

Agrarökonomische Herausforderungen der Zukunft

Autor(en): **Rieder, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(1998)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966322>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Agrarökonomische Herausforderungen der Zukunft

Peter Rieder

1. Einleitung

Die Landwirtschaft trägt in allen Industrieländern nur noch einen kleinen Teil zur nationalen Wertschöpfung bei. Ihre gesellschaftliche Bedeutung ist jedoch viel grösser. Diese Bedeutung ist im Rahmen der Uruguayrunde unter dem Begriff Multifunktionalität der Landwirtschaft festgehalten worden. Im Rahmen nationaler Politiken soll dieses Konzept umgesetzt werden.

Gleichzeitig jedoch vollzieht sich auf den internationalen Märkten eine Liberalisierung. Es ist daher wichtig zu verstehen, wie diese Liberalisierung des internationalen Agrarhandels sich auf die öffentlich anerkannten Zielsetzungen für die Landwirtschaft in der Schweiz auswirken. Wir behandeln diese Fragen in drei Teilen: 1) Liberalisierung der Agrarmärkte; 2) Betroffenheit der Landwirtschaft bei einer nächsten WTO-Runde und einem EU-Beitritt und 3) Massnahmen bzw. politische Reaktionen.

2. Liberalisierung der Agrarmärkte

Liberalisierung bedeutet, dass im internationalen Verkehr mit Gütern und Produktionsfaktoren gegenseitige nationale Handelshemmnisse abgebaut werden. Uns interessieren hier insbesondere folgende Bereiche und Akteure:

- **Private Fusionen** von international tätigen Firmen, namentlich auch von Firmen, die landwirtschaftliche Produkte und Produktionsfaktoren herstellen, damit handeln und sie weltweit verkaufen (Saatgut; Dünger; Pestizide; Maschinen; Anlagen, etc.).
- **Internationale Vereinbarungen von Regierungen** wie Rohprodukteabkommen und die GATT- bzw. der WTO-Verhandlungs-

runden. Insbesondere haben die Verhandlungen der Uruguayrunde des GATT wesentliche Ergebnisse bezüglich Abbau des Agrarprotektionismus, der Sicherstellung des Marktzutritts und des Abbaus der Exportsubventionen gebracht. Diese Liberalisierungserfolge bringen grundsätzlich den einzelnen Volkswirtschaften langfristig wesentliche Wohlfahrtsgewinne¹. Innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften gibt es jedoch stets Gewinner und Verlierer. Zu den Verlierern gehören erwartungsgemäss die bis anhin geschützten Sektoren wie etwa die Landwirtschaft. Daher haben die Regierungen ihren Landwirten Kompensationszahlungen versprochen. Diese erfolgen in den Industrienationen zunehmend durch produktionsunabhängige Direktzahlungen (Green Box) oder durch Zahlungen, die an produktionsbeschränkende Auflagen gebunden sind (Blue Box).

Für unsere Fragestellung ist ferner wichtig, dass sich die Länder verpflichtet haben, nur noch Tarife und keine Quoten im Aussenhandelsschutz anzuwenden. Sogenannte nichttarifäre Handelsbeschränkungen, aber auch Mengenregulierungen, sind daher grundsätzlich nicht mehr zulässig, auch nicht in bilateralen Abkommen etwa zwischen der Schweiz und der EU. In der Realität gibt es aber noch eine grosse Zahl nichttarifärer Regelungen, die den internationalen Handel beschränken.

3. Zu erwartende nationale Agrarpolitiken grosser Länder und Ländergruppen

In diese Gruppe gehören die USA und die EU, aber auch China und Russland. Ihre nationalen Agrarpolitiken haben einen entscheidenden Einfluss auf den internationalen Agrarmarkt.

- **USA:** Landwirtschaftsgesetz (FAIR Act) 1996: Dieses sieht einen Abbau der produktgebundenen Zahlungen (Deficiency Payments), vor. Es findet ein Übergang zu betriebsbezogenen Direktzahlungen statt. Zudem werden die Flächenbegrenzungen (das Soil Bank Program) aufgehoben. Dies ist eine strategische Vorbereitung auf eine nächste WTO/GATT-Runde bzw. auf eine erneute

¹ KIM ANDERSON and RICHARD BLUCKHURST, 1992, *The Greening of World Trade Issues*, London

Auseinandersetzung mit der EU wegen deren Agrarprotektionismus.

- **EU:** Der MacSharry Plan von 1992 wird weiter entwickelt, und neu steht die Agenda 2000 inkl. Osterweiterung der EU zur Diskussion. Mit dem MacSharry-Plan sind Teilerfolge erzielt worden. Eine Weiterentwicklung wird aber nötig, weil
 - a) die Akzeptanz der Agrarpolitik bei der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wegen agrarbedingten Umweltschutz- und anderen Problemen abzunehmen scheint (siehe BSE-Skandale 1996/97),
 - b) die USA ihre Marktanteile auf den Weltagrarmärkten vergrößern wollen,
 - c) eine politische bedingte Osterweiterung der EU bevorsteht, und
 - d) ein weiterer technisch/biologischer Fortschritt bei stagnierender Nachfrage zu erwarten ist.

Von den Optionen für eine Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik soll hier jene von Kirschke et al² erwähnt werden. Diese Autoren untersuchen zwei Optionen, nämlich eine Voll-Liberalisierung und Teil-Liberalisierung der EU-Agrarmärkte. Die Produktionsauswirkungen sind mit einem international ausgerichteten Gleichgewichtsmodell (GTAP) berechnet worden.

