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

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1990)

Heft: 1

Artikel: Der Einfluss organisierter Interessen auf die Agrarpolitik : eine empirische Untersuchung der Bestimmungsgründe von direkten Einkommenstransfers zugunsten der Landwirtschaft

Autor: Buergi, Stefan

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966326

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DER EINFLUSS ORGANISIERTER INTERESSEN AUF DIE AGRARPOLITIK

Eine empirische Untersuchung der Bestimmungsgründe von direkten Einkommenstransfers zugunsten der Landwirtschaft *)

Stefan Buergi

Schon seit geraumer Zeit konfligiert die in der Schweiz praktizierte Agrarpolitik 'kostendeckender Preise' mit der Aufnahmefähigkeit des Marktes und dem Ziel einer schonenden Ressourcennutzung. Zwar bemühten sich Ökonomen mit diversen Konzepten alternativer Agrarpolitik[1] verschiedentlich um eine Entkopplung der Einkommenspolitik von der Marktpolitik, die verantwortlichen Akteure scheinen aber eher ihre eigenen Vorteile und die Interessen ihrer Gruppe im Auge zu haben, als an der praktizierten Preispolitik mehr als nur geringfügige Modifikationen vorzunehmen.

Diese Feststellung führt uns zur Frage nach den Gründen und Interessen, welche eine Trennung der Einkommenspolitik von der Marktpolitik verunmöglichen und die Einführung von generellen Direktzahlungen verhindern.
Im Rahmen dieses Essays interessiert weiter, wie die Interdependenzen von Agrarpolitik und Wirtschaft bezüglich der Ausrichtung von Direktzahlungen im Berggebiet analysiert und empirisch überprüft werden können.

---

*) Dieses Essay basiert auf der Diplomarbeit: 'Die agrarpolitische Willensbildung in der Schweiz am Beispiel der Einführung von Direktzahlungen im Berggebiet'.

[1] Cf. insbesondere Bachmann 1958, Würgler 1968, Binswanger 1970, Kleinewefers 1972, Rieder 1988.

Die Interessenlagen und Verhaltensstrategien der (agrar-) politischen Akteure im Kontext des schweizerischen Willensbildungsprozesses sollen mit Hilfe des Ansatzes der Neuen Politischen Ökonomie analysiert werden. Die mit diesem Konzept herausgearbeitete Hypothese erlaubt anschliessend eine Quantifizierung der Grössen, welche den Umfang der direkten Einkommenstransfers zugunsten der Berglandwirtschaft beeinflussen und ermöglicht Rückschlüsse bzgl. der Eignung des gewählten Ansatzes.

I. DAS POLIT-ÖKONOMISCHE KONZEPT

"Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) ist ein interdisziplinärer Ansatz zur Erklärung politischer Strukturen und Prozesse, der wechselseitigen Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik sowie der wirtschaftlich relevanten Staatstätigkeit" (Lehner 1987, p 322). Mit der Postulierung des grundlegend ökonomischen Denkansatzes des rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls als allgemeines Verhaltensprinzip des Individuums, soll eine Integration von politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Fragestellungen angestrebt werden. Dies hat eine Endogenisierung der Regierung, der Bürokratie und der Parteien zur Folge und damit den Verlust des "wohlmeinenden Diktators als den fiktiven Träger rationaler Politik" (Homann 1982, p 16). Zentral ist also die Suche nach den wirtschaftspolitischen Koordinationsmechanismen, der Leistungsfähigkeit von Institutionen und deren Veränderungen.
Ausgehend vom methodologischen Individualismus, welcher gesellschaftliche Phänomene aus Verhaltenshypothesen des Individuums ableiten will, werden die neoklassische Mikroökonomie, die Methoden der modernen Wirtschaftswissenschaften sowie Theorieansätze aus der Politikwissenschaft,

der Psychologie und der Soziologie verwendet.[2]

Soll der dargelegte Ansatz der NPÖ fruchtbar sein, so gilt es auch ein adäquates Rationalitätskonzept zu entwickeln.[3] Demokratie und Rationalität der Wirtschaftspolitik dürfen dabei keinesfalls als Gegensatz verstanden werden. Vielmehr gilt es den politischen Aspekt der Zustimmungsfähigkeit (als Problem der Legitimation von Politik und der Institutionenwahl[4]) und den ökonomischen Aspekt der Sachgerechtigkeit (als Problem der 'Qualität' von Politik und der Instrumentenwahl) methodologisch zu integrieren (Hagedorn 1985, p 239). Die übliche Arbeitsteilung zwischen der Zielbestimmung durch die Politik und der Bereitstellung der Mittel durch die Wissenschaft ist zwar im Sinne eines 'Quasi-Territorialprinzip' (Hagedorn) verständlich, sie weist jedoch erhebliche Mängel auf: Erstens unterliegen nicht nur politische Massnahmen, sondern auch politische Zielerreichung der Knappheit, da die Realisierung bestimmter Ziele normalerweise mit Einschränkungen bei anderen Zielen verbunden sind. Zweitens ist der Prozess

---

[2] Cf. Frey 1977, 1981.

[3] Rationalität der Wirtschaftspolitik wird vielfach verstanden als wissenschaftlich begründeter und als effizient erachteter Instrumenteinsatz zur optimalen Realisierung vorgegebener Ziele. Homann (1982) postuliert dagegen ein Konzept 'unvollkommener Verfahrensrationalität' bzgl. Wissenschaft und eine Freiheits- und Demokratiekonzeption bzgl. rationaler Politik.

