



## **Die Zukunft des landwirtschaftlichen Grenzschutzes**

*Thomas Widmer, 20. Juli 2017*

### **1. Einleitung**

Einerseits geht es in diesem Text darum, die durch die Organisation for Economic Co-operation and Development OECD am 23. Juni 2017 vorgelegte „Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland“ (OECD 2017) aus der Perspektive der Evaluationsforschung zu würdigen. Andererseits besteht die Aufgabe des Dokumentes darin, die Befunde der genannten Evaluation in die Diskussion zur Schweizer Agrarpolitik einzuordnen.

Die erste Zwecksetzung würde im Grunde genommen eine fundierte Meta-Evaluation – also eine Evaluation der Evaluation – erforderlich machen, welche die vorliegende Primärevaluation einer systematischen und transparenten Bewertung bezüglich ihrer Qualität unterziehen würde. Ich werde mich im Folgenden aber auf einige selektive Beobachtungen beschränken müssen. Es sei an dieser Stelle auch betont, dass ich die Entstehung der Evaluation begleitet und verschiedentlich die Möglichkeit hatte, während des Evaluationsprozesses meine Sichtweise einzubringen.

Bezüglich der zweiten Zwecksetzung ist festzustellen, dass auch hier keine umfassende Einordnung möglich ist, nicht zuletzt auch aus dem Grund, weil dazu eine gründliche Bestandsaufnahme der gesamten Agrarpolitik unter Berücksichtigung anderer relevanter Politikfelder (wie die Handels-, Wettbewerbs-, Raumordnungs- und Umweltpolitik) erforderlich wäre. Dies ist im vorgegebenen Rahmen nicht möglich. Auch hier muss ich meine Ausführungen auf einige punktuelle Anmerkungen beschränken.

Ich werde nachfolgend die zugrundeliegende Evaluation kurz aus meiner Sicht darstellen (Kapitel 2), um sie im Anschluss aus der Evaluationsperspektive zu würdigen (Kapitel 3) und agrarpolitische einzuordnen (Kapitel 4). Ich schliesse mit einigen weiterführenden Überlegungen (Kapitel 5).



## 2. Die Evaluation der OECD

Die durch die OECD erarbeitete Evaluation (OECD 2017) befasst sich nicht mit der Wirksamkeit der einschlägigen Rechtsgrundlagen zum Grenzschutz (vgl. dazu aber Loi et al. 2016), sondern mit der Relevanz des Grenzschutzes als Instrument zur Erreichung der übergeordneten Politikziele, namentlich der sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft und der dezentralen Besiedlung des Landes (gemäss Art. 104 BV, SR 101) sowie der Gewährleistung des Tierwohls (gemäss Art. 1 Bst. e, Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1). Der Fokus der Studie liegt auf den Zollkontingenten, die als wichtigstes Instrument des Schweizer Grenzschutzes im Agrarbereich gelten. Unter einem Zollkontingent wird eine Einfuhrregelung verstanden, bei der Importe in einem bestimmten Umfang mit einem geringeren Zollansatz belastet werden als die darüber hinaus gehenden Einfuhren. Zusätzlich zur Bewertung der Zweckmässigkeit des Grenzschutzes hatte die Studie auch den Auftrag erhalten, alternative Politikinstrumente vorzuschlagen, die zur Erreichung der genannten Ziele beitragen können, sowie deren Stärken und Schwächen im Vergleich zum Grenzschutz herauszuarbeiten.

Basierend auf bestehenden Studien zum Grenzschutz und dessen Auswirkungen setzt die Evaluation ein Simulationsmodell, genannt OECD METRO (ModELLing Trade at the OECD), ein um herauszufinden, welche Effekte ein Wegfallen des Grenzschutzes auf die einheimische landwirtschaftliche Produktion und auf die Importe hätte. Die Evaluationsstudie verwendet damit einen ökonomischen Zugang zur Fragestellung. Eine zentrale Bedeutung erhält dabei die sogenannte Multifunktionalität der Landwirtschaft, die betont, dass der Agrarsektor nicht nur als Produzent landwirtschaftlicher Produkte gesehen werden sollte, sondern auch Beiträge in Form sogenannter „non-commodity outputs“ leistet, also Beiträge beispielsweise zur Landschaftspflege, zum Umweltschutz oder zur ländlichen Entwicklung. Gerade in diesen Feldern ist aufgrund von Externalitäten häufig Marktversagen anzutreffen. Während die Produktion und der Handel der Agrarprodukte mit dem Simulationsmodell analysiert werden, beruhen die Aussagen der Evaluation bezüglich der „non-commodity outputs“ auf Resultaten anderer Studien oder auf ökonomisch fundierten Plausibilitätsüberlegungen.