Diese Ergebnisse zeigen, wie Liberalisierungen bei der EU-Agrarpolitik dazu führen, dass die Weltmarktpreise steigen. Besonders zeigt sich auch, dass die Preisanstiege bei Fleisch und Milch wesentlich höher ausfallen als bei den Getreidearten. Dies weist darauf hin, dass bei den tierischen Produkten die EU der dominante Anbieter ist, während es bei den Getreideprodukten die USA sind. Preissenkungen in den grossen Ländern sind also der Weg, wie die Differenzen zwischen Weltmarkt- und EU-Agrarpreisen reduziert werden können. Die erwähnten Autoren weisen für die Fortsetzung der EU-Agrarpolitik denn auch auf folgende Notwendigkeiten hin:

- Preise innerhalb der EU müssen weiter gesenkt werden
- Vereinfachungen bei den Direktzahlungen seien nötig: Arbeitsprämien und/oder Flächenprämien seien anzuwenden, und

² DIETER KIRSCHKE, MARTIN ODENING, KONRAD HAGEDORN und HARALD VON WITZKE, 1997, Optionen für die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik, Kiel

- evt. Renationalisierungen der Einkommens-, Umwelt- und vor allem der Strukturpolitik, nicht jedoch der Preis- bzw. Marktpolitik³

Tabelle 1: Erwartete Veränderungen der Weltmarktpreise

	Ist-Situation (DM/t)	Teil-Liberalisierung (Änderung in %)	Volle Liberalisierung (Änderung in %)
Weizen	240,0	3,9	4,4
Futtergetreide	175,0	2,1	2,8
Raps	390,0	9,9	10,0
Sonnenblumen	400,0	9,0	10,0
Rindfleisch	3 200,0	5,2	21,6
Milch	300,0	8,0	33,2

Quelle: Kirschke et al.(1997), abgeändert.

Die USA und die EU sind zwar die wichtigsten Spieler auf den Agrarmärkten. Daneben sind jedoch einige wichtige weitere Länder in die Betrachtungen einzubeziehen, insbesondere China und Russland.

- **China:** Mittelfristige Importschätzungen von China sind wegen der chinesischen Agrarpolitik von unsicheren Erwartungen geprägt. Ergebnisse von IFPRI- und FAO- Studien zeigen, dass gelegentliche Ernteaufschläge von China die Weltmarktpreise stark in die Höhe treiben könnten. Im Normalfall jedoch dürften nach diesen Studien die chinesischen Importe keinen allzu grossen Einfluss auf die Weltmarktpreise haben.
- **Russland:** Hier stehen Aspekte seiner wirtschaftlichen Erholung im Vordergrund. Unbestritten ist das grosse Produktionspotential, so dass Russland mittel- bis langfristig ein Agrarexporteur werden könnte.
- **Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern:** Relativ gross sind die geschätzten Importe von Afrika und des Nahen Ostens.

³ Vgl. HERMANN SCHLAGHECK in diesem Band

Deren Bedarf ist bezogen auf den Weltmarkt mehr ein Kaufkraftproblem als ein Mengenproblem. Die geschätzten Importe werden die Weltmarktpreise nicht über längere Zeit stark beeinflussen.

- **Erwartete Entwicklungen der Weltmarktpreise für Agrarprodukte:** Modellschätzungen zeigen, dass die Trends eine eher steigende Tendenz aufweisen, aber von bescheidenen Ausmass sind.

4. Die Rolle der WTO in der zukünftigen Agrarhandelspolitik

Die Weiterentwicklung sowohl der EU- wie auch der schweizerischen Agrarpolitik hängt wesentlich von der Rolle der WTO⁴ ab. Einerseits betrifft dies die Umsetzung der Beschlüsse der Uruguayrunde des GATT im Jahre 1994 und andererseits die zu erwartenden Entscheidungen der im Jahre 1999 beginnenden nächsten Agrarhandelsrunde der WTO. Die Beschlüsse der abgeschlossenen Uruguayrunde verlangen grundsätzlich, dass der internationale Agrarhandel keine bilateralen Mengenbeschränkungen aufweisen darf. Ebenso dürften keine nicht-tarifären Handelshemmnisse den Markt beeinträchtigen. Diesbezüglich liegen bereits mehrere Streitfälle beim WTO-Schiedsgericht. Beim „Hormonstreit“⁵ erliess die EU ein Importverbot für Fleisch, bei dem bei der Mast der Tiere bestimmte Hormone angewendet wurden. Beim „Bananenstreit“⁶ begünstigte die EU Bananenimporte aus AKP-Staaten, die durch die Lomé-Verträge an die EU gebunden sind. In beiden Fällen hat das WTO-Schiedsgericht entschieden, dass die EU mit diesen Massnahmen die GATT-Verträge verletze, und sie ihre Praxis ändern müsse. Diese Entscheide sind auch für die Schweiz relevant, weil sie mit der EU bilaterale Mengenabkommen besitzt bzw. solche in bilateralen Abkommen anstrebt. Wenn also die WTO beginnt, ihre multilateral vereinbarten Grundsätze strikter durchzusetzen, relativiert

⁴ WTO World Trade Organisation. Seit 1994 Nachfolgeorganisation des GATT.

