CREMA

Center for Research in Economics, Management and the Arts

Reform der schweizerischen Agrarpolitik: nötig, aber schwierig umzusetzen

René L. Frey

Dieser Beitrag basiert auf zwei Aufsätzen,
die in der *Neuen Zürcher Zeitung* erschienen sind:
«Reform der Agrarpolitik gegen die Frankenstärke» (7. Mai 2015, S. 21)
«Warum die Bauernlobby so mächtig ist» (16. Juni 2015, S. 27).

CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2015-01

Reform der schweizerischen Agrarpolitik: nötig, aber schwierig umzusetzen

René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie Universität Basel
CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel und Zürich

Eine grundlegende Liberalisierung der Landwirtschaftspolitik könnte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft stärken und zugleich manchen durch die Frankenstärke bedrohten Branchen helfen. Doch: Liberalisierungsschritte haben es in der Schweiz in der Agrarpolitik besonders schwer. Ein Geflecht von politisch-administrativen Entscheidungsmechanismen überlagert die Marktsteuerung und schafft eine asymmetrische Interessendurchsetzung zugunsten der Bauern und zulasten der Konsumenten und Steuerzahler.

Die am 15. Januar 2015 erfolgte Freigabe des Euro-Wechselkurses hat bisher (August 2015) noch zu wenig sichtbaren Schäden für die schweizerische Volkswirtschaft geführt. Dies dürfte sich ändern, sobald grössere Standortverlagerungen die Arbeitslosigkeit erhöhen. Die Hoffnung, dass sich die Situation an der Wechselkursfront von selbst beruhigt, ist bestenfalls für den Dollar, nicht aber für den für die Schweiz wichtigeren Euro angebracht. Man muss daher im Inland ansetzen.

Ideen hierfür liegen zu Hauf auf dem Tisch. Sie betreffen zum einen die Mikroebene der Unternehmenspolitik, zum anderen die Meso- und Makroebene der Wirtschaftspolitik. Kürzerfristig geht es um Massnahmen zur *Kostensenkung*, mittel- und längerfristig um solche zur *Effizienzsteigerung*. Für beides braucht es richtige Anreize. Dafür ist vor allem der Staat verantwortlich. Auch diesbezüglich fehlt es nicht an Vorschlägen. Im Vordergrund steht die stärker innovationsorientierte Steuerung der Volkswirtschaft, namentlich der Abbau von bürokratischen Hemmnissen sowie Deregulierungen und Steuerreformen.

Auffallend ist, dass auf den Reformlisten derjenige Bereich, bei dem am stärksten wider den Geist der Marktwirtschaft gesündigt wird, fehlt oder bloss in einem Nebensatz genannt wird: die Landwirtschaft.

Wie dem im März 2015 erschienenen *Bericht der OECD zur schweizerischen Agrarpolitik* zu entnehmen ist, trägt die Landwirtschaft heute in der Schweiz *weniger als ein Prozent zum BIP* bei. Auch bezüglich Beschäftigung bewegt sie sich im unteren Prozentbereich. Wie keine andere Branche stützt und fördert der Bund den Agrarsektor mit einer Fülle von Massnahmen.

Wer trägt die Kosten, wer die sonstigen Nachteile?

- Die *Steuerzahler und Konsumenten* werden Jahr für Jahr mit über sechs Milliarden Franken belastet.
- Die *Nahrungsmittelindustrie* werden in ihren Exportchancen gehemmt, weil inländische Rohstoffe zu teuer sind.
- Für das *Gastgewerbe* und den *Tourismus* sind Nahrungsmittel ein grosser Kostenblock.
- Der *Detailhandel* leidet unter dem Kaufkraftabfluss ins grenznahe Ausland.
- Der Agrarprotektionismus erweist sich immer wieder als Bremsklotz, wenn es darum geht, mit Drittstaaten *Freihandelsabkommen* zugunsten der schweizerischen Exportindustrie abzuschliessen.

Statt zu jammern sollten diese weitgehend hausgemachten Probleme unter dem Druck der aktuellen Frankenstärke angepackt werden. Doch keine Partei wagt, gegen die politisch mächtigen Interessenorganisationen des Agrarbereichs anzutreten und der protektionistischen Landwirtschaftspolitik den Garaus zu machen.

Erfreulich ist immerhin, dass seit den 1990er-Jahren mehrere Reformen die gesamtwirtschaftlichen Lasten deutlich gesenkt haben. Dies wird auch im Agrarbericht 2015 der OECD lobend hervorgehoben. Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise liegen nicht mehr 70 Prozent, sondern bloss noch rund 50 Prozent über dem Weltmarktniveau. Zusammen mit Norwegen, Südkorea und Japan verharrt die Schweiz gleichwohl in der unrühmlichen Spitzengruppe der Agrarprotektionisten.

