

Der Reformstau in der schweizerischen Agrarpolitik und seine internationalen Auswirkungen

Erst gegen das Ende der 1980er-Jahre konnte sich die Schweizer Landwirtschaft langsam vom Joch der Planwirtschaft befreien, unter welches sie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geraten war. Zumeist waren es innenpolitische Gründe, oft auch im Gleichzug mit internationalen Abkommen in der Welthandelsorganisation (WTO) und der EU, welche zum Umdenken führten. Heute herrscht eine Art Reformstau: Zwangsmitgliedschaft der Produzenten bei Milchmengensteuerungen, Erhöhung von Preisstützungen und gar die Wiederaufnahme von Exportsubventionen zur Überschussverwertung stehen wieder zur Diskussion. Warum bremsen der Bundesrat und vor allem das Parlament die Agrarreform?



Trotz Grenzschutz und Subventionen stagnieren oder sinken die bäuerlichen Realeinkommen. Grund dafür und Folge davon ist eine Strukturhaltung ohne Wettbewerb mit dem Ausland.

Foto: Keystone

In diesem Beitrag geht es nicht um die Agrarpolitik, sondern um ihre negativen Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit und die Agrarproduktion, insbesondere in Entwicklungsländern. Wir verkennen dabei weder die schwierige Lage zahlreicher Landwirte noch die Tatsache, dass die Schweiz mit ihrer Landwirtschaftspolitik in guter Gesellschaft ist. In den allermeisten Fällen schöpft sie lediglich ihren politischen Spielraum aus, ohne internationales Recht zu verletzen. Doch die Ausgangslage der nächsten Bauerngeneration wird mit mehr Zwangsmassnahmen, Über-

schussverwertung, Selbstversorgung und Importverdrängung nicht verbessert – im Gegenteil.

Was geht hier vor?

Noch lange nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Schweizer Landwirte in einem selbstgebauten Teufelskreis von stets steigenden Preisen und Kosten bei dennoch sinkenden Einkommen gefangen. Es war das Schweizer Volk, das mit der klaren Ablehnung des Zuckerbeschlusses 1986 eine Abkehr von der Planwirtschaft erzwang; auch die sogenannten Kleinbauern-Initiativen 1989 und 1998 fanden keine Mehrheiten. Und der neue Verfassungsartikel (Art.104 BV) fand erst Akzeptanz, als die Direktzahlungen an bestimmte Leistungen gebunden wurden. Gleichzeitig stellten die internationalen Entwicklungen unsere Landwirte vor neue Herausforderungen. Am 1. Juli 1995 trat die Schweiz der WTO bei, und am 21. Juni 1999 wurde das bilaterale Agrarabkommen mit der EU unterzeichnet.

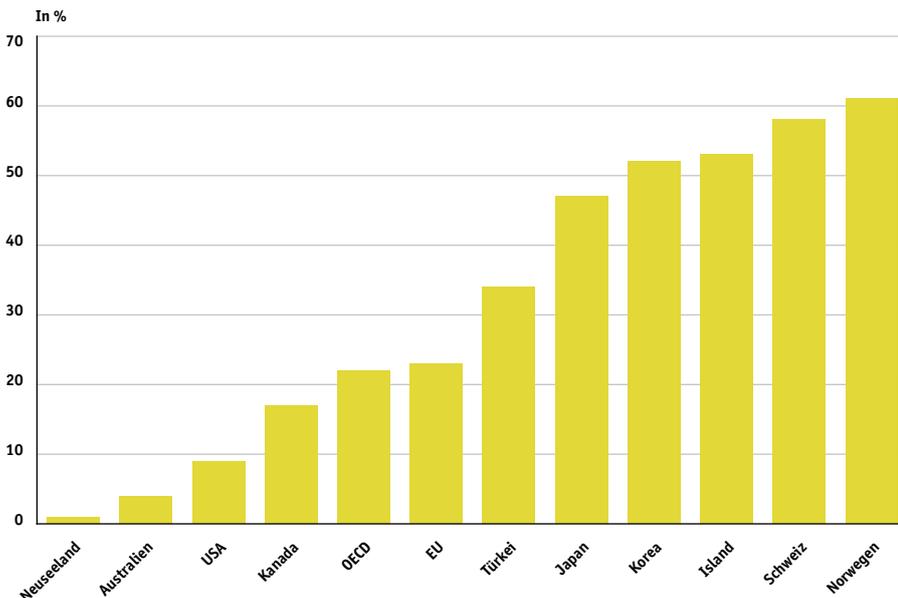
Inzwischen sind die WTO-Verhandlungen an einem toten Punkt angelangt. Damit sinkt