⁵ NZZ 8.3. und 14.3.1997. Ferner ist anzunehmen, dass der Beschluss des eidg. Parlaments, nur Fleisch einführen zu lassen, zu dessen Produktion keine antimikrobiellen Leistungsförderer (AML) verwendet wurden, auch im Widerspruch zu GATT-Vereinbarungen steht.

⁶ SBV Der Monat in Wirtschaft und Finanz. Der ewige Streit um die Banane. Dezember 1997.

sie damit nach und nach bilaterale Abkommen, welche folglich an Bedeutung verlieren.

Von besonderer Bedeutung für die schweizerische Landwirtschaft und Agrarpolitik dürften die in einer nächsten WTO-Handelsrunde angestrebten Problemlösungen sein. Aus heutiger Sicht werden dann im Agrarbereich und bezüglich Entwicklungsländer folgende Ziele angestrebt:⁷

- Weiterer Zollabbau bei den Agrarprodukten
- Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen einzelner Länder
- Abbau von Exportsubventionen
- Einheitliche umweltbezogene- und phytosanitarische Standards
- Präzisierungen bezüglich der Verbote mengenmässiger bilateraler Vereinbarungen
- Differenzierungen bei den Präferenzen für Entwicklungsländer

Werden substantielle Erfolge in diesen Punkten erzielt, dürften sich die agrarpolitischen Rahmenbedingungen für die Schweiz stark verändern. Dies aus zwei Gründen: Einerseits werden die erzielten bilateralen Verhandlungsergebnisse zwischen der Schweiz und der EU wie beispielsweise beim Hartkäseexport neu in Frage gestellt. Andererseits dürften die neue WTO-Handelsrunde graduelle internationale Angleichungen bringen, die bestehende Differenzen zwischen der Schweiz und der EU reduzieren bzw. abbauen. Führen die WTO-Beschlüsse zu einem weitgehenden Abbau des EU- und des schweizerischen Agrarprotektionismus, dann dürfte die Schweiz als WTO-Mitglied nach und nach in eine ähnliche Situation gelangen wie wenn sie Mitglied der EU wäre. Also würde eine internationale Öffnung der schweizerischen Agrarmärkte über WTO-Recht herbeigeführt. Folglich sind die Annahmen über den Ausgang der nächsten WTO-Handelsrunde auch für einen möglichen EU-Beitritt der Schweiz äusserst wichtig.

⁷ AART DE ZEEUW, International agricultural trade negotiations under GATT/WTO: Experiences, future challenges and possible outcomes. European Review of Agricultural Economics. Vol. 24/3-4, S. 470-479.

5. Agrarmarktbezogene Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz

In diesem Abschnitt werden jene Aspekte beschrieben, die bei einem EU-Beitritt über Märkte auf die schweizerische Landwirtschaft wirken. Dazu müssen vorerst einige Annahmen gemacht werden, dann wird auf die unterschiedlichen komparativen Kostennachteile hingewiesen, und schliesslich wird auf die zu erwartenden zukünftigen Preisunterschiede eingetreten.

Annahmen über politische Rahmenbedingungen

Zur Analyse der Auswirkungen eines Beitritts zur EU auf die schweizerische Agrarpolitik müssen Annahmen zur Entwicklung des EU-Agrarmarktes gemacht werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es naheliegend, die Vorschläge der EU-Kommission in der AGENDA 2000 hierfür zu Grunde zu legen. Diese Annahmen entsprechen in etwa auch den Annahmen zur Teilliberalisierung der EU-Agrarmärkte in Tabelle 2. Demnach werden also die schon heute viel tieferen EU-Agrarpreise noch weiter sinken, gleichzeitig aber dürften die Weltmarktpreise leicht ansteigen.

Kostennachteile der schweizerischen Agrarproduktion nach Produktkategorien

Wettbewerbsvor- oder -nachteile eines Landes gegenüber einem anderen können durch die Kostenstrukturen der entsprechenden Unternehmen ausgedrückt werden. Da diese je nach Produkt im Vergleich Schweiz-EU sehr unterschiedlich sein können, sind sie für die Analyse der Auswirkungen von entscheidender Bedeutung. In der Ökonomie wird hierfür der Begriff der komparativen Kostenvor- bzw. -nachteile benutzt. Es wird also nach den relativen Differenzen bei den Kosten eines Produktes gefragt. Für unsere Fragestellung unterteilen wir der Einfachheit halber die Produkte in zwei Kategorien, nämlich solche mit starken und solche mit geringen Kostennachteilen gegenüber der EU. Diese Kostennachteile können ihrerseits zwei Arten von Ursachen haben, nämlich strukturelle, wie beispielsweise Betriebsgrösse, teurer Boden, veraltete Gebäude und politisch bedingte teure Produktionsfaktoren (z. B. Preiszuschläge auf importierten Futtermitteln), oder aber Kostennachteile, die durch die natürlichen Verhält-

nissen gegeben sind, wie beispielsweise Niederschlagsverhältnisse, natürliche Qualität der Böden, längere Winter, steiles Gelände etc. Für die Analyse der Auswertungen ist nun von entscheidender Bedeutung, dass diese im Vergleich EU-Schweiz je nach Produkten sehr unterschiedlich ausfallen können. Tabelle 2 enthält eine entsprechende Einteilung. Die Angaben in Tabelle 2 besagen, dass im schweizerischen Mittelland die natürlichen Nachteile als relativ gering eingeschätzt werden. Sie sind wesentlich grösser im Berggebiet, insbesondere wegen der langen Winter und der Topographie. Hingegen ordnen wir bei wichtigen Produkten den strukturellen Nachteilen gegenüber der Landwirtschaft der EU eine grosse Bedeutung zu. Es ist zudem anzunehmen, dass bei der Milch die strukturellen Nachteile geringer als bei den Ackerkulturen sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im EU-Raum Nordeuropas die Betriebe mit Ackerkulturen wesentlich grösser sind und damit ihre moderne Mechanisierung weit besser auslasten können als in der Schweiz, wo die meisten Ackerkulturen kleinflächig in gemischten Betrieben angebaut werden.

