeständen: +4-6% bei den Getreiden, -10% bei den Ölsaaten, -23% bei den Zuckerrüben, -4% bei den Eiern und -7% beim Rindfleisch. Der Selbstversorgungsgrad liegt nach 10 Jahren Marktöffnung und weiterer Bevölkerungszunahme 3% unter dem Referenzszenario, dies sowohl in der Brutto- wie in der Nettobetrachtung. Dieses «Mercosur-Szenario» löst einen leicht beschleunigten

Strukturwandel aus (+11% Betrieb > 50ha nach 10 Jahren und um 1% grössere durchschnittliche Betriebsfläche gegenüber dem Referenzszenario); die einzelbetrieblichen Einkommen liegen 2-3% tiefer als im Referenzszenario.

Weil die Mercosur-Staaten in allen landwirtschaftlichen Produktionszweigen sehr wettbewerbsfähig sind, ist es auch naheliegend, die Erkenntnisse aus einer Modellierung autonomer Zollreduktionen zum Identifizieren der Sensibilitäten bei einem Mercosur-Abkommen heranzuziehen (Chavaz, Pidoux, Wunderlich, Kohler, & Egger, 2017). Als empfindlich auf Zollreduktionen zeigen sich in dieser Studie die Ackerbauprodukte ausser Kartoffeln und Zucker, das Obst und das Schweinefleisch. Eine zweite Gruppe in der Reihenfolge der erwarteten zollabbaubedingten Preisreduktionen bilden die Kartoffeln, die Tomaten, die übrigen Fleischarten und die Butter.

Eine Analyse des Schweizerischen Bauernverbandes (Schönenberger, 2018) bezeichnet in der Perspektive eines Mercosur-Abkommens sämtliche Agrarrohstoffe als sensibel, welche hauptsächlich verarbeitet konsumiert werden. Der Fokus auf das Rindfleisch im öffentlichen Diskurs sei problematisch. Druck auf die Produzentenpreise sei auch bei Zucker, Getreide, Schweinefleisch, Poulet, Ölen sowie gewissen Früchten und Gemüse (insb. Tafelobst und Lagergemüse) zu erwarten. Verhandlungsstrategische und -taktische Überlegungen überlagern in dieser Abhandlung teilweise die ökonomische Analyse. Beispielsweise werden auch sämtliche Milchprodukte - ausser Käse - als sensibel bezeichnet, weil man im Zuge von Konzessionen an die Mercosur-Staaten jegliche Nachverhandlung der Agrarkonzessionen mit der EU vermeiden möchte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Sensibilitäten bei einer Verbesserung des Zuganges der Mercosur-Länder zum Schweizer Agrarmarkt breit gefächert sind, wegen der hohen Wettbewerbsfähigkeit der südamerikanischen Landwirtschaft. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass je nach Produkt ein Distanzschutz, qualitative Differenzierungsmöglichkeiten und/oder Konsumentenpräferenzen vorliegen, welche die Situation relativieren. Darüber hinaus bietet der aktuelle Agrargrenzschutz Spielraum für verschiedene Konzessionen, auch bei sogenannt sensiblen Produkten, ohne Gefährdung der Inlandproduktion (Chavaz, Pidoux, Wunderlich, Kohler, & Egger, 2017). Aus diesen Betrachtungen kann geschlossen werden, dass v.a. Rindfleisch, Geflügelfleisch, Schweinefleisch, Ölsaaten, Zucker und Getreide sensibel sind. Dies heisst nicht, dass für diese Produkte keine Konzessionen oder höchstens Zollrabatte innerhalb der WTO-Kontingenten gewährt werden dürfen, wie dies der Schweizer Bauernverband fordert (Schönenberger, 2018). Insbesondere bei Produkten mit hohem Importanteil (z.B. Rindfleisch, Geflügelfleisch, Futtergetreide, Soja, etc.) besteht Spielraum für kreative Konzessionen, welche sich mit Perspektiven für die inländische produzierende Landwirtschaft kombinieren lassen. Dies wird nachfolgend am Beispiel des Rindfleisches illustriert.

3.3. Günstigere Futtermittel

Die Mercosur-Staaten sind wichtige aktuelle und potenzielle Futtermittellieferanten. Aktuell von grösster Bedeutung sind die Sojabohne und der Sojaextraktionsschrot aus dem Mercosur. Die Schweiz erhebt momentan keinen Zoll auf diese Produkte, kann folglich den Nullzoll zugunsten der Mercosur-Länder vertraglich konsolidieren. Als Gegenleistung darf die Schweiz wie die EU das Verbot von Exportgebühren fordern. Solche Gebühren wurden zeitweise eingeführt, insbesondere von Argentinien, und verteuerten dann die Eiweissfuttermittel für die Schweizer und europäischen Tierproduzenten. Sie können je nach politischen Umständen schnell wieder eingeführt werden. Eine vertragliche Absicherung, dass sie auf Export in die Schweiz nicht erhoben werden dürfen, wäre vorteilhaft.

Bei Futtergetreide würde es sich lohnen, die Situation insgesamt neu zu beurteilen. Bei 45.5% Deckung des Bedarfes mit Importen im Jahr 2015 (2005: 19.7%) (Bundesamt für Statistik BFS, 2017) kommt der Schweizer Landwirtschaft das Schwellenpreissystem teuer zustande. Grob geschätzt sind es jährlich nur bei

Futtergetreide ca. 70 Millionen Schweizer Franken, die in Zollgebühren und Garantiefondsbeiträge fließen. Es gibt wahrscheinlich ökonomisch effizientere Wege, um die inländische Futtergetreideproduktion zu unterstützen. Kostensenkungen und folglich etwas bessere Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Tierproduktion könnten folgen. Vielleicht bietet das Mercosur-Abkommen ein überschaubares Testfeld in dieser Richtung.

3.4. Verhältnis zu den EU-Mercosur-Verhandlungen

Ein Vergleich mit der EU-Position ist aufschlussreich. Die EU ist in zahlreichen Agrarbereichen kompetitiver als die Schweiz, hat einen deutlich niedrigeren Grenzschutz für Agrarprodukte und hat sich mit der letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik Spielraum für ein (damals aktuelles) ambitioniertes WTO-Abkommen verschafft. Sie ist zudem heute schon eine wichtige Agrarexporteurin in Mercosur-Länder. Sie sucht folglich in den Verhandlungen mit Mercosur die Balance zwischen offensiven und defensiven Interessen und kann ihre sensiblen defensiven Bereiche auf eine Handvoll Produkte konzentrieren: Rindfleisch, Geflügelfleisch und Zucker/Ethanol. Dass man im künftigen EU-Mercosur-Abkommen auf insgesamt mindestens 95% zollfreie Positionen kommt, steht als Zwischenergebnis schon fest. Auch wenn das Ausmass des Rindfleisch-Kontingentes zu hohen politischen Wellen führt und zur Verzögerung des Abschlusses beiträgt, wird die EU am Ende des Tages ein für den Agrarsektor insgesamt solides positives Ergebnis aufzeigen können.

Für die Schweiz wird aus den genannten Gründen die Verhandlung schwieriger werden als für die EU. Ein hoher Anteil von Nullzollpositionen liegt für die Schweiz ohne Umkrepelung der bisherigen Agrarpolitik nicht drin. Anders ausgedrückt: der Schweizer Agrarsektor ist bei einer deutlich breiteren Palette von Produkten sensibel auf einen drastischen Zollabbau, namentlich bei Getreide, Ölsaaten, Schweinefleisch und Obst. Die Schweiz kann zwar dank dem deutlich höheren Importanteil von Agrarprodukten als die EU gezielte Konzessionen zugunsten von Importen aus dem Mercosur anbieten und somit Handelsumlenkung («trade diversion») als strategisches Ziel anpeilen. Eine solche Strategie hat aber ihre Grenzen, indem sie sich nicht ohne weiteres bei weiteren Verhandlungen wiederholen lässt und gewisse Nachverhandlungswünsche, insbesondere seitens der EU, aufkommen lassen könnte.

3.5. Auch offensive Agrarinteressen

Der Mercosur ist heute schon ein wichtiger Absatzmarkt für Produkte der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft. Unter den Exportschlägern der EU befinden sich Olivenöl, Kartoffeln, Früchte und Gemüse (u.a. Birnen, Zwetschgen, Kiwis, Zwiebeln, Knoblauch), aber auch Pasta, Malz, Schokolade, Wein und Spirituosen. Mit 260 Millionen Einwohnern und einer wachsenden, einkommensmässig gut situierten Schicht gilt der Mercosur als typischer Wachstumsmarkt für europäische Produkte. Es gilt diese Position mit gezielten Zollsenkungen zu stärken. Ein grosses Potenzial liegt bei Käse und weiteren Milchprodukten vor, welche heute wegen der hohen Zollbelastung (bis 28%) nur beschränkt einen Markt finden. Die EU möchte auch die Exportmöglichkeiten für weitere Produkte der Lebensmittelindustrie, insb. Süsswaren steigern.

Weitere Anliegen sind nicht tarifärer Natur. Die bürokratischen Hürden für Importe in Mercosur-Länder sind hoch; ein wichtiges Ziel liegt bei einer vereinfachten Exportanerkennung von europäischen Firmen. Ein weiteres prioritäres Ziel der EU ist die Verbesserung des Schutzes der Ursprungsbezeichnungen (AOP und IGP). Nachahmungen und missbräuchliche Verwendung europäischer Bezeichnungen sind in Mercosur-Ländern weit verbreitet und ein griffiges Schutzsystem liegt bis jetzt nicht vor.

Grundsätzlich hat die schweizerische Land- und Ernährungswirtschaft die gleichen offensiven Interessen wie die EU: Besserer Marktzugang für Käse, Milchprodukte, Schokolade, Süsswaren, alkoholfreie Getränke und weitere Produkte der Lebensmittelindustrie; Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen und besserer Schutz der Ursprungsbezeichnungen. Nur ist die Palette der Exportprodukte etwas enger als diejenige der EU; bis jetzt fehlt zudem die entsprechende Exporterfahrung in vielen Subsektoren. Wenn die

EU gute Verhandlungsergebnisse erreicht und die Schweiz bzw. die EFTA kein vergleichbares Abkommen abschliesst, dürfte die Diskriminierung der Schweizer Exporte für die betroffenen Sektoren und Firmen (insb. Käse, Schokolade) zum echten Problem werden. Geschweige denn, wenn die Namen der französischen Käsesorten in den Mercosur-Staaten geschützt wären, währenddem die Schweizer Bezeichnungen weiterhin für beliebige Lokalprodukte verwendet würden.

Eine Verbesserung des Marktzuganges in Mercosur für bestimmte Schweizer Agrarprodukte sowie Fortschritte bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen und dem Ursprungsschutz stellen folglich wichtige Voraussetzungen für ein Abkommen dar, das auch in der Land- und Ernährungswirtschaft als ausgeglichen oder zumindest nicht zu negativ eingeschätzt werden soll.

4. Fokus auf den Fleischsektor

Die Fleischproduktion stellt knapp 30% der Bruttowertschöpfung der Schweizer Landwirtschaft dar (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2017) und ist auch für die nachgelagerte Verarbeitung, Detailhandel und Gastronomie ein Schlüsselsektor. Die Fleischproduktion auf Raufutterbasis ist zudem für die Bewirtschaftung der in der Schweiz flächenmässig dominierenden Naturwiesen und -weiden entscheidend. Der Schweizer Fleischmarkt ist aufgrund des besonders hohen Grenzschatzes abgeschottet, und die Preise heben sich sowohl auf Produzenten- wie auf Konsumentenstufe noch stärker als bei den übrigen Lebensmitteln von denjenigen im umliegenden Europa ab. Ein Handelsabkommen mit Spitzenreitern des Welt-Fleischmarktes, wie sich die Mercosur-Länder präsentieren, wirft in diesem Umfeld besondere Fragen auf. Im folgenden Kapitel werden die Markt- und Handelsfragen sowie die möglichen Lösungsansätze für ein Abkommen aus quantitativer Sicht beleuchtet. Qualitative und Nachhaltigkeits-Aspekte werden anschliessend im Kapitel 5 behandelt.

4.1. Ausgangslage Schweiz

Der gesamte Fleischkonsum nahm in der Schweiz in den letzten 10 Jahren v.a. dank Bevölkerungswachstum zu (Proviande, 2018). Beim Pro-Kopf-Konsum gibt es unterschiedliche Trends: stabil beim Rindfleisch, steigend bei Geflügel und rückläufig bei Kalb- und Schweinefleisch. Die Marktsituation ist beim Kalb und Schwein angespannter als bei den übrigen Fleischarten, weil der rückläufige Konsum mit einem besonders hohen Selbstversorgungsgrad einhergeht. Beim Rindfleisch haben die Importmengen stark zugenommen. Exporte sind im Fleischsektor unbedeutend, ausser bei einigen Spezialitäten (insb. Bündnerfleisch) und Schlachtnebenprodukten (Tabelle 12).

Tabelle 12 Kennzahlen 2017 des Schweizer Fleischmarktes

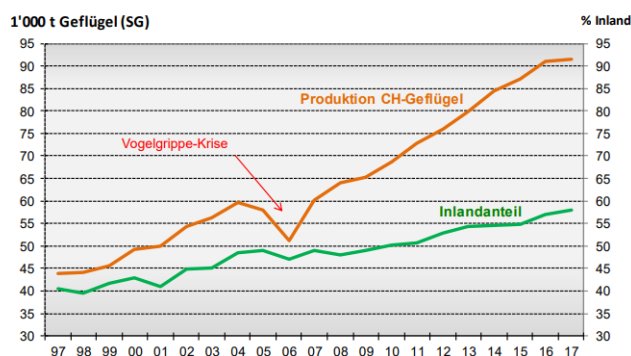
(t bzw. kg Verkaufsgewicht)	Rind	Kalb	Schwein	Schaf	Geflügel
Totalkonsum	94'283	21'865	189'688	10'128	101'062
Pro-Kopf-Konsum	11.04	2.56	22.21	1.19	11.83
2017 verglichen mit 2008	-2.4%	-17.9%	-11.5%	-5.6%	+8.7%
Inlandproduktion	76'233	21'130	182'456	3'835	58'475
Inlandanteil am Konsum	80.9%	96.6%	96.2%	37.9%	57.9%
2017 verglichen mit 2008	+0.1%	-0.2%	+6.2%	-3.6%	+9.9%
Importe	22'579	753	9'948	6'295	44'313
2017 verglichen mit 2008	+11.5%	-4.3%	-51.3%	+9.2%	+/-0.0%
Exporte	4'529	18	2'716	2	1'726

Quellen: EZV, Proviande

Der positive Trend beim Pouletfleischkonsum und die vorteilhafte Positionierung der Inlandproduktion in Bezug auf Tierwohl und Qualität haben innert 20 Jahren zu einer Verdoppelung der schweizerischen Geflügelmast geführt. Der Selbstversorgungsgrad ist um ca. 18 Prozentpunkte gestiegen (Abbildung 3). Das Importvolumen bleibt mehr oder weniger konstant.