Die Befunde der Studie sind deutlich: Der Grenzschutz ist wenig geeignet, um die Agrargüterproduktion auf die übergreifenden Zielsetzungen auszurichten. Die einheimische Produktion von Fleisch, Getreide und Gemüse sowie anderen Agrarprodukten wird zwar durch den Grenzschutz mit wenigen Ausnahmen gesteigert. Die Studie stellt fest, dass der Grenzschutz die einheimische Agrarproduktion fördert und die Erreichung der Produktionsziele sichert. Sie



kommt aber ebenso zum Schluss, dass auch unter Bedingungen eines liberalisierten Agrarhandels mehr als 85 Prozent der heutigen inländischen Produktion bestehen bleiben würde. Jedoch ist der Grenzschutz nicht imstande, einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Pflege der Kulturlandschaft und zur dezentralen Besiedlung des Landes sowie zur Gewährleistung des Tierwohls zu leisten. Neben der mangelnden Zielgenauigkeit des Grenzschutzes bestehen auch massgebliche Effizienzverluste, namentlich durch Regulierungsrenten, die durch nicht adressierte, aber gut informierte und marktmächtige Akteure abgeschöpft werden. Die Studie kommt deswegen zum Schluss, dass eine Liberalisierung mit einer Reduktion des Grenzschutzes oder mit einem vollständigen Verzicht von Vorteil wäre und schlägt folgende Alternativen vor: Einerseits sollen bestehende Instrumente neu ausgerichtet und gestärkt werden; dabei werden namentlich die regionale Differenzierung der Direktzahlungen, die vermehrte Steuerung über Umweltstandards sowie die Instrumente zur Informationen der Konsumentinnen und Konsumenten angesprochen. Andererseits empfiehlt die Studie zwei neue Instrumente des Risikomanagements, namentlich erstens eine freiwillige Absicherung gegen Geschäftsrisiken von Landwirtschaftsbetrieben (wie Marktvolatilität oder Wetterereignisse), um die Risikofähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe zu stärken, und zweitens staatliche Zahlungen bei Katastrophenereignissen, welche die Reaktionsmöglichkeiten des einzelnen Agrarbetriebs wie des Agrarmarktes übersteigen.

### **3. Die Evaluation aus Sicht der Evaluation**

Die OECD wählt einen dezidiert ökonomischen Zugang zur Fragestellung. Daraus ergibt sich auch die Setzung relevanter Bewertungskriterien, namentlich die Effizienz, aber auch Handlungslogiken der Marktteilnehmenden. Die Evaluation stützt sich dabei aber nicht auf etablierte ökonomische Modelle der Evaluation ab (Widmer/De Rocchi 2012: 75-9) und bewertet die Effizienz des Grenzschutzes nicht mit einem Vergleich der Regulierungskosten mit den Regulierungsnutzen (also durch die Regulierung ausgelöste Kosten respektive Nutzen), sondern argumentiert auf der Ebene des Marktes für Agrarprodukte und der Markteffizienz. Gerade der Begriff „non-commodity outputs“ verdeutlicht die dabei verfolgte Analyseebene: Mit „output“ werden hier nicht die Leistungen und Produkte der staatlichen Massnahme gemeint (also hier etwa die Einfuhrbewilligungen oder die Zolleinnahmen), wie dies bei der Evaluation öffentlicher Politiken üblicherweise der Fall ist (vgl. zum Beispiel Weiss 1998 244-50, Levin/McEwan 2001, Frey/Widmer 2011), sondern Effekte der Handlungen der Marktteilnehmenden (etwa hinsichtlich der dezentralen Besiedlung), was in der Evaluationsliteratur bei



