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

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1985)

Heft: 1

Artikel: Schweizerische Agrarpolitik : eine polit-ökonomische Analyse

Autor: Müdespacher, Alfred

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966345

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: 02.07.2025

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

SCHWEIZERISCHE AGRARPOLITIK: EINE POLIT-OEKONOMISCHE ANALYSE*

A. Müdespacher

1. EINLEITUNG

Die Agrarpolitik hat seit ihren Anfängen im letzten Jahrhundert immer wieder zu hitzigen politischen Diskussionen und Auseinandersetzungen Anlass gegeben. Auch das Landwirtschaftsgesetz von 1951 vermochte keine Ruhe zu schaffen, zumal die agrarpolitischen Probleme nicht geringer wurden (Zunahme der Abwanderung, andauernde Einkommensdisparitäten, Produktionsüberschüsse, etc.). Die Wissenschaft hat seit 1951 immer wieder interessante Vorschläge zur Verbesserung der Agrarpolitik gemacht (sog. alternative Konzepte). Die Vorschläge sind jedoch in der Politik kaum realisiert worden. Wir sind in unserer Arbeit[1)] der Frage nachgegangen, weshalb gerade die heute bestehenden Massnahmen verwirklicht worden sind und wie gross das Veränderungspotential der schweizerischen Agrarpolitik ist. Wir unternehmen dabei den Versuch, die Politik mit Hilfe der Ansätze der ökonomischen Theorie zu untersuchen.

2. EINIGE GRUNDSAETZLICHE THESEN

Für die gewählte Art der Politikanalyse ist die Vorgabe folgender Thesen zugleich typisch und notwendig:

a) Die Agrarpolitik ist nicht einfach von Sachzwängen vorgegeben oder wird von der Verwaltung oder dem Bundesrat diktatorisch

---

* Leicht gekürzte Fassung des Referates der Jahrestagung der SGA vom 11./12.4.1985

1) Halbherr P./ Müdespacher A. 1984 und 1985

entschieden. Sie ist das Resultat eines politischen Entscheidungsprozesses und damit vom politischen System, von den beteiligten politischen Akteuren und ihrem Verhalten abhängig.

b) Die Handlungsweise dieser Akteure ist von ihrem individuellen Nutzenkalkül bestimmt. Wir unterstellen damit, dass das politisch handelnde Individuum genau so wie der wirtschaftlich handelne Mensch seinen Nutzen maximiert. Wir übertragen also eine in der Oekonomie gängige Verhaltensannahme auf die Politik.

c) Die Agrarpolitik verursacht bei den Individuen Vor- und Nachteile in Form von Nutzen oder Kosten, die an den Verteilungseffekten der Agrarpolitik gemessen werden können.

d) Aus eigenen Untersuchungen, aber auch aus der umfangreichen Literatur[2)] kann abgeleitet werden, dass das Individuum organisiert sein muss, um in einem demokratischen politischen System wie dem unseren seine Interessen durchzusetzen (die gemäss Abschnitt c) definiert sind). Die Organisation und Durchsetzung von Interessen verursacht natürlich wieder Kosten, die nicht für alle gleich hoch sind.

Die Arbeit versucht, den theoretisch erkannten Zusammenhang zwischen politischem Erfolg und politischer Macht auf seinen empirischen Gehalt zu testen. Dabei verwenden wir eine Kombination von politologischen und ökonomischen Ansätzen, die unseres Wissens erstmals erlaubt, den erwähnten Zusammenhang mit quantitativen Methoden zu überprüfen.