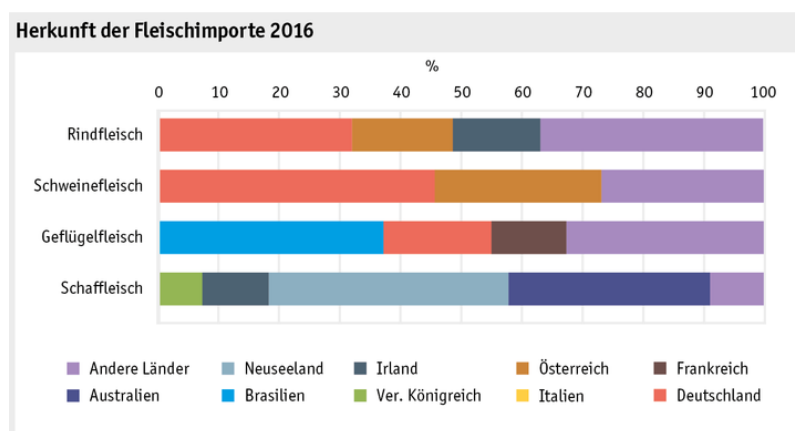
Ausser beim Schaf wird das Fleisch hauptsächlich aus europäischen Ländern importiert (Abbildung 4). Südamerika spielt beim Poulet (tiefgefrorene Teilstücke aus Brasilien) eine nicht unbedeutende Rolle. Beim Rindfleisch haben die Importe aus Südamerika am Boden verloren, währenddem sich irländische Herkunft einen starken Platz erarbeitet hat.

Abbildung 3 Entwicklung der Geflügelfleischproduktion und des Inlandanteiles 1997 bis 2017



Quelle: Agristat

Abbildung 4 Herkunft der Schweizer Fleischimporte 2016



Quelle: Proviande

Darstellung aus (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2017)

Für die spätere Diskussion der möglichen Flexibilität im Hinblick auf ein Abkommen mit Mercosur ist neben der oben dargestellten Nachfrage- und Einfuhrsituation die Füllrate der WTO-Kontingente ein wichtiges Element (Tabelle 13). Es ist dies eine schweizerische Eigenart, dass je nach Marktsituation auf Antrag der Branche zusätzliche Mengen (über die bei der WTO notifizierten Kontingentsmenge hinaus) für die Einfuhr zum Kontingentszollansatz KZA freigegeben werden. Normalerweise wird die Nachfrage nach Importware mit Einfuhren ausserhalb des Kontingentes gedeckt, nachdem das Kontingentsvolumen ausgenutzt wurde.

Beim roten Fleisch (vorwiegend auf der Basis von Raufutter produziertem Rind-, Schaf- Ziegen und Pferdefleisch) wurde in den letzten Jahren mehr als die doppelte Menge zu Kontingentsbedingungen freigegeben (Füllrate über 200%). Bei Bedarf besteht folglich Spielraum für eine teilweise andere Regelung der Importe. Es ist jedoch zu erwähnen, dass bei massiven Veränderungen die bisherigen Hauptexporteure ihren «Besitzstand» vor der WTO geltend machen könnten.

Tabelle 13 Füllrate der WTO-Kontingente für Fleisch

	WTO-Kontingent	Einfuhrmenge 2015	Füllrate 2015	Einfuhrmenge 2016	Füllrate 2015
	t	t	%	t	%
Nr. 5 «Rotes» Fleisch	22'500	46'249	206	47'101	209
Nr. 6 «Weisses» Fleisch	54'482	55'426	102	53'310	98

Quelle: WTO

Beim weissen Fleisch (vorwiegend auf der Basis von Kraftfutter produziertem Schweine- und Geflügelfleisch) liegt die Füllrate des WTO-Kontingents bei ca. 100%. Die national festgelegte Richtmenge von 8'498 t für Schweinefleisch wird seit Jahren nicht mehr erreicht, während die Richtmenge für Geflügelfleisch (42'000 t) regelmässig überschritten wird. Daraus kann man schliessen, dass beim Schweinefleisch zusätzliche Einfuhrmengen, die aufgrund präferenzzieller Vereinbarungen zugelassen würden, den ohnehin schwierigen Markt zusätzlich belasten würden. Beim Geflügel hingegen besteht Flexibilität, weil die Gesamtnachfrage stark zugenommen hat und die Einfuhrmengen trotz steigendem Anteil der Inlandproduktion die WTO-Richtmenge überschreiten.

4.2. Ausgangslage Mercosur

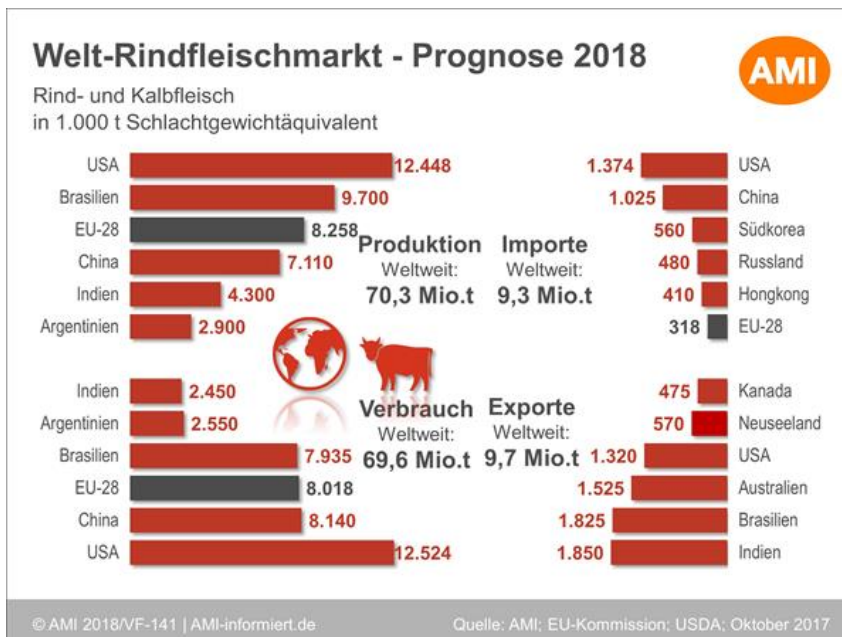
Mit wenigen Kennzahlen (Tabelle 14, Abbildung 5) wird zur Erinnerung dargestellt, dass Brasilien und z.T. andere Mercosur-Länder wichtige Akteure im Welt-Fleischmarkt sind. Im Hinblick auf Handelsverhandlungen sind jeweils die hohen Exportanteile massgebend. Fleischexporte gehören für diese Länder zu den Kerninteressen wie Pharma, Uhren und Maschinen für die Schweiz.

Tabelle 14 Kennzahlen der Fleischproduktion 2017 in den Mercosur-Staaten

	Argentinien	Brasilien	Uruguay
Produktion (1'000 t)			
Rind	2'760	9'450	593
Schwein	555	3'725	16
Geflügel	2'086	13'250	81
Exportanteil (%)			
Rind	10.1	18.7	74.2
Schwein	0.4	21.7	0.0
Geflügel	8.9	30.2	20.5

Quelle: FAO und (Kohlmüller & Koch, 2018)

Abbildung 5 Brasilien unter den Leadern im Welt-Rindfleischmarkt



Darstellung aus (Kohlmüller & Koch, 2018)

Die traditionell hohen Rindfleischexporte von Argentinien haben unter der protektionistischen Wirtschaftspolitik der Kirchner-Regierung gelitten, zeigen aber seit einigen Jahren wieder nach oben.

Uruguay hat gute Bedingungen für eine qualitativ hochstehende Rindfleischproduktion mit sehr hohem Anteil an Naturweiden, mildem Klima und einer günstigen, gut kontrollierten Gesundheitssituation. Der Rindviehbestand hat in den Jahren 1990 bis ca. 2010 massiv zugenommen. Die Regierung hat in ein Rückverfolgbarkeitssystem und in die Hygienekontrolle der Schlachthöfe viel investiert, sodass Uruguay sich zur bevorzugten Herkunft für südamerikanische Qualitätsrindfleischimporte in Europa und in der Schweiz gewandelt hat.

Preisvergleiche sind beim Fleisch schwierig, weil die Preise an verschiedenen Punkten der Wertschöpfungskette und in verschiedenen Ländern immer anders angegeben werden. Direkte Preisvergleiche zwischen der Schweiz und den Mercosur-Ländern liegen für den Fleischmarkt nicht vor. Hingegen gibt es verschiedene Kosten- und Preisvergleiche zwischen Mercosur- und EU-Ländern. Aus den gut dokumentierten Abweichungen der Fleischpreise zwischen der Schweiz und einzelnen EU-Ländern lassen sich dann die Unterschiede zwischen der Schweiz und dem Mercosur indirekt schätzen.

Gemäss Marktbeobachtung des BLW (Bundesamt für Landwirtschaft BLW, 2017) lagen die Produzentenpreise für Fleisch 2016 in Deutschland, Frankreich und Österreich ca. 55% (Muni, Kälber, Kühe) bzw. 60% (Schweine) unter den Schweizer Preisen. Bei den Konsumentenpreisen waren die Differenzen zum Teil noch grösser (Rindfleisch ca. -60 bis -70%; Schweinefleisch ca. -70%; Poulet ca. -30 bis -60%).

Bezüglich Preise und Kosten in Mercosur-Ländern ist die Situation in Brasilien am besten illustriert. Vergleiche mit Produktionskosten in Frankreich zeigen beispielweise folgende Tendenzen (Tabelle 15):

Tabelle 15 Produktionskostenvergleich Frankreich – Brasilien in der Fleischproduktion

Produktion	Jahr	Einheit	Frankreich	Brasilien	Differenz
Rinderaufzucht	2007-2010	EUR/kg LG	2.20 bis 2.80	0.75 bis 1.00	ca. -50%
Rindermast	2007-2010	EUR/kg SG	3.80 bis 4.60	1.40 bis 2.10	ca. -50%
Schweinemast	2006-2010	EUR/kg SG	1.36	0.93 bis 1.02	ca. -28%
Schweinemast¹	2015-2016	EUR/kg SG	1.46 bis 1.50	0.96 bis 1.42	ca. -20%
Pouletmast	2010-2011	EUR/kg LG	0.84 bis 0.94	0.52 bis 0.71	ca. -30%

Quellen: (IDELE - IFIP - ITAVI, 2012); ¹ (AHDB Agriculture and horticulture development board, 2017)

Aus diesen Vergleichen lässt sich schliessen, dass die durchschnittlichen Produktionskosten in Brasilien für Rind- und Schweinefleisch etwa 70% günstiger sind als in der Schweiz und etwa 65% für Poulet.

Brasilien weist folgende durchschnittliche Exportpreise für die Jahre 2010 und 2011 aus (Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply, 2012):

- Rindfleisch, frisch: 4.06 bzw. 5.08 USD/ kg
- Poulet, frisch: 1.67 bzw. 1.98 USD/kg
- Poulet, verarbeitet: 2.76 bzw. 3.15 USD/kg
- Schwein, frisch: 2.65 bzw. 2.95 USD/kg

Ausser beim Schweinefleisch, wo sie etwas höher liegen, sind alle Preise sehr nah bei den von der IMF ermittelten Weltmarktpreisen. Dies setzt betr. Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Fleischproduktion ein klares Zeichen.

Interessant ist aber der Vergleich mit den effektiv beobachteten Einfuhrpreisen vor Verzollung an der Schweizer Grenze. Diese Zahlen bedürfen einer differenzierten Interpretation. Beim Rindfleisch (Tabelle 16) geht es aus Deutschland und Österreich hauptsächlich um Kuhhälften und Verarbeitungsfleisch, aus den übrigen Herkunftsländern und aus Mercosur eher um wertvolle Fleischstücke. Es fällt jedoch auf, dass das Mercosur-Rindfleisch tendenziell etwas teurer an die Schweizer Grenze kommt als dasjenige aus Irland. Neben qualitativen Unterschieden spielen wahrscheinlich die Erfüllung der Schweizer Standards in

zertifizierten Betrieben, die weiten Transporte und die Abschöpfung der Schweizer Kaufkraft eine Rolle bei Einfuhrpreisen, die weit über die durchschnittlichen Exportpreise aus den gleichen Ländern liegen.

Tabelle 16 Einfuhrpreise Rindfleisch 2016 und 2017 in der Schweiz aus ausgewählten Herkunftsländern

Jahr	2016			2017		
	Menge	Wert	Einfuhrpreis Ø	Menge	Wert	Einfuhrpreis Ø
Herkunft	t	Mio. CHF	CHF/kg	t	Mio. CHF	CHF/kg
Gesamtimporte	20'932	196'984	9.41	23'856	209'663	8.79
Deutschland	6'459	23'424	3.63	8'162	32'458	3.98
Irland	3'061	37'709	12.32	3'092	40'884	13.22
Frankreich	735	6'027	8.20	658	5'564	8.45
Österreich	3'472	13'405	3.86	5'078	20'804	4.10
Argentinien	399	6'710	18.83	436	7'595	17.43
Brasilien	876	12'064	13.78	443	5'046	11.40
Uruguay	1'533	21'390	13.95	1'343	17'350	12.92
USA	495	18'738	37.82	458	17'245	37.67

Quelle: Swiss-Impex, EZV, Position 0201

Beim Geflügel ergibt sich ein anderes Bild (Tabelle 17). Einfuhrpreise aus Brasilien bewegen sich in der Schweiz deutlich unter den durchschnittlichen Einfuhrpreisen. Die Importe aus Brasilien konzentrieren sich auf tiefgefrorenen Pouletbrüsten, währenddem Importe aus Frankreich hauptsächlich frischem Geflügel in besonderer Qualität entsprechen.

Tabelle 17 Einfuhrpreise Geflügelfleisch 2016 und 2017 in der Schweiz aus ausgewählten Herkunftsländern

Jahr	2016			2017		
	Menge	Wert	Einfuhrpreis Ø	Menge	Wert	Einfuhrpreis Ø
Herkunft	t	Mio. CHF	CHF/kg	t	Mio. CHF	CHF/kg
Gesamtimporte	47'613	189'261	3.98	45'176	191'474	4.24
Deutschland	8'533	30'846	3.61	7'648	33'080	4.33
Frankreich	5'886	41'211	7.00	6'174	45'249	7.33
Österreich	841	6'167	7.34	1'285	9'795	7.62
Argentinien	491	1'995	4.06	209	747	3.57
Brasilien	17'602	47'413	2.69	17'816	5'116	2.81

Quelle: Swiss-Impex, EZV, Position 0207

Bei den Schweinefleischeinfuhren sind die Mercosur-Länder in der Schweizer Statistik nicht vertreten. Schweinefleisch wird ausschliesslich aus europäischen Ländern importiert. Die durchschnittlichen Einfuhrpreise betrugen 2016 CHF 5.72 und 2017 CHF 6.02/kg.

