

Stellungnahme der Industrie (Gemüse- und Kartoffelverarbeitung)

zur Studie des KMU-Instituts der Universität St. Gallen "Auswirkungen eines Agrarfreihandelsabkommens CH-EU auf die mittelgrossen Betriebe der Gemüse-, Kartoffel- und Ölsaatenverarbeitung"

A. Zum Gegenstand der Untersuchung

Die Studie wurde von der SCFA gemeinsam mit SwissOlio in Auftrag gegeben. Sie bezieht sich auf jene Sortimentsbereiche, die sich bereits in den Diskussionen über einen Zollabbau in der WTO als sensibel erwiesen hatten. Hier interessieren vor allem die Gemüse- und Kartoffelverarbeitung.

Der SCFA gehören 23 Unternehmen an, die ein breites Sortiment an Convenience-Produkten herstellen. Insgesamt beschäftigen die SCFA-Firmen ca. 5'500 Mitarbeiter. Auf die untersuchten Firmen entfallen ca. 3'600 Arbeitsplätze, wovon schätzungsweise 30 bis 40 % auf die in der Studie erfassten Produktbereiche. Bei einzelnen Firmen beträgt der Anteil allerdings bis 100 %.

In der Gemüseverarbeitung sind nur noch 5 Firmen tätig. In den letzten Jahren hat eine starke Strukturbereinigung, u.a. in Form von Produktionsabtretungen und Zusammenlegung der Ernteorganisationen, stattgefunden. Ebenfalls 5 Firmen verarbeiten Kartoffeln (davon 3 auch Gemüse).

Die Mehrheit dieser Firmen – wie auch die übrigen 16 Mitglieder der SCFA – haben in den letzten Jahren stark in Produkte mit höherem Verarbeitungsgrad diversifiziert (z.B. Fertiggerichte wie Pizzen, zubereitete Teigwaren, kühlfrisch Produkte; Konfitüren, Fruchterzeugnisse etc.). Diese werden zum Teil bereits heute mit Erfolg exportiert.

Charakteristisches Merkmal der untersuchten Produkte ist, dass es sich zum grössten Teil um Grundnahrungsmittel handelt, die bezüglich Qualität und Rezeptur nur wenig differenzierbar sind (sog. "Commodities"). Die Studie befasst sich somit nur mit jenen Bereichen, bei denen unter einem Agrarfreihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (AFHA) besonders ausgeprägt Probleme zu erwarten sind, d.h. mit jenen Produktgruppen, die

- einen eher geringen Verarbeitungsgrad aufweisen,
- bezüglich Qualität nur wenig Differenzierung zulassen,
- dementsprechend stark preissensibel sind,

- nur mit grossem Produktionsvolumen im internationalen Vergleich preiskompetitiv sind,
- für den Kaufentscheid der Konsumenten die Herkunft eine eher untergeordnete Rolle spielt,
- eine Positionierung unter "Swissness" deshalb kaum ein zusätzliches Verkaufsargument ist.

Nicht untersucht wurden die übrigen Sortimentsbereiche der Convenience-Produkte. Bei diesen ist davon auszugehen, dass die Betroffenheit durch ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU (AFHA) in etwa gleich zu beurteilen ist, wie in anderen Sektoren der Nahrungsmittel-Industrie (zweite Verarbeitungsstufe). Die Vorteile einer Marktöffnung gegenüber der EU werden hier eher höher gewichtet als die Nachteile einer zusätzlichen Konkurrenzierung durch Importprodukte auf dem Inlandmarkt.

B. Kostenstruktur (Kap. 5)

Die Studie zeigt im Kap. 5 detailliert die Kostenstruktur und ein allfälliges Kostensenkungspotential unter einem AFHA auf. Als Folge des Wegfalls der Importzölle und Kontingentierungen für landwirtschaftliche Rohstoffe geht die Studie von einer Senkung der Rohstoffpreise um 50% aus (vgl. Ziff. 5.2). Dieser Annahme ist zuzustimmen. Fraglich ist dagegen, ob auch die Beschaffungspreise für weitere Hilfsstoffe und die Verpackung um 50% sinken.

Der Anteil der Materialkosten beträgt bei Gemüse- und Kartoffelerzeugnissen ca. 45%; 55% entfallen auf die Verarbeitungskosten (vgl. Graphik S. 30^{*}). Realistischerweise kann deshalb damit gerechnet werden, dass die Herstellkosten unter einem AFHA um ca. 20 bis maximal 30% sinken werden (vgl. auch S. 32).