3. DER AGRARPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Die eher politologisch und historisch angelegte Untersuchung des agrarpolitischen Entscheidungsprozesses zeigt auf, in welcher Phase des Entscheidungsprozesses die verteilungsrelevanten Entscheide wesentlich geprägt werden. In einem Untersuchungszeitraum von 1874 - 1980 sind zahlreiche agrarpolitische Entscheidungsprozesse

---

2) Vgl. Olson M. 1968, Downs A. 1968, Bernholz P. 1975, Germann R.E. 1975, Tschäni H. 1983

danach untersucht worden, in welcher Phase und in welchem politischen Kräftefeld die verteilungsrelevanten Entscheidungen gefällt werden. Es erwies sich, dass die Entscheide in der Agrarpolitik (wie übrigens auch in anderen Bereichen[3]) im Verlauf der Zeit immer stärker bereits in der vorparlamentarischen Phase fallen. Die Rolle der Verwaltung/Exekutive kann dabei zutreffender mit ausgleichend, denn mit bestimmend beschrieben werden.

4. DIE ANALYSE DER VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER SCHWEIZERISCHEN AGRARPOLITIK

Weil die politische Durchsetzung von individuellen Interessen nur über deren Organisation möglich ist, muss sich die Verteilungsanalyse danach ausrichten, homogene Interessenlagen unter den Individuen zu finden und die Verteilungseffekte der Agrarpolitik bezüglich dieser Interessegruppen zu bestimmen.

Um homogene Interessen zu finden, können nun die denkbaren agrarpolitischen Massnahmen in verschiedenster Weise (theoretisch) variiert werden. Wird beispielsweise der gesamte Transfer- oder der Steuersatz verändert, so werden bereits zwei (in sich wenig homogene) Interessengruppen sichtbar: jene Individuen, die ihr Einkommen hauptsächlich aus dem Agrarsektor beziehen und deshalb v.a. an den Transfers[4] und weniger an deren Finanzierung interessiert sind und jene, die die Agrarpolitik bezahlen und Nutzen aus den gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Agrarsektors ziehen und deshalb an der Finanzierung und den externen Effekten interessiert sind.

Variiert man den individuellen Transfersatz innerhalb der ersten Gruppe, so kommt dies bei konstantem Gesamtbetrag einem reinen Nullsummenspiel gleich, bei dem sich keine homogenen Interessen finden

---

[3] Vgl. Neidhart L. 1970, Hotz B. 1979

[4] Transfers sind Leistungen des Staates (hier des Bundes) an Dritte (vgl. Andel N. 1977, S. 491). Darunter sind auch die Preisüberhöhungen durch Massnahmen an der Grenze zu zählen.

und keine stabile Koalition bilden lässt. Dasselbe gilt für regionale Differenzierungen des Transfersatzes.

Homogene Interessen finden sich hingegen, wenn die Bemessungsgrundlagen der Transfers oder der Steuern verändert werden. (Die Bemessungsgrundlage ist die Messgrösse, auf der die Ausrichtung des Transfers oder die Berechnung der Steuer basiert, also z.B. die produzierte Menge je Landwirt).

Die Berechnung der unterschiedlichen Verteilungseffekte verschiedener Bemessungsgrundlagen der Agrartransfers und ihrer Finanzierung hat zum Ziel, den politischen Erfolg dieser Interessengruppen messen zu können. Dazu ist nicht das exakte, sondern nur das relative Ausmass und die Wirkungsrichtung der Effekte auf die Individuen mit homogener Interessenlage zu berechnen.

Als erstes muss der gesamte Umfang der Umverteilung, das Transferstotal, erhoben werden. Darin eingeschlossen sind nicht nur die direkten Zahlungen des Staates, sondern auch Umverteilungen, die der Staat mit seinem Eingriff in den Markt verursacht. Das Transferstotal betrug 1962 rund 1.3 Mrd. Fr. und erhöhte sich bis 1978 auf rund 4 Mrd. Fr. Auch real ist eine deutliche Steigerung - mit einer leichten Abschwächung anfangs der 70er Jahre - erkennbar (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Entwicklung des Transfertotals 1962-78[1)]