4.3. EU-Mercosur-Verhandlungen

Wie im Abschnitt 3.4. erläutert, bietet die EU den Mercosur-Ländern die Zollabschaffung auf etwa 95% der Agrar-Zolllinien. Beschränkte Marktöffnungen mit bilateralen Nullzollkontingenten sind lediglich beim Fleisch und beim Ethanol vorgesehen. Das Ausmass des EU-Rindfleischkontingentes gehört neben den Regelungen für die Autoindustrie und dem Schutz der europäischen geographischen Ursprungsbezeichnungen offenkundig zu den letzten Themen, bei denen noch keine Einigung gefunden wurde. Die ursprüngliche Forderung der Mercosur-Länder belief sich bei 400'000 t Rindfleisch, das Angebot der EU war 2004 100'000 t und wurde für den neuen Verhandlungszyklus auf 70'000 t herabgesetzt. Die Innenfront gegen zusätzliche Rindfleischimporte ist zwischenzeitlich insbesondere in Irland und Frankreich virulent geworden. Es wird jedoch erwartet, dass ein Deal bei 100'000 bis höchstens 150'000 t abgeschlossen werden kann.

Im Verhältnis zur Marktgrösse und in Anbetracht davon, dass die EU insgesamt tendenziell zum Netto-Rindfleischimporteur wird, scheint eine Konzession in der zur Diskussion stehenden Grösse möglich. Noch

bescheidener sind die diskutierten Kontingente für Schweinefleisch und Geflügel. Interessant ist es, die entsprechenden Mengen auf den Schweizer Markt zu übertragen, unter Annahme des gleichen Verhältnisses zum Inlandverbrauch (Tabelle 18). Es ist dies aber keine gesicherte Verhandlungsgrundlage und wird im Abschnitt 4.4 weiter diskutiert.

Tabelle 18 Mutmassliche Grösse neuer bilateraler EU-Fleischkontingente bei einem Abschluss mit Mercosur

	Neues bilaterales Fleischkontingent der EU zugunsten Mercosur	Entsprechender Anteil vom EU-Verbrauch	Verhältnismässig errechnete Menge für Schweizer Markt
	t	%	t
Rind	99'000 – 150'000	1.3 – 1.9	1'600 – 2'300
Schwein	17'000	0.1	200
Geflügel	90'000	0.7	720

Quellen: (Green, 2018) und eigene Berechnungen

Über die Auswirkungen eines EU-Mercosur-Freihandelsabkommens im Agrarsektor oder speziell im Fleischsektor liegen zahlreiche Modellrechnungen und Studien vor. Sehr gut dokumentiert und wissenschaftlich überzeugend ist zum Beispiel die Studie von (Burrell, 2011). Sie beinhaltet eine Simulierung mit dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell GLOBE und eine weitere Berechnung mit dem Sektormodell CAPRI, welches die Landwirtschaft detaillierter abbildet. Die zwei untersuchten Szenarien entsprechen im Vergleich zur Referenz (2020 ohne Marktöffnung gegenüber dem Mercosur) etwa dem ursprünglichen EU-Angebot und den ursprünglichen Mercosur-Forderungen. Die relevanten Ergebnisse für das Fleisch sind in der Tabelle 19 zusammengefasst.

Tabelle 19 Impaktanalyse eines EU-Mercosur-Freihandelsabkommens

		Referenz	Szenario EU-Angebot	Szenario Mercosur- Forderung
EU-Importe aus Mercosur (GLOBE-Modell)				
Rotes Fleisch	Mio. EUR	2'157	+8.3%	+20.6%
Weisses Fleisch	Mio. EUR	2'043	+5.9%	+10.1%
ZK rotes Fleisch	1'000 t	75	175	395
ZK weisses Fleisch	1'000 t	181	267	451
EU-Produktion (GLOBE-Modell)				
Rotes Fleisch	Mio. EUR	99'330	-0.6%	-1.5%
Weisses Fleisch	Mio. EUR	156'150	-0.1%	-0.3%
EU-Importe aus Mercosur (CAPRI-Modell)				
Rind	1'000 t	302	+1.7%	+84.1%
Schwein	1'000 t	7	+106.4%	+167.3%
Geflügel	1'000 t	257	+14.0%	+95.6%
EU-Produktion (CAPRI-Modell)				
Rind	1'000 t	7'735	-0.1%	-1.7%
Schwein	1'000 t	22'648	-0.1%	0.0%
Geflügel	1'000 t	12'675	-0.2%	-1.0%
EU-Produzentenpreise (CAPRI-Modell)				
Rind	EUR/t	3'597	-0.1%	-6.0%
Schwein	EUR/t	1'422	0.0%	-0.1%
Geflügel	EUR/t	1'424	-0.1%	-1.2%

Quelle : (Burrell, 2011)

Die Importe nehmen etwa im Ausmass der neuen bilateralen Kontingente zu, wobei die AKZA-Importe jeweils leicht zurückgehen. Mit den Annahmen aus der EU-Offerte (100'000 t Rindfleisch) sind die Auswirkungen auf Produktion und Produzentenpreise in der EU minim. Bei Annahmen im Bereich der ursprünglichen Mercosur-Forderungen reagiert die Rindfleischproduktion stärker (mit ca. 1-5 bis 2% reduzierter Produktion und 6% tieferen Produzentenpreisen). In den Schweine- und Geflügelsektoren geschieht auch beim Extremszenario nicht viel.

Für die EU-internen Diskussionen ist relevant, dass die Betroffenheit der einzelnen Mitgliedstaaten nicht einheitlich ist.

Eine betriebswirtschaftliche Untersuchung (EU Commission, 2011) unterstellt ein ambitioniertes Liberalisierungsszenario, das zu Reduktion der Produzentenpreise um 4.8% beim Rind, 1.8% beim Schwein und 2.0% beim Geflügel führt. Die Nettowertschöpfung der EU-Fleischproduktion würde gemäss diesen Annahmen um ca. 5% zurückgehen. Die grössten absoluten Verluste beim landwirtschaftlichen Einkommen müssten die dänischen und belgischen Betriebe hinnehmen, währenddem die Produzenten aus Irland, Belgien, Dänemark, Luxemburg und Frankreich die relativ grössten Einkommenseinbussen tragen müssten (über 1.5%).

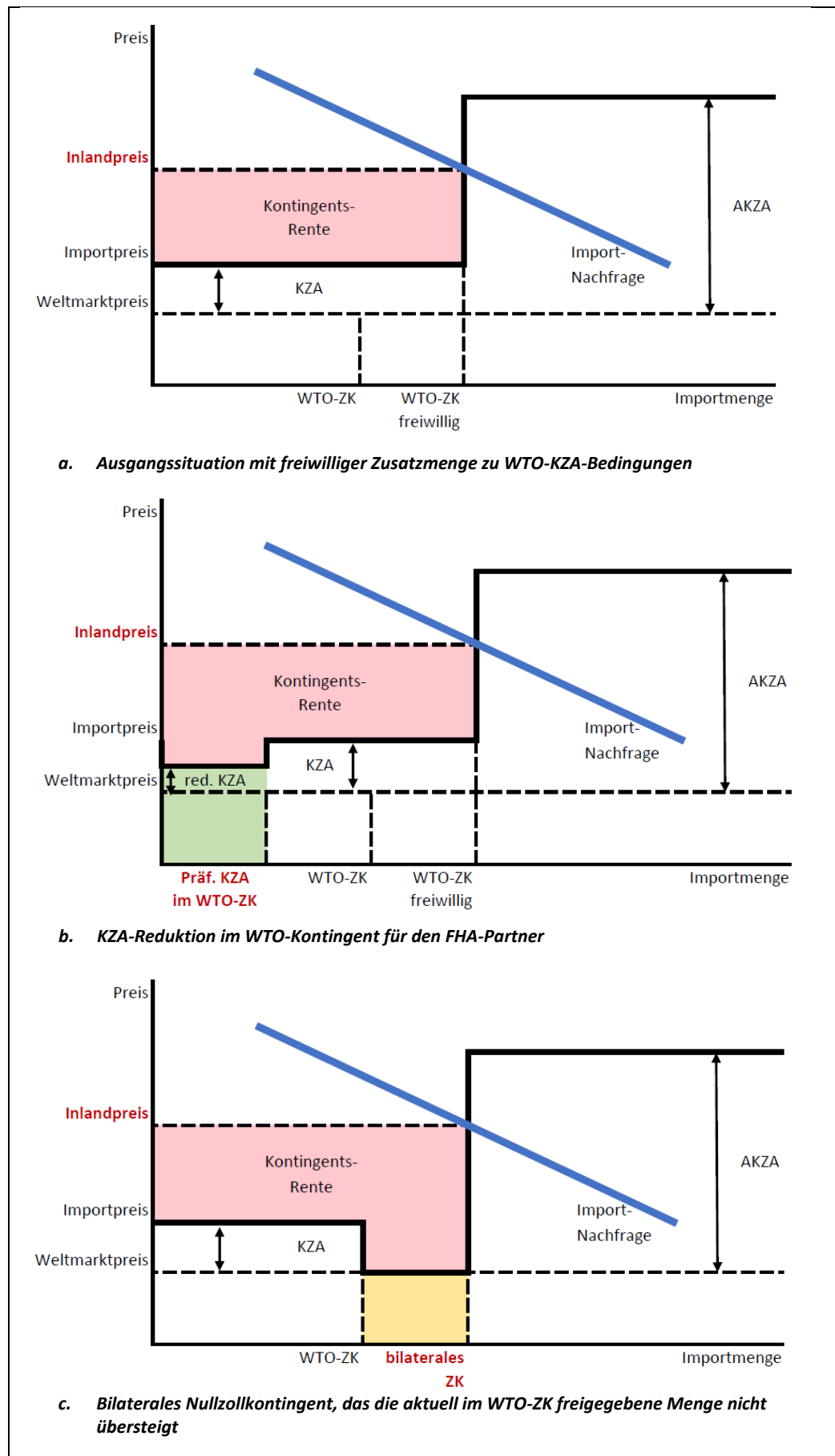
Kritische Stimmen mahnen nicht unbegründet, dass auch, wenn die Auswirkungen eines einzelnen FHA überschaubar bleiben, die kumulierten Folgen mehrerer Abkommen, wie sie in der politischen Agenda gesetzt sind, deutlich schwerwiegender sein könnten. Diese Perspektive beleuchtet die Studie von (Boulanger, Dudu, Ferrari, Himics, & M'barek, 2016). Untersucht wurde der Impact von 12 FHA, welche zurzeit auf der handelspolitischen Agenda der EU waren (USA, Kanada, Mercosur, Australien, Neuseeland, Japan, Vietnam, Thailand, Türkei, Mexico, Philippinen und Indonesien). Dies mit einem «ambitiösen» (nur 1.5% sensible Zollpositionen mit jeweils 50% Zollreduktion, alles andere zollfrei) und einem «konservativen» Szenario (3% sensible Positionen mit 25% Zollreduktion, alles andere zollfrei). Aus Schweizer Betrachtungsweise wären beide Szenarien als sehr ambitionös zu bezeichnen. Beim Schweinefleisch zeigt die Studie, dass der vom atlantischen Handel erzeugte Druck mit verbessertem Marktzugang im asiatischen Raum zumindest kompensiert würde. Insgesamt verletzlich ist der Rinder- und in kleinem Ausmass der Geflügelsektor (sowie Reis und Zucker). Deutliche Gewinne ergäbe die Kumulierung dieser FHA bei Milchprodukten, Weizen, verarbeiteten Lebensmitteln, Wein und Spirituosen.

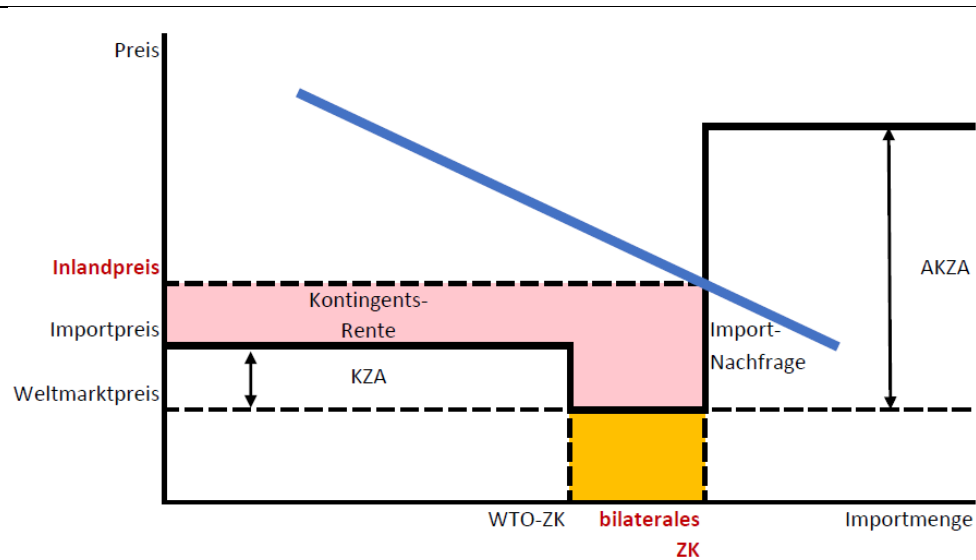
Beim Rind- und Schafffleisch gibt es unter dem konservativen Szenario eine Verschlechterung der Handelsbilanz der EU um 990 Mio. EUR, unter dem ambitionösen Szenario um 2'260 Mio. EUR (Hauptgewinner Australien und Mercosur). Der Druck auf den Rindfleischsektor kommt auch aus dem Wachstum der EU-Milchproduktion, welche billiges Rindfleisch als Nebenprodukt auf den Markt wirft. Die kumulierten Preiseffekte könnten sich auf 8 bis 16% Reduktion summieren, was sich aber auf den Konsum positiv auswirken würde, sodass die EU-Produktion nur um 0.5 bis 1.4% zurückgehen würde. Beim Schweinefleisch ergäben sich aus dem Exportwachstum leicht erhöhte Preise, ein um 1'800 Mio. EUR höherer Produktionswert und eine Substitution von Schweine- durch Rindfleisch im EU-internen Verbrauch um 1 bis 4%. Beim Geflügel würden zusätzliche Exporte in den mittleren Osten und Afrika den Druck zusätzlicher Importe (ca. 3% des Inlandverbrauchs entsprechend) abschwächen.