Reformansätze

Die prekäre Situation, in welche die schweizerische Volkswirtschaft durch die Aufhebung der Euro-Untergrenze geraten ist, macht weitere Reformen der Agrarpolitik nötig. Dabei muss zwischen privaten und öffentlichen Gütern unterschieden werden. Nahrungsmittel sind *rein private Güter;* sie sind verkäuflich und werden individuell konsumiert. Es ist nicht einzusehen, warum der Staat hier in das marktwirtschaftliche Spiel von Nachfrage (Bedürfnisse der Bevölkerung) und Angebot (Produktionsbedingungen) eingreifen soll. Die von den Interessenorganisationen ins Feld geführte «Versorgungssicherheit» ist bloss ein *vorgeschobenes Argument*. Der gut klingende Begriff vertuscht, dass es primär darum geht, den Bauern Einkommen zu garantieren. Warum werden nicht auch allen anderen wettbewerbsschwachen, schrumpfenden oder technologisch veralteten Branchen analog unterstützt?

Anders als die privaten Güter (Nahrungsmittel) zu behandeln sind die *öffentlichen Güter* wie namentlich der Umwelt-, Landschafts-, Natur- und Tierschutz. Die Bauern können diese Dienste nicht oder nur teilweise (z.B. Bioprodukte) auf Märkten verkaufen. Wenn die Bevölkerung öffentliche Güter haben will, müssen diese via Staat bestellt und aus Steuermitteln bezahlt werden. Für die in Artikel 104 der Bundesverfassung genannte «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» braucht es an Auflagen geknüpfte Direktzahlungen. Und für die «dezentrale Besiedlung des Landes» ist der Finanzausgleich das geeignetere Instrument. *Schutz- und Ausgleichsziele* als Nebenprodukte der Herstellung von Milch, Fleisch, Getreide usw. zu behandeln, ist ineffizient und belastet die Volkswirtschaft über Gebühr. Die öffentlichen Güter müssen zu Hauptanliegen der Agrarpolitik werden. Die Landschafts-, Umwelt- und Naturschutzziele lassen sich gezielter durch Ausschreibungen verwirklichen. Bauern, aber auch Nichtbauern (z.B. Gärtnereien, Naturschutzorganisationen), sollten Offerten einreichen können. Die besten Angebote kämen zum Zuge – gleich wie dies im Rahmen des öffentlichen Submissionswesens beim Bau von Strassen, Schulhäusern und sonstigen Infrastrukturanlagen, Gang und Gäbe ist.

Die Bauern könnten dann immer noch Nahrungsmittel herstellen – jedoch unter Marktbedingungen. Subventionen der klassischen Art sowie Agrarzölle und sonstige Schutzmassnahmen an der Grenze wären überflüssig. Der Einkaufstourismus ginge zurück, weil das Preisgefälle zwischen In- und Ausland sinkt. Für die Nahrungsmittelindustrie, den Tourismus und das Gastgewerbe würde sich die Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Die Landwirtschaft wäre dann nicht mehr ein Klumpfuss für die Volkswirtschaft.

Und die Bauern? Wären sie die Opfer der skizzierten Liberalisierung der Agrarpolitik? Diejenigen Landwirte, die bereit und fähig sind, sich – wie die Produzenten anderer Waren und Dienstleistungen – *an Marktsignalen auszurichten*, könnten sich echt unternehmerisch profilieren und würden den Nimbus von Subventionsbezügern verlieren.

Mächtige Agrarlobby

Man ist immer wieder verblüfft, wie die Agrarlobby nötige Reformen dieser Art zu verhindern, ja sogar neue protektionistische Massnahmen durchzusetzen vermag. Jüngste Beispiele sind die Ausklammerung der Landwirtschaft aus generellen Sparpaketen, höhere minimale inländische Rohstoffanteile bei Milchprodukten sowie Steuerprivilegien für Schnapsbrenner und deren Obstlieferanten. Der Nationalrat hat im Mai 2015 beschlossen, für Lebensmittel das *Cassis-de-Dijon-Prinzip*, nicht anzuwenden. Das bedeutet, dass Agrarprodukte, die in der EU rechtmässig verkauft werden dürfen, in der Schweiz nicht erleichtert zugelassen werden. Begründung: Es gelte die schweizerische Bevölkerung vor minderwertigen ausländischen Erzeugnissen zu schützen – als ob die Konsumenten dazu nicht selbst in der Lage wären. Der Ständerat ist dann allerdings darauf nicht eingetreten, sondern hat die Vorlage an den Nationalrat zurückgewiesen.

