

Agrarprotektionismus, Bundesfinanzen und Wirtschaftswachstum

Autor(en): **Rieder, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires**

Band (Jahr): **5 (1977)**

Heft 9

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966218>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

P e t e r R i e d e r *

1. Einleitung

Die staatliche Förderung und Erhaltung der Landwirtschaft ist zu einem festen Bestandteil der Wirtschaftspolitik der Schweiz und aller westlichen Industrienationen geworden. In der Schweiz werden gegenwärtig etwas mehr als eine Milliarde Franken oder rund 10 Prozent der Bundesausgaben für die Landwirtschaft im weitesten Sinne aufgebracht. In Anbetracht der gegenwärtig sehr schlechten Finanzlage des Bundes und des reduzierten allgemeinen Wirtschaftswachstum, welches längerfristig zu geringeren Bundes-einnahmen und allenfalls zu anhaltender Arbeitslosigkeit führt, erhebt sich die Frage nach der Abhängigkeit der zukünftigen staatlichen Agrarförderung von diesen ungünstigen Entwicklungsaus-sichten.

In diesem Artikel wird vorerst auf die Entwicklungen zwischen 1955 und 1974 eingetreten. Dann wird nach den Ursachen und Bedingungen der angestiegenen Aufwendungen gefragt. Anschliessend werden unter einigen Annahmen bezüglich des zukünftigen Wirtschaftswachstums und der Bundesausgaben die zu erwartenden Entwicklungen im Agrar-bereich skizziert. Am Ende folgen Hinweise auf Lösungsmöglich-keiten, welche aus dem zu erwartenden agrarpolitischen Dilemma herausführen könnten.

2. Gesetzliche, strukturelle und mengenmässige Entwicklungen seit 1955

Mit der Annahme des Wirtschaftsartikels 31^{bis} der Bundesver-fassung 1947 und des Landwirtschaftsgesetzes von 1951 durch das Volk waren die agrarpolitischen Weichen für die Nachkriegszeit

* PD Dr. P. Rieder, Wirtschaftslehre des Landbaues, ETH Zürich

gestellt. Es bestand die Möglichkeit, Massnahmen für den Agrarschutz in Abweichung der Handels- und Gewerbefreiheit zu ergreifen: die Massnahmen des Aussenhandelsschutzes sowie der Preis- und Absatzgarantie für die wichtigsten Agrarprodukte waren in Kraft; die Möglichkeit der staatlichen Strukturförderungen waren gegeben. Das Getreidegesetz und das Alkoholgesetz wurden ebenfalls Revisionen unterzogen, die vermehrte Eingriffe in diesen Teilbereichen ermöglichten. Der Milchbeschluss von 1952 und die darauf basierenden Milchwirtschaftsbeschlüsse regelten die Eingriffe in die Produktion, die Verwertung und den Absatz von Milch und Milchprodukten. Die spezielle Förderung der Berglandwirtschaft wurde durch die Bundesverfassung und eine spezielle Gesetzgebung ebenfalls ermöglicht.

Trotz dieser für die Landwirtschaft günstigen Gesetzgebung vollzog sich zwischen 1955 und 1975 ein starker Strukturwandel. So nahm in dieser Zeit die Zahl der ständigen männlichen Arbeitskräfte von 274860 auf 131400 ab. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Abnahme von rund 3.5 Prozent oder 2170 Arbeitskräften (1). Trotz dieser Abwanderungsrate wurden aufgrund der Buchhaltungstestbetriebe des Bauernsekretariates laufend Einkommensdifferenzen zwischen den Landwirten der Testbetriebe und den vergleichbaren nichtlandwirtschaftlichen Lohnbeziehern geltend gemacht, was jeweils zu neuen Preisforderungen der Bauern führte (2). Mit der erfolgten Abwanderung stieg die durchschnittliche Betriebsgrösse laufend an. Trotzdem besitzt aber die Schweiz nach wie vor relativ kleine Betriebe von durchschnittlich nur etwa 10 Hektaren. Pro ständige männliche Arbeitskraft trifft es heute nur etwa 7 bis 8 Hektaren, was im westeuropäischen-amerikanischen Vergleich sehr wenig ist.

Im Zeitraum 1955 bis 1974 hat die mengenmässige landwirtschaftliche Bruttoproduktion jedoch um rund 45 Prozent zugenommen. Die Nettoproduktion stieg um rund 35 Prozent. Andererseits stieg mengenmässig der Verbrauch von importierten landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren im gleichen Zeitraum um rund 230 Prozent. Es handelt sich hierbei vor allem um Futtermittel, Handelsdünger und Schädlingsbekämpfungsmittel sowie Treibstoffe (3).

Bezüglich der inländischen Produktion ist festzustellen, dass diese Mengenausdehnung vor allem bei tierischen Produkten, namentlich bei Schweinefleisch, Eier, Milch und Rindfleisch erfolgte. Die Kartoffel-, Gemüse- und Obstproduktion hat sogar leicht abgenommen.