[1)] Ohne Obst- und Gemüse-, Pferdehaltung-, Tabak- und Schafwolle-Transfers

Für die verschiedenen Bemessungsgrundlagen der Massnahmen und Interessengruppen kann nun mittels einer Verteilungsanalyse eine Präferenzordnung gefunden werden, die über die relative Begünstigung der Interessengruppen durch die verschiedenen Massnahmen Auskunft gibt. Setzt man den Anteil der vorteilhaftesten Transfers oder Steuern einer Interessengruppe ins Verhältnis zum Transfertotal, so erhält man einen Indikator für die relative Erfolgslage der Gruppen. Die Berechnung basiert auf der sekundären Inzidenzstufe. Die Analyse schloss also die Anpassungsreaktionen der Transferempfänger und Steuerzahler ein, vernachlässigte hingegen die Kreislaufeffekte.[5)]

[5)] Zum Inzidenzbegriff und den Methoden der Inzidenzanalyse vgl. Frey R.L. 1981, 1982 und 1984

Tab. 1: Der politische Erfolg der Interessengruppen anhand der Erfolgsindikatoren

Erfolgsindikatoren / Interessengruppen	Durchschnitt 62-78 in %	Rang (Politikerfolg)	Veränderung		
			Durchschnitt 62-64	Durchschnitt 76-78	Differenz
Grosse Produzenten	63.7	1	69.4	62.4	- 7.0
Verarbeiter	58.4	2	58.5	57.1	- 1.4
Importeure	47.6	3	51.6	41.2	-10.4
Faktorlieferanten					
- Landw. Kapital	22.5	4	21.8	23.9	+ 2.1
- nicht-landw. Kapital	21.7	5	19.5	21.7	+ 2.2
Detaillisten	13.3	6	6.0	16.4	+10.4
Kleine Produzenten	13.3	6	10.9	13.4	+ 2.5
Konsumenten/Steuerz.	6.9	8	3.1	8.5	+ 5.4

In der Tabelle 1 sind in der ersten Spalte die vorgefundenen Interessengruppen aufgeführt. Faktorlieferanten von landwirtschaftlichem Kapital sind die Produzenten intermediärer Güter, wie z.B. die Viehproduzenten. Die kleinen Produzenten sind nicht wie üblich anhand der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder der Produktionsmenge definiert, sondern entsprechend unserem Ansatz aufgrund der gegenüber den grossen Produzenten unterschiedlichen Wirkungsweise der Transfers. Kleine Produzenten sind in dieser Analyse Bauern, deren Arbeitskraft durch den Betrieb nicht voll ausgelastet ist. Die Tabelle 1 weist weiter den Politikerfolg der Interessengruppen aus. Weitaus am erfolgreichsten waren demnach die grossen Produzenten und die Verarbeiter, mit Abstand folgen die Importeure. Die grossen Produzenten und die Importeure haben im Laufe der Zeit an Erfolg eingebüsst, während die Interessengruppen am Schluss der Liste durchwegs leicht zulegen konnten.

5. INTERESSENORGANISATIONEN UND POLITISCHER ERFOLG

Die Ergebnisse der theoretisch gebildeten Interessengruppen (Tab. 1) können auf die real existierenden Interessenorganisationen übertragen werden. Auf diese Weise kann der politische Erfolg jeder Interessenorganisation für vier verschiedene Zeitperioden bestimmt werden. Indem die Summe der Abweichung vom Mittelwert des Erfolgsindikators einer Gruppe minimiert wird, können drei klar abgrenzbare Gruppen von Organisationen gefunden werden, die wir als erfolgreiche, durchschnittlich begünstigte und wenig erfolgreiche Organisationen bezeichnen. Die zu untersuchenden Interesseorganisationen sind aufgrund der Analyse der Entscheidungsprozesse (Abschnitt 3) ausgewählt worden. Die relative Erfolgslage der Organisationen von 1962 - 1978 in der Agrarpolitik ist in Tabelle 2 angegeben.

