

Studie über die Auswirkungen eines Freihandelsabkommens auf die Schweizer Getreidebranche

Der seit Jahren andauernde Reformprozess der Landwirtschaftspolitik und der immer stärkere Rückzug des Bundes aus der operativen Lenkung der Agrarmärkte haben unter anderem dazu geführt, dass die Anbaufläche für Getreide in der Schweiz stark gesunken ist. Zwischen 1990 und 2008 sank die Getreidefläche von 212'200 ha auf 156'000 ha, das heisst -26%. Im Rahmen der AP 2011 sieht das BLW eine weitere Verringerung in der Grössenordnung von etwa 30'000 ha (-19%) vor. Ein mögliches Freihandelsabkommen mit der EU und ein allfälliges WTO Abkommen würden den Druck noch einmal erhöhen, da ist man sich in der Branche einig. Dennoch stellen sich Fragen zu den Auswirkungen solcher Abkommen und auch, welche Möglichkeiten es gibt, dem ansteigenden Druck entgegentreten zu können. Der Dachverband der Getreidebranche, swiss granum, will sich für die zukünftigen Herausforderungen vorbereiten und hat sich zum Ziel gesetzt, auf allen Stufen der Wertschöpfungskette die ökonomischen Aktivitäten zu erhalten. Daher hat er die Professur für Agrarwirtschaft der ETH Zürich beauftragt, die heutige Lage der Schweizer Getreidebranche zu analysieren und die möglichen Auswirkungen einer umfassenden Marktöffnung im Rahmen eines allfälligen Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich auf die Schweizer Getreidebranche einzuschätzen. Dabei soll aufgezeigt werden, wie ein Freihandelsabkommen auf sämtliche Stufen und Akteure der Getreidebranche wirken würde und was für Effekte dieses hätte.

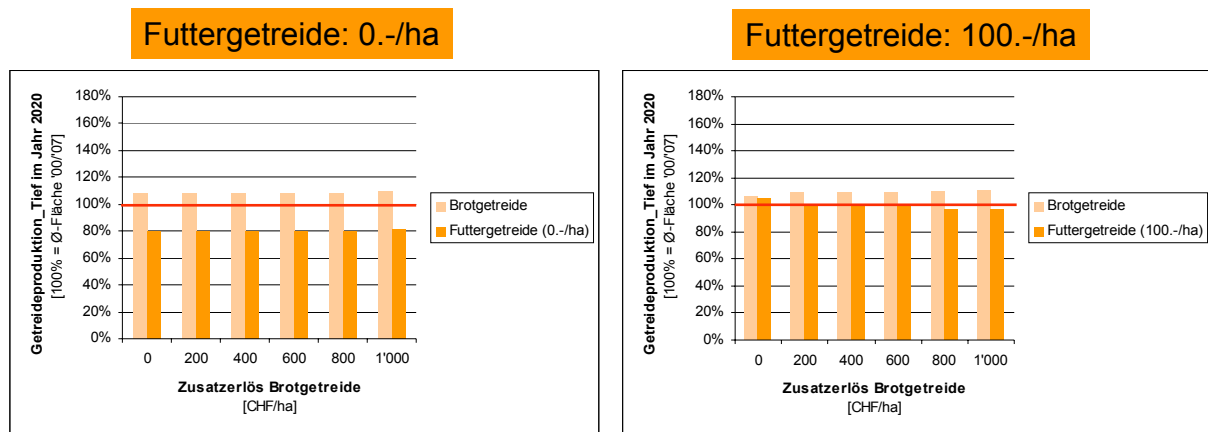
Die ETH Zürich hat zwischen März und Oktober 2009 eine umfassende Studie durchgeführt, dabei wurde ein dreistufiges Vorgehen mit Modellrechnungen, schriftlichen Befragungen sowie mündlichen Interviews gewählt. Auf der Stufe der Produktion wurden Modellrechnungen mit einem agrarwirtschaftlichen Angebotsmodell, welches von der ETH Zürich entwickelt und im Rahmen verschiedener Studien geprüft wurde, durchgeführt. Dabei handelt es sich um ein Modell, welches das landwirtschaftliche Einkommen auf der Basis eines ökonomisch-rationalen Verhaltens optimiert. Dazu berücksichtigt das Modell die landwirtschaftliche Faktorausstattung der Schweiz und die diversen agronomisch-technischen Abhängigkeiten zwischen pflanzenbaulichen und tierischen Produktionsaktivitäten. Diese Modellrechnungen werden durch eine schriftliche Befragung von insgesamt 119 Saatgut- und Getreideproduzenten ergänzt. Auf der Stufe der Getreideverarbeitung wurden zudem 41 Interviews mit Sammelstellen, Mühlen, Händlern, Bäckereien sowie Tierproduzenten geführt. Sowohl bei der schriftlichen als auch bei der mündlichen Befragung stehen Fragen rund um Betriebsstrategien, Vor- und Nachteile eines Freihandelsabkommens und Einschätzungen der Eigenschaften von Schweizer Getreide im Vordergrund.