Tabelle 2: Kostennachteile nach Produkten in der schweizerischen im Vergleich zur EU-Landwirtschaft

Nachteile	Natürliche Nachteile	Strukturelle Nachteile
Relativ kleine Kostennachteile	Milch im Talgebiet, Mast, Obst, Getreide,	Schweinehaltung, Rindviehmast, Zucht- und Nutzvieh
Relativ grosse Kostennachteile	Zucker, Milch und Zucht- und Nutzvieh im Berggebiet	Milch, Obst, Getreide Zucker, Raps Handel und Verarbeitung

Auch bei Obst und Gemüse sind die natürlichen Verhältnisse in der Schweiz ähnlich wie jene des übrigen Europas nördlich der Alpen. Wenn also der Agrarschutz der Schweiz - als gedankliches Experiment - nicht bestehen würde, würde in jedem Land das angebaut, wofür es die geringsten Kostennachteile aufweisen würde. Dann würden die ausgesprochenen strukturellen Nachteile dazu führen, dass in die Schweiz gegenüber heute mehr Graswirtschaft und bedeutend weniger Ackerbau betrieben würde. Das Grasland würde extensiv genutzt. Billige, importierte Futtermittel würden die flächenunabhängige Mast begünstigen.

Auswirkungen der freieren Arbeitsmärkte

Ein EU-Beitritt der Schweiz hätte zur Folge, dass die Niederlassungs- und Arbeitswahlfreiheit der EU-Bürger nach und nach eingeführt würde. Das heutige Saisonierstatut müsste wegfallen. Damit würden ausländische Arbeitskräfte erstens ganzjährige Anstellungsverträge abschliessen können, und sie hätten die freie Wahl der Branche. Abgesehen von der jeweiligen allgemeinen Beschäftigungslage dürfte eine solche Änderung der geltenden Arbeitsmarktregelung für ausländische Arbeitskräfte tendenziell zu höheren Löhnen für landwirtschaftliche Fremdarbeitskräfte führen. Landwirtschaftliche Unternehmer wären stärker als bisher auf den allgemeinen Arbeitsmarkt angewiesen. In einer so stark saisonal geprägten Nachfrage nach landwirtschaftlichen Fremdarbeitskräften dürften die Landwirtschaftsbetriebe häufig kurzfristige Anstellungen vornehmen, wie dies auf EU-Landwirtschaftsbetrieben bereits heute mit Arbeitskräften aus den östlichen Nachbarländern erfolgt.

Auswirkungen auf die Kosten von Betriebsmitteln, Maschinen, Gebäuden und Boden

Neben Arbeitskräften werden beim landwirtschaftlichen Produktionsprozess Realkapital (Gebäude, Maschinen, Dünger, etc.) und Boden eingesetzt. An und für sich lassen sich für alle Betriebsmittel, für Maschinen und auch für das Bauen aus den entsprechenden Statistiken Preisunterschiede entnehmen. Bei Vergleichen ist aber aus zwei Gründen Vorsicht geboten: Die einheitliche Qualität der Güter ist nicht immer gegeben bzw. nicht überprüfbar. Zweitens spielen gerade bei den Baukosten, aber auch bei Traktoren jeweilige konjunkturelle Situation der gesamten Wirtschaft eine Rolle. Lange Zeit war das Bauen in der Schweiz teuer, weil die Baubranche ausgelastet war. Dies hat sich mit der anhaltenden Rezession entschärft. Andererseits sind die Zinsen für Kredite in der Schweiz immer etwas tiefer als in den umliegenden Ländern. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Preise für Realkapital in der EU in der Grössenordnung von 10 bis 30 % unter jenen in der Schweiz liegen. Im einzelnen bestehen aber je nach Produktionsmittel grosse Differenzen. Futtermittel sind in der Schweiz bis heute sehr viel teurer als in der EU, weil die Schweiz auf Importen noch relativ hohe Preiszuschläge erhebt. Allerdings werden diese bereits jetzt GATT/WTO-konform abgebaut. Dünger und Pestizide sind demgegenüber preislich nur gering belastet und daher relativ billig. Andererseits sind im Vergleich zum nördlichen Ausland Maschinen in der Schweiz wesentlich teurer. Teilweise sind höhere Kosten auch durch strengere staatliche Vorschriften bedingt, so etwa bei

Tierschutznormen und Gewässervorschriften. Wir gehen davon aus, dass ein EU-Beitritt insgesamt zu spürbaren Kostensenkungen bei der landwirtschaftlichen Produktion führen wird, auch ohne dass ökologische Normen verwässert werden.