Die beobachtete Produktionsausdehnung lässt sich vor allem auf zwei Ursachen zurückführen. Einerseits ist auf vielen Gebieten ein grosser biologisch-technischer Fortschritt festzustellen, so besonders durch bessere Pflanzensorten und Zuchttiere. Andererseits rührt die Produktionsausdehnung von der erwähnten grossen Ausdehnung des Verbrauchs von importierten, ertragssteigernden Produktionsfaktoren wie Futtermittel, Handelsdünger und Schädlingsbekämpfungsmitteln her(4). In dieser Zeit sind nämlich die Preise für diese ertragssteigernden Produktionsmittel bedeutend weniger angestiegen als die Preise für die damit hergestellten Produkte. Diese Preisverhältnisse veranlassten die ökonomisch sich verhaltenden Landwirte den Einsatz pro Flächeneinheit stets zu erhöhen. Durch gleichzeitige Realisierung des biologisch-technischen Fortschritts stieg somit die Produktion im erwähnten Ausmass.

Grosse Veränderungen vollzogen sich auch bei der Nachfrage nach Nahrungsmitteln. Zwischen 1955 und 1974 nahm die Bevölkerung der Schweiz um 1.46 Millionen Personen zu. Unter sonst gleichen Bedingungen konnten damit auch rund 30 Prozent mehr Agrarprodukte abgesetzt werden. Einkommensanstiege und relative Preisveränderungen verursachten jedoch wesentliche Veränderungen im nachgefragten Warenkorb für Nahrungsmittel. Wegen der Einkommensanstiege sind insbesondere Pro-Kopf-Verbrauchsabnahmen bei Trinkmilch, Mehl, Kartoffeln und Gemüse festzustellen. Zugenommen hat aus gleichen Gründen besonders der Fleischverbrauch pro Kopf der Bevölkerung (5,6,7). Relative Preisveränderungen haben ihrerseits bewirkt, dass Verbrauchsverschiebungen innerhalb von Nahrungsmittelgruppen auftraten. So ist namentlich auf die überaus starke Zunahme von Schweinefleisch hinzuweisen, welches im Vergleich zu Kalb- und Rindfleisch laufend relativ billiger wurde. Ähnliche Verschiebungen sind zwischen Butter und pflanzlichen Fetten festzustellen. Die oben erwähnten Grundnahrungsmittel mit negativen Einkommenselastizitäten besitzen durchwegs sehr kleine Preiselastizitäten, das heisst, deren Pro-Kopf-Verbrauch reagierte nur schwach auf Preisveränderungen.

3. Bundesaufwendungen für die Landwirtschaft

Im Zeitraum 1955 bis 1974, für den auf die wichtigsten Veränderungen in der Struktur, der Produktion und der Nachfrage im vorangehenden Abschnitt hingewiesen wurde, sind die Bundesaufwendungen für den Agrarschutz in der Schweiz beachtlich angestiegen. In Tabelle 1 sind die Gesamtaufwendungen sowie deren Aufteilung in die vier Teilbereiche Strukturpolitik, Einkommenspolitik, Sozial- und Bildungspolitik enthalten. Die Werte werden hier in Durchschnitten von fünf Jahren und zu nominellen Preisen aufgeführt.

Tabelle 1: Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft
(zu nominellen Preisen) in 1'000 Franken

Jahre	Insgesamt	Strukturpolitik	Einkommenspolitik		Sozialpolitik	Bildungspolitik
			Insgesamt	davon Kostenbeiträge f. Berggebiet		
1955/59	223922	37842	170440	-	13925	1715
1960/64	354261	62073	263807	14062	23964	4417
1965/69	630724	128368	452521	29400	41434	8402
1970/74	946684	180908	180908	85610	54440	14474

Quelle: Schweiz. Bauernsekretariat: Statistische Erhebungen und Schätzungen, versch. Jg.

Tabelle 1 vermittelt in der ersten Kolonne einen Einblick in die Grössenordnungen der staatlichen Aufwendungen. Während es anfangs der sechziger Jahre noch rund 350 Mio. pro Jahr waren, sind es neuerdings bereits mehr als eine Milliarde. Man kann diese Summe zu beliebigen anderen Grössen in Beziehung setzen, so etwa zur Zahl der Landwirte. Man käme zum Schluss, dass rund Fr. 10'000.-- pro Landwirtschaftsbetrieb durch den Bundeshaushalt fliessen. Man kann die gesamten Aufwendungen auch zum landwirtschaftlichen Endrohertrag in Beziehung setzen. Im Schnitt der Jahre 1960/64 war der Anteil etwa 10 Prozent, in den Jahren seit 1970 betrug er etwa 17 Prozent. Der Anteil ist noch im Steigen begriffen. Solche Zahlen mögen erstaunen und fordern auf, den Ursachen im Detail nachzugehen.

In der Tabelle 1 sind ferner die gesamten Aufwendungen in vier Teilbereiche aufgeteilt. Mit den finanziellen Aufwendungen in den

einzelnen Teilbereichen werden jeweils andere agrarpolitische Ziele angestrebt. Unter Strukturpolitik sollen die Grundlagen der Produktion i.w. S. verbessert werden. Die Wirkungsweise auf den ökonomischen Erfolg ist nur mittel- bis langfristig und die erzielten Kostensenkungen werden sich je nach Konkurrenzlage in tieferen Produktpreisen niederschlagen. Strukturverbesserungen sind immer dann gerechtfertigt, wenn diese zu Produktivitätssteigerungen führen, über die reale Verbesserungen bei den Betroffenen erreicht werden. Strukturverbesserungen können auch begründet werden mit der Notwendigkeit von kurzfristigen Anpassungshilfen, um den Empfänger konkurrenzfähiger zu machen. In der Schweiz werden unter diesem Titel vor allem Weg- und Hochbauten subventioniert, durch welche Produktivitätssteigerungen bzw. Arbeitserleichterungen für die betroffenen Landwirte angestrebt werden. Auf die Strukturpolitik entfielen in den fünfziger Jahren rund 17 Prozent und neuerdings rund 20 Prozent der Aufwendungen.