Ob sich die Bauernlobby in einer zweiten Runde doch noch durchzusetzen vermag, ist vorläufig offen.

Wie ist es überhaupt möglich, dass die Agrarlobby ihre Sonderinteressen durchzusetzen und dadurch dem übrigen Teil unserer Volkswirtschaft enorme Lasten aufzubürden vermag? Wer dies verhindern will, muss der Frage nachgehen, wie die Macht der Bauernlobby zu erklären ist – und geschwächt werden könnte.

Dafür eignet sich die *Neue Politische Ökonomie (public choice)*. Dieser seit den 1950er-Jahren entwickelte Zweig der Volkswirtschaftslehre unterscheidet mehrere Möglichkeiten, wie wirtschaftliche und gesellschaftliche Entscheidungen über die Herstellung und Verteilung von Waren und Diensten erfolgen können:

- den Marktmechanismus,
- demokratische Abstimmungen,
- bürokratische Prozesse,
- das Aushandeln zwischen Interessenorganisationen *(collective bargaining)*.

Das Zusammenspiel dieser vier Entscheidungssysteme wird im Folgenden anhand der heutigen schweizerischen Agrarpolitik skizziert.

Wohlfahrtsverluste und unerwünschte Verteilungswirkungen

Bei der Herstellung von Nahrungsmitteln greift der Staat in das Spiel von Angebot und Nachfrage ein. Er fördert die inländische Produktion durch offene und versteckte Subventionen und hemmt den Import ausländischer Produkte durch Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse. Daraus resultieren gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste. Knappe Ressourcen werden nicht optimal eingesetzt. Nicht nur dies, auch die Verteilungswirkungen entsprechen nicht den gängigen Gerechtigkeitsvorstellungen. *Hauptprofiteure* sind grosse Landwirtschaftsbetriebe im Tal- und Hügelgebiet, kaum Kleinbauern im Alpenraum, schon gar nicht die zum Teil ärmeren Bauern im Ausland. *Kostenträger* sind die unteren Einkommensklassen. Für sie machen die Lebensmittelausgaben im Haushaltsbudget einen grösseren Anteil aus als für die oberen.

Warum geschieht kaum etwas gegen diese Effizienzverluste und unerwünschten Verteilungswirkungen? Weil im Landwirtschaftsbereich die *Marktsteuerung durch politisch-administrative Prozesse überlagert* wird, und zwar in einem Ausmass wie in keiner anderen privatwirtschaftlich organisierten Branche.

Nostalgische Verklärung

Den Bauernverbänden ist es durch Verweis auf den Zweiten Weltkrieg gelungen, der Bevölkerung einzureden, die staatliche Förderung der Landwirtschaft sei unerlässlich für unsere Versorgungssicherheit. Schön wär's. Bloss, in den letzten siebzig Jahren haben sich die Rahmenbedingungen grundlegend geändert. Aus der globalen Verflechtung kann und will die Schweiz nicht ausscheren. Die schweizerische Landwirtschaft ist auf importierte Rohstoffe (vor allem Futtermittel) und wie alle anderen Sektoren auf importierte Energieträger angewiesen. Welcher Bauernhof würde heutzutags noch funktionieren, wenn es an Treibstoffen für den Traktor oder Strom für die Melkmaschine fehlen würde?

Solche Fragen müssen sich die Stimmbürger und die Politiker nicht stellen, solange es unserer Volkswirtschaft gut geht. Aus sentimentaler Erinnerung an ihre bäuerlichen Vorfahren vertrauen sie den Agrarverbänden und ihren Werbeagenturen, wenn diese versichern: «Wir wollen euer Bestes und schützen euch. Schweizer Lebensmittel sind besser als ausländische und rechtfertigen höhere Preise.» So erreichen die *relativ wenigen Bauern* in der demokratischen Arena *sagenhafte Mehrheiten*. Das jüngste Beispiel: 109 der 200 Nationalräte unterstützten das Cassis-de-Dijon-Begräbnis und versuchten damit, wider jeglicher gesamtwirtschaftlicher Vernunft in Sachen Agrarprotektionismus einen Zacken zuzulegen.

Möglich werden solche Abstimmungsergebnisse nur, weil zwei weitere Faktoren in die gleiche Richtung wirken: das Verhalten der Agrarbürokratie und die Unterstützung durch nichtbäuerliche Interessenorganisationen.