Die Preise für landwirtschaftlichen Boden und Pachtland sind zur Zeit in der Schweiz wesentlich höher als in den EU-Ländern.⁸ Für unsere Fragestellung können wir jedoch den Bodenmarkt ausser Betracht lassen, da die hohen Bodenpreise in der Schweiz ausschliesslich durch ausserlandwirtschaftliche Bestimmungsgründe erklärbar sind. Sie liegen überall um ein Vielfaches über dem Ertragswert bzw. der Bodenrente aus landwirtschaftlicher Nutzung. Andererseits ist die Höhe der Pachtzinse durch das schweizerische Agrarpreisniveau erklärbar. Zudem führen an die Fläche gebundene Milchkontingente und Flächenbeiträge zu hohen Pachtzinsen.⁹ Somit würden sich Pachtzinse bei einem EU-Beitritt entsprechend anpassen und tendenziell sinken. Jedoch ist die Kleinheit vieler Betriebe zu berücksichtigen, deren flächenmässige Vergrösserungen zu einer besseren Auslastung von Maschinen und Gebäuden führt. Dieser zusätzliche Grenznutzen bei Betriebsvergrösserungen wird sich noch über lange Zeit in hohen Pachtzinsen niederschlagen.

Auswirkungen auf Produktpreise und Exportchancen

Ein EU-Beitritt der Schweiz würde die Landwirtschaft der Schweiz in die EU-Agrarmarktordnungen integrieren. An die Stelle des bisherigen Aussenschutzes tritt der EU-Aussenschutz gegenüber Drittländern. Gleichzeitig müsste sich die Schweiz an der finanziellen Solidarität des EAGFL¹⁰ beteiligen. Über diesen Fonds werden die gemeinsamen Agrarausgaben aller einzelner Länder aus den Mehrwertsteuer-Beiträgen der Mitgliedsstaaten in die EU-Kasse finanziert.

Der Anpassungsbedarf der schweizerischen Agrarpreise bei einem EU-Beitritt muss nach drei unterschiedlichen Aspekten analysiert werden. Erstens muss ein Vergleich der heutigen Unterschiede nach Produkten festgehalten werden. Zweitens müssen die Preise welche aufgrund der eingeleiteten neuen schweizerischen Agrarpolitik entstehen, geschätzt

⁸ HANS POPP, EMIL KÄLIN und ROGER SCHWARZENBACH, Bodenmarkt in der Landwirtschaftszone, Nationales Forschungsprogramm Nutzung des Bodens in der Schweiz, Band 36, Liebefeld-Bern 1989.

⁹ PETER RIEDER, Ökonomische Eigenschaften des Bodenmarktes aus der Zeitschrift Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, Bd. 2/1986, S. 9-20.

¹⁰ EAGFL Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

werden. Drittens muss eine Schätzung der EU-Preise nach AGENDA 2000 für die nächsten zehn Jahre vorgenommen werden. Daraus lässt sich erst ein zukünftiger Anpassungsbedarf bei einem allfälligen Beitritt herleiten. Anschliessend können die Märkte zudem nach ihren regionalen Nachfragepotentialen unterschieden werden.

Tabelle 3 enthält die relevanten prozentualen Preisdifferenzen für die oben skizzierten erforderlichen Schritte. In Kolonne 2 sind die aktuellen Preisunterschiede in Prozenten für die wichtigsten Produkte aufgeführt. Kolonne 3 enthält die durch die neue schweizerische Agrarpolitik vorgesehenen relativen Preissenkungen in den nächsten zehn Jahren. Kolonne 4 enthält die nach AGENDA 2000 geschätzten relativen Preissenkungen. Kolonne 5 enthält die sich daraus ergebenden geschätzten Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU.

Die aktuellen Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU sind zur Zeit recht gross. Zwar hat die Schweiz ihre Preise vor 1995 bereits gesenkt (und mit Direktzahlungen kompensiert), das Gleiche ist auf tieferem Niveau aber auch in der EU auch erfolgt.

Die Angaben in Kolonne 3 entsprechen sinngemäss den Angaben, wie sie der Schweizerische Bundesrat in seiner Botschaft¹¹ dem Parlament 1996 unterbreitet hat. Die politische Auseinandersetzung im Parlament ging vor allem um die im Vorschlag noch enthaltenen produktgebundenen Preisstützungen bei Milchprodukte-Exporten. Bei der vom Parlament beschlossenen weiteren Kürzung dieser produktgebundenen Exportbeiträge werden die Milchpreise mittelfristig um weitere 20 bis 30 % fallen.

¹¹ Schweiz. Bundesrat, Botschaft zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes, Bern 1996.

Tabelle 3: *Relevante Preisunterschiede auf Produzentenstufe*

Produkte	EU-Preise in % der CH-Preise 1995	Geschätzte Preissenkungen nach AP 2002	Geschätzte Preissenkungen nach AGENDA 2000 der EU (%)	Geschätzte EU-Preise in % der CH-Preise zwischen AP2002 und AGENDA 2000
Brotgetreide	46	25	20	48
Futtergetreide	70	30	20	76
Zuckerrüben	60	30	n.v.	-
Schweinefleisch	56	25	n.v.	-
Rindfleisch	66	25	30	63
Milch	49	24	10	59

Quellen: Europäische Kommission (vgl. Anm. 3)
Schweiz. Bundesrat, Botschaft zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes, Bern 1996