[4] "Eine Institution ist ein System von Regeln, das auf sich wiederholende (soziale) Situationen oder Handlungen anwendbar und generell von den Mitgliedern einer Gesellschaft akzeptiert ist. Diese Beschränkungen der Interaktionen können entweder explizit durch Gesetze, Rechte, Verfassungen etc. festgelegt oder sozusagen 'selbst-auferlegt' und ohne externe Überwachung wirksam sein" (Roberts/Holdren 1972, p 110).

der politischen Konsensfindung bzgl. der Ziele, aber auch bzgl. der Akzeptanz der Politikmassnahmen ebenfalls nicht kostenfrei (Beusmann /Hagedorn, p 52). Es bedarf also nicht nur einer Erforschung von Instrumenten und deren Implikationen. Die Ökonomie hat sich nach Homann auch "zu Wert- und Zielproblemen und den damit verbundenen politischen Fragen (Gerechtigkeits-, Verfassungs-, Verteilfragen) zu äussern ..." (Homann 1982, p 37).

II. DAS (AGRAR) POLITISCHE SYSTEM UND DESSEN AKTEURE

Am Prozess der agrarpolitischen Entscheidungsfindung sind alle gesellschaftlich relevanten Akteure beteiligt. Im wesentlichen sind dies die Verwaltung, die Exekutive, Interessenorganisationen (Parteien und Verbände), Expertenkommissionen und die Stimmbürger. Durch eine Beschreibung ihrer Zielsetzungen und Restriktionen wird versucht, die Struktur des politischen Systems auf Bundesebene und das Zusammenspiel der Akteure zu skizzieren. Der agrarpolitische Willensbildungsprozess bildet den Handlungsrahmen in welchem die Akteure ihre Verhaltensstrategien entwickeln und ihre Interessen bzgl. Direktzahlungen bzw. einer Preispolitik manifestieren.

A. Die Verwaltung

Die schweizerische Bundesverwaltung ist arbeitsteilig aufgebaut, lässt sich aber nur beschränkt spezialisieren. Deshalb ist sie gezwungen auf externe Experten zurückzugreifen, die häufig in Form von Verbandsvertretern zur Verfügung stehen (Linder et al. 1979, p 41). Einfluss auf die agrarpolitische Willensbildung nehmen kann die Verwaltung insbesondere im sachlich wichtigen vorparlamentarischen Verfahren. Da gilt es Berichte zu erstellen, Kommissionen zu bestellen, den Vorentwurf und den Entwurf für ein Gesetz auszuarbeiten. Eine weitere Einflussmöglichkeit besteht in der zunehmend wichtiger werdenden Phase des Vollzugs.

Den Beamten der Verwaltung wird unterstellt, dass sie unter Beachtung von Nebenbedingungen ihren Nutzen maximieren. Dieser kann nebst dem Gehalt, aus Nebenbezügen wie etwa einem Dienstwagen, aus Prestige, Macht, Karrierechancen oder aus einem sicheren und konfliktfreien Leben bestehen.
Chefbeamte und damit eine Verwaltungseinheit als Ganzes unterliegen gemäss Frey (1981, p 161) folgenden Restriktionen:

- ökonomische/finanzielle Einschränkung durch das Budget,
- administrative Einschränkung durch formalisierte Regeln und Vorschriften,
- politische Einschränkung: Offene Konflikte mit der Regierung, dem Parlament, anderen Verwaltungseinheiten oder den Interessenorganisationen müssen vermieden werden.

Das Modell einer 'career centered motivation' (Tullock) beschreibt u.E. das Verhalten von Beamten im Willensbildungsprozess treffend, sind doch Zielerreichungsgrad und Stellung im Hierarchiesystem positiv miteinander korreliert (Halbherr /Müdespacher 1984, p 116). Demnach wird ein Beamter generell nur solche Massnahmen für Politikänderungen vorschlagen, welche keine grossen Veränderungen bewirken und gute Realisierungschancen haben. Denn "er weiss, dass eine Abweichung vom Konsens der konfliktfähigen Gruppen nur eine Erhöhung seiner Kosten, aber keine Verbesserung seiner Karrierechancen bringt" (ebd., p 119). Die Verwaltung hat also gar kein Interesse, einem Konsens der Interessengruppen zuwider zu handeln, "denn ohne die IO fehlen der Bürokratie wichtige Informationen, ist nicht nur der Vollzug, sondern auch die Durchsetzung einer Politik im Parlament und in der Volksabstimmung gefährdet" (ebd., p 116).

Zwar kann die Verwaltung von einem hohen Budget für Direktzahlungen profitieren, sie steht aber der dadurch verursachten Transparenz sehr skeptisch gegenüber. Ihre Alternative, eine weitgehende Administrierung der landwirt-

schaftlichen Produktion (Kontingentierung), verursacht vorläufig bedeutend weniger Ärger seitens der IO. Sie wird sich abwartend verhalten und nur auf Druck der IO neue DZ erwägen. Spezifische Lösungen und eine möglichst grosse Variation von Direktzahlungs-Instrumenten mit leicht verschiedenen Zielgruppen scheinen ihr zur Machterhaltung geeignet.

B. Die Exekutive

Die parlamentsunabhängige Stellung, das Kollegial- und das Konkordanzprinzip kennzeichnen nach Werder die Besonderheiten der helvetischen Exekutive (Linder et al. 1979, p 43). Besonderes Gewicht besitzt der Bundesrat (BR) in Finanzfragen, bei dringlichen Bundesbeschlüssen und den jährlichen Agrar-Preisbeschlüssen. Zudem überträgt ihm das Parlament zunehmend Kompetenzen zur Regelung inhaltlicher Fragen im Rahmen von Verordnungen.
Der Exekutive wird die Verfolgung eigennütziger Ziele unter Beachtung von Nebenbedingungen unterstellt. Nutzen abwerfen können nebst Gehalt und Prestige vor allem ein konfliktfreies Leben. "Konflikte mit den Interessengruppen und mit den Parteien werden dadurch vermieden, dass soweit wie möglich auf deren Wünsche eingegangen und den daraus abgeleiteten Forderungen entsprochen wird. In vielen Fällen kann ein Teil dieser Forderungen dadurch erfüllt werden, dass die öffentlichen Ausgaben ausgeweitet werden" (Schneider 1985, p 47f). Einschränkend wirken nach Schneider (ebd.) und Frey (1981, p 136) aber die:

- administrativ-legale Restriktion durch Gesetze und die Eigeninteressen der Verwaltung,
- ökonomische/finanzielle Restriktion durch das Budget,
- politische Restriktion durch die nötige Zustimmung der Stimmbürger zu geplanten Änderungen der Politik des BR, die entweder durch ein obligatorisches Referendum sanktioniert werden müssen, oder gegen die (ev. mit Hilfe einer IO) ein fakultatives Referendum oder eine Volksinitiative ergriffen werden kann. Besonders einschränkend wirken aber die Aktivitäten der IO, welche mit

parlamentarischen Vorstössen sowie Drohung mit dem Referendum oder einer Leistungsverweigerung ihren Forderungen Nachdruck verleihen.