Durch den Wegfall der Importzölle auf den Fertigerzeugnissen ist andererseits davon auszugehen, dass die Importe mehr oder weniger zu EU-Preisen auf den Inlandmarkt kommen. Dies würde einen Rückgang des inländischen Preisniveaus um ca. 55% bei Gemüseerzeugnissen und ca. 45% bei Kartoffelerzeugnissen zur Folge haben (vgl. Graphik S. 36). Die Studie kommt daher zum Schluss (vgl. S. 36):

"Die hier durchgeführten Analysen legen nahe, dass auch ein starker Rückgang bei den Materialkosten nicht ausreichen würde, um den Rückgang bei den Preisen ab Werk zu kompensieren. Das heisst, dass Schweizer Produzenten die hier untersuchten Produkte nicht zu international wettbewerbsfähigen Preisen produzieren können."

* Alle Verweise beziehen sich auf die Originalfassung der Studie (nicht auf die Zusammenfassung).

Die Gründe für diese wenig erbauliche Perspektive sind:

- Die Verarbeitungskosten wie Löhne, Energie, Wasser, Infrastruktur reduzieren sich unter einem AFHA nicht.
- Economies of scale sind nicht realisierbar, da eine Ausdehnung der Produktionsmenge dank zusätzlicher Exporte nicht zu erwarten ist; im Gegenteil werden die inländischen Hersteller bei den Commodities einen grossen Teil ihrer Verkäufe im Inland an die Importkonkurrenz verlieren; diese Mengen lassen sich durch Mehrumsätze in "Nischenbereichen" nicht kompensieren; die Skalenerträge verschlechtern sich.
- Die Schweizer Hersteller von Gemüse- und Kartoffelprodukten waren aus agrarpolitischen Gründen gezwungen, sich auf den Inlandmarkt mit rund 7 Mio. Konsumenten zu konzentrieren. Ein Export war angesichts des hohen Agrarpreisniveaus und mangels Exporterstattungen bei den Verarbeitungsgemüsen gänzlich ausgeschlossen und bei Kartoffelerzeugnissen nur in einem volumenmässig unbedeutenden Spezialitätensegment möglich.
- Als Folge davon sind die Verarbeitungskapazitäten der inländischen Produktionsbetriebe um einen Faktor 5-6 (bei Kartoffelprodukten) und Faktor 13 bei Gemüseerzeugnissen kleiner als in der EU (vgl. Graphik S. 39).
- Da die umliegenden Märkte heute auch weitgehend gesättigt und durch einen äusserst intensiven Preiswettbewerb geprägt sind, ist eine Ausdehnung der Export - wenn überhaupt - nur mit hohen Kosten und knappsten Margen möglich.

C. Spezialitäten und Nischenprodukte anstelle von Commodities ?

Die Studie kommt folgerichtig zum Schluss (vgl. Ziff. 9 "Handlungsempfehlungen", S. 65), dass die Herausforderungen eines AFHA nur gemeistert werden können, wenn sich die Unternehmen – nebst einer Senkung der Kosten – konzentrieren auf:

- Produkte mit einem höheren Mehrwert
- die Forcierung der Exporte
- die Etablierung eines Herkunftslabels Schweiz
- das Suchen von Nischen und die Nutzung der Vorteile der Kleinheit, Logistikvorteile und Serviceleistungen etc.

Dem ist durchaus zuzustimmen. Mit der Entwicklung neuer Produktparten im Convenience-Bereich haben einige Firmen diesen Weg bereits mit Erfolg – auch im Export – eingeschlagen. Andererseits gilt:

"Commodities lassen sich nicht zu Nischenprodukten oder Spezialitäten umstylen!"

Schätzungsweise 80%, bei einigen Firmen sogar 100% der heutigen Produktion entfallen auf die Basisprodukte wie Erbsen, Bohnen, Spinat tiefgekühlt oder in der Dose, Pommes Frites und Pommes Chips, die dem unerbittlichen Preiskampf ausgesetzt sein werden, und die sich auch kaum mit dem Label "Schweiz" zu einem höheren Preis verkaufen lassen werden. Es sei dazu auf die unvoreingenommenen Aussagen in der Expertenbefragung von Exponenten der Abnehmerseite verwiesen (vgl. Kap. 6).

Mit den verbleibenden 20% sind sich die fixen Kosten nicht mehr finanzieren – und schon gar nicht der grosse Kostenaufwand für die Entwicklung neuer Produkte und die Erschliessung neuer Absatzmärkte!