Kolonne 4 enthält die geschätzten relativen Senkungen der EU-Agrarpreise. Wie ersichtlich sind aus weiter oben erwähnten Gründen (nächste WTO-Runde; Osterweiterung, etc.) massive Preisreduktionen zu erwarten. Die Verrechnung dieser Preissenkungen mit jenen der schweizerischen Agrarpolitik sind in Kolonne 5 enthalten. Aus diesen Angaben ergibt sich die notwendige schweizerische Anpassung bei einem vollen Beitritt zu EU. Wie ersichtlich liegen die geschätzten relativen Unterschiede auch dann bei 20 bis 50 Prozent. Unsere Kalkulationen in Tabelle 3 zeigen jedoch, dass die Preisdifferenzen zumindest nicht grösser, sondern insgesamt eher kleiner werden. Bei der Milch wird der Abstand eindeutig kleiner. Das hängt damit zusammen, dass hier das bisherige schweizerische Preisniveau auf einem besonders hohen Niveau lag. Von grosser Bedeutung ist nun ein Vergleich dieser relativen Preisunterschiede nach Produkten mit den weiter oben aufgeführten natürlichen und strukturellen Kostennachteilen.

Die in Tabelle 3 dargestellten relativen Preisdifferenzen hätten bei einem EU-Beitritt innerhalb der Schweiz besonders für die vielen intensiven Milchwirtschaftsbetriebe eine hohe Relevanz; denn diese

sind im Vergleich zu den Betrieben in den EU-Staaten relativ klein, haben daher sowohl eine relativ hohe Arbeitsproduktivität als auch eine hohe Flächenintensität. Zusätzlich weisen sie in gewissen Regionen sehr hohe Tierdichten auf, die ökologisch nicht erwünscht sind. Infolge dieser Eigenarten wirken sich Preissenkungen wirtschaftlich auf diese strukturschwachen Betriebe, insbesondere auf die kleinflächigen, sehr einschneidend aus. Hier besteht ein dringender Handlungsbedarf, auf den wir weiter unten wieder zurückkommen werden.

Hohe schweizerische Produzentenpreise und hohe Handels- und Verarbeitungsmargen führen logischerweise auch zu wesentlich höheren Konsumentenpreisen. Diese Differenzen führen dazu, dass zur Zeit die schweizerischen Konsumenten schätzungsweise 15 bis 20 % der Nahrungsmittel im benachbarten Ausland einkaufen.¹² Eine Preisanpassung bei einem Beitritt hätte also auch zur Folge, dass die Unterschiede bei den Konsumentenpreisen zumindest kleiner würden, was zu einer Mehrnachfrage an Nahrungsmitteln innerhalb der Schweiz führen würde.

6. Mögliche Reaktionen der Agrarpolitik auf einen EU-Beitritt

Ein Beitritt der Schweiz zur EU würde zweifelsohne politische Reaktionen zu Gunsten des Agrarsektors mit seinen in der Bundesverfassung verankerten Garantien auslösen. Die finanziellen Ausmasse von Auswirkungen wurden mittels Szenarien berechnet. Solche ermöglichen Vergleiche zwischen der laufenden Revision des Landwirtschaftsgesetzes (AP2002 mit einer Halbierung der Preisdifferenz zur EU), den GATT-Vereinbarungen und einem allfälligen EU-Beitritt¹³. Die drei Szenarien gehen von unterschiedlichen Annahmen bezüglich Produktpreisen und Strukturanpassungen (Betriebsaufgaben) aus. Unter den Annahmen eines gleichbleibenden Einkommens für die verbleibenden Landwirte und einer jährlichen Abnahmerate der Betriebe um nur 2 %, wie in den achtziger Jahren, ergeben sich unter den unterschiedlichen Preisannahmen folgende Beträge als erforderliche Direkt-

¹² RENE FREY und JÖRG LEDERMANN, 1990, Wie europafähig ist der schweizerische Detailhandel? COOP-Symposium, Basel

¹³ PETER RIEDER, ALBERT RÖSTI und ROBERT JÖRIN, Auswirkungen der Agrarpolitik 2002 auf die Schweizer Landwirtschaft, Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich, Bericht Januar 1997.

zahlungen: Beim GATT-Szenario rund 2,7 Mrd., bei einer Halbierung der Preisdifferenz zu EU (Szenario AP 2002) rund 3.3 Mrd. und beim EU-Beitrittsszenario rund 5.1 Mrd. Fr. Bezogen auf das EU-Szenario stellt sich die bereits oben aufgeworfene Frage, wieweit mit Direktzahlungen Strukturen erhalten werden sollen oder wie stark der Strukturwandel allenfalls gefördert werden müsste.

Strukturwandel hat im politischen Kontext unserer Betrachtungen vier Determinanten. Diese sollen nun unter der Annahme eines EU-Beitritts beschrieben werden.