4.4. Mögliche Eckpunkte und Relevanz für die Schweiz

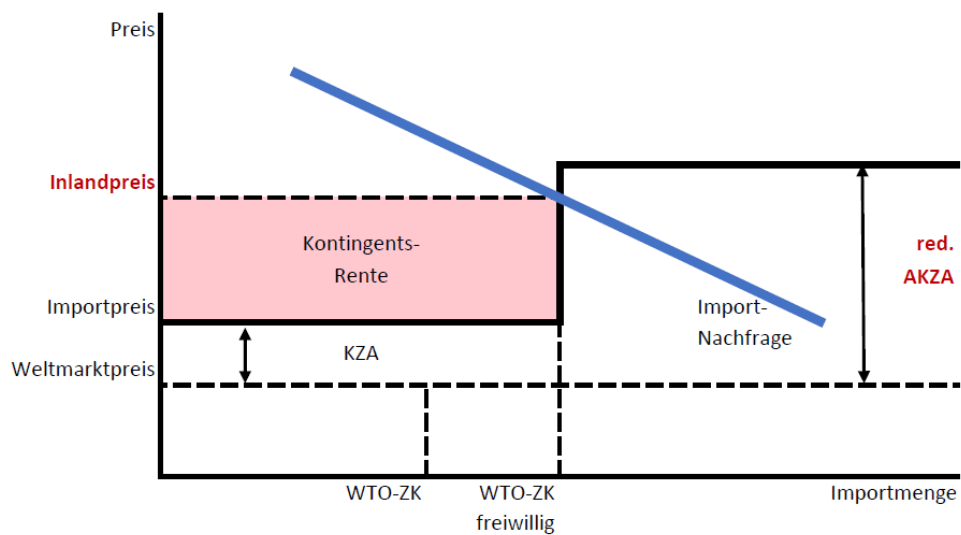
Es steht fest, dass eine Verbesserung des Marktzugangs für Fleisch eine Voraussetzung für den Abschluss eines Abkommens mit Mercosur sein wird. Es gilt hier zuerst, die theoretischen Möglichkeiten zu erörtern, welche für entsprechende Konzessionen zur Verfügung stehen. Es sind deren drei:

1. Präferenzielle Reduktion des Kontingentszollansatzes für eine bestimmte Menge innerhalb des WTO-Kontingentes (typische Konzession der Schweiz in bisherigen FHA, zwar höchst selten beim Fleisch); der FHA-Partner geniesst einen tieferen Zoll (Preisvorteil) für Exporte innerhalb des WTO-Kontingentes, die höchst mögliche Einfuhrmenge bleibt aber in der Schweiz unverändert; Abbildung 6, Grafik b.

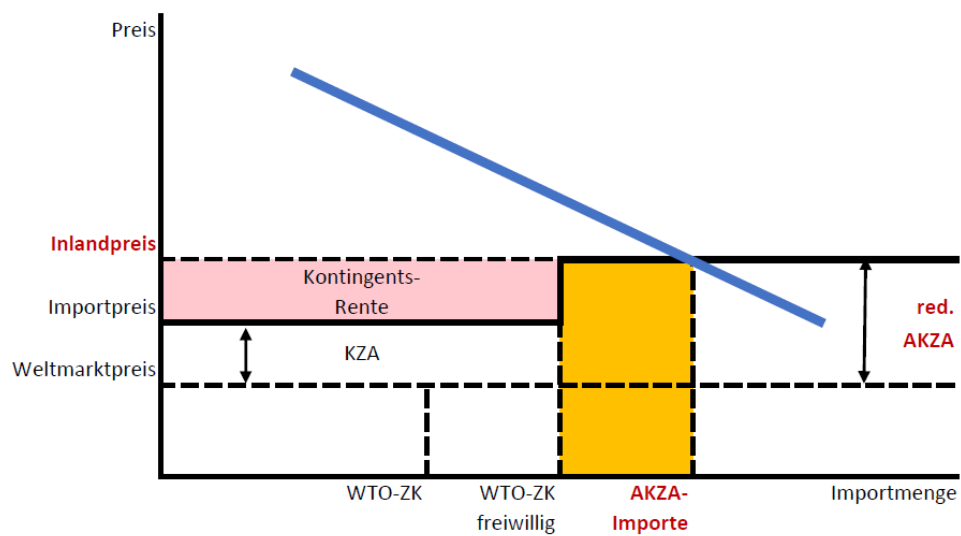




d. Bilaterales Nullzollkontingent, als echt zusätzliche Menge neben WTO-Kontingent



e. AKZA-Reduktion, welche noch zu keinen AKZA-Importen führt



f. Stärkere AKZA-Reduktion, welche zu AKZA-Importen führt

2. Bilaterales Kontingent (Nullzollkontingent, in Anlehnung an die EU-Praxis, oder zumindest mit KZA deutlich unter dem WTO-KZA); der FHA-Partner hat ein gesichertes und exklusives Anrecht auf eine Exportmenge zu vorteilhaften Bedingungen; das Importvolumen steigt nicht unbedingt proportional, je nachdem wie das WTO-Kontingent bewirtschaftet wird; Abbildung 6, Grafik c. und d.
3. Präferenzuelle AKZA-Reduktion; der FHA-Partner bleibt im WTO-Kontingent gleich behandelt wie andere Länder, kann aber ausserhalb des WTO-ZK günstiger als die Mitbewerber und ohne mengenmässige Beschränkung exportieren; die Reduktion kann jedoch aufgrund der Nachfrage- und Angebotskurven so bemessen werden, dass sie zu einer kontrollierten Erhöhung der Importe führt; Abbildung 6, Grafik e. und f.

In Tabelle 20 ist die Wirkung der einzelnen Optionen stichwortartig beschrieben. Es geht um Tendenzen. Die effektive Wirkung kann aufgrund veränderter Inland- und Importpreise ändern. Zudem spielen in den Kontingentsvarianten die Zuteilungsregeln und die Wettbewerbsverhältnisse im Inlandmarkt eine grosse Rolle (siehe Abschnitt 4.5.). Dies trifft beim Fleisch umso mehr zu, weil die Bewirtschaftung der WTO-ZK besonders komplexen Regeln unterstellt ist.

Tabelle 20 Bewertung der Optionen für den Marktzugang Fleisch

Präferenzoption	1. KZA-Reduktion im WTO-Kontingent	2. Bilaterales (Nullzoll-)ZK	3. AKZA-Reduktion
Wirkung auf			
Einfuhrmenge	Keine Wirkung	Zunahme kleiner als nominelle ZK-Menge wegen Spielraum im WTO-ZK	Tendenziell grösser, aber schwer zu schätzen
Kontingentsrente	Zu Importeuren (ev. teilweise zum Staat über Versteigerungspreise)	Teilweise zu Exporteuren; Saldo vom Zuteilungssystem abhängig	Nicht tangiert
Konsumentenpreise Importfleisch	Keine Wirkung	Tendenziell tiefer (vom Zuteilungssystem abhängig)	Tendenziell tiefer
Nachfrage Inlandfleisch	Keine Wirkung	Marginaler Rückgang; kann mit kleineren Zuteilungen im WTO-Kontingent aufgefangen werden	Tendenziell kleiner; Differenzierung und Preiseffekt können teilweise kompensieren
Wettbewerbsverhältnisse in Verarbeitung und Handel	Keine Wirkung	Je nach Zuteilungssystem	Positive Wirkung
Akzeptanz			
Schweiz	Ja	Ja aber (je nach ZK-Bewirtschaftung); SBV: nein	Nein (eventuell ja mit griffiger Schutzklausel)
Mercosur-Staaten	Nein	Ja	Eher nein (ja nur bei einer von der Schweiz nicht akzeptablen AKZA-Höhe)

Es ist leicht verständlich, dass ein Rabatt innerhalb des WTO-Kontingentes praktisch keine Auswirkung auf den Inlandmarkt hat. Die Kontingentsrente erhöht sich jedoch, ohne Effekt auf die Konsumentenpreise, d.h. sie wird von den Importeuren oder, wenn die Einfuhrrechte versteigert werden, auch teilweise vom Staat abgeschöpft.

Ein bilaterales Kontingent schafft im Prinzip zusätzlichen Raum für Importe und erzeugt entsprechend etwas Druck auf die Inlandproduktion (Abbildung 6, Grafik d.). Im Fall des Rindfleisches und auch des Geflügels kommt es jedoch darauf an, ob das bilaterale Kontingent wirklich als zusätzliche Menge freigegeben wird. Es besteht ja Spielraum, um anders zu handeln, indem die freiwillig zu WTO-KZA-Bedingungen

freigegebenen Zusatzmengen etwas zurückgeschraubt werden. Dann schwächt sich oder verschwindet die Wirkung auf die Inlandproduktion und -preise (Abbildung 6, Grafik c.). Relevant ist auch die Frage der Nutzniesser der Kontingentsrente. Im Fall multilateraler Kontingente können die Importeure die Rente abschöpfen, währenddem bei bilateralen Kontingenten die Exporteure mehr davon kriegen (Junker & Heckelei, 2009).

Eine AKZA-Reduktion wäre grundsätzlich die volkswirtschaftlich sinnvollste Option, weil sie keine Kontingentsrente schafft und die Preisvorteile tendenziell an die Konsumenten weiterleitet. Es wäre ein begrüssenswerter Schritt in Richtung Einzell. Man kann sich jedoch schwer vorstellen, dass die Verhandlungspartner einen Konsens bei der Festsetzung des präferenziellen AKZA finden. Aus Exporteursicht müsste dieser deutlich unter dem WTO-KZA-Niveau liegen, damit zusätzliche Exporte effektiv zustande kommen; für das Importland würde ein derart tiefer AKZA die gesamte aktuelle Marktordnung in Frage stellen.

Die erwartete Akzeptanz der einzelnen Optionen einerseits vom Verhandlungspartner und andererseits in der Schweiz ist leicht nachvollziehbar (Tabelle 20). Eine AKZA-Reduktion lässt sich nicht für beide Seiten befriedigend parametrieren. Sie kommt in diesem Fall aus pragmatischer Sicht kaum in Frage. Ein Rabatt innerhalb des WTO-Kontingentes ist die von den Schweizer Produzenten (SBV) bevorzugte Lösung, weil sie nichts bewirkt. Genau aus diesem Grund ist sie für Handelspartner, welche eine echte Verbesserung des Marktzuganges fordern, nicht akzeptabel. Dies wurde politisch auch wiederholt bekräftigt. Wenn ein Abschluss mit Mercosur von der Schweiz ernsthaft angestrebt wird, wird man nicht darum herumkommen, sich auf die Gewährung bilateralen Kontingente als einzig machbare Option zu besinnen.

Das EU-Beispiel (Abschnitt 4.3.) zeigt, dass solche Kontingenten bei im Verhältnis zum Inlandverbrauch kleinen Volumina auch ohne namhafte Auswirkungen auf die Inlandproduktion zu bewältigen sind. Die Auswirkungen dürften in der Schweiz theoretisch etwas markanter sein als in der EU, weil der Zollschatz deutlich höher und die Wettbewerbsfähigkeit schwächer ist. Diese Aussage trifft jedoch nur bedingt zu, weil die Schweiz mit der heutigen Handhabung der WTO-Kontingente massiv mehr Fleisch zu günstigen Bedingungen zur Einfuhr zulässt, als sie dazu vertraglich verpflichtet ist. Im Geflügelmarkt erlauben zudem die wachsende Nachfrage und die Angebotssteuerung durch den Detailhandel, dass von einem bilateralen Kontingent in vernünftiger Grösse die Inlandproduktion wenig oder nichts spüren würde.

Modellrechnungen zu einem realistischen Szenario für Fleischkonzessionen in einem Schweiz-Mercosur-Abkommen liegen leider nicht vor. Das Szenario aus der Gesamtschau des Bundesrates (Tabelle 21; (Schweizerischer Bundesrat, 2017b), (Mack, Möhring, Kohler, & Wunderlich, 2017)) kann nur als politisch inakzeptables «worst case» angeschaut werden. Es würde jedoch auch unter diesen Annahmen keine Existenzbedrohung für die Inland-Fleischproduktion entstehen. Für eine Kontingentslösung im gleichen Stil wie in den EU-Mercosur-Verhandlungen (mit Kontingenten wie in Tabelle 18 dargestellt) gibt es nur eine mündliche Einschätzung des BLW (Tabelle 22). Nach diesen Angaben würde der Produzentenpreis für Rindfleisch um wenige Prozente zurückgehen und es gäbe kein Effekt auf die Schweine- und Geflügelproduktion. Je nachdem wie die Kontingente bewirtschaftet werden, würde sich nach eigener Einschätzung der Einfluss auf die Produzentenpreise für Rindfleisch auf saisonale Schwankungen beschränken.

Tabelle 21 Entwicklung der Fleischproduktion im Szenario «50% gegenüber Mercosur-Ländern»

		50% gegenüber Mercosur-Ländern
Rindfleisch	% Veränderung	-7
Schweinefleisch	% Veränderung	-2
Geflügelfleisch	% Veränderung	0

*Veränderungen gegenüber dem Referenzszenario ohne Markttöffnung gemäss CAPRI-Modellrechnungen von Agroscope
Quelle: (Mack, Möhring, Kohler, & Wunderlich, 2017)

Tabelle 22 Entwicklung der Produzentenpreise bei einem Mercosur-Abkommen in zwei Szenarien

	50% gegenüber Mercosur-Ländern ¹	Bilaterale ZK wie EU ²
Rindfleisch	-18%	-3.5%
Schweinefleisch	-2%	-0.1%
Geflügelfleisch	-12%	0%

¹ Agroscope-Szenario, Quelle: (Mack, Möhring, Kohler, & Wunderlich, 2017)

² Mündliche Angaben BLW, Mercosur-Gipfel 20.02.2018

Trotz aller Unwägbarkeiten in diesem frühen Stadium ist die Ausgangslage klar: Es gibt für ein FHA mit Mercosur keine andere Lösung als bilaterale Fleischkontingente. Kontingente in ähnlichen Proportionen, wie sie in den EU-Mercosur-Verhandlungen zur Diskussion stehen, sind für die Schweizer Fleischproduktion problemlos. 2'000 bis 3'000 t Rindfleisch, 200 bis 300 t Schweinefleisch und 700 t und mehr Pouletfleisch, welche den Mercosur-Ländern präferenziell gewährt würden, würden keine Umwälzung in der hiesigen Fleischwirtschaft auslösen; höchstens geringfügige saisonale Einflüsse auf Produzentenpreise für das Rindfleisch und Anpassungen in der Beschaffungsplanung im nachgelagerten Sektor.

Mildernd wirkt auch die Tatsache, dass gemäss Einfuhrstatistik südamerikanisches Rindfleisch, das den Schweizer Qualitätsansprüchen genügt, etwa zum gleichen Einstandspreis vor Verzollung als ähnliche Qualität europäischer Herkunft kommt. Die Modellrechnungen gehen meistens von international gültigen Durchschnittspreisen aus. Schliesslich soll daran erinnert werden, dass Kontingente Einfuhrrechte zu günstigen Bedingungen und keine Einfuhrpflichten darstellen. Der Entscheid, was daraus gemacht wird, liegt zuletzt bei den Konsumenten.