D. Marktchancen im Export

Als wichtigster Vorteil eines AFHA mit der EU wird meist die Öffnung eines Marktes von 450 Mio. Konsumenten genannt. 5 bis 10% dieser Kunden seien bereit, Produkte in höheren Preissegmenten zu kaufen. Dies entspreche 20 bis 40 Mio. potentiellen Kunden oder dem 3- bis 8-fachen des CH-Marktes.

Diese Betrachtungsweise lässt die Frage unbeantwortet, wie die schweizerischen Exporteure diese Marktnische erschliessen können. Im Bereich der Gemüse- und Kartoffelerzeugnisse müssten sich Schweizer Hersteller in der EU mit wenig oder nicht bekannten Marken und Produkten in bereits stark gesättigten Märkten etablieren.

Im Gegensatz zu Schokolade, Käse- oder Fleischprodukten können Gemüse- und Kartoffelerzeugnisse kaum als typisch schweizerische Spezialitäten positioniert und in einigen Spezialgeschäften angeboten werden. Auch wenn die Produkte im höheren Preissegment angesiedelt werden, handelt es sich immer noch um Grundnahrungsmittel. Sie müssten in grösseren Detailhandelsketten und in grösseren Mengen verkauft werden können. In erster Linie müssten also Marketing- und Einkaufsverantwortliche von Detailhandelsketten bereit sein, teurere Produkte als die regionalen oder internationale Produkte zu listen, obwohl diese bei den Konsument/innen weder bekannt sind, noch den regionalen Geschmacksvorstellungen entsprechen. Die für die Aufnahme in die Verkaufssortimente geforderten Listungsgebühren sind bei den wichtigen Detailhandelsketten in den grösseren EU-Ländern um ein Mehrfaches

höher als in der Schweiz. Vor diesem Hintergrund erscheint auch das günstigste Szenario (vgl. Kap. 8, Szenario 3) noch als reichlich optimistisch.

E. Der Vergleich mit Österreich

Da zur Abschätzung der möglichen Auswirkungen eines AFHA Schweiz-EU immer wieder die – angeblich positive – Entwicklung des Ernährungssektors in Österreich hervorgehoben wird, wurde den Autoren der Studie auch eine Analyse der dortigen Erfahrungen in Auftrag gegeben.

Die Erkenntnisse sind wertvoll bedürfen jedoch der Relativierung, wenn sie auf die Situation in der Schweiz nach einem allfälligen AHFA projiziert werden, weil angesichts unterschiedlicher Rahmenbedingungen die Vergleichbarkeit nur beschränkt gegeben ist:

- Vorweg ist festzuhalten, dass der Beitritt Österreichs zur EU zur Folge hatte, dass 30% der Lebensmittelbetriebe verschwunden sind und die Beschäftigtenzahl um 20% sank. Dies ist ein Durchschnittswert. Einige Sektoren haben vom Beitritt sogar profitiert (z.B. Getränkeindustrie), weshalb davon auszugehen ist, dass andere Sektoren überproportional gelitten haben.
- Tatsache ist, dass es heute im TK-Kartoffelbereich (vgl. unten betreffend den Chips Hersteller Kelly GmbH) und in der Gemüseverarbeitung in Österreich kaum mehr profitable Betriebe gibt.
- Das in der Studie zitierte Beispiel der Firma Kelly GmbH, die sich als Produzent von Kartoffel-Chips u.a. in Slowenien und Bosnien erfolgreich behaupten konnte, ist wohl eher die Ausnahme, die die Regel bestätigt. Die Firma profitierte von der besonderen Situation, die sich für in Österreich ergab, als sich die Märkte der ostmitteleuropäischen Staaten öffneten.

Dies führt zu einigen wesentlichen Unterschieden, die bei einem Vergleich der Situation heute in der Schweiz und damals in Österreich zu berücksichtigen sind:

- Österreich ist im Jahr 1995 als Vollmitglied der EU beigetreten. Es musste zwar seine Märkte schlagartig öffnen, kam aber auch in den Genuss aller Vorteile: Die EU hat den Eintritt Österreichs mit erheblichen Einmalzahlungen zugunsten der Landwirtschaft und der nachgelagerten Stufen abgedeckt.
- Als Vollmitglied kann der österreichische Ernährungssektor (Landwirtschaft und Verarbeitungsindustrie) heute von den Agrarsubventionen, zusätzlich aber auch von Förderungsmitteln zu Gunsten des ländlichen Raums profitieren. Es ist allgemein be-

kannt, dass die EU beträchtliche Investitionshilfen für Verarbeitungsindustrien leistet. (Wir erwarten vom BLW, dass diese für Aussenstehende nur schwer durchschaubaren Mechanismen durchleuchtet und deren Auswirkungen auf die Wettbewerbsstellung transparent gemacht werden).