Asymmetrische Machtverteilung

Wie jede Bürokratie neigen auch die für die Vorbereitung und den Vollzug der Landwirtschaftsgesetze, -verordnungen und -verfügungen zuständigen Abteilungen des Bundes, der Kantone und sonstigen öffentlichen Institutionen zur Expansion. Ihre Devise lautet: Je mehr Mitarbei-

tende, desto besser; je höhere Ausgaben, desto besser. Das Bestreben ist darauf ausgerichtet, eine Klientel zu schaffen, diese wenn möglich zu vergrössern, bei Laune zu halten und im Gegenzug von ihr unterstützt zu werden. Nur in seltenen Fällen – wenn der Spardruck gewaltig zunimmt – gelingt es, den mitarbeiter- und ausgabenmaximierenden Wachstumsdrang zu blockieren oder, noch besser, den Rückwärtsgang einzuschalten. Auch private Unternehmungen leiden unter diesem Phänomen, doch sind für sie die Signale, welche die Umsatz- und Gewinnzahlen aussenden, über kurz oder lang wirksam genug, um Korrekturen durchzusetzen. Im steuerfinanzierten Bereich fehlen derartige Kontrollmechanismen.

Die bäuerlichen Interessen sind aus zwei Gründen sehr *gut organisiert und politisch schlagkräftig*. Erstens sind sie im Vergleich zu jenen der Konsumenten und Steuerzahlern recht homogen, was die Verbandsbildung erleichtert. Zweitens weiss jeder Landwirt, dass es sich lohnt, in Bauernverbänden mitzumachen. Für sie bringt ein Franken an Mitgliedschaftsbeitrag einen viel grösseren Ertrag in Form von höheren Preisen und Subventionen als für die Konsumenten ein Franken, den diese für Preissenkungen und die Abgabenzahler für Steuer- und Gebührensenkungen einsetzen. Dadurch entsteht eine *asymmetrische Machtkonstellation*, die es den Bauern erlaubt, die Konsumentinnen und Steuerzahler «auszubeuten».

Eigentlich wäre zu erwarten, dass die wichtigsten Abnehmer von Produkten der Landwirtschaft ein Gegengewicht zur Agrarphalanx schaffen. Die *Grossverteiler Migros und Coop* beklagen – eher kleinlaut zwar – den Einkaufstourismus, sind jedoch kaum bereit, ihre Marktmacht gegenüber der Bauernlobby im Interesse ihrer Kunden und Genossenschafter einzusetzen. Im Gegenteil, sie stützen den schweizerischen Agrarprotektionismus, weil sie sich davon höhere Margen versprechen. Migros und Coop haben mit ihren Produktelinien «Heidi» beziehungsweise «Montagna» durchaus Löbliches für die Schweizer Bergbauern aufgebaut. Leider haben sie es unterlassen, diese Programme an die Bedingung zu knüpfen, dass die Bauernlobby dem schrittweisen Abbau des Agrarprotektionismus zustimmt. Die Zeit wäre reif, dies nachzuholen.

Hoffnungsschimmer am Horizont

Es ist naiv zu glauben, die Hauptakteure der schweizerischen Landwirtschaftspolitik liessen sich durch die hier vorgestellten Analysen in ihrem Tun beeinflussen. Transparenz allein reicht nicht. Der Druck in Richtung Liberalisierung wird von aussen kommen.

- Bei einer *starken Wirtschaftskrise* werden sich andere Wirtschaftsbereiche (vor allem die Exportindustrie, der Handel, das Gastgewerbe, der Tourismus) und andere Interessengruppen (vor allem die Konsumenten und Steuerzahler) aufrappeln und gegen die offenen und versteckten Lasten ankämpfen.

- *Internationale Organisationen* (OECD und WTO) sowie Staaten, mit denen die Schweiz Freihandelsabkommen abschliessen möchte, werden nicht mehr bereit sein, die heutigen tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse für Agrarprodukte hinzunehmen.

- Gute Beispiele zeigen, dass freie Lebensmittelmärkte der Schweiz Vorteile bringen – auch den Bauern. Seit der *Liberalisierung des Käsemarkts* sind die schweizerischen Exporte stark gestiegen; sie übersteigen sogar die Importe. Kaffee (z.B. Nespresso) und Schokolade (z.B. Lindt & Sprüngli) zählen unter anderem darum zu den Exportschlagern der Schweiz, weil die Rohstoffbeschaffung weniger staatlichen Beschränkungen unterliegt.

Neue Politische Ökonomie (NPÖ)

«Klassiker» zur Erklärung wirtschaftlich-politischer Entscheidungsprozesse sind:

- ROBERT A. DAHL & CHARLES E. LINDBLOM (1953): Politics, Economics and Welfare. New York: Harper & Row.
- ANTHONY DOWNS (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen: Mohr.
- WILLIAM A. NISKANEN (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago/New York: Aldine.
- ALBERT O. HIRSCHMAN (1974): Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten. Tübingen: Mohr.
- MANCUR OLSON (1998): Die Logik kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen: Mohr, 4. Auflage.