Christian Häberli
Ph.D., Senior Research Fellow, NCCR Trade Regulation, World Trade Institute (WTI), Bern
christian.haerberli@wti.org

Grafik 1

Schätzung des Anteils der Produktionshilfen am bäuerlichen Bruttoeinkommen, Durchschnitt 2007–2009



Quelle: OECD (CSE/PSE Database, 2010) / Die Volkswirtschaft

auch die Akzeptanz für weitere Liberalisierungsschritte mit der EU, selbst wenn sich die Wirtschaftskommission des Ständerrats gegen den im Nationalrat geforderten Abbruch der Verhandlungen ausgesprochen hat. Die Schweiz bleibt also auf absehbare Zeit das Land mit den höchsten Landwirtschaftszöllen der Welt und einem der höchsten Stützungs-niveaus (siehe Grafik 1).

In einer solchen Situation haben bäuerliche Vorstösse gute Chancen, das Rad zurückzudrehen. Zwar wehrten sich das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und der Bundesrat erfolgreich gegen die Wiedereinführung von Viehexportsubventionen. Das Parlament hat nach einigem Hin und Her eingesehen, dass damit die Produktion und das Fleisch nur noch teurer würden. Die Agrarökonomie sagt uns ja auch, dass es keine Überschüsse gibt – nur zu hohe Preise. Trotzdem verlangt die Mehrheit der Milchbauern Zwangsabgaben zur Überschussverwertung. Auch die Nahrungsmittelindustrie verfiert ihre im «Schoggigesetz» vorgesehenen Ausfuhrsubventionen als Kompensation für die Verwendung von einheimischen Rohstoffen. Gleichzeitig wird «Swiss Made» fallweise und bis zum Ursprung der Haselnüsse im Biskuit definiert!

Das Problem

Trotz Grenzschutz und Subventionen stagnieren oder sinken die bäuerlichen Realeinkommen. Grund dafür und Folge davon

ist eine Strukturhaltung ohne Wettbewerb mit dem Ausland: Nach fünf Jahrzehnten mit einem ziemlich konstanten und im Rahmen des Generationenwechsels politisch verkraftbaren Strukturwandel (sprich: Bauernsterben) von 2%–3% geben heute jährlich nur noch 1,5% der Betriebe auf; Konkurse gibt es praktisch keine mehr. Gleichzeitig sind die Landwirtschaftsschulen voll. In vielen Dörfern warten junge, dynamische Landwirte vergeblich darauf, dass der ältere Nachbar seinen Hof endlich aufgibt.

Seit der Frankenhausse wächst der Einkaufstourismus wieder – zu einem bedeutenden Teil für Nahrungsmittel. Im Jahr 2011 stiegen die daraus resultierenden Einnahmen am Schweizer Zoll von 30 auf knapp 40 Mio. Franken. Das Schweizer Volk fördert den Wettbewerb, indem es etwa in Lörrach bei Basel und in Étrembières bei Genf fast 5% des Inlandkonsums einkauft. Nur sind es nicht die Schweizer Bauern, sondern ihre deutschen und französischen Konkurrenten, die davon profitieren. Und die Supermärkte im angrenzenden Ausland werden vielfach von Schweizer Detailhändlern betrieben.