Bei insgesamt 80 Interessenorganisationen sind Daten über die wesentlichen Machtmittel (Organisationsgrad, Finanzen, Personal, Marktanteil der Mitglieder, Führungsstruktur, Mitgliederanzahl, Beziehungen zu anderen Organisationen und Spitzenverbänden etc.) erhoben worden. Der Zusammenhang zwischen politischem Erfolg und den Machtmitteln der Organisationen ist mit einer Diskriminanzanalyse überprüft worden. Unsere Hypothese, dass die Einkommensverteilungseffekte der schweizerischen Agrarpolitik von 1962-78 auf die unterschiedlichen Machtfaktoren der am politischen Willensbildungsprozess beteiligten Interessenorganisationen zurückgeführt werden können, wurde mit sehr geringer Irrtumswahrscheinlichkeit gestützt. Das Resultat sagt also aus, dass die Ausgestaltung der verteilungsrelevanten Materie der schweizerischen Agrarpolitik weitgehend von den organisierten Interessen bestimmt wurde.

Tab. 2: Der politische Erfolg der Interessenorganisationen im Agrarsektor

Erfolgreiche Organisationen	Durchschnittlich begünstigte Organisationen	Wenig erfolgreiche Organisationen
3 Käse-Exporteure (75 - 78)	1 Müller	5 Grossmetzgereien
4 Fettindustrie	2 Viehimporteure	6 Butterunion
13 Geflügelimport	3 Käse-Exporteure	7 Buttergrosshandel
15 Weinimport (70 - 78)	4 Fett-Industrie (65 - 69)	8 Getreide + Futtermittel
17 Getreide-Import	14 Eierimporteure	9 Industrie + Landwirtschaft
22 Milchwirtschaft	15 Weinimporteure (62 - 69)	10 Düngerhandel
26 Viehhandel	20 Metzgermeister	11 Inlandkäsegrossisten
27 Futtermittelfab.	21 Milchkäufer	12 Käseimporteure
34 Milchproduzenten	24 VELEDES (70 -78)	14 Eierimporteure (65 - 69)
37 Vignerons	25 Milchhandel	16 Fleischwarenfabriken
39 Viehproduzenten	27 Futtermittelfab. (70 - 74)	18 Hartweizenmüller
47 VLGS	31 Weinhändler	19 Kundenmüller
56 COOP (75 - 78)	32 Schweinehandel (75 - 78)	23 Heuhandel
57 Migros (75 - 78)	33 Weich - + Halbhartkäsefabrikanten (75 - 78)	24 VELEDES (62 - 69)
	36 Kartoffelproduzenten	25 Milchhandel (75 - 78)
	38 Provins (62 - 69)	28 Handelsmüller
	45 Braunviehzüchter	29 Samenmüller
	46 Fleckviehzüchter	30 Kartoffelhändler
	48 Rübenpflanzer Aarberg (65 - 69)	32 Schweinehandel (70 - 74)
		33 Weich- + Halbhartkäsefabrikanten
		35 Saatzüchter
		38 Provins (70 - 78)
		40 SEG
		41 Christl. Landangestellte
		42 Landw. Angestellte
		43 Geflügelhalter
		44 Geflügelzüchter
		46 Fleckviehzüchter (65-69)
		48 Rübenpflanzer Aarberg
		49 Ostschw. Rübenpflanzer
		50 Weinbauverein
		51 Geflügelmäster
		52 Aviculteurs
		53 Kartoffelverarbeitung
		54 Union des Producteurs
		55 Bäuerl. Aktionskomitees
		58 Fédération Consommatr.
		59 Konsumentinnenforum
		60 AGAK

Anmerkung: Hat eine Organisation während der vier Beobachtungsperioden (1962-64, 65-69, 70-74 und 75-78) die Erfolgsposition verändert, so wird sie bei beiden Gruppen aufgeführt. Die Zeitspanne der Zugehörigkeit wird bei derjenigen Gruppe angegeben, zu der sie kürzer gehörte.