bestehender kausaler Attribution allenfalls als „policy impact“ bezeichnet würde. Das Referenzsystem der vorliegenden Analyse bildet demnach der Agrarmarkt, also die Produktion und der Handel mit Agrarprodukten und die dabei zu beobachtenden Mengen und Preise. Diese Perspektive ist zwar gut geeignet, die entsprechenden Marktmechanismen abzubilden, veränderte Marktbedingungen zu simulieren und deren Auswirkungen auf die Markteffizienz zu beurteilen. Bei den „non-commodity outputs“ hingegen stösst dieser Zugang an seine Grenzen. Die Studienverantwortlichen greifen deswegen bei diesbezüglichen Fragen soweit vorhanden auf bestehende Studien zurück (wie zum Beispiel Flury 2008, Huber 2008 oder Suter et al. 2016; vgl. auch Huber/Flury 2017) und berufen sich auch auf beobachtete Korrelationen ohne fundierte Wirkungsnachweise. Die vorgelegte Evidenz ist aus diesen Gründen hinsichtlich der Markteffekte des Grenzschutzes deutlich robuster als hinsichtlich der weiteren Effekte.

Die Vorschläge hinsichtlich alternativer Policy-Instrumente, als Ersatzmassnahmen bei einer Aufgabe oder einer Reduktion des Grenzschutzes vorgeschlagen, um die damit zusammenhängenden (negativ eingeschätzten) Effekte zu kompensieren respektive abzuschwächen, fallen eher bescheiden aus. Einerseits wird die Stärkung oder Anpassung bereits bestehender Instrumente empfohlen, andererseits werden (teilweise vermeintlich) neue Instrumente für das Risikomanagement in die Diskussion eingebracht. Angesichts der bereits heute reich instrumentierten schweizerischen Agrarpolitik ist dies aber wenig überraschend und den Studienverantwortlichen auch nicht anzulasten. Von Evaluationen sollte man keine Wunder erwarten! Eher zu Kritik veranlasst jedoch der Umstand, dass nur ansatzweise erkennbar ist, wie und in welchem Umfang die vorgeschlagenen Instrumente zur Erreichung der genannten übergreifenden Ziele beitragen können. Hier würde man sich griffigere Aussagen wünschen, deren Ausarbeitung aber wohl im Rahmen dieses Evaluationsprojektes nicht möglich war.

#### **4. Die Evaluation aus Sicht der schweizerischen Agrarpolitik**

Die Evaluation lässt keine Zweifel offen, dass das bestehende Grenzschutzsystem die bestehenden Regulierungsziele weder zielgenau noch effizient zu erreichen vermag. Die durch die Studienverantwortlichen vorgeschlagenen alternativen Instrumente erscheinen zwar geeignet, gewisse unerwünschte Effekte eines Verzichts auf den Grenzschutz graduell einzuschränken. Sie werden aber aufgrund der bestehenden Informationen kaum in der Lage sein, die Effekte, etwa den Rückgang der bäuerlichen Einkommen, vollständig zu kompensieren. Dieser Aspekt ist jedoch von zentraler Bedeutung für die politische Akzeptanz einer entsprechenden Reform. Eine Infragestellung der Weiterexistenz der bäuerlichen Betriebe in der Schweiz und damit



eine Gefährdung der inländischen landwirtschaftlichen Produktion beeinträchtigt die politische Reformbereitschaft massgeblich.

Zu bedenken gilt es aber auch, dass die Analyse einige Gesichtspunkte wenig beachtet. Ich denke dabei etwa an den Umstand, dass ein Wegfall des Grenzschutzes auch einen erheblichen Verlust an öffentlichen Einnahmen darstellt. Der Bund nahm im Jahr 2016 mit Einfuhrzöllen auf Agrarprodukten 643 Mio. CHF (OECD 2017: 15) ein. Auch wenn man diesen Betrag um den Erhebungsaufwand reduziert, verbleibt eine erhebliche finanzielle Lücke im Bundeshaushalt, die es durch andere Einnahmen oder durch Ausgabenkürzungen zu kompensieren gälte.