Das schmerzt den Wirtschaftsstandort Schweiz. Leider bleibt der Marktanteilsverlust für unsere Landwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie offenbar ohne Signalwirkung im Bundeshaus. Zwar melden sich Parteien und Umweltverbände zu den bundesrätlichen Vorschlägen für eine Neugestaltung der Direktzahlungen (Agrarpolitik 2014–2017). Doch der Einkaufstourismus und die Höhe der Agrarsubventionen sind in dieser Diskussion kein Thema, geschweige denn Grenzöffnungen und andere Liberalisierungsschritte etwa beim Bodenrecht oder in der Raumplanung, im Gegenteil. So fordert der Bauernverband in Ergänzung zu den neuen Versorgungssicherheitsbeiträgen noch mehr Grenzschutz, um damit die «Ernährungssouveränität» der Schweiz zu sichern: *«Parallel zum Versorgungssicherheitsbeitrag tragen die Einfuhrzölle für landwirtschaftliche Produkte wesentlich zur nachhaltigen, diversifizierten und qualitativ hochwertigen einheimischen Produktion bei. Dies passt perfekt ins Prinzip der Ernährungssouveränität.»*

Auch die Produktionslenkung geht weiter, aber sie verhindert keine Überschüsse: Im Jahr 2011 mussten 50 000 Tonnen Kartoffeln an die Schweine verfüttert oder in Biogasanlagen verwertet werden; fast 14 000 Tonnen Weizen wurden «deklassiert», d.h. sie durften nicht als Brotmehl verkauft werden. Und der Bundesrat hat einer Mengenregelung zugestimmt, bei der sämtliche Milchproduzenten zu Abgaben gezwungen werden, um den Butterberg abzutragen. Im Jahr 2011 wurden so 9430 Tonnen Butter ausgeführt.

Internationale Aspekte

Das sind schlechte Nachrichten für die effizienten Landwirte in der Schweiz, aber auch für die Bauern in anderen Ländern, welche solche Waren billiger liefern könnten. Bei den Butterausfuhren kommt hinzu, dass diese nur mit Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden können. Dazu ist die Schweiz aber nicht berechtigt – auch nicht auf sogenannt privatwirtschaftlicher Basis. In der Tat verbietet das geltende WTO-Recht Agrarexportsubventionen für Produkte, welche früher keine solchen Beiträge erhalten hatten. Anders als Käse, Obstkonzentrat und Lebewesen kam Schweizer Butter (ausser etwa in Schokolade oder Biskuits) nie in den Genuss solcher Ausfuhrbeiträge. Wusste der Bundesrat nicht, dass er mit dieser Entscheid WTO-Recht verletzt und erst noch dem Agrodumping Vorschub leistet?

Aus entwicklungspolitischer Sicht noch schwerwiegender ist die Tatsache, dass die Butter auch in Ländern wie der Türkei und Ägypten abgesetzt wird. Überschüssiges Rindvieh fliegt bis in den Balkan. Diese Subventionen sind WTO-rechtlich erlaubt, und zumindest beim Hauptabnehmer Italien landen die Tiere recht bald auf der Schlachtbank. Aber den einheimischen Produzenten macht das Schweizer Nutzvieh ebenso wenig Freude wie unsere Butter den türkischen und ägyptischen Milchbauern.

Exportsubventionen und Einkommensgarantien ohne gross einschränkende Auflagen sind nicht die einzigen Massnahmen mit international schädlichen Auswirkungen. Marktverzerrungen – besonders zulasten der weiter entfernt liegenden Entwicklungsländer – gibt es auch bei der Importsteuerung. Die meisten Früchte- und Gemüseeinfuhren werden so sorgfältig auf die Inlandnachfrage abgestimmt, dass die Konsumentin – ausser beim Preis – nichts davon merkt. Obschon Importverbote WTO-rechtlich nicht mehr zulässig sind, verlangt die Schweiz, wenn es sein muss, weiterhin einen Zollansatz von über 1000%, so etwa für Petersilie. Das BLW legt mehrmals pro Woche fest, wie viele Saisonfrüchte und -gemüse zum Niedrigzoll eingeführt werden dürfen. Entwicklungspolitisch bedeutsam ist ausserdem, dass dadurch keine Lieferungen aus Afrika die Einfuhren aus den Nachbarländern konkurrieren können.