4.5. Bewirtschaftung bilateraler Kontingente

Nicht weniger wichtig als die Bemessung bilateraler Kontingente zugunsten der Mercosur-Länder sind für die Einschätzung der Auswirkungen in der Schweiz die binnenrechtlichen Bestimmungen zur Freigabe und Zuteilung der entsprechenden Kontingentsanteile. Behörden und Verwaltung haben sich in diesem frühen Stadium dazu noch nicht geäussert.

Theoretisch ist es vorstellbar, dass bilaterale Kontingente zusammen mit den WTO-Kontingenten bewirtschaftet werden. Das heisst im gleichen Rhythmus und nach gleichen Verteilungskriterien. Wichtig ist auch, wie die Produkte in einem künftigen Abkommen definiert werden. Wird als Rindfleisch explizit die gesamte Abdeckung des Rindfleisches im Zollltarif vereinbart oder geht es nur um bestimmte Zolllinien, d.h. um einzelne Teilstücke und spezifische Qualitätsumschreibungen? Und behält sich die Schweiz eine Feinaufteilung in verschiedene Teilstücke vor, wie sie aktuell mit dem WTO-Kontingent umgeht? Eine ähnliche Handhabung wäre für ca. 2'000 t Rindfleisch und einige Hundert Tonnen weisses Fleisch (Tabelle 18) vollkommen unverhältnismässig.

Verschiedene Optionen für die Bewirtschaftung bilateraler Fleischkontingente zugunsten der Mercosur-Staaten werden in Tabelle 23 summarisch kommentiert.

Gemäss Diskussion in den Kapiteln 5 und 6 würden bei der Umsetzung eines Mercosur-Abkommens die Marktakteure, insbesondere die Importeure und der Detailhandel, eine wesentliche Verantwortung übernehmen müssen, um das Ziel einer nachhaltigen Fleischbeschaffung zu erreichen. Dies kann mit der Gestaltung der Kontingentsbewirtschaftungsbestimmungen massiv gefördert oder verhindert werden. Daher sind Massnahmen zu bevorzugen, welche zur Planungssicherheit für den Handel und somit zum Aufbau langfristiger, verantwortungsvoller Beziehungen in der Beschaffungskette beitragen. Auch ist es nicht mehr zeitgemäss, dass der Staat (auf Antrag der Branche) monatlich bestimmt, wieviel von welchen

Teilstücken importiert werden darf. Noch weniger, wenn es um Fleisch einer bestimmten Herkunft handelt. Sortimentsgestaltung ist eine Verantwortung der einzelnen Akteure im Engros- und Detailhandel.

Zusätzliche bilaterale Kontingente bringen die Gefahr einer noch höheren Komplexität der Einfuhrregimes mit sich. Diese Gefahr kann nur mit massiv einfacheren Regeln reduziert werden. Es scheint deshalb angebracht, Folgendes vorzusehen:

Tabelle 23 Optionen für die Bewirtschaftung bilateraler Zollkontingente für Fleisch

Aktuelle Regeln bei den WTO-ZK	Alternative	Ziele	Bemerkung
Erster Regelungsbereich: Freigabe-Rhythmus			
Rind u. Schwein: alle 4 Wochen	Für ein ganzes Jahr	Verantwortungsvolle Beschaffung und Kundenorientierung unterstützen; Planungssicherheit verbessern	In Anbetracht der kleinen ZK-Mengen macht eine feinere zeitliche Aufteilung keinen Sinn. Saisonale Anpassungen an die Marktverhältnisse laufen weiterhin über die WTO-Kontingente
Geflügel: quartalsweise			
Zweiter Regelungsbereich: ZK-Aufteilung, Produktdefinition			
Extrem detailliert, insb. beim Rind: Freigabe einzelner Stücke	Gattungsdefinition: Rind / Schwein / Geflügel	Verantwortungsvolle Beschaffung und Kundenorientierung unterstützen; Planungssicherheit verbessern	Kleine ZK-Mengen; Kuhfleischimporte aus Südamerika nicht sinnvoll
Dritter Regelungsbereich: Verteilungsmethode			
Rind: Mix aus Inandleistung u. Versteigerung	Versteigerung	Fairer Wettbewerb; Transparenz	
	Windhund	Weitergabe der Preisvorteile an die Konsumenten	Bei sehr limitierenden Mengen nicht geeignet; Planungssicherheit schlecht
	Lizenzen mit einem Anteil, der jedes Jahr neu zugeteilt wird	Planungssicherheit ohne allzu grosse Behinderung des Wettbewerbes	Einführung eines neuen Systems nur für kleine bilaterale ZK aufwändig
Schwein und Geflügel: Versteigerung	Versteigerung (wie WTO-ZK)	Fairer Wettbewerb; Transparenz	

- Rindfleisch soll bei bilateralen Kontingenten als Rindfleisch definiert und auch so zugeteilt werden, ohne feinere Aufteilung und ohne Ausnahme einzelner Stücke (und das gleiche soll für Schweine- und Geflügelfleisch gelten).
- Jährlich nur eine Zuteilung.
- Als Verteilungssystem die Versteigerung, welche faire und transparente Wettbewerbsverhältnisse schafft.
- Alternativ wäre ein Lizenzsystem möglich, mit jährlicher Neuzuteilung eines bedeutenden Anteils der Einfuhrrechte. Es ist jedoch fraglich, ob für kleine bilaterale Kontingente der Aufwand der Einführung eines neuen Systems verhältnismässig wäre.

Positive Erfahrungen mit jährlich einmal zugeteilten, global definierten Kontingenten könnten später für die Diskussion einer allfälligen Entschlackung der überbordenden staatlichen Feinsteuerung der Fleischimporte anschauliche Beispiele bringen.

5. Nicht-tarifäre Aspekte und Nachhaltigkeit

Im diesem Kapitel soll die verfügbare Information über alle Qualitätsaspekte im weitesten Sinn (Lebensmittelhygiene, Tierwohl, Produktionsmethoden und Nachhaltigkeit) mit Bezug zu Fleischproduktion und Fleischeinfuhren aus Mercosur-Ländern zusammengefasst werden. Daraus sollen Empfehlungen abgeleitet werden, einerseits für die Gestaltung eines Abkommens zwischen der EFTA und dem Mercosur, andererseits für Bestrebungen der betroffenen Marktakteure.

5.1. Lebensmittelsicherheit

Die Lebensmittelsicherheitsbestimmungen decken bei Tieren und Produkten tierischer Herkunft alle tierseuchenpolizeilichen Fragen (Tiergesundheit), den Einsatz von Hormonen und antimikrobiellen Leistungsförderern in der Mast sowie die Hygiene auf Stufe Primärproduktion, Verarbeitung und Handel. In diesen Bereichen gilt das gleiche Recht für Inland- wie für Importprodukte. Das Schweizer Recht ist für die Lebensmittelsicherheit tierischer Produkte mit dem EU-Recht harmonisiert. Der mit Anhang 11 des Agrarabkommens Schweiz-EU² umgesetzte gemeinsame Veterinärraum setzt voraus, dass die Schweiz genau die gleichen Einfuhrvorschriften und -kontrollen für Tiere und Produkte tierischer Herkunft durchsetzt. Nur so kann logischerweise auf Veterinär- und Hygienekontrollen im grenzüberschreitenden Tier- und Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU verzichtet werden. Dies erleichtert beispielsweise den Käseexport in die EU massiv.

Dank dieser Andockung an die EU in Lebensmittelsicherheitsfragen profitiert die Schweiz vom gut ausgebauten Alarmsystem RASFF und vom Kontroll- und Rückverfolgbarkeitssystem TRACES. Importsperrern der EU werden von der Schweiz sofort übernommen, ohne dass sie selber Untersuchungen vornehmen muss. Das gleiche gilt für die Lizenzierung von Schlacht- und Exportbetrieben im Ausland, die auf Erfüllung der hohen Schweizer und europäischen Standards kontrolliert werden. Die schnelle Reaktion der EU nach dem Gammelfleischskandal von 2017 in Brasilien, mit Importsperrern für die im Skandal verwickelten Schlachthäuser und verschärften Importkontrollen für die restlichen Akteure, zeigte die Effizienz der Sicherheitssysteme. Auch haben die strengen EU-Vorschriften und Importkontrollen dazu geführt, dass Schweinefleischexporte aus Brasilien nach Europa lange unterbunden wurden.

Lebensmittelsicherheitsnormen sind nicht Gegenstand von bilateralen Freihandelsverhandlungen. Es gilt das WTO-Prinzip, wonach jedes Land berechtigt ist, Einfuhren aufgrund von Lebensmittelsicherheitskriterien zu regulieren und im Risikofall zu verbieten, vorausgesetzt, es behandle Import- und Inlandware gleich. Folglich ist bei einem allfälligen Abkommen zwischen der Schweiz und Mercosur keine Verwässerung der Lebensmittelsicherheitsvorschriften zu erwarten und keine Abweichung von der bisherigen Lizenzierungs- und Zertifizierungspflicht für Exportbetriebe. Die Mahnungen des Schweizer Tierschutzes über die Gefährdung des Konsumentenschutzes bei einem FHA Schweiz-Mercosur sind unbegründet (Huber, 2018).

Im Bereich der hormonellen Leistungsförderer haben alle vier Mercosur-Staaten gleichwertige Verbote in Kraft wie die Schweiz. Wachstumshormone in der Rindermast sind folglich kein Thema. Bei den nicht-hormonellen Stoffen (antimikrobiellen Leistungsförderern) gilt dies nur für Paraguay und Uruguay. Fleisch aus Brasilien und Argentinien muss folglich aus zertifizierten Produktions- und Verwertungsketten stammen, welche auf den Einsatz solcher Stoffe verzichten. Es betrifft dies hauptsächlich die Schweine- und

² SR 0.916.026.81. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Abgeschlossen am 21. Juni 1999, in Kraft getreten am 1. Juni 2002.

Pouletproduktion. Das duale System mit und ohne Einsatz von Leistungsförderern wird in Brasilien aus wirtschaftlichen Gründen wahrscheinlich noch lange fortgeführt (Bokma, Bondt, Neijenhuis, Mevius, & Ruiter, 2014), obwohl Konsumentenansprüche nach natürlicheren und tierwohlfördernden Methoden auch in Brasilien zunehmend wahrnehmbar werden (Yunes, van Keyserlingk, & Hötzel, 2017). Eine Alternative bei Importen in die Schweiz wäre eine Deklaration gemäss LDV³, was sich aber mit einer vernünftigen Vermarktung nicht vereinbaren lässt.

5.2. Tierwohl

Es ist nicht umstritten, dass in Sachen Tierwohl zwischen der Schweiz und den Mercosur-Ländern ein Abstand besteht, sowohl bei der Wahrnehmung der Anliegen wie bei der Gesetzgebung. Klar kann man mit Begriffen wie Fleischkonzerne, Massentierhaltung und Feedlots Emotionen wecken. Dies liefert jedoch nicht den Beweis, dass sämtliche Produktionssysteme in Mercosur-Ländern aus tierschützerischer Optik bedenklich sind. Rindfleisch wird oft in gut geführten Weidesystemen produziert, nicht nur in Uruguay, was in Sache Bewegungsfreiheit der Tiere mehr bietet als die Stallbau-Vorschriften in der Schweiz.

Die Kritik des Schweizer Tierschutzes (Huber, 2018) liest sich als Rundumschlag gegen die südamerikanische Fleischproduktion. Die ökologischen Aspekte, welche dabei mitschwingen, werden in den Abschnitten 5.3. und 5.4. diskutiert. Über Tierwohlaspekte im engeren Sinne gilt es, sich auch auf andere Quellen zu beziehen. Beispielsweise berechnet die breit abgestützte und von der OIE anerkannte NGO «World Animal Protection»⁴ ein Tierwohlindex für zahlreiche Länder, basierend auf 50 Indikatoren. Diese Indikatoren decken alle relevanten Aspekte des Tierschutzes, u.a. rechtliche Anerkennung des Empfindens und der Schutzansprüche der Tiere, Standards, Zuverlässigkeit der Umsetzung und der Kontrollen, Monitoring, Information und Ausbildung. Zu jedem Indikator ist für jedes Land eine ausführliche wissenschaftliche Dokumentation verknüpft.

Tabelle 24 zeigt Beispiele aus diesem Ranking. Es fällt auf, dass die Mercosur-Länder nicht schlechter als manche europäischen und nordamerikanischen Länder abschneiden. Im Bereich der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung erhalten sogar Argentinien eine A- und Brasilien eine B-Bewertung. Paraguay wurde noch nicht erfasst.

Tabelle 24 Ranking gemäss «Animal Protection Index» (Auszug)

Bewertung (A: beste Note)	Gesamtdindex «Animal Protection Index»	Indikator Tierschutz in landwirtschaftlicher Nutztierhaltung
A	Schweiz, Österreich, Grossbritannien, Neuseeland	Schweiz, Österreich, Deutschland, Dänemark, Schweden, Grossbritannien, Argentinien , Chile
B	Deutschland, Niederlande, Dänemark, Schweden, Chile	Frankreich, Italien, Spanien, Polen, Brasilien , Mexiko
C	Frankreich, Italien, Spanien, Indien, Australien, Brasilien	Australien, Indien, China, Uruguay
D	Rumänien, Japan, Kanada, USA, Argentinien , Uruguay	Rumänien, Ukraine, Türkei, Japan, Kanada, USA, Algerien, Marokko
E	Türkei, Ukraine, China	Russland, Iran, Venezuela
F	Russland, Algerien, Marokko	Weissrussland
G	Weissrussland, Iran, Aserbaidshan	Aserbaidshan

Quelle: World Animal Protection

³ SR 916.51. Verordnung über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus in der Schweiz verbotener Produktion (Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung, LDV).

⁴ <https://api.worldanimalprotection.org/>

Auch bei den Tiertransporten ist eine differenzierte Einschätzung am Platz. Diese sind z.B. in Brasilien weder für die Platzbemessung je Tier noch für die maximal zulässige Transportzeit reglementiert. Es besteht ein Nachholbedarf. Es ist jedoch bekannt, dass die Intensivmastanlagen für Schweine und Poulets nah bei den Schlachtbetrieben in der Küstenregion konzentriert sind. Daher ergeben sich eher kurze Transportwege für die Tiere und für das Fleisch. Beim Rindvieh, dessen Haltung weit mehr gestreut ist in abgelegenen Gebieten, hat sich der Trend zum Bau dezentraler Schlachthäuser akzentuiert (IDELE - IFIP - ITAVI, 2012). Dies führt tendenziell zu kürzeren Transporten für Tiere und längeren Transporten für das Fleisch.