Der BR wird nun durch einen spezifischen Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente seine Ziele zu verwirklichen suchen. Generell erscheinen Massnahmen vorteilhaft, deren Nutzen deutlich sichtbar ist und durch die eine konfliktfähige Zielgruppe einen spürbaren Einkommenszuwachs erfährt und die Regierung dafür honorieren. Die Kosten dagegen sind zu verschleiern und die Finanzierung erfolgt sinnvollerweise indirekt und auf viele verteilt, mit einer möglichst unmerklichen Belastung.

Solange der Bundeskasse keine allzugrossen Verluste durch die Verwertung von Agrarüberschüssen entstehen, erscheint die von der Exekutive praktizierte Preispolitik geradezu ideal, um (fremdes) Geld zu verteilen, ohne den Verteilungskampf unter den IO zu verschärfen oder den Wiederstand der Steuerzahler zu forcieren. Nebst der Budgetrestriktion wird der BR aber auch auf die Zustimmung der Bürger zu seiner Politik zu achten haben. Initiative und Referendum erscheinen aber wenig geeignet, um die Feinsteuerung der Agrarpolitik nachhaltig zu beeinflussen.

C. Interessenorganisationen ..

Die organisierten Interessen nehmen in der schweizerischen Konkordanzdemokratie eine wichtige Position ein. Sie werden nicht nur zu Beratungen zugezogen und mit Vollzugsaufgaben betraut, sondern sie konnten sich im institutionalisierten Willensbildungsprozess auch ein verfassungsmässi-

ges Mitspracherecht (Art.32 Abs.3 BV) sichern.[5] Dies verschafft den IO eine gute Ausgangslage zur Verwirklichung ihrer Ziele. Ihr Handlungsspielraum - im Wesentlichen aus der zentralen Stellung der Information für wirtschaftspolitische Entscheidungen, den politischen Auswirkungen einer wirtschaftlichen Verweigerung von organisierten

---

[5] Zwischen Parteien und Verbänden wird kein prinzipieller Unterschied gesehen, auch wenn eine gewisse Arbeitsteilung herrscht.

Interessen (d.h. Marktmacht) und der Mobilisierungsfähigkeit von direktdemokratischer Opposition begründet - wird jedoch durch folgende Restriktionen begrenzt:[6]

- politische Nebenbedingung. Die Regierung kann den Partikularinteressen nur stattgeben, solange sie die Zustimmung der Stimmbürger geniesst
- finanzielle Nebenbedingung durch das durch den Steuerwiderstand beschränkte Bundesbudget
- Konsens-Nebenbedingung. Konfliktfähige IO konkurrieren sich und beschränken so ihren Einfluss. Übergangene IO bedrohen mit den direktdemokratischen Instrumenten (der Volksinitiative und des Referendums) den Konsens.

Dem Parlament fällt zwar formal die oberste Rechtssetzungsgewalt zu, im Willensbildungsprozess nimmt es jedoch durch die ausgebauten Volksrechte und durch das Milizsystem eine schwache Stellung ein. Es wird "immer mehr zu einer Sanktionsinstanz für vorparlamentarisch getroffene Entscheidungen" (Linder et al. 1979, p 47). Wichtiger dagegen ist das vorparlamentarische Verfahren. Vornehmlich hier findet das Interessenclearing zwischen den IO statt. Es bietet den IO einen vor den Augen der Öffentlichkeit geschützten Verhandlungsraum und ermöglicht der Verwaltung die Erarbeitung eines tragfähigen Kompromisses (Halbherr /Müdespacher 1984, p 109). Die Bildung von Koalitionen oder einen expliziten oder impliziten Tausch von Stimmen sind typische Verhaltensstrategien.
Ein organisationsinternes Interessenclearing, welches eine Integration unterschiedlicher Interessen und eine Absorption oppositioneller Kräfte zum Ziel hat, soll ein geschlossenes auftreten gegen Aussen ermöglichen. Dieses Interessenclearingsverfahren wird durch die wachsende Arbeitsteilung und der damit einhergehenden 'Differenzierung des Berufsstandes' zunehmend gefordert. "Interessengegensätze, die trotz Ideologisierung" und differenzierter Po-

---

[6] Cf. auch Bernholz 1975, p 93ff.

litik "noch aufbrechen, müssen entweder durch gezielte Information verdeckt oder durch pluralistische Politik mit Hilfe allgemeiner Maximalforderungen überdeckt werden" (Ziche, p 139).