Die Tabelle 3 zeigt als weiteres Ergebnis die Bedeutung der einzelnen Machtmittel für den politischen Erfolg einer Interessenorganisation auf. Die wenig begünstigten Organisationen unterscheiden sich deutlich im tieferen Marktanteil, kleinerem finanziellen Aufwand und in der Nicht-Integration in wichtigen politischen Institutionen. Die erfolgreichen unterscheiden sich vor allem gerade im letzteren von den durchschnittlich erfolgreichen Organisationen.

Tab. 3: Der politische Erfolg der Interessenorganisationen im Agrarsektor

Machtmittel	Erfolgreich	Durchschnittlich begünstigt	Nicht erfolgreich
Marktanteil	hoch	durchschnittlich	tief
Infrastruktur	durchschnittlich	durchschnittlich bis sehr gut	schlecht ausgebaut
Beteiligung an parastaatl. Organisationen	durchschnittlich bis gut	durchschnittlich bis sehr gut	kaum
Sitzanteil im Spitzenverband	vorhanden	wenig	kaum
ø Präsidentschaftsdauer	hoch	unter- bis leicht überdurchschnittl.	tief
Zeitung	Eigene meist vorhanden, durchschnittl. Auflage	Eigene od. fremde oft vorhanden, durchschnittl. hohe Auflage	oft keine Zeitung
Anzahl Führungsmitglieder	keine Aussage	keine Aussage	eher gering

6. SCHWEIZERISCHE AGRARPOLITIK: SUCHE NACH EINEM AUSGLEICH ZWISCHEN DEN STAERKEREN INTERESSEN

In der schweizerischen Agrarpolitik kommt eine bestimmte Massnahme dadurch zustande, dass zwischen den starken und mittelstarken Organisationen eines Marktes ein Interessenausgleich stattfindet. Die Massnahmen werden so ausgestaltet, dass allen stärkeren Beteiligten Vorteile erwachsen. Die Verwaltung, die interessenübergreifenden Organisationen und die Spitzenverbände spielen hier eine wichtige Rolle. In der schweizerischen Agrarpolitik sind als Folge davon entsprechend häufig kompromissfördernde Zusatzmassnahmen und spezielle Regelungen für stärkere Interessen anzutreffen.

Es soll nicht der Eindruck aufkommen, die Agrarpolitik sei unverrückbar durch die Interessenorganisationen festgeschrieben. Impulse, die von ausserhalb des Agrarsektors stehenden Akteuren, von Machtverschiebungen innerhalb des Agrarsektors und von der Entwicklung der schweizerischen und weltwirtschaftlichen Lage ausgehen können, vermögen das bestehende Machtgefüge zu beeinflussen und damit auch die Agrarpolitik zu verändern.

Literatur:

Andel N., Subventionen, in Albers W. et al (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart 1977

Bernholz P., Grundlagen der politischen Oekonomie, 2. Band, Tübingen 1975

Downs, A., Oekonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968

Frey R.L., Verteilungswirkungen der Staatstätigkeit, in: Timmermann M. (Hrsg.), Nationalökonomie morgen. Ansätze zur Weiterentwicklung wirtschaftswissenschaftlicher Forschung, Stuttgart 1981, S. 135-157

Frey R.L., Verteilungswirkungen staatlicher Massnahmen in der Regionalpolitik, in: Fischer G. (Hrsg.), Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche, Bern 1982, S. 29-43

Frey R.L., Die Inzidenzanalyse, Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers, in: Frey R.L./Brugger E.A. (Hrsg.),

Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik, Bern 1984, S. 37-55

Germann R.E., Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern und Stuttgart 1975

Halbherr P./Müdespacher A., Organisierte Interessen und Verteilungseffekte in der schweizerischen Agrarpolitik, Bern und Stuttgart 1984

Halbherr P./Müdespacher A., Agrarpolitik - Interessenpolitik?, Bern und Stuttgart 1985

Hotz B., Politik zwischen Staat und Wirtschaft, Zürich 1979

Neidhart L., Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970

Olson M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968

Tschäni H., Wer regiert die Schweiz?, Zürich 1983

Anschrift des Verfassers: Dr. Alfred Müdespacher
Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung
ETH
8092 Zürich