Für die Modellrechnung dienen die Durchschnittspreise von 2000 bis 2007 als Grundlage für die Überprüfung der Modellgüte. Das Szenario Hoch entspricht der Preissituation von 2009 (nach der AP2011), das Szenario Tief entspricht dem erwarteten Preisniveau in der EU.

Im **Szenario Hoch** zeigen die Modellresultate, dass die Brotgetreidefläche mehr oder weniger stabil auf dem heutigen Niveau bleiben dürfte. Die Futtergetreidefläche gerät indes unter Druck, was den gegenwärtig beobachtbaren Trend einer rückläufigen Futtergetreidefläche bestätigt. Denn bereits heute ist die Rentabilität beim Futtergetreide ungenügend. Zur Aufrechterhaltung der Futtergetreidefläche wäre unter den getroffenen Annahmen ein zusätzlicher Erlös von Fr. 100.- / ha notwendig (Abbildung 1). Dies entspricht gegenüber der Preisannahme einem um ca. Fr. 1.50 / dt höheren Futtergetreidepreis. Ohne diesen zusätzlichen Beitrag für das Futtergetreide, würde die Wiesenfläche leicht ansteigen.

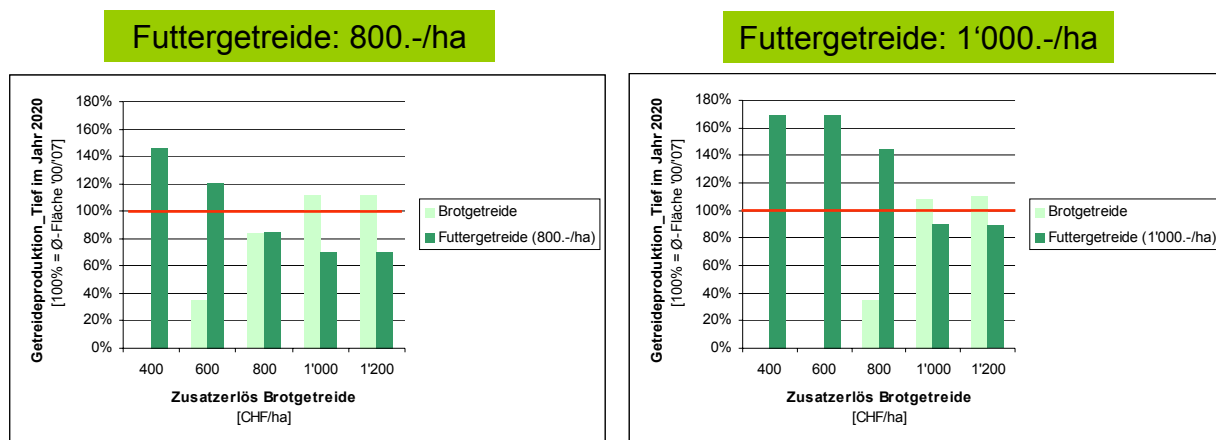
Der vorhin erwähnte Beitrag reicht hingegen nur für eine Stabilisierung der Fläche auf dem Niveau von 2009 aus. Swiss granum ist der Meinung, dass weitere Massnahmen nötig wären, um die Nachfrage decken zu können. Zurzeit müssen grosse Mengen an Futtergetreide importiert werden, um die Marktnachfrage decken zu können. Im Jahr 2008 wurden 421'200 Tonnen Futtergetreide importiert, davon 176'800 t Futterweizen, 110'800 t Körnermais und 59'500 Tonnen Gerste.