Betr. Betäubungs- und Schlachtmethoden gehen die allgemeinen Vorschriften in den Mercosur-Ländern weniger weit als in Europa und in der Schweiz. In den für den Export lizenzierten Betrieben werden jedoch strengere Vorschriften gemäss EU-Anforderungen durchgesetzt. Die Pflege der Exportfähigkeit, welche für Südamerika von grösster Bedeutung ist, hilft also, dass schrittweise höhere Standards in der Tierhaltung, bei den Tiertransporten und bei der Schlachtung geltend gemacht werden. Ein weiteres Zeichen in dieser Richtung sind die Bestrebungen der Mercosur-Länder in Zusammenarbeit mit der OIE, gemeinsame Tierwohlnormen zu entwickeln, die ihnen eine bessere Sicherheit zur Erfüllung der Ansprüche der Importländer geben werden (Mehmet, 2013). Das Thema gewinnt auch wegen des steigenden Bewusstseins der eigenen Bevölkerung an Bedeutung (Yunes, van Keyserlingk, & Hötzel, 2017).

Zusammenfassend kann man festhalten, dass objektiv nicht die gesamte Fleischproduktion der Mercosur-Länder als tierschutzmässig schlecht oder bedenklich eingereiht werden kann. Klar ist auch, dass die internationale Exposition der Mercosur-Länder zu namhaften Fortschritten in der Tierhaltung beiträgt. Auf staatlicher Ebene würde es wahrscheinlich kontraproduktiv wirken, wenn man Importverbote auferlegte statt Kooperation und weiterer Förderung guter Praktiken anstrebte.

5.3. Umweltschutz

Im Zusammenhang mit der Fleischproduktion unter südamerikanischen Bedingungen sind verschiedene Umweltaspekte von Interesse. Man wird hier nur ausgewählte Fragen summarisch behandeln und nicht der Vielfalt der Produktionssysteme und ihrer Wirkungen gerecht werden können.

Die Abholzung zur Ausweitung der Weide- und Ackerflächen ist ein im Mercosur erkanntes Problem. Abholzungen im Allgemeinen bewirken Störungen im natürlichen CO₂-Zyklus, haben also klimarelevante Folgen, und tragen auch zu Biodiversitätsverlust, Verknappung der Wasserressourcen und Bodenerosion bei. Verschiedene Regionen sind unterschiedlich betroffen und die Staaten haben Massnahmen ergriffen, um sie unter Kontrolle zu halten (University of Manchester, 2007). (IDELE - IFIP - ITAVI, 2012) attestiert, dass die Abholzung in Brasilien dank dem Druck der Zivilgesellschaft und des Detailhandels seit Beginn der 2000er Jahre stark gebremst wurde. Eine nochmalige Verschärfung der Kontrollen ab 2009 zeigt besondere Erfolge in Amazonien. Es liegen aber nicht nur positive Berichte vor, u.a. über die Situation in Argentinien mit der Ausweitung der Sojaproduktion und in Paraguay mit der wachsenden Weidenutzung bisheriger Waldflächen.

Ein weiteres Thema ist die Konzentration der Schweine- und Geflügelmast in grossen Einheiten. Hohe Tierdichten, wenn nicht mit durchdachten Managementpraktiken betreut, erhöhen die Umweltrisiken, u.a. mit Ausstoss klimarelevanter Gase und Stickstoff- und Phosphor-Eutrophierung der Gewässer. Auch hier schreitet die Regulierung in Südamerika in Richtung europäischer Standards voran, jedoch in kleineren Schritten. Das Bewusstsein wächst, dass die organischen Abfälle nicht ein Problem, sondern eine Ressource darstellen. Die Biogasproduktion entwickelt sich auch aus rein wirtschaftlichem Anreiz (Curry Marinho, 2014).

Bei den Rindern sind in den meisten südamerikanischen Regionen traditionell die Aufzucht (Mutterkuhhaltung) auf der Weide und die extensive Weidemast vorherrschend. Es sind dies Produktionssysteme, welche bei genügend verfügbarer Fläche ökologisch sehr vorteilhaft sind. Der wirtschaftliche Druck und die rasche Ausweitung der Rindfleischproduktion haben aber teilweise zum Wechsel zur Intensivmast auf Kraftfutterbasis in Feedlots geführt. Grundsätzlich gehen Feedlots mit den gleichen Risiken einher, wie sie für die Schweine- und Geflügelproduktion beschrieben wurden. Hohe Wiederkäuerdichten generieren zudem einen bedeutenden Methanausstoss und weil die Feedlots im Freien eingerichtet sind, wird auch vermehrt Ammoniak in die Luft ausgestossen. Angepasste Managementpraktiken und Verwertung der organischen Dünger können auch hier Abhilfe schaffen. Von grösserer Tragweite ist wahrscheinlich die Substitution von Weide- mit Kraftfutter, welche sich bei der Umstellung auf Feedlot-Ausmast ergibt. Da sind die Themen wie Landnutzungskonflikte, Abholzung und die mit den Getreide- und Sojamonokulturen verbundenen Risiken im Fokus. Das Produktionssystem in Feedlots bleibt jedoch auch in Brasilien in der Minderheit.

Eine reine Auflistung von Problemen und Risiken genügt für eine ausgeglichene Bewertung nicht. Erstens muss man den Beitrag allfälliger zusätzlicher Importe aus Europa und aus der Schweiz an die Intensivierung der Tierproduktion im Mercosur hinterfragen. Die grossen Treiber sind eher beim eigenen Fleischverbrauch dieser Länder und bei den Exporten in den asiatischen Raum und nach Russland zu suchen. Zweitens gilt es zu erkennen, dass es dabei nicht um Probleme handelt, welche auf den Mercosur eingeschränkt wären. Der Massentierhaltung und der Fleischproduktion auf Kraftfutterbasis sind aus Nachhaltigkeitsperspektive bestimmte Grenzen gesetzt, dies auch in unseren Breitengraden. Der Hoffnungsschimmer betreffend Mercosur besteht darin, dass die Länder relativ wenig dicht bevölkert sind und über reichlich natürliche und landwirtschaftliche Ressourcen verfügen. Sie haben mehr als auf anderen Kontinenten das Potenzial, die Herausforderungen einer nachhaltigen Agrarproduktion zu meistern.

Die Situation ist jedoch momentan sicher nicht idyllisch. Die Staaten werden nicht alle Probleme mit Regulierung und Kontrollen lösen können. Multi Stakeholder-Initiativen, welche eine nachhaltigere Fleischproduktion fördern und die privaten Akteure in die Verantwortung einbinden, sind folglich sehr wichtig. Die Mercosur-Länder sind bei solchen Initiativen sehr aktiv⁵. Offene Handelswege tragen dazu bei, dass die Anliegen der Konsumenten und der Zivilgesellschaft im Bereich der Menschenrechte, der Umwelt und des Tierwohls stärker Gehör finden.

Abschliessend noch zwei Bemerkungen. Wenn man Handelsflüsse aus einer bestimmten Region unterbindet, hat man noch kein Problem gelöst. Etwas weniger Pouletfleischimporte aus Brasilien aus Sorge zur Umwelt, ersetzt mit auf Soja- und Getreideimporten basierter Produktion in Europa, bedeutet nicht automatisch weniger negative Umweltwirkungen. Entscheidend sind unser Konsumverhalten und das rasch wandelnde Konsumverhalten in den Schwellen- und Entwicklungsländern.

Was die Umweltsituation im Mercosur anbelangt, wenn man es überhaupt so pauschal beschreiben darf, sind Probleme vorhanden, aber auch Fortschritte klar zu erkennen. Aus eigenem Interesse und wegen der internationalen Exposition wird diese positive Dynamik wahrscheinlich fortgesetzt werden. Etwas weniger positiv stimmen gewisse Entwicklungen in der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit. Der rasche Ausbau der exportorientierten Fleischproduktion, welche von einigen Megakonzerne und ausländischen Investoren vorangetrieben wird, könnte Landnutzungskonflikte verschärfen und die Existenz von Subsistenzfarmen in Randregionen gefährden, dies nicht nur in Amazonien, sondern auch in Paraguay und Argentinien (Fritz, Das EU-Mercosur-Abkommen auf dem Prüfstand. Soziale, ökologische und

⁵ U.a. Global Roundtable for Sustainable Beef <https://grsbeef.org/WhatIsSustainableBeef>, und Global Agenda for Sustainable Livestock <http://www.livestockdialogue.org/>.

menschenrechtliche Folgen, 2017). Das Problem wird auch von der Ausweitung der Soja- und Ethanolproduktion mit verursacht. Zwangsarbeit existiert noch vereinzelt in der brasilianischen Intensivfleischproduktion (University of Manchester, 2007). Das Risiko sozialer Spannungen ist vielleicht weniger unter Kontrolle als die Umweltrisiken. Gerechter Zugang zu den Ressourcen und auch sozial nachhaltige Landwirtschaft gehören bestimmt zu den wichtigeren Herausforderungen im südamerikanischen Kontinent. Verantwortungsvolle Beschaffungsketten sollen auch mit diesen Risiken umgehen.

5.4. Umweltwirkung von Fleischimporten

Neben der Analyse der Umweltsituation in Verbindung mit der Fleischproduktion in einem anderen Kontinent ist es wichtig, die eigene Situation zu kennen und einen wissenschaftlich fundierten Vergleich zwischen Inlandproduktion und Importen vorzunehmen. In dieser Hinsicht sind insbesondere die Arbeiten von Agroscope über Ökobilanzen hilfreich (Bystricky, Alig, Nemecek, & Gaillard, 2015), (Grandl, Alig, Nemecek, & Gaillard, 2013).

Im erst zitierten Bericht wird u.a. ein Vergleich der Umweltwirkungen von einem Kilo Rindfleisch aus Schweizer, deutscher, französischer und brasilianischer Produktion mit einer umfassenden Lebenszyklusanalyse vorgenommen. Es werden nachstehend nur die Differenzen zwischen dem untersuchten schweizerischen und dem brasilianischen Produktionssystem als Trends dargestellt (Tabelle 24)

Tabelle 25 Vergleichende Umweltwirkungen von einem Kilo Rindfleisch ab Hoftor in der Schweiz und in Brasilien

Kategorie	Umweltwirkung	Kleiner (vorteilhafter)	Erläuterung zu Brasilien
Ressourcen-bezogen	Bedarf an nicht erneuerbaren Energie	BRA	Mutterkuhsystem mit wenig externen Inputs
	Treibhauspotenzial (und Ozonbildungspotenzial)	CH	Extensives System mit hohen Methanemissionen und Abholzungseffekt
	Ressourcenbedarf Phosphor und Kalium	BRA	Extensive Weidebewirtschaftung mit wenig mineralischer Düngung
	Flächenbedarf	CH	Extensive Weidehaltung, Abholzung
	Wasserbedarf	CH	Warmes Klima und lange Mastdauer
Nährstoff-bezogen	Terrestrisches Eutrophierungspotenzial (und Versauerungspotenzial)	BRA	Wenig Düngung, wenig Ammoniakemissionen
	Aquatisches Eutrophierungspotenzial Stickstoff	CH	Wenig Nitratauswaschung pro Flächeneinheit aber grosser Flächenbedarf
	Aquatisches Eutrophierungspotenzial Phosphor	CH	Geringe P-Düngung aber grosser Flächenbedarf
Schadstoff-bezogen	Terrestrisches Ökotoxizitätspotenzial	BRA	Keine Pestizide, wenig externe Inputs
	Aquatisches Ökotoxizitätspotenzial	BRA	Wenig externe Inputs
	Humantoxizitätspotenzial	Keine Diff.	Brandrodungen (CH: Energie- und Infrastrukturbereitstellung)

Quelle: (Bystricky, Alig, Nemecek, & Gaillard, 2015); eigene Darstellung

Diese Ergebnisse laden zu einer differenzierten Sicht ein. Das extensive brasilianische System bedarf weniger Energie, Mineraldüngung, Pestizide und externer Inputs und schneidet deshalb bei der Boden-eutrophierung und der Ökotoxizität besser ab als das Schweizer Produktionssystem. Die höhere Intensität in der Schweiz bringt Vorteile bei der Klimawirkung, beim Wasser- und Flächenbedarf (und damit verbunden auch bei der Wassereutrophierung).

Für eine Bewertung aus Konsumentensicht muss man aber nicht nur die Umweltwirkung der landwirtschaftlichen Produktion, sondern auch diejenigen von Transport und Verarbeitung berücksichtigen. Die Analyse von (Bystricky, Alig, Nemecek, & Gaillard, 2015) wird folglich mit einer Darstellung der Umweltwirkungen von einem Kilogramm verkaufsfertigem Rindfleisch an der Verkaufsstelle fortgeführt. Im Allgemeinen dominieren die landwirtschaftlichen Prozesse. Die Transporte fallen jedoch bei der brasilianischen Herkunft ins Gewicht. Flugtransporte belasten mit zusätzlichem Energiebedarf, Treibhaus- und Ozonbildungs- und Ökotoxizitätspotenzial die Umwelt und können in einzelnen Kriterien den Vergleich zwischen schweizerischer und brasilianischer Herkunft umkehren.

Es ist jedoch in heutigen integrierten Logistikketten mit Kühlcontainern durchaus möglich, sowohl gekühltes, frisches Rindfleisch wie tiefgefrorenes Fleisch per Schiff nach Europa zu transportieren. Die zunehmende Bedeutung für europäische Konsumenten des CO₂-Fussabdruckes ihrer Ernährung sowie der hohe Transportkostenanteil am Einstandspreis des südamerikanischen Fleisches regt Experten, Unternehmenschefs und Behörden im Mercosur zur Verbesserung der Infrastrukturen und Optimierung der Logistik an.

5.5. Nachhaltigkeit im EU-Mercosur-Kontext

Es soll hier kurz erwähnt werden, dass die EU sehr viel in die Nachhaltigkeitsevaluation ihrer Freihandelsprojekte investiert. Die sogenannten «Sustainability Impact Assessments» sind zum Standard geworden⁶. Diese basieren nicht nur auf umfassenden wissenschaftlichen Untersuchungen, sondern auch auf Konsultationen von Privatwirtschaft, NGO und Zivilgesellschaft, sowie auf Expertengesprächen in den Partnerländern. Es wird die Wirkung eines zukünftigen Abkommens auf die wirtschaftliche, soziale, menschenrechtliche und umweltbezogene Dimension der Nachhaltigkeit untersucht. Das Instrumentarium wurde nach den schweren Auseinandersetzungen mit NGO's zum TTIP deutlich aufgewertet. In Verbindung mit dem langen Verhandlungsprozess mit Mercosur gab es schon in den Jahren 2006-2009 eine erste Nachhaltigkeitsevaluation (University of Manchester, 2007), wovon Elemente weiter oben verwendet werden. 2017 ist eine deutlich ambitioniertere zweite Evaluation lanciert worden (LSE Consulting, 2018). Die Resultate stehen noch aus.