Der weitaus grösste Teil der Aufwendungen fiel in den beobachteten zwanzig Jahren auf die Einkommenspolitik. Diese Ausgaben stehen in direktem Zusammenhang mit den laufenden, also kurzfristigen Einkommenssicherungen für die Landwirtschaft. Abgesehen von den Kostenbeiträgen für die Rindviehhalter im Berggebiet bestehen diese Ausgaben aus den Differenzen zwischen Produzentenpreisen und Konsumentenpreisen mal den im Inland produzierten Mengen. Die oben festgestellte unterschiedliche Entwicklung von Angebot und Nachfrage schlägt sich hier nieder, wobei insbesondere die Aufwendungen für die Milchprodukteverwertung den Anstieg verursacht haben. Wegen der relativ kleinen Preiselastizität bei Butter brauchte es jeweils grosse Verbilligungen, um die aufgelaufenen Ueberschüsse abzusetzen. Waren die Ueberschüsse allzu gross, wurden jeweils die Produzenten über einen Rückbehalt auf dem Milchpreis zur Verlustbeteiligung herangezogen (8). Demgegenüber sind die Aufwendungen für die Kostenbeiträge für Rindviehhalter im Berggebiet stark erhöht worden. Die Begründungen liegen hier einfacher. Man wollte die Einkommensrückstände für Bergbauern reduzieren, indem nicht für die produzierte Menge höhere Preise bezahlt wurden, sondern indem an die Tiereinheiten gekoppelte Direktzahlungen an die Bauern eingeführt wurden. Die damit angestrebte Erhaltung der Berglandwirtschaft erfolgt nicht

allein aus agrarpolitischen Zielen heraus, sondern es stehen sozial- und gesellschaftspolitische Zielvorstellungen dahinter.

Die Teilbereiche Sozial- und Bildungspolitik sind anteilmässig nicht gross. Das Anwachsen der Ausgaben für Sozialpolitik - es handelt sich um Familienzulagen an Klein- und Bergbauern - ist in Beziehung zu den generellen Verbesserungen der sozialen Leistungen des Staates und der übrigen Wirtschaft zu setzen. Schliesslich ist Bildungspolitik zwar Sache der Kantone, man sieht jedoch, dass die Beiträge des Bundes nicht unbedeutend sind und beachtlich zugenommen haben. Aufwendungen für Bildungspolitik sollen langfristig zur besseren Verbreitung von Wissen führen und in den Betriebsführungen später kapitalisiert werden.