Wie aufgezeigt resultieren volkswirtschaftliche Gewinne bei einer Liquidation des Grenzschutzes, etwa durch eine Preisreduktion für die verarbeitende Industrie und die Endkonsumentinnen und -konsumenten. Wie weit sich die schweizerischen Konsumentenpreise den internationalen Preisen annähern würden, ist aber schwierig einzuschätzen. Wie verschiedene Preisvergleiche für Produkte ohne Einfuhrzölle in anderen Sektoren zeigen, bestehen Preisdifferenzen, die sich nur beschränkt mit den schweizerischen Marktbedingungen (wie höhere Distributionskosten aufgrund von Lohnniveau oder Immobilienkosten) erklären lassen. Von einer vollständigen Anpassung auszugehen erscheint aber wenig plausibel.

Der Grenzschutz soll auch eine ökologische Produktion und das Tierwohl fördern. Bei einer strikt nationalen Betrachtungsweise liesse sich argumentieren, dass bei einer gleichbleibenden Regulierung der schweizerischen Landwirtschaft durch einen Rückgang der Produktionsmengen aufgrund steigender Importanteile eine Extensivierung bezüglich Umweltschutz und Tierwohl in der Schweiz eine Verbesserung erreicht würde. Öffnet man aber die Perspektive und beurteilt die Effekte etwa für das Tierwohl aus einer globalen Perspektive, ergibt sich bei höheren schweizerischen Tierschutzstandards durch eine Verlagerung der Produktion ins Ausland insgesamt eine Verschlechterung für das globale Tierwohl.

## **5. Schluss**

Angesichts der vorliegenden Evidenz (aufgrund von OECD 2017, aber auch anderen Evaluationen wie Loi et al. 2016) besteht bezüglich des Grenzschutzes unbestritten Handlungsbedarf. Einerseits steht dabei dessen Reduktion oder ein gänzlicher Verzicht zur Diskussion. Diese Entwicklungsperspektive steht in engem Bezug zu Bestrebungen der Marktöffnung, sowohl im Rahmen eines europäischen Freihandels, aber auch auf globaler Ebene. Der gegenseitige Marktzugang stellt für die Schweizer Wirtschaft ein bedeutendes Anliegen dar und



verspricht volkswirtschaftliche Vorteile. Mit dem Abbau von tarifären Handelshemmnissen, wie sie die Einfuhrzölle darstellen, ergibt sich aber auch eine zumindest vorübergehende Gefährdung der Marktposition der schweizerischen Landwirtschaft. Als Reaktion auf diese Gefährdung sind als Begleitmassnahmen die in der Evaluation vorgeschlagenen alternativen Instrumente sicherlich zu prüfen. Jedoch gilt es auch zu beachten, dass der gegenseitige Marktzugang auch Entwicklungsmöglichkeiten für die Schweizer Landwirtschaft bietet, die es zu nutzen gilt.

Mit Fokus auf die schweizerische Agrarwirtschaft lässt sich aber andererseits auch über eine Anpassung des schweizerischen Grenzschutzes nachdenken. Wie die vorliegende Evidenz deutlich macht, bestehen zwei zentrale Herausforderungen: Erstens fallen die durch das Zollregime generierten Renten am falschen Ort an: Es profitieren weder die Produzenten materiell noch wird deren Verhalten in erwünschter Weise beeinflusst. Die Renten werden weitgehend durch die vorgelagerten (Produktionsmittel) und die nachgelagerten Stufen (namentlich den Handel) in der Wertschöpfungskette abgeschöpft. Zweitens bestehen erhebliche Ineffizienzen, welche das System bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise sehr teuer macht. Zur Erhöhung der Zielgenauigkeit und der Effizienz könnte neben der Abschaffung auch eine Reform des Grenzschutzes beitragen. Diese Thematik stand nicht im Fokus der OECD-Studie, es lässt sich aber trotzdem erkennen, dass ein wesentlicher Ansatzpunkt von Reformbemühungen die ausgeprägte Kompliziertheit des Zollsystems darstellt. Diese hat zwei negative Effekte, die eine Vereinfachung sicherlich mildern könnte: Nur eine beschränkte Zahl von durch Expertise und Marktposition privilegierten Marktteilnehmern ist erstens in der Lage, das System gezielt für eigene Zwecke zu nutzen. Eine Vereinfachung würde dieses Machtungleichgewicht nicht eliminieren, aber doch erheblich reduzieren können. Zweitens ist davon auszugehen, dass einerseits der Legitimationsbedarf für den Grenzschutz weiter ansteigt und andererseits eine Versachlichung der Debatte um eine Abkehr vom Grenzschutz angestrebt wird. In jedem Fall ist dabei eine Stärkung der Transparenz hilfreich. Solange nur ein kleiner Kreis von Eingeweihten in der Lage ist, das komplizierte System und seine Konsequenzen zu verstehen, riskiert man sowohl eine (unbegründete) Erosion der Akzeptanz des Grenzschutzes wie auch eine (gleichermassen unbegründete) Reformunwilligkeit der Politik.

