



economisesuisse

Wie weiter in der Agrarpolitik?

von Dr. Rudolf Walser, Mitglied der Geschäftsleitung von economisesuisse

Die agrarpolitische Weiterentwicklung unter dem Titel „Agrarpolitik 2011“ steht einmal mehr unter internem und externem Reformdruck. Einerseits verlangt die Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin einen effizienteren Mitteleinsatz in der Agrarpolitik. Andererseits kann die schweizerische Landwirtschaft dem Druck von Seiten der bevorstehenden Doha-Runde der WTO nicht ausweichen. Bei aller Anerkennung für die bisherigen Reformen in Richtung einer mehr marktorientierten Produktion durch die Abschaffung der Milchkontingentierung, die Öffnung des Käsemarktes usw. bleibt ein erheblicher Handlungsbedarf. Dieser äussert sich nicht zuletzt im unvermindert hohen „Producer Support Estimate“ (PSE) der OECD von 74 % im Jahr 2003, womit die Schweiz an der Spitze aller Industrieländer steht. Der PSE-Wert gibt an, um wie viele Prozente die Bruttoerlöse einschliesslich der Subventionen über dem zu Weltmarktpreisen bewerteten Produktionswert liegen. Anstelle der periodischen agrarpolitischen Gesetzesrevisionen braucht die Schweiz eine zukunftsweisende Langfriststrategie, um nicht immer wieder von der Entwicklung eingeholt zu werden bzw. vor unbeeinflussbaren externen Sachzwängen zu stehen. Was sind deren wichtigste Elemente?

WTO und EU als Referenzpunkte

Grundsätzlich muss die Marktentwicklung in Europa und weltweit für die Preise der schweizerischen Agrarrohstoffe massgebend sein. Das gilt vor allem für Produkte mit „Commodity“-Charakter wie Zucker, Getreide, Milchpulver usw., bei denen sich immer mehr das Prinzip des einheitlichen Preises für gleiche Produkte durchsetzen wird. Der Konsument wird letztlich nur bereit sein, einen Mehrpreis zu bezahlen, wenn damit auch mehr Leistungen verbunden sind (Label, AOC, regionale Produkte). Eine Anpassung der Preise an das EU-Niveau ist aus volkswirtschaftlicher Sicht unumgänglich, weil nur so eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft entstehen kann. Beim gegebenen Grenzschutz über Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion sprechen zu wollen, ist eine Selbsttäuschung. Der relative Abstand zwischen der Schweiz und der EU, gemessen an der Entwicklung der Produzentenpreise des Standardwarenkorbes, ist zwischen 1998 und 2003 nur leicht zurückgegangen. Mit anderen Worten erhalten die EU-Landwirte im Durchschnitt lediglich 54 % des Erlöses der Schweizer Produzenten.

Die Schweiz kommt um eine erhebliche Senkung ihrer Schutzzölle und anderer Grenzschutzmassnahmen nicht herum. Mittelfristig ist dieses Instrumentarium auf das Niveau des EU-Agrargrenzschatzes zurückzuführen, um im Verkehr mit der EU Freihandel zu realisieren. Das hat nichts mit einseitigen Vorleistungen zu tun, sondern liegt letztlich im Interesse der ganzen Volkswirtschaft. Die Umsetzung einer solchen Strategie ist mit Rücksicht auf einen sozialverträglichen Strukturwandel zu etappieren. Im Übrigen gilt: Je offener der Marktzugang, desto mehr Freiheitsgrade bei der Ausgestaltung der Direktzahlungen.

Was die in der WTO besonders verpönten Exportsubventionen anbetrifft, insbesondere diejenigen im Rahmen des „Schoggigesetzes“, so könnten diese sofort abgebaut werden, wenn parallel dazu auch die schweizerischen Rohstoffpreise zurückgingen. Solange dies jedoch nicht der Fall ist, muss die Nahrungsmittelindustrie Möglichkeiten wie den aktiven und passiven Veredelungsverkehr haben, um im Interesse des Produktionsstandortes Schweiz dieses Rohstoffpreishandicap überwinden zu können.

Mehr Markt und offener Strukturwandel

Die Milchwirtschaft ist für die Schweiz die vergleichsweise konkurrenzfähigste Produktion. Es ist deshalb richtig, dass die Milch- und Käseproduktion im Verhältnis zur EU ab 2007 liberalisiert wird. Dem dadurch induzierten Strukturwandel kann die Milchwirtschaft allerdings nur Stand halten, wenn die Milchbetriebe auch über die Fläche wachsen können. Dies erfordert eine grössere Mobilität dieses Produktionsfaktors, was heute wegen der starken Bindung der Direktzahlungen an die Fläche allerdings erschwert wird. Ein Betriebsbeitrag in pauschaler Form ohne Flächen- oder Produktionsbindung böte wohl einige allokatiospolitische Vorteile. Der Strukturwandel wird zudem behindert, wenn Kürzungen von Direktzahlungen als eine scharfe Degression für grössere Betriebe ausgestaltet werden. Hinzu kommt, dass die Flächenbindung bekanntlich eine preistreibende Wirkung auf Boden- und Pachtpreise ausübt, was den Strukturwandel zusätzlich bremst. Grösseneffekte können deshalb nicht genutzt und Überkapazitäten nicht abgebaut werden.