4. Agrarschutz und Wirtschaftswachstum

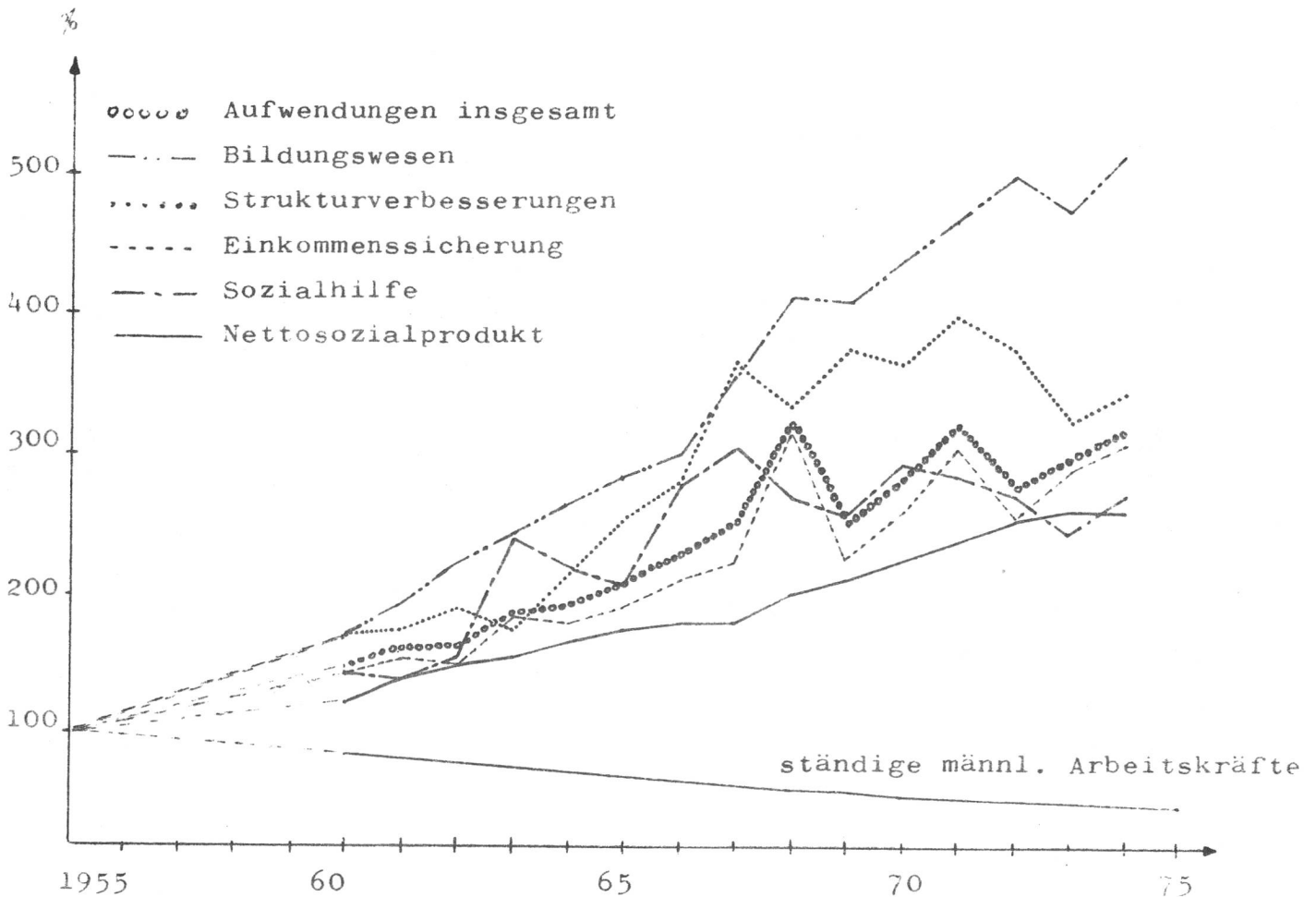
Nach der Darstellung der Bundesaufwendungen und der kurzen Hinweise auf die agrarpolitischen Begründungen stellt sich die Frage, ob diese Aufwendungen Abhängigkeiten von volkswirtschaftlichen Grössen aufweisen. Zu diesem Zweck wurde Abbildung 1 erstellt. Darin sind - auf der Basis realer Preise - die Entwicklungen der Bundesausgaben für die Landwirtschaft, das Nettosozialprodukt der Schweiz und die Zahl der ständigen männlichen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft dargestellt.

Man sieht als erstes, dass im relativen Vergleich die Bundesaufwendungen für landwirtschaftliche Ausbildung und für Strukturverbesserungen stärker anstiegen als jene für Einkommenssicherung. Von Bedeutung ist hier jedoch die zweite Feststellung, dass die Aufwendungen für die Landwirtschaft insgesamt sowie die einzelnen Teile stärker anstiegen als das Nettosozialprodukt der Schweiz. Diese Tatsache ist umso erstaunlicher, als man gleichzeitig eine starke Abnahme der Zahl der Landwirte feststellt.

Gleichwohl gingen wir von der Hypothese aus, dass die Aufwendungen für die Landwirtschaft von gesamtwirtschaftlichen Grössen abhängen. Deshalb wurde versucht, mittels ökonomischer Analysen Abhängigkeiten zwischen Bundesausgaben für die Landwirtschaft einerseits und Nettosozialprodukt und Bundesfinanzlage andererseits festzustellen. Die Untersuchungsergebnisse waren allerdings nicht sehr aufschlussreich. Der Grund liegt in den starken und gleichgerichteten Trendentwicklungen von Wirtschaftswachstum und der

Agrarproduktion in dieser Zeit. Aus gelegentlichen jährlichen kleinen Schwankungen der Bundesaufwendungen andererseits kann man jedoch ersehen, dass diese sich allein durch Angebotsschwankungen bei der Milch erklären lassen. Die Veränderungen der Ausgaben für die Milchverwertung übertragen sich z.B. für 1968 proportional auf die Kurve der Gesamtaufwendungen. Ferner ist auch bekannt, dass z.B. 1973 und 1974 Ausgaben für Strukturverbesserungen aufgrund der ungünstigen Bundesfinanzlage gekürzt wurden, was ebenfalls in der Abbildung zum Ausdruck kommt.

Abb. 1: Entwicklung der realen Bundesaufwendungen für die Landwirtschaft, des Nettosozialproduktes und der Beschäftigten in der Landwirtschaft. 1955 = 100



Quellen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, versch. Jg., Bern
Statistische Erhebungen und Schätzungen (SBS), Brugg

Es kann somit festgehalten werden, dass über den Zeitraum 1955 bis 1974 kein statistisch gesicherter Zusammenhang zwischen den einzelnen Ausgaben für den Agrarschutz einerseits und der Bundesfinanzlage und dem Nettosozialprodukt andererseits festgestellt werden konnte, dass aber eine ausgeprägte gleichgerichtete Trendentwicklung zwischen diesen Grössen besteht (9).

Aus der festgestellten Trendentwicklung folgern wir, dass die Entwicklung des Nettosozialprodukts und damit auch der Bundeseinnahmen als notwendige Voraussetzung für die erfolgte Agrarstützung anzusehen ist. Es ist somit naheliegend, die Hypothese aufzustellen, dass mittel- bis längerfristige Veränderungen des allgemeinen Wirtschaftswachstums sowie der Bundesfinanzlage sich auf das Ausmass der Agrarförderung auswirken. Auf solche Auswirkungen einer stagnierenden Wirtschaftslage, namentlich auf dem Agrarmarkt, wird im folgenden Teil dieses Artikels eingetreten.