D. .. und Leader

Eine IO bietet ihren Mitgliedern gemäss Olson vorrangig private Güter und Dienstleistungen als selektive Anreize für einen Beitritt an (1965). Wird eine IO von einem 'political entrepreneur' angeführt, so wird sie nach dem Konzept von Moe als Nebenprodukt auch das Kollektivgut Lobbying anbieten können (1980, p 36ff). Dieses Konzept geht von einem Leader eines Verbandes oder einer Partei aus, welcher seine eigenen, von denen der Mitglieder abweichenden Ziele verfolgt. Für einen Parlamentarier z.B. kann sich ein Sitz im National- oder Ständerat etwa in Form von Ansehen, wirtschaftspolitischen Kontakten, Verwaltungsratssitzen oder Staatsaufträgen bezahlt machen. Seine privilegierte Stellung zwischen Regierung und den Mitgliedern seiner IO verschafft ihm einen Informationsvorsprung, welcher er zusammen mit seiner Popularität zu seinen Gunsten einsetzen kann, sofern er genügend Rückhalt in der Organisation besitzt. Bei der Verfolgung seines Eigeninteresses unterliegt er aber folgenden Einschränkungen:

- politische Nebenbedingung durch die Notwendigkeit einer Wiederwahl, falls kein Rücktritt am Ende der Wahlperiode erfolgt,
- administrativ-legale Nebenbedingung durch Formvorschriften und institutionelle Grenzen des Parlamentes (Beschränkte Kontrollmöglichkeit der Verwaltung und der Exekutive),
- ökonomische/finanzielle Nebenbedingung durch die relativ hohen Opportunitätskosten, welche das entgangene Gehalt einer ausserparlamentarischen Arbeit oder der dafür vom Arbeitgeger erwarteten Leistung beinhalten.

Aus zweierlei Gründen wird der an einem Ratssitz oder an einem Amt interessierten Leader auch die Präferenzen der Mitglieder in sein Kalkül einbeziehen. Erstens sind die Position auf der Wahlliste (und damit die zugeführten Stimmen) und die Finanzen für den Wahlkampf von seiner organisationsinternen Stellung abhängig.[7] Zweitens ist das Lobbying einer starken Organisation glaubwürdiger, verbessert damit die Möglichkeit der Privilegierung seiner Gruppe, was die Attraktivität der IO erhöht und seine Hausmacht festigt.[8]

E. Besonderheiten des Instrumentes Direktzahlungen

Um die Position der (landwirtschaftlichen) Akteure besser analysieren zu können, lohnt sich ein Blick auf einige Besonderheiten des Instrumentes Direktzahlungen.

Werden die kurzfristigen distributiven Effekte von betriebsbezogenen DZ mit der Verteilwirkung einer Preiserhöhung für ein Agrarprodukt verglichen, so kann festgestellt werden, dass Betriebe mit einem grossen Output die praktizierte Agrarpolitik bevorzugen. Betriebe mit Standortnachteilen oder einer kleinen Fläche würden dagegen mehrheitlich von DZ profitieren.[9]

Der Umfang der direkten finanziellen Unterstützung für den Agrarsektor dürfte massgeblich mit der Legitimationsmöglichkeit dieser Aufwendungen im Parlament korreliert sein. Die öffentlichen Güter werden daher als besondere Dienst-

---

[7] Cf. auch Halbherr/Müdespacher 1984, p 98.

[8] Cf. dazu Kriesi (1980), welcher von einer politischen Elite mit einer z.T. institutionalisierten Arbeitsteilung spricht.

[9] Cf. Rieder et al. 1988a, 1988b zur ökonomischen Wirkungsweise von Direktzahlungen.

leistungen des Agrarsektors hervorgehoben, obwohl sie vielfach Externalitäten aus einer privatnützlichen Tätigkeit sind und deshalb nach Scheele kein staatlicher Handlungsbedarf besteht (1987, p 287).
Zur 'gerechten' Abgeltung dieser 'Leistungen' wird vielfach das Instrument Direktzahlungen vorgeschlagen.

Bedeutend weniger Aufwand erfordert die Legitimierung indirekter d.h. in keinem Budget ausgewiesener Transfers. Denn bei einer geringen indirekten Besteuerung der grossen Mehrheit der Konsumenten können diese kaum ausweichen und der Aufwand eines Einzelnen lohnt sich im Vergleich zum erwarteten Nutzen kaum. Deshalb stossen hohe Agrarpreise im Vergleich zu DZ auf weniger Widerstand und sind für die Produzenten ungleich vorteilhafter.
Diese Tatsachen illustrieren, dass der Umfang der Gesamttransfers erheblich mit der Ausgestaltung eines agrarpolitischen Instruments und dessen Transparenz gekoppelt ist.

Beziehen Mitglieder einer IO in grösserem Umfang Direktzahlungen, so dürfte sich das auf die Homogenität der Organisation auswirken. Denn es kann kaum davon ausgegangen werden, dass alle Mitglieder im selben Ausmass DZ erhalten würden. Damit besteht aber für die IO die Gefahr, dass ihre Mitglieder innersektorale Disparitäten als Folge von 'unfairen' Forderungen der Organisation interpretieren könnten und mit Dissidenz drohen. Denn im Falle der DZ werden die einkommenswirksamen Kriterien administrativ bestimmt, während bei Preisen teilweise der Marktmechanismus die Einkommenszuteilung vornimmt.
Die Loyalität zur IO kann andererseits auch zunehmen, wird doch deren Leistung unmittelbar ersichtlich und die Abhängigkeit von einem starken Interessenvertreter besser spürbar.

F. Die IO des Agrarsektors

Die politischen Unternehmer als Vertreter der Bergbetriebe und der Kleinen fordern ein 'angemessenes' Einkommen für ihre Mitglieder und engagieren sich insbesondere für hohe Agrarpreise. Treffen diese nicht im erwünschten Umfang ein und gelingt es nicht eine Preisdifferenzierung sowie umfangreichere Produktionsrechte durchzusetzen, so sind Direktzahlungen als second best Lösung unter der Bezeichnung 'gerechte Leistungsabgeltung' reichlich willkommen.

Demgegenüber sind die Vertreter der Milchproduzenten (ZVSM) und der welschen Getreideproduzenten weit stärker auf Preisforderungen ausgerichtet. Die Leader dieser produktspezifischen Organisation oder gross strukturierten Betriebe werden DZ höchstens als marginale Zusatzzahlungen zur Abwendung differenzierter Preise unterstützen.