Die wichtigste Determinante des landwirtschaftlichen Strukturwandels war und ist immer die übrige Wirtschaft bzw. die allgemeine Wirtschaftslage. Der jeweilige regionale Arbeitsmarkt bestimmt durch seine Sogwirkung das Ausmass der jeweiligen Abwanderung. Führt ein EU-Beitritt zu einem erhöhten Wirtschaftswachstum, oder ist die Wirtschaftslage generell befriedigend, stellt die Abwanderung für die betroffenen Landwirte kein Problem dar, auch wenn die Lage der Betriebe relativ schlecht ist. Eine durch Wirtschaftswachstum beschleunigte vorübergehende Abwanderung ermöglicht den verbleibenden Landwirten, ihre Betriebe flächenmässig zu vergrössern und dadurch wie oben erwähnt die durchschnittlichen Totalkosten zu senken. Als zweite Determinante weisen wir auf die Produktpreise bzw. Inputpreise hin, die nicht (mehr) durch staatliche Autoritäten festgelegt werden, sondern wie beschrieben im Rahmen von Aussenhandelsregelungen der freien Preisbildung ausgesetzt sind. Diesbezüglich würde also die nationale Regierung Kompetenzen der EU-Behörde abgeben. Dem Staat verbleiben somit die zwei Komponenten Direktzahlungen und Strukturmassnahmen, um dem bedrängten Agrarsektor Anpassungsprobleme lindern zu helfen. Die EU und die Schweiz kennen bereits heute die beiden Instrumente Strukturhilfen und Direktzahlungen, ebenso spezielle Zahlungen für besondere ökologische Anbauformen. Auch wenn diese heute in der Schweiz und der EU zum Teil noch unterschiedlich gestaltet sind, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sie beide weiterbestehen bleiben. Folglich können wir aus schweizerischer Sicht die möglichen Verhältnisse zwischen Direktzahlungen und Struktur Anpassungen bzw. Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bei einem EU-Beitritt diskutieren.

7. Konfliktive Beziehungen zwischen Direktzahlungen und Strukturanpassungen bei einem EU-Beitritt der Schweiz

Ein Beitritt der Schweiz zur EU bringt sowohl für die schweizerische Landwirtschaft als auch für die Verarbeitungs-, Handels- und Detailistenbetriebe ein neues wettbewerbspolitisches Umfeld. Der bisherige nationale Aussenhandelsschutz fällt weg, und alle Unternehmen der EU können auf schweizerischen Märkten auftreten. Daher stellt sich die Frage, wie sich der Anpassungsprozess hin zu einer vollständigen Integration der Agrarmärkte der erweiterten EU bewerkstelligen lässt, so dass einerseits der Wettbewerb auf allen beteiligten Handelsstufen funktioniert und andererseits keine grossen sozialen Härten auftreten.

Anpassung der Agrarpolitik an jene der EU heisst, dass die Landwirtschaftsbetriebe in den EU-Markt „entlassen“ werden. Daher gelten für sie auch die Produzentenpreise des gemeinsamen Marktes. Der Übergang von der Ist- zur EU-Situation kann nun politisch mit schnelleren oder mit langsameren Preissenkungen erfolgen. Der entscheidende Aspekt dabei ist nicht, dass die Einkommen der Landwirte sinken könnten, denn dafür gibt es die Kompensation durch Direktzahlungen, was Österreich beim Beitritt in die EU bereits praktizierte). Von viel grösserer Bedeutung ist, dass die schweizerische Landwirtschaft als Rohstofflieferant bei einer langsamen Preissenkung und Strukturanpassung bisherige Marktanteile im Inland verlieren wird, weil bei offenen Grenzen ausländische Anbieter (viel) konkurrenzfähiger sein werden. Diese Aussagen legen den Schluss nahe, bei den Agrarpreissenkungen ein rasches Tempo einzuschlagen bzw. mit dem Abbau der bestehenden Preisdifferenzen frühzeitig zu beginnen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist zu verhindern, dass in Folge eines verspäteten und daher überstürzten Anpassungsschocks ein sonst potentiell wettbewerbsfähiger Sektor seine inländischen Marktpartner verliert. Diese Aussage erhält besonderes Gewicht, wenn wir uns erinnern, dass die natürlichen komparativen Nachteile in der Schweiz bei strategisch wichtigen Produkten relativ gering sind, während die strukturellen komparativen Nachteile relativ gross sind.

Es gibt auch Gründe für ein defensiveres Vorgehen, weil ein rascher Strukturwandel an die Grenzen der Sozialverträglichkeit stossen kann. Die bisherigen Gangarten in der Schweizer Agrarpolitik waren immer defensiv, indem das Einkommensproblem quasi zuerst gelöst wurde und erst dann zaghafte Liberalisierungsschritte unternommen wurden,

zum Beispiel bei den Zugeständnissen anlässlich der Uruguayrunde des GATT 1994. Mit produkt- und faktorgebundenen Direktzahlungen wurden jene Preissenkungen fast vollständig kompensiert. Damit werden aus Sicht der ökonomischen Effizienz den Landwirten falsche Signale gegeben. Als Folge unterbleiben notwendige Anpassungsschritte bzw. diese werden auf später verschoben. Daher ist aus dem Gesagten zu folgern, dass bei einer EU-Anpassung mindestens eine mittlere Geschwindigkeit der Preissenkungen einzuschlagen ist, damit der Sektor seinen Absatzmarkt nicht verliert. Zweitens dürfen Direktzahlungen nur so hoch sein, dass sie nicht strukturerhaltend wirken bzw. sie müssen strukturneutral sein. Daher ist die Forderung zu wiederholen, dass frühzeitig mit Strukturanpassungen zu beginnen ist, um zu verhindern, dass bei einem Beitritt unlösbare Probleme zwischen Marktanpassung und Einkommensforderungen auftreten werden.