5. Auswirkungen einer wirtschaftlichen Stagnation auf den Agrarmarkt

Die Einbrüche im Wirtschaftswachstum und die angespannte Finanzlage des Bundeshaushaltes der Jahre 1975/76 sind für einen Wirtschaftszweig, der wie die Landwirtschaft durch staatliche Eingriffe getragen wird, Warnzeichen. Um diese zu interpretieren, gehen wir in den folgenden Ueberlegungen einfachheitshalber von der Annahme aus, dass mittelfristig das Wirtschaftswachstum stagniert und im speziellen die Bundesaufwendungen für die Landwirtschaft i.w. S. in Zukunft real nicht mehr weiter zunehmen werden. Auf die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Annahmen wird nicht eingetreten, sondern es werden nur die allfälligen Auswirkungen auf Nachfrage, Produktion, Aussenhandel und Faktormobilität besprochen werden.

Unter den getroffenen Annahmen wird sich in Zukunft die Nachfragestruktur nach Nahrungsmitteln nicht mehr wesentlich verändern. Stagnierende Einkommen der Haushalte bewirken, dass die Verbrauchszunahme bei den einkommenselastischen Produktgruppen wie Fleisch ausbleibt, und dass der Pro-Kopf-Verbrauch bei den einkommensunelastischen Nahrungsmitteln in etwa konstant bleibt. Preiseinflüsse kleineren Ausmasses führen ausschliesslich zu Substitutionen

zwischen einzelnen Nahrungsmittelgruppen, so etwa zwischen den Fleischsorten oder Butter und Margarine. Bei einer gleichzeitig nur schwach anwachsenden Gesamtbevölkerung wird sich somit die Gesamtnachfrage nach Nahrungsmitteln nicht wesentlich ausdehnen.

Nicht so einfach stellt sich unter den getroffenen Annahmen die Frage nach der Entwicklung der Agrarproduktion. Es ist zu überlegen, welches die wichtigsten Ursachen der Produktionsausdehnung sind, ob diese autonom oder ob sie von den Annahmen über das Wirtschaftswachstum abhängen. Ein Rückgriff auf die wichtigste agrarökonomische Literatur lehrt, dass wir als Ursachen a) den biologisch-technischen Fortschritt und b) die Preis/Kosten-Relationen bzw. deren Veränderung im Laufe der Zeit in Erwägung zu ziehen haben(10,11).

Unter biologisch-technischem Fortschritt seien die Errungenschaften der landwirtschaftl. Forschung verstanden, die mit Zeitverzögerungen von zehn bis zwanzig Jahren Eingang in die Praxis finden. Als Beispiele seien neue Sorten bei Acker- und Futterpflanzen, Züchtungsfortschritte bei den Tieren und Ähnliches erwähnt. Der isolierte Einfluss dieses biologisch-technischen Fortschritts wurde für die Schweiz von 1950-1970 auf etwa 40 bis 50 Prozent der gesamten Produktionszunahme geschätzt(3). Daraus lässt sich über zu erwartende Produktionsausdehnungen folgern, dass mittel- bis langfristig der biologisch-technische Fortschritt zu einer anhaltenden Produktionsausdehnung führen wird. In erster Linie erfolgt dies durch die Ertragssteigerungen pro Tier bzw. pro Flächeneinheit. Neue und bereits bekannte Erkenntnisse werden also weiterhin in die Praxis einfließen und somit das physische Grenzprodukt der Produktionsfaktoren erhöhen. Nach der oben erwähnten Studie über die Beobachtungen der Jahre 1950 bis 1970 dürfte c.p. diese Produktionszunahme auf 0.5 bis 1 Prozent pro Jahr geschätzt werden.

Die günstigen Relationen zwischen den Produktpreisen und den Faktorkosten verursachten in der Nachkriegszeit eine äusserst starke Verbrauchszunahme an ertragssteigernden variablen Faktoren. Unter der Annahme, dass die Preisrelationen in Zukunft gleich bleiben, würde die Verbrauchszunahme sich fortsetzen, da bei gesteigerten physischen Erträgen sich ein zusätzlicher Aufwand an Inputfaktoren wie etwa zugekauftes Kraftfutter, Handelsdünger und

Schädlingsbekämpfungsmittel lohnen wird. Unter sonst gleichen Bedingungen wird also diesbezüglich eine Output-Vergrösserung in der Zukunft zu erwarten sein (12). Es ist hier aber beizufügen, dass die Preis/Kosten-Verhältnisse administrativ beeinflussbar sind. Auf diese Notwendigkeit werden wir noch eintreten.

Als nächstes ist ein Blick auf die zu erwartenden Verhältnisse beim Agraraussehenhandel der Schweiz zu werfen. Ausgehend von der gegenwärtigen Lage ist diesbezüglich keine langfristige bessere schweizerische Position zu erwarten. Folgende Hinweise mögen diese Sicht erläutern:

- a) Wenn die Schweiz (als industrialisiertes Exportland) unter gesamtwirtschaftlicher Stagnation leidet, so dürfte die diesbezügliche Lage in den für diese Märkte zugänglichen Ländern ebenfalls ungünstig sein.
- b) Die Agrarproduktion wird dort aus ähnlichen Gründen wie bei uns (technischer Fortschritt, mangelnde alternative Beschäftigungsmöglichkeiten) nicht zurückgehen.
- c) Die Nachfrage nach einkommenselastischen Produkten bleibt auch im Ausland konstant.
- d) Die Schweiz wird aber aus ihrer spezifischen Lage nur relativ teure, einkommenselastische Produkte (Qualitätskäse, Vieh) marktmässig exportieren können.