Die Bemühungen der EU-Behörden um die Erarbeitung von fundierten Grundlagen für die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit FTA-Projekten sind positiv. Neue Abkommen werden nur auf Akzeptanz stossen, wenn breite Kreise der Bevölkerung von nachhaltig positiven Auswirkungen für beide Seiten überzeugt sind. Dies trifft bestimmt auch in der Schweiz zu – leider investieren die Schweizer Behörden noch wenig zu diesem Zweck.

Trotz stockendem Abschluss der Verhandlungen ist es schon bekannt, dass das EU-Mercosur-Abkommen interessante Neuerungen im Bereich der Nachhaltigkeit enthalten wird. Inoffiziell in die Öffentlichkeit gelangte Dokumente belegen es⁷. Man muss diese zwar vorsichtig interpretieren, weil in einem Abkommen zuletzt nur das zählt, was definitiv unterzeichnet wird.

Das EU-Mercosur-FTA wird - wie die meisten FTA der jüngeren Generation - ein Kapitel «Handel und nachhaltige Entwicklung» enthalten. Der vorliegende Entwurf ist aber konkreter formuliert und geht in mehreren Bereichen weiter als bisher. Besonders zu erwähnen sind die Bestimmungen zur Bekämpfung der

⁶ <http://www.siaeumexico.com/> für die Erneuerung des EU-Mexiko-FTA als Beispiel mit bereits ausführlichem Zwischenbericht; <http://www.eumercosursia.com/> für das EU-Mercosur-Projekt, momentan auf die Darstellung der geplanten Arbeiten begrenzt.

⁷ <https://trade-leaks.org/mercotur-leaks/>

Zwangsarbeit und besserer Berücksichtigung der Arbeiterrechte, zur Umsetzung der internationalen Klimaabkommen, zum Schutz der Biodiversität und nachhaltiger Waldbewirtschaftung. Erstmals ist auch ein Abschnitt über verantwortungsvolle Wertschöpfungs- und Lieferketten, der u.a. zur Verbreitung des CSR-Ansatzes verpflichtet. In Anbetracht der aktuellen Situation in Südamerika und der Grundhaltung gewisser Regierungen ist dieses Nachhaltigkeitskapitel substanziell und mutig. Selbstverständlich bleiben Wünsche für weitergehende Verpflichtungen offen, zum Beispiel betr. Menschenrechte (Fritz, 2017), Vorsorgeprinzip (Fritz, 2018) (Cross, 2017), genetische Ressourcen und Biopiraterie (Cross, 2017).

Relevante Neuerungen sind auch im Kapitel über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen zu finden. Neben den herkömmlichen Bestimmungen (Importwaren müssen Inlandnormen erfüllen, administrative Kooperation zur Handelserleichterung, Zulassungs- und Bewilligungsverfahren, gegenseitige Überprüfung der Kontrollsysteme, Notfallmassnahmen, etc.) sind zwei Bereiche erstmalig in einem FHA integriert, Antibiotikaresistenz und Tierwohl. Bei Antibiotikaresistenz geht es neben der Anerkennung der Risiken für die Gesundheit von Menschen und Tieren um Kooperation bei der Erarbeitung von Normen und Aktionsplänen und für die Umsetzung eines Verbots der Antibiotika als Leistungsförderer. Im Abschnitt zum Tierwohl ist die Verpflichtung zu rechtlichen Prinzipien vorgesehen, die deutlich weiter gehen als die aktuelle Gesetzgebung der Mercosur-Länder. Zudem wird die Absicht zur Angleichung der Standards für Züchtung, Haltung, Behandlung, Transport und Schlachten von Nutztieren verbrieft und ein Kooperationsgremium installiert. Diese Bestimmungen werden auch von kritischen Tierschutzkreisen als bahnbrechende Premiere begrüsst (Eurogroup for Animals, 2017).

5.6. Lehren für das Schweiz-Mercosur-Verhältnis

Ohne in die Schlussdiskussion vorzugreifen, sollen hier zwei Aspekte erwähnt werden. Vom Bundesrat und von der Verwaltung sollten die weit verbreiteten Sorgen rund um Lebensmittelsicherheit, Tierwohl und Nachhaltigkeit ernst genommen werden. Dies bedingt ein vermehrtes Engagement an der Innenfront, um fundierte Diskussionsgrundlagen zur Verfügung zu stellen, transparenter über Absichten und Verhandlungsfortschritte zu informieren und die betroffenen Kreise intensiver zu konsultieren. An der Verhandlungsfront gilt es vor allem, dem Beispiel der EU zu folgen und ambitionierte Ergebnisse ins künftige Abkommen zu integrieren. Die EFTA hat weniger Verhandlungsmacht als die EU und kann realistisch gesehen kein besseres Resultat in diesen Bereichen erreichen. Folglich ist von einem Abschluss vor der EU, wie er ab und zu propagiert wird, dringend abzuraten. Das Ergebnis in diesen gesellschaftlich zentralen Fragen könnte dann nur enttäuschend ausfallen.

Auch mit besten Abkommen und besten Gesetzgebungen wird man nicht alle Probleme lösen. Eine Binsenwahrheit, die auch im Kontext Tierwohl und Nachhaltigkeit beim Fleischkonsum gilt. Die Branche und die einzelnen Marktakteure sind in der Verantwortung. Es gibt übrigens bereits gute Beispiele vom Engagement des Schweizer Detailhandels für verantwortungsvolle Fleischbeschaffung in der Schweiz und beim Import. In der Perspektive eines Abkommens mit Mercosur ist es wünschenswert, dass ein solches Engagement noch stärker konkretisiert und kommuniziert wird. Weidefleisch und Schiffstransporte dürften dabei im Fokus stehen. Sortimentsgestaltung wird bestimmt in der individuellen Verantwortung der einzelnen Marktakteure bleiben, vielleicht können sie aber gemeinsam und zusammen mit Konsumentenorganisationen an einer besseren Information der Konsumenten arbeiten.

6. Diskussion und Schlussfolgerungen

Das Projekt eines EFTA-Mercosur-Freihandelsabkommens

- Mercosur ist die fünftgrösste Volkswirtschaft der Welt und ein wichtiger Markt mit Wachstumspotenzial, im Aussenhandel der Schweiz noch untervertreten. Das Streben nach einer engeren Partnerschaft für Handel und Investitionen ist sinnvoll.
- Der Handel mit Mercosur unterliegt aktuell hohen tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen, namentlich auch für Schlüsselexportprodukte wie Medikamente, Uhren und Maschinen. Für Schweizer Exporte besteht, wenn das EU-Mercosur-Abkommen zustande kommt, ein erhebliches Diskriminierungsrisiko.
- Ein umfassender Verhandlungsansatz macht Sinn: Neben dem Warenhandel sind auch Dienstleistungen, Investitionsschutz, geistiges Eigentum, öffentliches Beschaffungswesen und weitere Themen für die wirtschaftliche Weiterentwicklung beider Parteien relevant.
- Menschenrechte, Arbeitsnormen, Nachhaltigkeit, Lebensmittelsicherheit, Tierwohl: Diese Themen bedürfen einer glaubwürdigen Einbettung ins Abkommen, damit Handel als Teil der Lösung und nicht als Problemursache verstanden wird.

Chancen und Herausforderungen für die Land- und Ernährungswirtschaft

- Die Agrarexporte sind für die Mercosur-Staaten vital, auch zukünftig. Im Industriebereich sind diese Länder defensiv positioniert.
- Es wird kein Abkommen zustande kommen ohne eine Teilöffnung des Schweizer Agrarmarktes, die über die bisherigen Konzessionen in Freihandelsabkommen hinaus geht.
- Die sensiblen Bereiche im Schweizer Agrarsektor sind breiter gefächert als in der EU: Neben Fleisch und Zucker, die auch für die EU als sensibel gelten, sind für die Schweiz insbesondere auch Getreide, Ölsaaten und Lagerobst speziell zu beachten.
- Es besteht Spielraum für Konzessionen, unter anderem, weil der Schweizer Grenzschatz zum Teil unnötig hoch ist. Auch die Tatsache, dass die Schweiz auf verhältnismässig hohe Agrarimporte angewiesen ist, gibt Raum für kreative Zugeständnisse.
- Ein Abkommen könnte auch zu Preissenkungen bei den Futtermitteln beitragen.
- Der Mercosur ist ein 260-Millionen-Konsumentenmarkt mit wachsender Kaufkraft und Affinität für europäische Qualitätsprodukte. Ein verbesserter Marktzugang eröffnet auch neue Absatzchancen für die hiesige Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung.
- Käse, Milchprodukte, Schokolade, Süswaren, alkoholfreie Getränke und weitere Produkte der Lebensmittelindustrie gehören zu den offensiven Exportinteressen der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft.
- Insbesondere für die Positionierung des Schweizer Käses ist die Verbesserung des Schutzes von Ursprungsbezeichnungen, wie sie auch die EU anstrebt, ein zentrales Anliegen.
- Nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind in Mercosur-Ländern auch im Lebensmittelbereich von Bedeutung. Ein Abkommen soll auch deren Reduktion ermöglichen.

- Ein Mercosur-Abkommen wird definitiv kein Sonntags-Spaziergang für die schweizerische Landwirtschaft darstellen, ist aber in Anbetracht der vorliegenden Flexibilitäten und bei überzeugenden Ergebnissen zugunsten der Exportinteressen und des Ursprungsschutzes machbar.
- Eine schrittweise stärkere Marktausrichtung, wie sie von solchen Abkommen gefördert wird, reizt zu stärkerer Qualitäts- und Nachhaltigkeitsdifferenzierung in der schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft an. Dies bietet den Bauern zumindest mittelfristig solidere Perspektiven als der künstlich hohe Grenzschutz. Die Folgen des kurzfristigen Anpassungsdrucks müssen für die Akteure abgefedert werden.

Chancen und Herausforderungen für den Fleischsektor

- Die Mercosur-Länder sind typische, sehr kompetitive Fleischexporteure. Eine breite Öffnung des Schweizer Marktes gegenüber Mercosur würde beim Fleisch grössere Umwälzungen verursachen.
- Bilaterale Nullzollkontingente in ähnlichem Verhältnis zur Marktgrösse, wie sie in den EU-Mercosur-Verhandlungen zur Diskussion stehen, sind hingegen für die Schweiz problemlos. Beim Rind- und Geflügelfleisch wird deutlich mehr als das WTO-Kontingent importiert und der Einkaufstourismus bestreitet bedeutende Marktanteile.
- Zudem wächst noch der Geflügelfleischmarkt, und der Selbstversorgungsgrad konnte in den letzten Jahren merklich gesteigert werden.
- Es gibt folglich genügend Spielraum, um Konzessionen handelsumlenkend oder nachfragefördernd zu gestalten, ohne signifikante Einbussen für die Inlandproduktion.
- Mercosur-Länder sind bis jetzt weniger auf Schweine- als auf Rind- und Geflügelfleischexporte nach Europa profiliert. In der Schweiz ist beim Schweinefleisch der Konsum rückläufig und der Selbstversorgungsgrad sehr hoch. Deshalb braucht es für das Schweinefleisch, auch aus Präzedenzgründen, eine besonders vorsichtige Lösung.
- Bei der Bewirtschaftung bilateraler Fleischkontingente gilt es neue Wege zu beschreiten, damit qualitativ hochstehende Wertschöpfungsketten bevorzugt werden und die Importrenten zumindest teilweise den Konsumenten zugutekommen.
- Es empfiehlt sich daher, Globalkontingente (ohne Unterteilung nach Fleischstücken) einmal jährlich zu versteigern. Wenn man für die in Frage kommenden kleinen Mengen kein neues System erfinden will, drängt sich die in der Branche unbeliebte Versteigerung doch als faire und effiziente Verteilungsmethode für bilaterale Kontingente auf.

Lebensmittelsicherheit und Nachhaltigkeit

- Die Lebensmittelsicherheit ist kein Verhandlungsgegenstand in FHA, auch nicht mit Mercosur. Importwaren müssen die gleichen Anforderungen erfüllen wie Inlandprodukte und werden entsprechend kontrolliert. Die Andockung an die EU in diesem Bereich ist sehr hilfreich, um den hohen Sicherheitsstandard international zu garantieren.
- Fleisch wird in Südamerika in vielfältigen Produktionssystemen erzeugt. Pauschalurteile über die Tierwohl- und Umweltsituation sind fehl am Platz. Weitere Fortschritte sind bestimmt zu fördern, wie in anderen Breitengraden. Offene Handelswege tragen dazu bei.
- Für den ökologischen Fussabdruck von Rindfleisch ergibt sich aus dem Vergleich zwischen Mercosur-Importen und Inlandproduktion ein kontrastierendes Bild. Bei schiffstransportiertem Weidemastfleisch muss der hiesige Konsument kein schlechtes Ökogewissen haben.

- Die EU lässt die Auswirkungen von FHA auf Menschenrechte und Nachhaltigkeit wissenschaftlich umfassend untersuchen und pflegt den Dialog mit der Zivilgesellschaft und den NGO's über ihre handelspolitischen Projekte. Auch in der Schweiz wären mehr Transparenz und bessere Diskussionsgrundlagen für die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den FHA-Vorhaben hilfreich.
- Das geplante EU-Mercosur-Abkommen beinhaltet absolute Neuerungen und deutliche Fortschritte in Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung, Tierwohl und Antibiotikaresistenz. Die EFTA soll in diesen Bereichen mindestens gleich hohe Ambitionen verfolgen.
- Welches Produktionssystem zu bevorzugen ist, lässt sich nicht in Handelsabkommen vorschreiben. Die Marktakteure tragen die Hauptverantwortung für den Aufbau verantwortungsvoller, nachhaltigkeitsfördernder Beschaffungsketten und für eine Sortimentspolitik, welche die Anliegen der Konsumenten zu erfüllen vermag.
- Wenn sie die Marktöffnung gegenüber Mercosur glaubwürdig unterstützen will, ist die Privatwirtschaft gut beraten, ihr Engagement für eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Beschaffungspolitik tatkräftig zu demonstrieren. Auch bei der Information der Konsumenten über Herkunft, Produktionsmethoden und Umweltwirkungen der Lebensmittel sind Fortschritte wünschenswert.