Abbildung 1: Aufrechterhaltung Getreidefläche Szenario Hoch



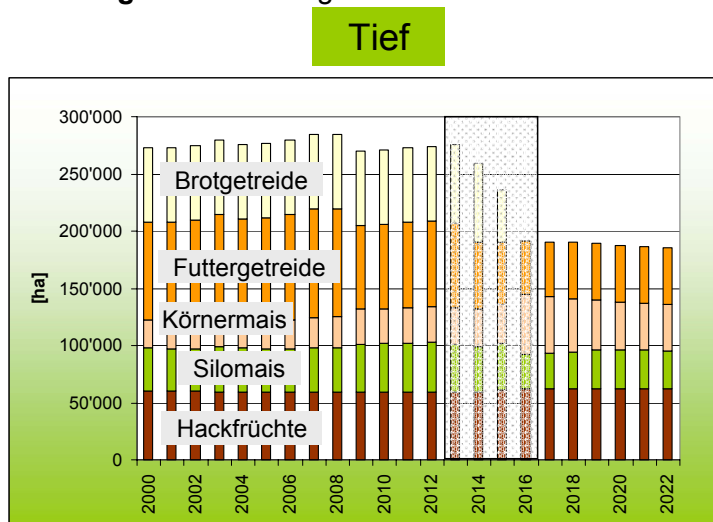
Im **Szenario Tief** kommt es zu einem deutlichen Rückgang der offenen Ackerfläche auf unter 200'000 ha, wobei die frei werdende Ackerfläche zu Wiesland umgenutzt und für die Milchproduktion verwendet würde, welche aufgrund ihrer höheren Rentabilität unter Freihandelsbedingung und bei entsprechender Exportnachfrage deutlich ausgedehnt würde. Der Arbeitsverdienst im Brotgetreideanbau käme stark unter Druck, eine kostendeckende Produktion wäre weitgehend nicht mehr möglich und somit würde die Brotgetreideproduktion praktisch ganz wegfallen. Die Futtergetreidefläche würde etwa um 45% zurückgehen und nur noch knapp 50'000 ha betragen. Nur die Extensio-Futtergetreideproduktion würde weitergeführt werden, dies dank dem spezifischen Beitrag von Fr. 400.- / ha. Eine Sensitivitätsanalyse bezüglich diverser Kostenfaktoren zeigt, dass auch mit einer maximalen Optimierung der Produktionskosten (z.B.: - 25% bei den Maschinenkosten aufgrund einer maximalen Auslastung), diese Senkung nicht aufgefangen werden kann. Dies erklärt sich damit, dass diese Optimierung nicht nur die Rentabilität des Getreides verbessert sondern auch die des übrigen Ackerbaus sowie der Milch- und der Wiesenfutterproduktion. Um die Brot- und Futtergetreideflächen auf dem Niveau von 2000 bis 2007 erhalten zu können, wäre ein zusätzlicher Erlös von Fr. 600.- bis 1'000.- / ha notwendig (Abbildung 2). Je nach Ertragspotential würde dies eine Erhöhung von Fr. 10.- bis 17.- / dt beim Brotgetreide sowie Fr. 9.- bis 15.- / dt beim Futtergetreide bedeuten.