Kaum Globalisierung und Liberalisierung bei der Schweizer Landwirtschaft

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass Globalisierung und Liberalisierung der Schweizer Landwirtschaft noch kaum begon-

nen haben. Der WTO-Beitritt erzwang zwar eine Zollreduktion von 15%; doch nur für Schweinefleisch und Kartoffeln musste der Marktzugang auf 5% des Inlandkonsums erhöht werden. Dabei konnten die Schweine erst noch mit den Hühnern mengenmässig zusammengelegt (aggregiert) werden, und das Kartoffelkontingent (für die genannten 5%) wird bei kleinen Inländernten massiv aufgestockt. Auch wenn das Agrarabkommen mit der EU und die Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern gewisse Freimengen oder Zollerleichterungen enthalten: Aus der EU kann zollfrei mengenmässig unbeschränkt fast nur Käse importiert werden. Die allen Entwicklungsländern eingeräumten Zollpräferenzen haben kaum zu Mehrimporten geführt. Den ärmsten Ländern wird seit 2009 für alle ihre Produkte ausnahmslose und mengenmässig unbeschränkte Zollfreiheit gewährt (solange damit keine Gefahr für die Inlandproduktion verbunden ist). Mehreinfuhren aus diesen Ländern gab es bisher aber kaum, weil sie die Einfuhrbedingungen – besonders für tierische Produkte – kaum erfüllen können und sogar die Abgaben zur Finanzierung der Schweizer Pflichtlager leisten müssen.

Seit der Nahrungsmittelkrise 2007/08 wird auf internationaler Ebene nach neuen Wegen im Kampf gegen den Welthunger gesucht. Hier hat die offizielle Schweiz ein Betätigungsfeld entdeckt. Unter dem Programmpunkt «Versorgungssicherheit» werden den Entwicklungsländern Vorschläge gemacht und Projekte angedient, in denen die Schweizer Agrarpolitik als multifunktional und nachhaltig angepriesen wird. Dabei wird gerne ausgeblendet, dass das Schweizer Modell nur dank den jährlich 3,5 Mrd. Franken Agrarsubventionen und einem äusserst soliden Grenzschutz nachhaltig ist.

Es grenzt deshalb schon fast an Ironie, dass die Schweiz an der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2011 einen «Pakt gegen den Protektionismus» unterschrieb: keine neuen Handelshemmnisse, keine neuen Exportrestriktionen und Verzicht auf nicht WTO-konforme Massnahmen, insbesondere auf Exportsubventionen. Ausserdem wollen die Unterzeichner – im Einklang mit einer kurz zuvor in Cannes verabschiedeten Resolution der G20 – Schritte unternehmen, um alle seit dem Ausbruch der Finanzkrise ergriffenen protektionistischen Massnahmen rückgängig zu machen. Fast 50 Länder – darunter die EU und die USA – unterschrieben diesen Pakt. Obwohl auch Schwellenländer wie Brasilien, Indien, China und Südafrika gegen Protektionismus sind, verweigerten sie die Unterschrift, dies aus zwei Gründen: Erstens pochten sie auf ihr Recht, den nach dem

Scheitern der Doha-Verhandlungsrunde verbleibenden Handlungsspielraum auszunützen; zweitens wiesen sie darauf hin, dass mit diesem Scheitern vor allem die Industrieländer ihr Recht auf eine der schlimmsten Formen von Protektionismus, nämlich die Agrarsubventionen, beibehalten.

Noch hat keine internationale Organisation den Begriff Protektionismus definiert und ihn von der legitimen Protektion gesellschaftlicher Ansprüche – etwa im Sozial- und Umweltbereich – abgegrenzt. Gewiss sind auch die anderen Unterzeichner dieses «Paktes» keine Sonntagsschüler; und mengenmässig fallen die Schweizer Massnahmen ohnehin nicht ins Gewicht. Dennoch stellt sich auch hier die Frage nach der Kohärenz zwischen der Schweizer Wirtschafts-, Aussen- und Entwicklungspolitik.

Wege aus der Sackgasse

Was wäre zu tun, um aus der Sackgasse zu kommen, in der sich die Schweizer Landwirtschaft heute befindet? In diesem Diskussionsbeitrag kann nur auf zwei Aspekte aus internationaler Sicht eingegangen werden.