7. Discussion et conclusions

Projet d'un accord de libre-échange AELE-Mercosur

- Le Mercosur est la cinquième puissance économique mondiale et représente un marché avec un important potentiel de croissance, mais il est encore sous-représenté dans le commerce extérieur de la Suisse. La recherche d'un partenariat plus étroit pour le commerce et les investissements est judicieuse.
- Actuellement, le commerce avec le Mercosur rencontre d'importants obstacles tarifaires et non-tarifaires qui freinent les échanges, notamment pour des produits d'exportation essentiels tels que médicaments, horlogerie et machines. Si l'accord UE-Mercosur aboutit, cela entraînera un risque considérable de discrimination pour les exportations suisses.
- Une approche large des sujets à négocier est pertinente : Outre les échanges de marchandises, les prestations de service, la protection des investissements, la propriété intellectuelle, les marchés publics et d'autres thèmes jouent un rôle important dans la poursuite du développement économique des deux parties.
- Droits de l'homme, normes sociales, développement durable, sécurité alimentaire, bien-être animal : autant de sujets qui nécessitent une intégration crédible dans l'accord afin que le commerce fasse partie intégrante de la solution et ne soit pas considéré comme la cause du problème.

Opportunités et défis pour le secteur agricole et alimentaire

- Aujourd'hui comme demain, les exportations agricoles sont vitales pour les pays du Mercosur. Dans le domaine industriel, ces pays adoptent une position défensive.
- Aucun accord n'aboutira sans une ouverture partielle du marché agricole suisse qui aille au-delà des concessions accordées jusqu'ici dans les accords de libre-échange.
- Les domaines sensibles sont plus divers pour l'agriculture suisse que pour l'UE : En plus de la viande et du sucre, qui sont des produits sensibles aussi pour l'UE, les céréales, les oléagineux et les fruits de garde nécessitent également une attention particulière du point de vue suisse.
- Il existe cependant une marge de manœuvre pour des concessions, notamment en raison de la protection douanière suisse parfois inutilement élevée. De plus, le fait que la Suisse dépend d'importations agricoles dans des proportions relativement élevées ouvre la porte à des concessions créatives.
- Un accord pourrait également contribuer à des baisses de prix sur les aliments concentrés pour les animaux.
- Le Mercosur représente un marché de 260 millions de consommateurs dont le pouvoir d'achat augmente, avec une affinité pour les produits européens de qualité. Un meilleur accès au marché offrirait également de nouvelles opportunités de ventes pour l'agriculture et la transformation alimentaire suisses.
- Fromages, produits laitiers, chocolat, sucreries, boissons sans alcool et autres produits de l'industrie alimentaire font partie des intérêts d'exportation offensifs du secteur agroalimentaire suisse.
- Concernant le positionnement du fromage suisse sur les marchés sud-américains, l'amélioration de la protection des appellations d'origine, également visée par l'UE, constitue un enjeu essentiel.
- Des obstacles non-tarifaires au commerce jouent un rôle important dans le secteur alimentaire. Un accord devrait également permettre de les réduire.

- Un accord avec le Mercosur n'aura certes rien d'une sinécure pour le secteur agricole suisse mais, vu les flexibilités qui existent et s'il apporte des résultats convaincants en faveur des intérêts d'exportation et de la protection de l'origine, il sera faisable.
- Une orientation progressivement plus marquée vers le marché, telle qu'elle est promue par de tels accords, incite à une différenciation accrue sur la qualité et la durabilité dans le secteur agroalimentaire suisse. Cela offre, au moins à moyen terme, des perspectives plus solides qu'une protection douanière artificiellement élevée. A court terme, les effets de la pression d'adaptation doivent cependant être atténués pour les acteurs concernés.

Opportunités et défis pour le secteur de la viande

- Les pays du Mercosur sont typiquement des exportateurs de viande très compétitifs. Une ouverture large du marché suisse vis-à-vis du Mercosur entraînerait de gros bouleversements dans le secteur de la viande.
- En revanche, des contingents bilatéraux à droit zéro, dans des proportions par rapport à la taille du marché équivalentes à celles en discussion dans les négociations UE-Mercosur, ne poseraient pas de problème pour la Suisse. En ce qui concerne la viande de bœuf et de volaille, les importations dépassent aujourd'hui largement le contingent OMC et le tourisme d'achat représente des parts de marché considérables.
- De plus, le marché de la viande de volaille continue de croître, et le taux d'auto-provisionnement a considérablement augmenté ces dernières années.
- Il existe donc des marges de manœuvre suffisantes pour proposer des concessions qui orientent les importations ou stimulent la demande, sans provoquer des pertes conséquentes au niveau de la production suisse.
- Jusqu'à présent, les pays du Mercosur sont moins profilés avec des exportations de viande de porc vers l'Europe qu'avec celles de bœuf et de volaille. En Suisse, la consommation de viande de porc fléchit et le degré d'auto-provisionnement est très élevé. Il faut donc une solution particulièrement prudente pour la viande de porc, également pour ne pas créer de précédent.
- S'agissant de la gestion de contingents bilatéraux de viande, il convient d'emprunter de nouvelles voies afin de privilégier des chaînes de valeur de haute qualité et pour que les rentes d'importation profitent aux consommateurs, en partie tout au moins.
- Il est donc recommandé d'appliquer la formule d'adjudication de contingents globaux (sans sous-division par morceaux de viande), une seule fois par année. Faute de disposition à introduire un nouveau système pour les petites quantités en question, la mise aux enchères, guère appréciée dans le secteur, s'impose à titre de méthode de répartition équitable et efficace pour des contingents bilatéraux.

Sécurité alimentaire et développement durable

- La sécurité alimentaire n'est pas un objet de négociation dans les accords de libre-échange, pas non plus avec le Mercosur. Les produits importés doivent répondre aux mêmes exigences que les produits suisses et font l'objet de contrôles appropriés. Le rapprochement avec l'UE dans ce secteur est très utile pour garantir à l'international des normes de sécurité élevées.
- La production de viande se fait en Amérique latine dans des systèmes de production très variés. Les jugements hâtifs concernant la situation en matière de bien-être animal et d'environnement n'ont pas leur place. Des efforts supplémentaires doivent certes être encouragés, comme sous d'autres latitudes. L'ouverture commerciale permet d'y contribuer.

- Concernant l’empreinte écologique de la viande de bœuf, la comparaison entre des importations du Mercosur et la production indigène donne lieu à un tableau contrasté. En se concentrant sur de la viande produite au pâturage et transportée par voie maritime, le consommateur suisse ne doit pas avoir mauvaise conscience écologique.
- L’UE fait procéder à une analyse approfondie des impacts de chaque accord de libre-échange sur les droits de l’homme et la durabilité. Elle entretient le dialogue avec la société civile et les ONG au sujet de ses projets de politique commerciale. En Suisse également, une transparence accrue et de meilleures bases de discussion faciliteraient le débat de société sur les projets d’accords de libre-échange.
- Le projet d’accord UE-Mercosur comprend des nouveautés absolues et de nets progrès dans les dispositions concernant le commerce et le développement durable, le bien-être animal et la résistance aux antibiotiques. L’AELE doit nourrir des ambitions au moins aussi élevées dans ces domaines.
- On ne peut pas prescrire dans un accord commercial quel système de production privilégier. Les acteurs du marché assument l’essentiel des responsabilités pour instaurer des chaînes d’approvisionnement responsables, qui encouragent le développement durable, et pour mettre en œuvre une politique d’assortiment à même de satisfaire les attentes des consommateurs.
- Si l’économie privée souhaite soutenir de manière crédible l’ouverture du marché avec le Mercosur, elle a intérêt à manifester activement son engagement pour une politique d’approvisionnement axée sur la durabilité. Des progrès sont également souhaités au niveau de l’information des consommateurs sur la provenance, les méthodes de production et l’impact environnemental des produits alimentaires.

Literatur

- AHDB Agriculture and horticulture development board. (2017). *2016 Pig cost of production in selected countries*. Stoneleigh Park GB: AHDP Pork.
- Bokma, M., Bondt, N., Neijenhuis, F., Mevius, D., & Ruiter, S. (2014). *Antibiotic use in Brazilian pig and broiler production: an indication and forecast of trends*. Wageningen: Wageningen UR Livestock Research.
- Boulanger, P., Dudu, H., Ferrari, E., Himics, M., & M'barek, R. (2016). *Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture*. Luxemburg: JRC Science, EUR 28206 EN.
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW. (2018). *Agrarstatistiken einiger Handelspartner*. Bern: BLW <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/international/statistiken-und-modellierung/agrarstatistiken-einiger-handelspartner.html>.
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW. (2017). *Agrarbericht 2017*. Bern: BLW <https://www.agrarbericht.ch/de>.
- Bundesamt für Statistik BFS. (2017). *Futtermittelbilanz*. Neuchâtel: BFS je-d-07.02.03.01.06.
- Burrell, A. (2011). *Potential EU-Mercosur free trade agreement: Impact assesment - Volume 1 Main results*. Luxemburg: JRC Report EUR 25011 EN.
- Bystricky, M., Alig, M., Nemecek, T., & Gaillard, G. (2015). *Ökobilanz ausgewählter Schweizer Landwirtschaftsprodukte im Vergleich zum Import*. Zürich: Agroscope Science Nr. 2.
- Caruso, L. (2016). *Brazilian Agriculture Outlook*. Brasilia: Ministry of Agriculture, Livestock and Food supply.
- Chavaz, J., Pidoux, M., Wunderlich, A., Kohler, A., & Egger, U. (2017). *Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire*. Bern: SECO, Strukturberichterstattung Nr. 57/5.
- Cross, C. (2017). *EU-Mercosur FTA: An assessment of the Trade and Sustainable Development chapter*. London: ICTUR.
- Curry Marinho, M. J. (2014). Manure as a Resource: Livestock Waste Management from Anaerobic Digestion, Opportunities and Challenges for Brazil. *International Food and Agribusiness Management Review*, Vol. 17, Issue 4.
- Dettling, M. (2017). *Mercosur gefährdet den Schweizer Fleischmarkt. Interpellation 17.3910*. Bern: Das Schweizerische Parlament.
- Eidg. Zollverwaltung EZV. (2017). *Schweizer Aussenhandel 2016*. Bern: EZV Abteilung Aussenhandelsstatistik.
- EU Commission. (2011). *Impact assessment of a possible Free trade agreement between the EU and Mercosur: A microeconomic approach based on Farm Accountancy Data Network (FADN) data*. Brussels: EU Commission - AGRI - Directorate L.
- Eurogroup for Animals. (2017). *Leaked EU-Mercosur trade agreement promising for animal welfare*. Brussels: Eurogroup for Animals <http://www.eurogroupforanimals.org/>.

- Fox, B. (2018). EU-Mercosur pact could be ready in September, says Argentine minister. *Euractiv* 19.07.2018.
- Fritz, T. (2017). *Das EU-Mercosur-Abkommen auf dem Prüfstand. Soziale, ökologische und menschenrechtliche Folgen*. Aachen: Bischöfliche Hilfswerk MISEREOR.
- Fritz, T. (2018). *EU-Mercosur Association Agreement: The SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks*. Berlin: thomas-fritz.org.
- Grandl, F., Alig, M., Nemecek, T., & Gaillard, G. (2013). Oekobilanz von Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch aus konventionellen, tierfreundlichen und biologischen Produktionssystemen. 12. *Wissenschaftstagung Oekologische Landbau* (pp. 652-655). Bonn: Verlag Dr. Köster, Berlin.
- Green, M. (2018). EU-Mercosur deal likely by late February - Uruguayan minister. *IEG Policy* 02.02.2018, London.
- Huber, H. (2018). *Freihandelsabkommen Schweiz-Mercosur, Bewertung aus Sicht des Tierschutzes*. Basel: Schweizer Tierschutz STS.
- IDELE - IFIP - ITAVI. (2012). *La compétitivité agricole du Mercosur. Le cas des filières d'élevage brésiliennes*. Paris: Institut de l'élevage.
- International Trade Centre ITC. (2015). *Spotting products with export potential - An ITC Assessment to support export promotion activities in 64 developing countries*. Geneva: ITC Doc. N° MAR-15-358.E.
- Junker, F., & Heckelei, T. (2009). *TRQ-complications: Who gets the benefits when the EU liberalises Mercosur's access to the beef markets ?* Milwaukee, Wisconsin: Agricultural & Applied Economics Association.
- Kohlmüller, M., & Koch, T. (2018). *Marktbilanz Vieh und Fleisch 2018*. Bonn: Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH AMI.
- LSE Consulting. (2018). *Sustainability impact assessment in support of association agreement between the European Union and Mercosur. Final Inception Report*. London: LSE Enterprise.
- Mack, G., Möhring, A., Kohler, A., & Wunderlich, A. (2017). *Modellprojektionen mit Swissland und Capri zu den Auswirkungen einer Marköffnung für die Schweizer Landwirtschaft*. Ettenhausen: Agroscope Science Nr. 56.
- Mehmet, E. (2013). Uruguay takes the lead in animal welfare policy harmonization. *IEG Policy* 18.10.2013.
- Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply. (2012). *Brazilian Agricultural Foreign Trade*. Brasilia: MAPA/ACS.
- Proviande. (2018). *Der Fleischmarkt 2017 im Ueberblick*. Bern: Proviande Genossenschaft.
- Ramos, M., Bureau, J.-C., & Salvatici, L. (2010). Trade composition effects of the EU tariff structure: beef imports from Mercosur. *European Review of Agricultural Economics*, pp. Volume 37, Issue 1, 1 March 2010, Pages 1–26.
- Schönenberger, E. (2018). *Freihandelsabkommen EFTA-Mercosur. Eine Analyse der sensiblen Produkte sowie der offensiven Exportinteressen der Schweiz*. Brugg: Schweizer Bauernverband.

- Schweizerischer Bundesrat. (2017a). *Bericht 17.008 zur Aussenwirtschaftspolitik 2016 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifrische Massnahmen im Jahr 2016 vom 11. Januar 2017*. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat. (2017b). *Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik*. Bern: Bericht.
- Schweizerischer Bundesrat. (2018). *Bericht 18.008 zur Aussenwirtschaftspolitik 2017 und Bericht über zolltarifrische Massnahmen im Jahr 2017*. Bern: Bundesblatt.
- Thelle, M., & Sunessen, E. (2011). *Assesment of barriers to trade and investment between the EU and Mercosur*. Copenhagen: Copenhagen Economics.
- University of Manchester. (2007). *Trade SIA EU-Mercosur PArtners. Agriculture Sector Study. Final Report*,. Manchester: <http://www.sia-trade.org/mercotur>.
- Van Berkum, S. (2015). *Propects of an EU-Mercosur trade agreement for the Durch agrifood sector*. Wageningen: Rport LEI 2015-036.
- von der Burchard, H., & Heath, R. (2018). EU races against the clock to seal beef-for-cars trade deal. *Politico* 26.01.2018.
- WTO. (2017). *World Trade Statistical Review 2017*. Geneva: WTO Secretariat.
- Yunes, M., van Keyserlingk, M., & Hötzel, M. (2017). *Brazilian Citizens' Opinions and Attitudes about Farm Animal Production Systems*. Basel: Animals, MDPI.