Abbildung 2: Aufrechterhaltung Getreidefläche Szenario Tief



Im Szenario Tief würde die Schweineproduktion ebenfalls einen starken Rückgang erfahren (Rückgang bis zu 50%). Um das Niveau von 2009 zu erhalten, müsste auf dem Markt einen Mehrwert von Fr. 0.50 / kg Schlachtgewicht im Vergleich zum europäischen Preis realisiert werden. Die Geflügelproduktion würde hingegen, in Kombination mit einem Rückgang der heute hohen Importe, ansteigen, dies jedoch nur unter der Bedingung, dass die Strukturen sehr wettbewerbsfähig sind (Hallen mit 20'000 Mastplätzen), die Krafftuttermittelpreise um mehr als 40% sinken sowie die Küken zu EU-Preisen verfügbar sind. Die Milchviehproduktion würde signifikant ansteigen, der Krafftuttermittelanteil in den Futtermitteln würde stark zunehmen (20 bis 30%, bis anhin etwa 6%). Der gesamte Bedarf an Krafftuttermitteln würde deutlich ansteigen. Dennoch würden die Rohstoffe für die Herstellung von Krafftuttermitteln in grossen Mengen importiert werden, denn die Futtergetreideflächen in der Schweiz gingen aufgrund der sich nicht mehr lohnenden Produktion zurück.

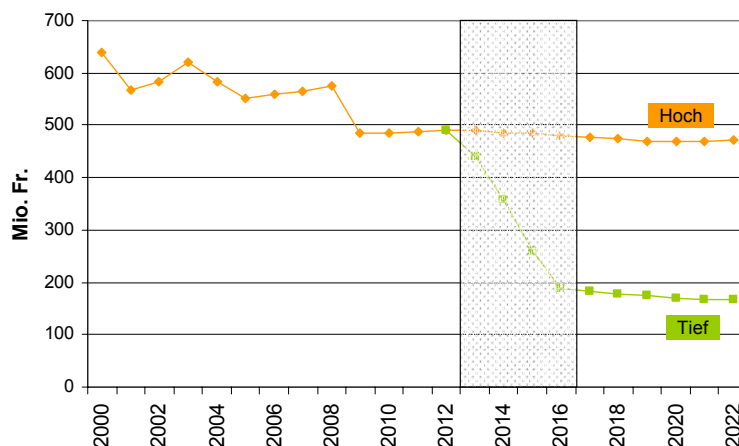
Abbildung 3: Entwicklung der Ackerkulturen im Szenario Tief



Die Preisschwankungen bis ins Jahr 2008 haben in den Modellergebnissen noch keine drastische Reduktion der Getreidefläche bzw.- mengen zur Folge (Abbildung 3). Die in der Abbildung 4 dargestellten Erlösschwankungen bis 2008 erklären sich mehr oder weniger alleine durch Veränderungen auf der Preisseite (sinkender Trend). Die deutliche Erlöseinbusse im Jahr 2009 ist einerseits durch ein weiteres Absinken der Getreidepreise begründbar (Schwellenpreissenkung um Fr. 4.- / dt). Weil dieser Absenkungsschritt aber vor

allem beim Futtergetreide auch eine starke Reduktion der Fläche und damit der Produktionsmenge bewirkt, kommt es auch im Szenario Hoch zu einem deutlichen Rückgang der Getreideerlöse (sowohl Preis als auch Menge gehen zurück). Im Szenario Tief kommt es ab dem Jahr 2013 zu einem starken Rückgang der Getreideproduktion, was sich neben der Preisreduktion zusätzlich auf den Getreideumsatz auswirkt. In diesem Fall tragen am Ende des Betrachtungszeitraums lediglich noch die verbleibenden Extensio-Futtergetreideproduktion und die Körnermaisproduktion zum Getreideumsatz bei, die Körnermaisproduktion würde im Vergleich zum Szenario Hoch leicht ansteigen.

Abbildung 4: Entwicklung der Getreideerlöse (inkl. Körnermais)



Schriftliche Befragungen und Interviews

Für die Studie der ETH Zürich wurde zudem eine schriftliche Befragung bei 119 Getreide- und Saatgutproduzenten sowie 41 Interviews mit Vertretern der Sammelstellen, Müllern, Händlern als auch Vertreter der Bäckereibranche und der Tierproduktion durchgeführt.