Abschliessend sei noch auf eine meines Erachtens für die weitere Entwicklung zentrale Banalität hinzuweisen: Die Zeiten ändern sich! Dies wurde der Schweizer (Agrar-)Wirtschaft in der letzten Dekade etwa anhand der Frankenstärke deutlich aufgezeigt. Von Veränderungen der Marktbedingungen mit ähnlichem Ausmass ist auch für die Zukunft auszugehen. Ohne

dies hier vertiefen zu können, sei etwa daran erinnert, dass sich die landwirtschaftliche Produktion aufgrund technischer Innovationen, namentlich der Digitalisierung und der Robotik, erheblich verändern wird. Die Landwirtschaft wird wohl noch deutlich kapitalintensiver werden, während die Bedeutung der Lohnkosten aufgrund einer weiteren Reduktion der Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte abnehmen wird. Derartige Veränderungen werden sich durch einen Grenzschutz kaum aufhalten lassen.

## 5. Literatur

- Flury, Christian/Giuliani, Gianluca/Buchli, Simon (2008): Evaluation of jointness. Between agriculture and rural development. In: OECD (ed.): Multifunctionality in agriculture: Evaluating the degree of jointness, policy implications. Paris: OECD, pp. 73-84.
- Frey, Kathrin/Widmer, Thomas (2011): Revising Swiss policies: The influence of efficiency analyses. *American Journal of Evaluation* 32(4): 494-517.
- Huber, Robert (2008): De-linked Cost of Rural Landscape Maintenance: A Case Study from the Swiss Lowlands. In: OECD (ed.): Multifunctionality in agriculture: Evaluating the degree of jointness, policy implications. Paris: OECD, pp. 137-53.
- Huber, Robert/Flury, Christian (2017): Vollkostenrechnungen für ökologische und landschaftspflegerische Leistungen. *Agrarforschung Schweiz* 8(1): 12–7.
- Levin, Henry M./McEwan, Patrick J. (2001): Cost-effectiveness analysis. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks: Sage.
- Loi, Alberico/Esposti, Roberto/Gentile, Mario/Bruni, Mauro/Saguatti, Annachiara/Berisio, Serena/Cuppari, Luca/Aragrande, Maurizio/Haller, Therese/Huber, Martin (2016): Policy evaluation of tariff rate quotas. Report mandated by the Swiss Federal Office of Agriculture. Bologna: Areté srl.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (ed.) (2017): Evaluation of the relevance of border protection for agriculture in Switzerland. Report to the Swiss Federal Office for Agriculture (FOAG). 23 June 2017. Paris: OECD.
- Suter, Stefan/Mattmann, Michael/Bachmann, Thomas/Hänni, Elvira/Hochuli, Andreas/Huber, Mario (2016): Beitrag der Landwirtschaft und der Agrarpolitik zur Vitalität und Attraktivität des ländlichen Raums. Bern/Zollikofen: Ecoplan/Berner Fachhochschule, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL.
- Weiss, Carol H. (1998): Evaluation. Methods for studying programs and policies. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Widmer, Thomas/De Rocchi, Thomas (2012): Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen. Zürich: Rüegger Verlag.
-