Die Frage, wieviel Direktzahlungen und wieviel Strukturhilfe ist nicht nur eine Frage, ob die Finanzierbarkeit durch die Bundeskasse möglich ist. Vielmehr zeigten wir, dass das Ausmass von bzw. das Verhältnis zwischen Direktzahlungen und Strukturhilfen eine ganz entscheidende Steuerungsgrösse ist, um zu verhindern, dass a) der Agrarsektor seine traditionellen Märkte verliert und b) dass der Agrarsektor nicht in eine Strukturzementierung gerät und dabei seine Wettbewerbsfähigkeit im dynamischen Umfeld verliert. Daher werden die eigentlichen Strukturanpassungshilfen zu einem äusserst wichtigen Instrument, wenn es darum geht, den unternehmerisch ausgerichteten Landwirten strukturelle Anpassungsschritte finanziell zu erleichtern.

8. Neue Leitbilder?

In der folgenden Tabelle sind vier mögliche Leitbilder aufgeführt, nach denen sich eine Politik für die Landwirtschaft der Schweiz in Anbetracht stärkerer Liberalisierungen mittel- bis langfristig ausrichten kann:

Tabelle 4: Vier Leitbilder und Strategien mit Problembereichen

	I Traditionelle Haupt- und Nebenerwerbs- landwirtschaft	II Ökologische Haupt- und Nebenerwerbs- landwirtschaft	III Professionelle Haupterwerbs- Landwirtschaft	IV Ökologische Haupterwerbs- landwirtschaft
Ziel	Erhaltung möglichst <i>aller Betriebe</i>	Erhaltung möglichst <i>aller Betriebe</i> bei gleichzeitiger <i>Extensivierung und Ökologisierung</i>	Unterstützung einer wirtschaftlich <i>orientierten Landwirtschaft</i>	Unterstützung einer wirtschaftlich orientierten Landwirtschaft bei gleichzeitiger <i>Ökologisierung</i>
Strategie	Fortführung der bisherigen Politik	Neue Politik mit bleibenden <i>Zielkonflikten</i> zwischen Struktur-erhaltung und Umweltpolitik	Strukturwandel <i>fördern</i>	Strukturwandel <i>fördern</i> und ökologischen Umbau <i>unterstützen</i>
Problembereiche	Mangelnde Professionalität; geringe Wettbewerbsfähigkeit und Umweltqualität; gefährdetes Landschaftsbild; hohe Kosten	Mangelnde Professionalität; geringe Wettbewerbsfähigkeit; hohe Kosten der Einkommens- und Ökologisierungspolitik	Soziale Härtefälle; Keine Nutzung von Grenzstandorten; geringe Umweltqualität; gefährdetes Landschaftsbild	Soziale Härtefälle; hohe Kosten der Ökologisierungspolitik

Quelle: Abgeändert nach Baur et al. ¹⁴

Die Angaben in dieser Tabelle erfordern von den Politikern eine sehr ernsthafte Entscheidung, nämlich ob sie den einfachen Weg über

- a) (Option I) eine zunehmende Nebenerwerbslandwirtschaft wählen, der diese von den Preisen für Agrarprodukte quasi loslöst und die so die Landwirtschaft zunehmend von der öffentlichen Agrarpolitik unabhängiger wird, oder aber
- b) (Option II) eine zunehmende Nebenerwerbslandwirtschaft wählen, die ergänzend zur Option I massive ökologisch begründete Beiträge von der öffentlichen Agrarpolitik erhält, oder

¹⁴ PRISKA BAUR, MARCO PEZZATTI, PETER RIEDER, Zukunftsperspektiven der Südtiroler Landwirtschaft, (im Druck) Zürich, 1998

- c) (Option III) ob man die bäuerliche Politik auf eine rein professionelle Landwirtschaft mit gut ausgebildeten, unternehmerisch gesinnten Bauern ausrichten will, oder
- d) (Option IV) ob man zusätzlich zur Option 3 mit massiven Zahlungen die professionelle Landwirtschaft zu ökologisieren versucht.

Option I erfordert zwar im Zeitablauf immer weniger öffentliche Mittel. Sie führt aber zu einer Entprofessionalisierung, zu veralteten Strukturen mangels neuer Investitionen, und damit stellt dieses Leitbild einen Anfang vom Ende, also des Verschwindens der hauptberuflichen Landwirtschaft dar. Dieser Weg erfüllt keine der oben erwähnten Forderungen, weder die Kriterien der Multifunktionalität noch jene der Nachhaltigkeit. Die Option II kann die Forderungen der WTO nicht erfüllen. Sie führt kurzfristig wegen hoher öffentlicher Beiträge zu ökologischen Produktionsverfahren; mittelfristig jedoch bricht sie wegen zu geringer Wirtschaftlichkeit zusammen. Option III nimmt zu wenig Rücksicht auf die externen Effekte jeglicher landwirtschaftlichen Produktion. Daher wird sie den damit verbundenen öffentlichen Gefährdungen durch negative externe Effekte nicht gerecht. Folglich braucht es eine agrarbezogene staatliche Umweltpolitik, die lenkend eingreift. Diese Forderung ist in Option IV integriert, indem einerseits die Wirtschaftlichkeit gegeben ist, und andererseits wird die Ökologie über spezifische Lenkungsmassnahmen sichergestellt. Daher hat nur Option IV eine langfristige Erfolgchance. Nur diese Option entspricht einer nachhaltigen (wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen) Landwirtschaft.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Peter Rieder
Institut für Agrarwirtschaft
ETH-Zentrum
8092 Zürich

e-mail: rieder@iaw.agrl.ethz.ch