Die Vertreter der Primärproduktion sowie der Sammelstellen sind am kritischsten gegenüber einem möglichen Freihandelsabkommen. Sie sehen sich einem grossen Preisdruck gegenüber, die Produktionskosten hingegen können nur ungenügend gesenkt werden. Auch wenn eine Vergrösserung der Landwirtschaftsbetriebe zwingend ist, um die Skaleneffekte ausnützen zu können, sind nur wenige Produzenten bereit ihre Fläche abzutreten und ihre Betriebsaktivität einzustellen. Die Sammelstellen sind sehr eng mit der Produktion verbunden, entsprechend befürchten sie bei einem Rückgang der Getreideanbaufläche einen Rückgang ihrer Geschäftstätigkeit. Sie befinden sich zu dem in der paradoxen Situation, Skaleneffekte suchen zu müssen in einem Umfeld, in dem das gesamte Produktionsvolumen sinkt.

Ein Freihandelsabkommen eröffnet für den Getreidehandel Chancen, denn die Importe und auch das gesamte Handelsvolumen nähmen zu.

Die grössten Schweizer Mühlen gehen davon aus, bereits heute, im Vergleich mit der ausländischen Konkurrenz, konkurrenzfähig zu sein. Die kleinen Mühlen haben die Möglichkeit eine Nischenstrategie zu fahren. Die Mühlen mittlerer Grösse hingegen würden wahrscheinlich am meisten unter dem Freihandelsabkommen leiden.

Aufgrund des niedrigen Anteils des Rohstoffs Getreide bzw. Mehl an den Gesamtkosten, sieht sich die Bäckereibranche nur in einem geringen Masse von einem Freihandelsabkommen betroffen.

Die Dachorganisationen der Schweine- und Geflügelproduktion stehen einem Freihandelsabkommen aufgrund der Futterkostensenkung eher positiv gegenüber. Sie unterstreichen aber die Bedeutung der Begleitmassnahmen sowie die Notwendigkeit, bestimmte schweizerische Bestimmungen anzupassen (z.B. Höchstbestandeslimiten).

Handlungsbedarf und Handlungsspielraum

Die Strukturentwicklung ist bereits auf allen Stufen in Gang und wird sich unabhängig der gewählten politischen Option fortsetzen. Der Abschluss eines Freihandelsabkommens würde jedoch zu einem massiveren Druck führen und die Strukturentwicklung erheblich verstärken und beschleunigen. Die Stufen der Primärproduktion (Pflanzenbau und Tierproduktion) und der Sammelstellen wären sehr wahrscheinlich am meisten davon betroffen. Für die Sammelstellen gilt - solange der Getreidebau in der Schweiz erhalten bleibt - werden die Sammelstellen in der Schweiz aufgrund der geografischen Nähe (Transportkosten) nach wie vor Schweizer Getreide reinigen und lagern. Im Falle eines Freihandelsabkommens wird die Bedeutung der Sammelstellen aufgrund vermehrter Importe von Rohstoffen, Halb- und Fertigfabrikaten abnehmen. Die Möglichkeit von Getreideimporten durch Sammelstellen ist als eher gering einzustufen, da die Erstverarbeitung von Getreide in der Regel im Anbaugebiet erfolgt. Die zukünftige Existenz der Sammelstellen wird von ihrer geografischen Lage (Nähe zu Anbaugebiet, Grenznähe, Distanz zu Mühle), der Art und Qualität der Produkte sowie von dem Preis-Leistungs-Verhältnis abhängig sein. Für die Sammelstellen sowie auch für die Landwirtschaftsbetriebe wird es überlebenswichtig sein, Skaleneffekte auszunützen, die Produktionskosten maximal zu rationalisieren, ihre Produktivität zu erhöhen und die Positionierung ihrer Produkte zu überdenken sowie zu verbessern.