Als Folge ergibt sich, dass ohne gegenüber heute zusätzlichen starken Verbilligungen der Exportprodukte kaum Chancen zur Erhaltung bzw. Ausdehnung der Absatzmärkte im Ausland bestehen (13).

Ferner ist die Frage nach den wahrscheinlichen Preisentwicklungen bei den heute importierten Produktionsfaktoren Futtergetreide, Handelsdünger und Treibstoff zu stellen. Die Nachfrage nach Futtergetreide ist international wie national eine von der Fleischnachfrage abgeleitete Grösse. Unter gedrückten Wirtschaftsverhältnissen und Erhaltung der Eigenproduktion in den marktwirtschaftlichen Ländern ist daher - abgesehen von kurzfristigen, erntebedingten Schwankungen - bei Futtergetreide auch mittel- bis langfristig mit tendenziellen Ueberschüssen und gedrückten Preisen zu rechnen.

Bei Düngemitteln und Treibstoffen ist langfristig aus Gründen der internationalen Ressourcen-Verknappung mit Preisanstiegen zu rechnen. Einerseits ist aber das Ausmass kaum abzuschätzen und andererseits ist der Einfluss gewisser Preisanstiege für die Agrarproduktion der Schweiz nicht zu überschätzen, da die Preiselastizität von Treib-

stoff sehr klein sein dürfte und beim Handelsdünger lediglich ein Teil der heutigen Ueberdüngung abgebaut würde. Es sind also diesbezüglich kaum wesentliche Veränderungen im Faktoreinsatz zu erwarten.

Als Nächstes muss auf die Auswirkungen von wirtschaftlicher Stagnation auf die sogenannte Faktormobilität in der Landwirtschaft eingetreten werden. Darunter wird in erster Linie das Ausmass der Abwanderung von Landwirten aus der Landwirtschaft in die übrige Wirtschaft von Bedeutung sein. Die Zeit von 1950 bis 1974 war geprägt von einer Uebernachfrage nach Arbeitskräften. Im Gegensatz zu den übrigen marktwirtschaftlich orientierten Ländern wies die Schweiz nie eine eigentliche Arbeitslosenquote von Bedeutung aus. Abwanderungswillige aus der Landwirtschaft fanden oft in der angestammten Wohngemeinde, zumindest aber in nicht zu weiter Ferne eine Beschäftigungsmöglichkeit. Diese Situation hat sich bereits geändert und wird unter unseren Annahmen langfristig anhalten. Junge Bauernsöhne werden wie andere junge Leute zum Teil Mühe haben, Lehrstellen zu finden. Aelteren Landwirten ohne spezifische Ausbildung auf anderen Gebieten bieten sich noch weniger Chancen, einen Berufswechsel vorzunehmen. Der Abwanderungssog lässt nach und es verbleiben relativ mehr Arbeitskräfte als bei grossem Wirtschaftswachstum in der Landwirtschaft. Zusätzlich wird ein Teil der Abwanderer zu Nebenberufslandwirten, indem sie die Betriebe oder Teile davon nach wie vor selbst bewirtschaften und damit für die verbleibenden Landwirte flächenmässige Betriebsvergrösserungen verhindern.

Diese Entwicklung hat Folgen auf die Agrarproduktion: Mehr Arbeitskräfte pro Flächeneinheit heisst intensivere Produktionsformen. Waren bei anhaltender Abwanderung sonst Arbeitskräfte durch Maschinen substituiert worden, so werden jetzt zur Auslastung der Arbeitskräfte mehr komplementäre Faktoren wie die ertragssteigenden Hilfsmittel und mehr Tiermaterial auf den Betrieben zu finden sein. Die Produktion wird entsprechend zusätzlich steigen, da es keine besseren alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Leute gibt.

Aus den skizzierten Folgen einer wirtschaftlichen Stagnation bezüglich Nachfrage- und Angebotsentwicklung, bezüglich Agraraussenhandel und Arbeitskräftemobilität ergibt sich im Vergleich zu heute ein weiteres Auseinanderklaffen zwischen inländischer Produktion und inländischer Nachfrage. Ueberschüsse, namentlich bei

Milch und allenfalls Fleisch und anderen Produkten vergrössern sich und die nach heutigem Muster praktizierte Ueberschussverwertung würde bedeutend mehr Bundesaufwendungen erfordern.

Bringen wir nun diese wahrscheinlichen Aussichten auf weiterhin ansteigende Bundesverwertungsaufwendungen in Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen des vorangehenden Abschnitts, nämlich, dass Wirtschaftswachstum eine notwendige Voraussetzung zur staatlichen Agrarförderung im beobachteten Ausmass war, so ist keine Lösung nach bisheriger Praxis mehr möglich.