Im internationalen Vergleich ist die schweizerische Landwirtschaft eher zu klein strukturiert. Sie hat pro Flächeneinheit einen hohen Bestand an Arbeitskräften und Kapital, was zu einer hohen Kostenintensität führt. Liesse man dem Strukturwandel in Richtung grösserer Betriebe und damit auch mehr Extensivierung freien Lauf, entfielen die Direktzahlungen auf eine kleinere Anzahl von Betrieben, die auch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen günstiger erbringen könnten. Dies würde sich nicht nur positiv auf das Einkommen der Bauern auswirken, sondern käme auch dem Bundeshaushalt zugute. Angesichts dieser strukturzementierenden Elemente kann der von der WTO geforderte Abbau von wettbewerbsverzerrenden Marktstützungsmassnahmen nicht einfach in Direktzahlungen umfunktioniert werden. Ebenso können die im Finanzplan 2008 für die Landwirtschaft eingesetzten Zahlungsmittel für die Periode 2008-11 nicht einfach linear fortgeschrieben werden.

Eine weitere Marktöffnung muss auch auf die übrigen Produktionszweige wie Fleisch, Getreide, Zucker usw. ausgedehnt werden. Vor allem der Zuckermarkt ist bisher von der agrarpolitischen Neuorientierung weitgehend verschont geblieben, weshalb der Abstand zu den Weltmarktpreisen auch unvermindert hoch ist. Damit würden selbstverständlich auch die der Landwirtschaft nachgelagerten Bereiche (Verarbeitungsindustrie, Gross- und Detailhandel) einem stärkeren Wettbewerbsdruck mit positiven Wirkungen auf Kosten und Preise ausgesetzt.

Gemeinwirtschaftliche Leistungen

Der Begriff der „gemeinwirtschaftlichen Leistungen“ wird im Konzept der Multifunktionalität relativ weit gefasst. Weil die Nachfrage nach solchen Leistungen bekanntlich nicht leicht festzustellen ist (Trittbrettfahrertum bzw. keine Offenlegung der Zahlungsbereitschaft durch die

Konsumenten), lassen sie sich im politischen Prozess relativ leicht durchsetzen. Eine solche Politik führt letztlich jedoch zu einer Absenkung des Wohlstandsniveaus, weil der Nutzenzuwachs der Individuen durch den kollektiven Konsum von immer mehr gemeinwirtschaftlichen Leistungen kleiner ist als die Schmälerung des Konsumnutzens durch die Finanzierung über Steuern.

Es braucht deshalb für die Direktzahlungen ein klareres Zielsystem mit einer transparenten und wirkungsorientierten Anreizstruktur. Je mehr die Landwirtschaft dabei öffentliche Güter im streng ökonomischen Sinn zur Verfügung stellt (Nichtrivalität im Konsum, keine Ausschlussbarkeit), desto besser lässt sich die staatliche Finanzierung ordnungspolitisch begründen. Dabei ist es unbestritten, dass die Landwirtschaft für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen fair zu entschädigen ist. Dass in der Schweiz eine besondere Sensibilität für eine tiergerechte Haltung und umweltschonende Bewirtschaftung besteht, ist erfreulich. Der Mehrwert von solchen Ökoprodukten ist allerdings über den Markt abzugelten und nicht über immer neue staatliche Subventionen.

Kosten- und Regulierungsumfeld

Neben der unausweichlichen Anpassung der Preis- und Kostenrelationen an das europäische Umfeld muss auch bei den übrigen Regulierungen (Lebensmittelrecht, Veredelungsverkehr, sanitärische Massnahmen usw.) von kostenspielligen schweizerischen Sonderlösungen Abstand genommen werden. Es braucht deshalb einen beherzten Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen. Leider wartet man immer noch vergebens auf ein Inventar von solchen Regulierungen und den damit verbundenen Kosten für die Landwirtschaft. Die kaum durchschaubaren Wechselwirkungen zwischen Raumplanungs-, Boden-, Pacht- und Erbrecht sind so auszutarieren, dass eine gedeihliche Entwicklung der Landwirtschaft möglich ist, ohne dabei immer neues Spezialrecht für die Landwirtschaft zu schaffen. In Bezug auf den Abbau der Preis- und Kosteninsel Schweiz zieht die Wirtschaft am gleichen Strick wie die Landwirtschaft.

Fazit:

Die skizzierte Strategie mag auf den ersten Blick radikal erscheinen. Sie ist es aber viel weniger, wenn man eine klare marktorientierte Perspektive als Chance anerkennt. Denn dazu gibt es keine tragfähige Alternative. Nur unter diesen Bedingungen schafft sich die Schweiz den nötigen Freiraum, damit sie den Zielen des Landschaftsschutzes, der Versorgungssicherheit und der Besiedlung auch in Zukunft mehr Gewicht zumessen kann als grosse Agrarexportländer. Dabei ist die Schweiz in erster Linie auf eine produzierende und nicht bloss umweltpflegenden Landwirtschaft angewiesen.

20. Januar 2005