Der Markt der Mühlen ist äusserst heterogen zusammengesetzt. Allgemein sind Spezialisierungstendenzen festzustellen, das heisst die Mühlen konzentrieren sich entweder auf die Verarbeitung von Brot- oder von Futtergetreide. Da die Wettbewerbsintensität auf dem Mühlenmarkt bereits hoch ist und ständig steigt, müssen von den Unternehmen betriebliche Kostensenkungsmassnahmen unabhängig von einem möglichen Freihandelsabkommen durchgeführt werden. Wird davon ausgegangen, dass der Schweizer Getreidebau massiv zurückgeht, wird die Importtätigkeit der Mühlen an Bedeutung gewinnen. Dabei sind diejenigen Mühlen im Vorteil, die bereits jetzt ein Netzwerk an Kontakten aufgebaut und erste Erfahrungen im Ausland gesammelt haben. Bei den Mühlen ist die Grösse entscheidend. Die Schweizer Marktleader scheinen im europäischen Vergleich gemäss den Interviewaussagen wettbewerbsfähig zu sein. Kleinere Mühlen werden durch das erfolgreiche Umsetzen von Nischenstrategien wahrscheinlich einen Weg finden können, im europäischen Markt zu bestehen, sofern es ihnen gelingt, ihre Produktionskapazitäten entsprechend auszulasten. Bei Mühlen mittlerer Grösse stellt sich die Frage nach der Wettbewerbsfähigkeit am ehesten, da hier die notwendige Auslastung der Produktionskapazitäten sowie die hohen Kosten für Transport, Aussendienst und Beratung (pro produzierter Menge) zu Herausforderungen werden könnten. Wichtig ist für die Mühlen, dass sie die Positionierung ihrer Produkte prüfen (Mehrwert-Produkte, Nischen, realisierbare Swisness-Potentiale) und sich Überlegungen zu Produkterweiterungen wie beispielsweise Halb- und Fertigfabrikate oder Serviceleistung machen. Ebenfalls liegt es in der Verantwortung der Unternehmen, Exportchancen frühzeitig zu evaluieren, dasselbe gilt für die Analyse der Potentiale bezüglich Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen durch Massnahmen wie Vergrösserung des Unternehmens, Kooperation mit Berufspartnern oder Veränderung der Beschaffungskanäle. Dazu können auch ein frühzeitiges Einleiten von

Massnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit oder aber auch zur Aufgabe der Geschäftstätigkeit gehören.

Auf dem Markt der Bäckereien ist aufgrund der veränderten Konsumentenpräferenzen, der steigenden Produktivität sowie des ebenfalls steigenden Preisdruckes bereits ein Strukturwandel im Gang, der durch ein Freihandelsabkommen in einem geringen Mass beschleunigt sowie verstärkt würde. Die Tendenz geht klar dahin, dass der Anteil an kleinen gewerblichen Bäckereien mit sehr wenigen Filialen abnehmen wird, während filialisierte Gewerbebäckereien mit mehr als drei Verkaufsstellen und industrielle Bäckereien mit Abnehmern in der Verarbeitungsindustrie und im Handel sich behaupten können. Zudem ist die Bedeutung der Rohstoffkosten gerade im Bereich der gewerblichen Bäckereien eher gering (durchschnittlich 20% des Verkaufspreises) und die Akzeptanz der Kunden dem gegenüber den industriellen Bäckereien höher angesetzten Brotpreis nach wie vor vorhanden.

Die Branchenorganisation und die verschiedenen Dachverbände haben bei der Sensibilisierung und Information eine wichtige Rolle zu spielen, um die Betriebe in ihren Überlegungen zu unterstützen. Zudem ist wichtig, dass die Organisationen eine aktive Rolle im Prozess der Festlegung von künftigen Rahmenbedingungen und Begleitmassnahmen übernehmen.

Swiss granum ist der Ansicht, dass trotz der erwähnten Elemente Begleitmassnahmen notwendig sind. Ohne zusätzliche Unterstützung der Getreideproduktion mit einer Differenzierung zwischen Brot- und Futtergetreide wird die Produktion in der Schweiz drastisch sinken, wenn nicht sogar ganz verschwinden. Gezielte Begleitmassnahmen sind auch auf der Stufe der Verarbeitungsbetriebe notwendig, die Zukunft der Schweizer Getreidebranche liegt auch in der Verantwortung der Politik. Es müssen Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und einer angemessenen Versorgungssicherheit geschaffen werden.

Bern, 30. November 2009
swiss granum