6. Hinweise auf mittel- bis langfristige Lösungsmöglichkeiten

In einer Zeit von wachsenden Sorgen mit der Deckung der Verwertungsverluste werden sich Regierung und Politiker vermehrt um wirtschaftspolitische Prioritäten bemühen. In einer solchen Situation dürfte festgestellt werden, dass die wichtigsten agrarpolitischen Probleme darin bestehen, dass

- die auf Notzeiten ausgerichtete Selbstversorgung sicherzustellen ist
- die Kulturlandschaft nachhaltig zu erhalten ist und
- die Wirtschaft (inkl. die Landwirtschaft) im wirtschaftlich benachteiligten Berggebiet aus gesellschafts- und verteidigungspolitischen Gründen speziell zu fördern ist.

Eine letztlich auf diese drei Ziele ausgerichtete Agrarpolitik dürfte sich von der heutigen zum Teil unterscheiden. Es ist somit naheliegend, Vorstellungen zu entwickeln, wie für die ohnehin staatlich gesteuerte Landwirtschaft frühzeitig Weichen gestellt werden können, um den Anpassungsprozess für eine zielkonformere nationale Agrarstruktur in die Wege zu leiten.

Die Weichenstellung zur Erreichung aller drei erwähnten übergeordneten Ziele der Agrarpolitik wird von den meisten Agrarökonomen in der gleichen Richtung empfohlen. Sie liegt in der flexiblen Handhabung der Agrarpreise als Steuerungsinstrument des landwirtschaftlichen Angebots und der Einführung von ergänzenden Ausgleichszahlungen zur Erfüllung der Einkommenssicherung(14,15,16).

Auf die konkreten Verhältnisse der Schweiz bezogen, würde dies bedeuten, dass man sich vom Paritätsdenken lösen müsste, welches fordert, dass für jedes Produkt in jeder Region der Schweiz kostendeckende Produktionspreise erzielt werden sollen. Vielmehr wären gezielte Paritätsunterschiede einzuführen, um Angebotsveränderungen anzustreben. Mittels nicht an Produkte gebundene Ausgleichszahlungen wären, zumindest in einer Uebergangsphase von 10 bis 15 Jahren, Einkommensausfälle zu decken (17). Werden langfristig die Weichen in einer solchen Richtung gestellt, besteht Aussicht, mittel- bis langfristig alle drei erwähnten Ziele damit zu erfüllen:

Flexiblere Preisgestaltung kann wegführen von unerwünscht hohen Produktionsintensitäten, die zu strukturellen Ueberschüssen führen. Durch gezielte Gestaltung der Verhältnisse zwischen Preis- und Ausgleichszahlungen kann die Erhaltung der Kulturlandschaft erreicht werden. Einkommensmankos im Berggebiet können durch gestaffelte Ausgleichszahlungen behoben werden.

7. Lösungsmöglichkeiten und Bundesfinanzen

Wir sind bei unseren Ueberlegungen von der Annahme ausgegangen, dass die realen Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft sich nicht mehr vergrössern würden. Gleichzeitig schlagen wir aber ein System vor, das auf ergänzenden Direktzahlungen beruht und somit die Bundeskasse erst recht belastet.

Ausgehend von der heutigen Lage müssen wir uns deshalb fragen, was passieren würde, wenn zum Beispiel ein Teil der heutigen 500 Mio. für die Milchverwertung anstelle von hohen Produzentenpreisen in Form von zum Beispiel Flächenbeiträgen oder personengebundenen Ausgleichszahlungen den Landwirten verteilt würde. Der Produzentenmilchpreis von 75 Rappen/kg könnte zum Beispiel auf rund 57 Rappen/kg gesenkt und pro Hektare etwa 700.-- Franken als Flächenbeitrag ausgerichtet werden. Alle diesbezüglichen erwähnten Untersuchungen und theoretischen Ueberlegungen weisen darauf hin, dass bei Direktzahlungen mittelfristig die überschüssigen Angebotsmengen ausbleiben, indem die Landwirte nach neuen betriebswirtschaftlichen "Optima" suchen. In der Mehrzahl führen diese zu geringeren Produktionsintensitäten.

Wenn Bundesaufwendungen als Direkte Ausgleichszahlungen und nicht als Produktverbilligungen verwendet werden, sinken also die Produzentenpreise und es steigen tendenziell die heute stark verbilligten Konsumentenpreise z.B. für Butter und Käse. Heute nicht verbilligte Konsumentenpreise, z.B. jene für Fleisch dürften tendenziell sinken, weil die Angebots- und Nachfragesituation stärkeren Einfluss auf den Preis haben wird und die Aussenhandelspolitik lockerer gehandhabt werden kann.

Die heutige Praxis, indem über Produktpreise Einkommenssicherung betrieben wird, dürfte unter den getroffenen Annahmen stets mehr kosten, weil sie unter dem Mengendruck, namentlich von Milch, Fleisch und auch Kartoffeln mehr Bundesmittel zur Preisstützung erfordern dürfte als die skizzierten Alternativen. Kurzfristig mögen komplizierte einzelbetriebliche Kontingentierungen helfen, langfristig sollte nach anderen Lösungen gesucht werden (18).

3. Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit behandelt die Abhängigkeit der staatlichen Agrarförderung von den Bundesfinanzen und dem allgemeinen Wirtschaftswachstum. In der ersten Hälfte der Arbeit werden die diesbezüglichen Entwicklungen im Zeitraum 1955 bis 1974 dargestellt. Es zeigte sich, dass die Aufwendungen für die Agrarförderung stark trendkorreliert mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum sind, dass aber kaum jährliche Schwankungen sich daraus erklären lassen. Es wird die Schlussfolgerung gezogen, dass das Wirtschaftswachstum eine notwendige Voraussetzung zum Anwachsen der Bundesaufwendungen zur Förderung der Landwirtschaft im erfolgten Ausmass ist.

Im zweiten Teil werden die allfälligen Konsequenzen einer wirtschaftlichen Stagnation auf die Entwicklung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln und auf das landwirtschaftliche Angebot, sowie auf die Mobilität der Landwirte, untersucht. Als Folge ergibt sich ein zunehmendes Auseinanderklaffen von Nachfrage und Angebot. Diese Feststellungen erfordern eine Suche nach längerfristigen Lösungsansätzen.

Der Artikel endet mit dem Vorschlag einer Auflockerung der heute praktizierten Preispolitik und der Einführung von direkten Ausgleichszahlungen. Es wird dargelegt, dass eine solche Politik längerfristig auch vom Gesichtspunkt der Bundesfinanzen günstiger als die heutige Preispolitik sein dürfte. Die Einkommenspolitik für die Landwirte erfährt dabei eine Veränderung in Richtung grösserer Angleichung der Einkommen innerhalb der Landwirtschaft.

ANMERKUNGEN (Literaturhinweise)

- (1) Nach provisorischen Mitteilungen der ESTA über Ergebnisse der Eidg. Betriebszählung 1975
- (2) Schweiz. Bauernsekretariat: Ergebnisse von Buchhaltungserhebungen (Verschiedene Rechnungsjahre), Brugg
- (3) Diese Entwicklungen sind im Einzelnen dargestellt in:
P. Rieder: Angebotsreaktionen auf Preise und Flächenbeiträge in der schweizerischen Landwirtschaft. Schweiz. landw. Monatshefte, 53, S. 325 - 336, 1975. Das Zahlenmaterial ist entnommen aus: Schweiz. Bauernsekretariat: Statistische Erhebungen und Schätzungen, verschiedene Jahrgänge, Brugg.
- (4) Siehe P. Rieder: Angebotsreaktionen. a.a.O.
- (5) W. Bickel: Die langfristige Struktur- und Einkommensentwicklung der schweizerischen Landwirtschaft. Bern 1969
- (6) J. Petricevic: Voraussichtliche Entwicklungstendenzen des Verbrauchs von Nahrungsmitteln in der Schweiz bis 1975. Schweiz. Landwirtschaftliche Forschung, Bd. VI, 1967. Bern
- (7) A. Böckli: Methoden und Probleme der ökonomischen Schätzung von Nachfragefunktionen für Nahrungsmittel. Agrarwirtschaftliche Studien, ETHZ, Nr. 12, Zürich 1976
- (8) Diese Möglichkeit ist im Milchwirtschaftsbeschluss (MWB) 1971 und auch früheren enthalten.
- (9) Eine Untersuchung mit ähnlichem Inhalt, jedoch für die Bundesrepublik Deutschland, kam zum Ergebnis, dass das Wirtschaftswachstum die Aufwendungen zur Agrarförderung beeinflusste. Bei der hohen positiven Korrelation zwischen einzelnen erklärenden Variablen war für uns diese Aussage nicht möglich. Siehe: P. Schmidt und G. Schmitt: Auf dem Weg zu einer positiven ökonomischen Theorie der Agrarpolitik. Berichte über Landwirtschaft, 52, S. 521-546, 1975.
- (10) W. Wilcox, W. Cochrane, R. Herdt: Economics of American Agriculture, New Jersey, 1974

- (11) G.L. Johnson: The Overproduction Trap in U.S. Agriculture
Baltimore, 1973
- (12) Siehe auch: G. Weinschenk, K. Meinhold: Landwirtschaft im
nächsten Jahrzehnt, Stuttgart, 1970. S. 95
- (13) Als Beispiel hierfür kann die Verschlechterung der Absatz-
lage für Schweizer Käse in Italien angeführt werden. Durch
den Zerfall der Lira mussten die Exportsubventionen beacht-
lich erhöht werden, um eine Preissteigerung dort zu verhin-
dern, bzw. den Absatzmarkt zu erhalten.
- (14) Hathaway, D.E. Government and Agriculture, New York, 1963
- (15) U. Köster und S. Tangermann: Alternativen der Agrarpolitik
Münster-Hiltrup, 1976
- (16) Riemsdijk J.F. Van, A system of direct compensation payments
to farmers as a means of reconciling short-run to long-run
interests: In European Review of Agricultural Economics,
1973, Volume 1/2
- (17) Ueber mögliche Ausgestaltung solcher Zahlungen siehe den
Expertenbericht: Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft
(H.Popp et al.) EVD, Bern, 1973
- (18) Für den Milchmarkt befinden sich entsprechende Berechnungen
in: P. Rieder und P. Hauser: Varianten zur heutigen Milch-
politik, Agrarwirtschaftliche Studien, ETHZ, Nr. 9, Zürich
1975