Bisher haben Landwirte im Einklang mit Umwelt- und Landschaftsschützern stets darauf hingewiesen, dass die bäuerliche Einkommenssicherung nur mit Preisstützung und Grenzschutz möglich ist. Verschiedene Forschungsarbeiten an der ETH Zürich haben gezeigt, dass sogar bei einer völligen Aufhebung des Grenzschutzes und aller preisstützenden Massnahmen die landwirtschaftliche Nutzfläche gleich gross bleiben würde und insbesondere die ökologischen Leistungen weiterhin erbracht würden – notabene bei gleichbleibenden Direktzahlungen. Eine derart befreite Agrarproduktion könnte somit die verfassungsrechtlich festgelegten Ziele der Agrarpolitik gewährleisten, nämlich einer «sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Pflege der Kulturlandschaft und der dezentralen Besiedlung des Landes» (Art.104 BV). Ein solches «WTO-Plus-Szenario» hätte allerdings weitreichende Auswirkungen: Im Talgebiet könnten die bäuerlichen Einkommen – trotz einem zu erwartenden massiven Rückgang der Arbeitskräfte – nur mit zusätzlichen Anstrengungen auf der Preis- und auf der Kostenseite gehalten werden.

Auf jeden Fall gilt es Abschied zu nehmen von der Idee der möglichst grossen Selbstversorgung – mit oder ohne Agrarfreihandel mit der EU. Anstatt wieder mehr Futtermittel zu produzieren, bei denen die Schweiz keine Wettbewerbschance hat, kann der Weg in die Zukunft nur Spezialisierung heissen.

Denn auf der Tiefpreisseite kann der «M-Budget»-Anteil des Inlandkonsums bald nur noch mit Rohstoffen zu Weltmarktpreisen gesichert werden. Im obersten Segment hingegen wird die «preiselastische» Käuferschicht, welche ohne Rücksicht auf den Preis ausschliesslich Original-Parmaschinken und -käse verlangt, kaum für Schweizer Trockenfleisch und Sbrinz zu gewinnen sein. Dafür muss es der Landwirtschaft mit entsprechendem Einsatz und den adäquaten staatlichen Instrumenten gelingen, im grossen preislichen Mittelfeld ihren Anteil zu behalten und mit ihren Spitzenprodukten sowie viel «Swissness» auch im Ausland neue Käufer zu gewinnen. Besonders im Umfeld eines überbewerteten Schweizer Frankens ist dies die grösste Herausforderung. Unter dem Strich würde aber damit die Produktion mengenmässig aufrechterhalten; wertmässig könnte sie gar zulegen. Vielleicht zeigt der Schweizer Wein den Weg: obwohl an der Grenze fast nicht mehr geschützt, ist er bereits wettbewerbsfähig.

Fazit

Die Agrarpolitik ist zu einer internen Angelegenheit verkommen. Der Streit um Gelder und Gegenleistungen beschränkt sich auf Experten und Nutzniesser. Die Politik befasst sich lieber mit anderen Themen. Dabei bräuchte die produzierende Landwirtschaft besonders jetzt neue Perspektiven. Ohne weitreichende Visionen sind selbstverordnete Grenzöffnungen und die Abkehr von Preisstützungen schwierig zu realisieren. Vieles könnte weniger reguliert und garantiert werden, um den unternehmerischen und risikofreudigeren Landwirten, Lebensmittelproduzenten und Händlern mehr Platz für Eigenverantwortung und Wettbewerb einzuräumen.

Kasten 1

Bibliografie

- Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017).
- Bundesamt für Landwirtschaft. Agrarbericht 2011.
- Das Gespenst des Protektionismus geht um (NZZ 17. Dezember 2011, p.27).
- Einkaufstourismus erhöht die Zolleinnahmen (NZZ 8. Februar 2012, p.11).
- Verteilungskämpfe um die Milch (NZZ 22. Dezember 2011, p.11).
- Es gärt in Mostindien (NZZ Folio 1/2012, p.32).
- A «Beyond WTO» Scenario for Swiss Agriculture: Consequences for Income Generation and the Provision of Public Goods (Ch. Häberli and R. Huber, Yearbook of Socioeconomics in Agriculture 2010, pp.361–400).
- Dietler, C., Flury, C., Demhardt, I., Giuliani, G. (2010). Fakten und Einschätzungen zum Agrar-Freihandelsabkommen mit der EU (FHAL). Fazit aus 14 Faktenblättern. Pluswert gmbh, Flury&Giuliani GmbH.
- Schweiz. Bauernverband. Ausblick 2014–2017 und die Ernährungssouveränität. Stellungnahme vom 8. Juli 2011.