Heikler ist die Position des Dachverbandes der landwirtschaftlichen IO, d.h. des Bauernverbandes (SBV). Dessen Vertreter werden durch ein internes Clearing versuchen die unterschiedlichen Interessen der Mitglieder zusammenzubringen und die Position des Verbandes gegenüber anderen IO zu stärken. Dieser Konsensfindungsprozess kann als Optimierungsproblem angesehen werden, bei welchem es - so unsere These - die sektorale Produzentenrente zu maximieren gilt. Als Restriktionen wirken der Widerstand der Konsumenten und der Steuerzahler, wie auch die organisierten Interessen der Exportindustrie. Eine weitere Beschränkung stellen zudem jene Produzenten dar, welche der Organisation mit Dissidenz drohen und ihre Alleinvertretung in Frage stellen.
In der Vergangenheit konnte mit grosszügigen Preisforderungen und dem Vorzeigen des 'armen Grenzproduzenten' eine maximale Produzentenrente erreicht werden. Mit zunehmenden Verwertungsverlusten, innersektoralen Einkommensdisparitäten und ökologischen Problemen wuchs jedoch der Widerstand gegen weitere Preiserhöhungen. Zur Aufrechterhaltung einer maximale Unterstützung durch Konsumenten und Steuerzahler musste die Politik der hohen Preise mit Direktzahlungen

als Einkommensergänzung ('soweit als nötig') erweitert werden. Wie auch die Bürokratie sind die Vertreter des SBV an zahlreichen verschiedenen Massnahmen interessiert. Dies erhöht die Intransparenz und erleichtert das organisationsinterne Interessenclearing.

G. Die IO der übrigen Wirtschaft

Die Industrie und das Gewerbes sind in mehrfacher Hinsicht von der praktizierten Agrarpolitik betroffen. Die hohen Kosten dieser Politik belastet das Bundesbudget, schmälern damit über eine erhöhte Steuerbelastung die Gewinne und verringern zudem die Nachfragemöglichkeit nach Konsum- und Industriegütern. Des weitern besteht bei wachsendem Agrarprotektionismus die Gefahr einer wirtschaftlichen Diskriminierung auf ausländischen Märkten.
Die Kosten dieser Nachteile sind die Vertreter aber solange bereit auf sich zu nehmen, wie dies durch einen Stimmentausch mit den IO des Agrarsektors die Möglichkeit bietet in für sie wichtigeren Geschäften vorteilhaftere Entscheidungen zu erreichen. Sie verzichten also auf die Verwirklichung eines nachrangigen Ziels und erwarten dafür implizit oder explizit eine Zustimmung in einer für sie prioritären Frage. Politische Tauschgeschäfte lohnen sich für politische Unternehmer also immer dann, "wenn sie ohne Tauschgeschäfte bei einer für sie wichtigen Angelegenheit in der Minderheit bleiben würden" (Bernholz 1972, p 216).

Generellen Direktzahlungen werden sie solange indifferent gegenüberstehen wie diese das Bundesbudget zusätzlich belasten könnten und der praktizierte Agrarprotektionismus nicht zu wachsenden handelspolitischen Schwierigkeiten führt.

H. Wissenschaft und Expertenkommissionen

Der direkte Einfluss, den die Wissenschaft bzw. deren Exponenten und Gutachter auf die agrarpolitische Willensbildung ausübt, kann u.E. als bescheiden angesehen werden. Indirekt Einfluss nehmen können Wissenschaftler dagegen, wenn sie als wirtschaftspolitische Berater in Expertenkommissionen tätig sind. Diese Kommissionen nehmen einerseits als vorberatende Expertenkomissionen für Gesetzgebungs- und Planungsarbeiten eine zentrale Stellung im vorparlamentarischen Verfahren ein und dienen andererseits als Beratungsorgane der Regierung (Linder et al. 1979, p 201). Von ihrer Funktion her lassen sie sich in 'politische Konsenskommissionen' oder 'Fachkommissionen' unterteilen.

Die Exekutive bzw. die Verwaltung hat nun die Möglichkeit, je nach Zweck, eine Kommission mit Repräsentanten von gesellschaftlicher, referendumsfähiger Macht, Kantonsvertretern und wissenschaftlichen Beratern zu berufen und so einen strategischen Einfluss auf deren Ergebnisse zu nehmen (Linder et al. 1979, p 201).
Linder bezieht sich auf Freiburghaus und Zimmermann und konstatiert nüchtern: "Forschungsergebnisse werden institutionell und strategisch eingesetzt, d.h. notwendigerweise opportunistisch mit Blick auf das, was man als Gruppe oder Behörde erreichen will" (1987, p 190).

I. Stimmbürger, Konsumenten und Steuerzahler

Die schweizerischen Stimmbürger haben regelmässig die Möglichkeit sich an Parlamentswahlen zu beteiligen oder sich zu Sachvorlagen zu äussern.
Verhält sich ein Stimmbürger gemäss dem Paradigma der NPÖ und maximiert seinen subjektiven Erwartungsnutzen, so nimmt er nur an einer Abstimmung teil, "wenn es für ihn von Bedeutung ist, welche der vorgelegten Alternativen (oder der zur Wahl stehenden Parteien) gewinnt und wenn er glaubt, seine Stimme hätte eine gute Chance, den Wahlaus-

gang zu entscheiden" (Frey 1974, p 57). Da die Zahl der Abstimmenden bei eidgenössischen Geschäften aber gross ist, ist die Wahrscheinlichkeit, dass der einzelne Stimmbürger mit seiner Stimme den Wahlausgang entscheiden kann, sehr gering (Schneider 1985, p 33). Demgegenüber fallen bei ihm hohe Kosten zur Information bzgl. allfälliger Alternativen an. Der Grenznutzen des politischen Handelns ist aber auch von den durch die wirtschaftspolitische Entscheidung absehbaren Verteilungseffekten abhängig. Die Spürbarkeit dieser Effekte und damit die Präferenzintensität sind auf Produzentenseite, bei kleinen und homogenen Gruppen höher als auf Konsumentenseite, grossen und heterogenen Gruppen (Halbherr/Müdespacher 1984, p 93). Werden auch ungleiche Kosten bzgl. Organisation und Information berücksichtigt, so ist auch ein unterschiedliches (wahl)politisches Engagement der verschiedenen Gruppen zu erwarten.