- Schlussendlich ist Österreich dank der Osterweiterung der EU in einer privilegierten Lage. Angesichts der historisch bedingten Affinität und der geographischen Nähe zu den Nachbarstaaten Ungarn, Slowenien, aber auch Kroatien und Serbien eröffneten sich der österreichischen Wirtschaft, insbesondere auch der Nahrungsmittelindustrie, nach dem Fall des eisernen Vorhangs noch weitgehend ungesättigte Märkte, die aus einer "pole position" erschlossen werden konnten. Diese Chance wird sich der Schweiz beim Inkrafttreten eines AFHA nicht bieten.

F. Beurteilung der Konsequenzen

Aus all diesen Erwägungen kommen die in den untersuchten Bereichen tätigen Firmen zu einer pessimistischen Einschätzung der Konsequenzen eines allfälligen AFHA. Unter den in der Studie aufgezeigten Szenarien (vgl. Kap. 9) dürfte das Szenario 1 ("ungünstig") wohl am wahrscheinlichsten sein. Wohlgemerkt bezieht sich diese Beurteilung nur auf die Gemüse- und Kartoffelverarbeitung und nicht auf die übrigen Bereiche der Convenience-Produkte.

Die Beurteilung ist umso kritischer, je stärker die Unternehmen überwiegend oder ausschliesslich auf die Herstellung dieser Produkte ausgerichtet sind.

Die Aussagen der direkt betroffenen Firmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ohne eine vollständige Eliminierung sämtlicher Standortnachteile kann bei stark preissensiblen Grundnahrungsmitteln die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Mitbewerbern aus der EU, insbesondere der neuen osteuropäischen EU-Mitglieder, nicht erreicht werden. Eine derartige Kostenangleichung an das EU-Niveau steht nicht in Aussicht.
- Nischenprodukte sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, weder im Gemüse- noch im Kartoffelbereich zu orten. Die mit solchen Produkten erzielbaren Umsätze reichen bei weitem nicht aus, um die Marktanteilsverluste bei den Basisprodukten auszugleichen.
- Die Auslastung der Kapazitäten wird deshalb zurückgehen, die Economies of scale verschlechtern sich.

Es ist deshalb mit folgenden Konsequenzen zu rechnen:

- Die Zahl der heute in der Schweiz tätigen Produktionsbetriebe wird sowohl im Gemüse- wie im Kartoffelsektor stark abnehmen. Einige der Betriebe werden die Verarbeitung ganz einstellen.
- Keine Unternehmung wird bereit und in der Lage sein, 2 bis 3-stellige Millionenbeträge in einen risikoreichen und nicht profitablen Markt zu investieren.
- Die Beschäftigtenzahl wird in den untersuchten Branchen tendenzielle stärker sinken als in Österreich (./ 30%). Es ist mit dem Verlust einer grossen Zahl von Arbeitsplätzen zu rechnen.
- Der Kartoffel- und Gemüseanbau wird proportional zur Reduktion der Industriekapazitäten abnehmen und wohl um mehr als die Hälfte zurückgehen.

G. Lösungsansätze, bzw. Forderungen an die Politik

Vorweg ist zu prüfen, ob ein sektorielles AFHA mit der EU abgeschlossen werden kann, bei dem gewisse Sektoren, wie die Gemüse- und Kartoffelverarbeitung, ausgenommen werden können.

Falls dies nicht möglich ist, müssen Begleitmassnahmen und Übergangsregelungen ins Auge gefasst werden:

- ✓ Betrieben, die sich den Herausforderungen eines offenen EU-Marktes stellen, sind die gleichen oder vergleichbare Voraussetzungen bezüglich Investitionshilfen zu gewähren, wie sie die Konkurrenzbetriebe in der EU erhalten.
- ✓ Es sind angemessene Übergangsfristen vorzusehen, um die Restwerte auf den getätigten Investitionen (Gebäude, Maschinen etc.) möglichst abschreiben zu können.
- ✓ Falls die Übergangsfristen nicht ausreichen, sind Abgeltungen für getätigte und noch nicht amortisierte Investitionen vorzusehen.
- ✓ Die durch den vollständigen Zollabbau eintretenden Verluste auf den Betriebsvorräten sind durch Abwertungsentschädigungen auszugleichen.
- ✓ Falls aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen (Landesversorgung, Erhaltung des Anbaus) Verarbeitungsbetriebe in Bereichen, in denen bei einer vollständigen Marktöffnung nicht konkurrenzfähig produziert werden kann, weiterhin als unverzichtbar angesehen werden, sind Leistungsaufträge vorzusehen.