Schon seit längerer Zeit fordern die Vertreter der Konsumenten erfolglos einen Kurswechsel in der Agrarpolitik. Anstelle der hohen Agrarpreise wünschen sie eine Abgeltung von Leistungen des Agrarsektors über Direktzahlungen. Die erhöhten Bundesausgaben sollten aber über direkte Steuern und nicht mit Nahrungsmittelsteuern gedeckt werden.

Demgegenüber stossen erhöhte Steuern zur Finanzierung von Agrarausgagen auf den Widerstand der Steuerzahler, besonders wenn diese Kosten aus der Verwertung von Überschüssen resultieren. Die Steuerzahler bevorzugen eine Preispolitik oder DZ mit zweckgebundenen indirekten Nahrungsmittelsteuern, könnten sich aber allenfalls eine Umwidmung der Verwertungskosten zugunsten von DZ vorstellen.

III. EMPIRISCHE EVIDENZ EINER MODIFIZIERTE AGRARPOLITIK ?

Nach der Analyse der Interessenlage der verschiedenen Akteure und ihren Verhaltensstrategien soll nun ein einfaches Modell des Verhaltens der Exekutive bzgl. Direktzahlungen entwickelt werden. Es interessieren insbesondere

die Gründe welche die Exekutive veranlassen können, ihre primär preisorientierte Politik zugunsten veränderter Direktzahlungsbeiträge zu modifizieren. Konkret soll das Modell eine empirische Überprüfung folgender Frage erlauben:

Welches sind die Bestimmungsgründe der jährlichen Veränderungen der direkten Einkommenstransfers?

A. Die spezifizierte Schätzfunktion

Zu erklären gilt es die Veränderung der nominellen Bundesausgaben für die drei Direktzahlungsarten Kostenbeiträge, Bewirtschaftungsbeiträge und Betriebsbeiträge. Diese Zahlungen sind in der untersuchten Periode von 10 Mio. Franken 1960 auf rund 300 Mio. Franken im Jahre 1985 angestiegen.[10]

dDZt stellt die Veränderungen der Direktzahlungen, also die Endogene dar. Dabei wird angenommen, der Entscheid zu einer Anpassung der Beitragssätze erfolge in der Periode (t-1) und wirke sich ein Jahr später im Zeitpunkt t aus.[11]

Der Handlungsspielraum der Exekutive wird primär durch das Bundesbudget beschränkt.

---

[10] Cf. Buergi 1989, Tab. A5. Die Daten entstammen folgenden Quellen: Schw. Bauernsekretariat - Statistische Erhebungen und Schätzungen über die Landwirtschaft und Ernährung, div. Jg., Brugg; Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) - Tabellen zum Geschäftsbericht und zur Staatsrechnung des BLW, div. Jg., Bern; Schw. Bundesrat - Landw. Berichte, div. Jg., Bern; Bundesamt für Statistik - Statistisches Jahrbuch der Schweiz, div. Jg., Basel.

[11] $dDZ_t = DZ_t - DZ_{t-1}$

dFIBUt-1 stellt die Veränderungen des Bundeshaushalts-Saldos (Einnahmen - Ausgaben des Bundes) vom Vorjahr zur laufenden Periode (t-1) dar.[12] Verbessert sich dieser Saldo im Jahr einer anstehenden Entscheidung, so wird der BR eher bereit sein, den Forderungen der IO nachzugeben. Für diesen Koeffizienten wird also ein positives Vorzeichen erwartet.

Der Tatsache, dass der BR gesetzlichen Restriktionen unterliegt und sich bei den Kosten- und Bewirtschaftungsbeiträgen den Finanzierungsrahmen vom Parlament bewilligen lassen muss, wird durch eine Dummy-Variable Rechnung getragen.

DUMt nimmt in Jahren (t) einer notwendigen Entscheidung den Wert 1 an. Stehen keine Beschlüsse zur Debatte, so wird sie 0 gesetzt. Es wird mit einem positiven Vorzeichen gerechnet.

Soll die Einkommensdisparität zwischen dem Agrarsektor im Berggebiet und den übrigen Sektoren quantifiziert werden, so eignet sich dazu das prozentual erreichte Paritätseinkommen (Tagesverdienst der Bergbetriebe / Soll-Arbeitsverdienst).

dPARIt-2 gibt die Veränderung dieser Grösse in Prozentpunkten wieder.[13] In dieser Variable spiegelt sich einerseits die durchschnittliche Lohnverbesserung der Erwerbstätigen in den übrigen Sektoren und andererseits fliesst der erzielte landwirtschaftliche Arbeitsverdienst ein. Dieser Indikator kann also die Veränderung der intersektoralen wirtschaftlichen Position erfassen und als Mass für die gewährte oder erstrittene Teilhabe des

---

[12] $dFIBU_{t-1}$ = (Einnahmen Bund - Ausgaben Bund)$_{t-1}$ - (Einnahmen - Ausgaben)$_{t-2}$

[13] $dPARI_{t-2} = PARI_{t-3} - PARI_{t-2}$

Berggebietes am Wirtschaftswachstum dienen.[14] Vergrösserte sich die Disparität in der letzten Periode vor einer Entscheidung (t-2), so ist mit zusätzlichen Direktzahlungen zu rechnen. Vom Koeffizient wird ein negatives Vorzeichen erwartet.

Der Bauernverband als Dachorganisation diverser landwirtschaftlicher Organisationen sieht sich vor ein Optimierungsproblem gestellt. Die Politik der hohen Preise legitimiert sich u.a. durch die Grenzproduzenten. Da das Einkommen dieser Bauern bei der praktizierten Preispolitik zwangsläufig hinter jenem der Bevorzugten ihrers Standes zurückbleibt, sehen sich diese nur z.T. durch den SBV repräsentiert und neigen zu Dissidenz. Der Bauernverband wird also interessiert sein, die innersektorale Disparität nicht grösser werden zu lassen und bei einem sich im Vorjahr (t-2) abzeichenenden Disparitätszuwachs in Bern vorstellig werden. Diesen Zusammmenhang soll

d%DISPt-2 als innerlandwirtschaftliche Disparität wiedergeben.[15] Die Variable misst die prozentuale Veränderung der Einkommendifferenz zwischen Tal- und Bergbetrieben. Sie kann als Indikator für die Stärke des SBV aufgefasst werden und sollte einen positiven Koeffizienten haben.

---

[14] Zur Erfassung dieses Zusammenhangs wäre der Anteil der in der Landwirtschaft erzielten Einkommenssumme im Vergleich zu den übrigen Sektor geeigneter, da beim hier verwendeten Indikator auch allfällige Abwanderung das Pro-Kopf-Einkommen erhöhen kann.

[15] $d\%DISP_{t-2} = (DISP_{t-2} - DISP_{t-3})/DISP_{t-3} * 100$

Das Preispaket des SBV enthält praktisch jedes Jahr die Hauptforderung des ZVSM, d.h. die Erhöhung des Milchpreises. Dass durch steigende Agrarpreise die Tallandwirte bevorzugt werden und die innerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede zunehmen ist naheliegend.

d%MIPRt stellt die real erzielte, prozentuale Milchpreisänderung dar.[16] Sie soll den Aspekt des innerlandwirtschaftlichen Interessenclearings quantifizieren. Können die Berglandwirte im jährlichen Preispaket, ihre Forderungen nach direkten Einkommenstransfers geltend machen, so spricht das für ihre Stärke. Können die Forderungen beim BR auch als Paket durchgesetzt werden, so spricht das zudem für die Stärke des SBV. Ein positives Vorzeichen ist erforderlich.

Zwar bevorzugt die Bürokratie neue DZ-Instrumente und die Ausdehnung der bestehenden, was Mehrausgaben nach sich ziehen dürft, ihr Einfluss kann jedoch nicht berücksichtigt werden. Genausowenig wird der Einfluss der Industrie und des Gewerbes berücksichtigt. Aus den oben dargelegten Gründen verwenden sie kaum Ressourcen, um eine bestimmte Agrarpolitik bzgl. DZ zu erreichen.

Der Einfluss der Konsumenten auf ein so spezifisches Instrument wie DZ dürfte gering sein. Zudem ist er, wie auch der Widerstand der Steuerzahler, nur schwer zu quantifizieren. Der Einfluss dieser beiden Gruppen geht deshalb nicht mit ins Modell ein.

Die empirische Überprüfung der hier formulierten Hypothese erfolgt anhand der untenstehenen linearen Schätzfunktion. Sie wird nach dem OLS-Verfahren geschätzt.

---

[16] $d\%MIPR_t = (MIPR_t - MIPR_{t-1})/MIPR_{t-1} * 100$

$$dDZt = \beta 0 + \beta 1\ dFIBUt\text{-}1 + \beta 2\ dPARIt\text{-}2$$

$$+ \beta 3\ d\%DISPt\text{-}2 + \beta 4\ d\%MIPRt + \beta 5\ DUMt + et$$

B. Ergebnisse

Die Resultate der OLS-Schätzung sind aus untenstehender Tabelle ersichtlich. Die Schätzung erlaubt 64% der Gesamtvariation der Direktzahlungen zu erklären. Die statistischen Werte der Schätzung insgesamt sind befriedigend, eher gering gesichert ist dagegen der Einfluss der innerlandwirtschaftlichen Disparität (DISP).[17] Die Koeffizienten weisen die in der Hypothese postulierten Vorzeichen auf.

Erhöht sich das Budgetdefizit des Bundes beispielsweise um 100 Mio. Franken, so bewirkt dies gemäss den vorliegenden Schätzungen eine Kürzung der Ausgaben für Direktzahlungen von gut einer Million Franken.
Fiel das von den Berglandwirten im Jahr vor der Entscheidung erzielte Einkommen um 5 Prozentpunkte hinter das durchschnittliche ausserlandwirtschaftliche Einkommen zurück, so werden ceteris paribus für das kommende Jahr Mehrausgaben von rund 5 Mio. Franken vorgesehen.
Die Bergbauern können offensichtlich ihre Forderungen beim SBV relativ gut durchsetzen. Bewirkt doch eine 5%ige Milchpreiserhöhung c.p. Mehrausgaben des Bundes für Direktzahlungen von rund 13 Mio. Franken. Ein Indiz dafür,

---

[17] Gemäss Korrelationsmatrix dürfte die Variable DISP zudem Multikollinearität verursachen

dass der Bauernverbandes eher bereit ist ein Konsens-Preispaket durchzusetzen, als dass er aufgrund innerlandwirtschaftlicher Disparitäten aktiv wird.
Werden die Werte der Dummy-Variable und der Konstanten zusammen betrachtet, so kann in Jahren einer anstehenden Entscheidung eine autonome Erhöhung der nominellen Ausgaben für Direktzahlungen von rund 13 Mio. Franken festgestellt werden.

Tabelle: Einflussgrössen auf die jährlichen Veränderungen der Kosten-, Bewirtschaftungs- und Betriebsbeiträgen

dFIBUt-1	dPARIt-2	d%DISPt-2	d%MIPRt	DUMt	Konstante
0.011	-1.053	0.143	2.549	20.920	-7.115
(3.03)	(-2.02)	(1.22)	(2.75)	(3.92)	(-1.61)

In Klammern: Werte des t-Tests, 26 Cases
korrigiertes R2 = 0.64 , DW = 2.01 , F-Ratio = 9.8

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Bundesbudget, die intersektorale Disparität und die Milchpreisforderungen einen signifikanten Einfluss auf die Ausgabenveränderungen für die Massnahmen Kosten-, Betriebs- und Bewirtschaftungsbeiträge ausüben.
Solange das Bundesbudget nicht zu restriktiv wirkt, können also die im Sektor verbleibenden Bauern ihren Anteil am wachsenden BSP sichern. Auch wenn die Bergbauern in den letzten 25 Jahre ihre relative Einkommensposition nicht verbessern konnten, so haben sie doch erreicht, dass durch zunehmende Direktzahlungen die Einkommenslücke nicht grösser wurde.

IV. ZUSAMMENFASSUNG UND FOLGERUNGEN

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bildet die Analyse der Interessen der politischen Akteure (Verwaltung, Exekutive, Interessenorganisationen, Stimmbürger und Expertenkommissionen) sowie ihrer Handlungsmöglichkeiten im Prozess der agrarpolitischen Willensbildung. Mit dem Konzept der Neuen Politischen Ökonomie, welches ein rationales Kosten-Nutzen-Kalkül sowohl für den politische wie auch den ökonomischen Bereich als Verhaltensmaxime zugrundelegt, gelingt es Verhaltensstrategien der Akteure herzuleiten. Zudem lassen sich deren Interessen bzgl. Direktzahlungen eruieren und empirisch überprüfen.
Die Ergebnisse zeigen, dass der Ansatz der NPÖ mit viel Gewinn in der agrarökonomischen bzw. agrarpolitischen Analyse eingesetzt werden kann. Es zeigt sich, dass insbesondere im Bereich der Interessenausgleichsprozesse zwischen Akteuren, innerhalb eines Sektors oder einer Organisation noch viel theoretisches Wissen fehlt. Interessant dürfte dabei die Analyse von Institutionen und deren Veränderungen sein. Sodann scheinen zukünftig weniger Innovationen im Bereich ökonomischer Instrumente, denn im Bereich institutioneller Arrangements notwendig um zu einer adäquaten Politikberatung zu finden.

V. LITERATUR

Bachmann Hans (1958) - Die Integration der Agrarmärkte. In: Aussenwirtschaft, Zeitschr. f. Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Jg. 13, p 25-48, Zürich, St.Gallen.

Bernholz Peter (1975) - Grundlagen der Politischen Oekonomie. Band 2. UTB. Tübingen.

Beusmann Volker/ Hagedorn Konrad (1984) - Ansätze der Politischen Oekonomie zur Erklärung einer sektoralen Einkommenspolitik. In: Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA), Bd. 21, p 51-84.

Binswanger H.C. (1970) - Landwirtschaftliche Einkommenssicherung ohne Überproduktion. In: NZZ Nr.511, 3.11.1970.

Buergi Stefan (1989) - Die agrarpolitische Willensbildung in der Schweiz am Beispiel der Einführung von Direktzahlungen im Berggebiet. Diplomarbeit, ETH Zürich.

Frey Bruno S. (1974) - Entwicklung und Stand der Neuen Politischen Oekonomie. In: Widmaier (1974), p 30-63.

- - (1977) - Moderne Politische Oekonomie. München.

- - (1981) - Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik. München.

Hagedorn Konrad (1985) - Agrarpolitische Innovationen und wissenschaftliche Methodologie. In: Agrarwirtschaft, Jg. 34, p 238-248.

Homann Karl (1982) - Zum Problem rationaler Politik in demokratischen Gesellschaften. In: Jahrb. f. NPO, Bd. 1, p 11-38.

Kleinewefers Henner (1972) - Wirtschaftspolitische Konzeption und Umweltproblematik: Das Beispiel der Agrarpolitik. (Manuskript) Greifensee.

Kriesi Hanspeter (1980) - Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt a.M., New York.

Lehner, Franz (1987) - Neue Politische Oekonomie. In: Handbuch Politikwissenschaft, p 322-326.

Linder Wolf (1987) Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Bern, Stuttgart.

Linder Wolf/ Hotz Beat/ Werder Hans (1979) Planung in der schweizerischen Demokratie. Bern, Stuttgart.

Moe Terry M. (1980) - The Organisation of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups. London, Chicago.

Olson Mancur (1965) - The Logic of Collectiv Action. Cambridge Mass.

Rieder Peter/ Egger Urs/ Bernegger Urs/ Meyer Leo (1988) - Direktzahlungen an die Landwirtschaft, Eine agrarökonomische Analyse ihrer Wirkungen und ein Konzep-

tentwurf für die Anwendung in der Agrarpolitik. Institut für Agrarwirtschaft, ETH, Zürich. (unveröffentlicht).

Rieder Peter/ Egger Urs/ Bernegger Urs/ Buergi Stefan (1988) - Verteilungswirkungen von Direktzahlungen. Institut für Agrarwirtschaft, ETH, Zürich. (unveröffentlicht).

Rieder Peter (1988) - Direktzahlungen an die Landwirtschaft, Ein agrarökonomisches Konzept. Landw. Schweiz Vol 1 (7): 401-404, 1988.

Roberts B./ Holdren B. (1972) - Theory of Social Process. Ames Iowa.

Scheele Martin (1987) - Politisch-ökonomische Grundlagen einer rationalen Umweltpolitik in der Landwirtschaft. In: Zeitschr. f. Umweltpolitik und Umweltrecht, 3/87, p 267-298.

Schneider Friedrich (1985) - Der Einfluss von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik. Bern, Stuttgart.

Würgler Hans (1969) - Konzepte einer neuen Agrarpolitik. Bern, Stuttgart.

Ziche J. (1971) - Techniken der Einflussnahme auf agrarpolitische Entscheidungen. In: Schlotter H.-G. (Hg.), p 125-161.

Anschrift des Verfassers:

Stefan Buergi
73, Brondesbury Rd.
Kilburn
LONDON NW6 6BP