

Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]
Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie
Band: - (1981)
Heft: 1

Artikel: Agrarprotektionismus in marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen
Autor: Rieder, Peter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-966236>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 24.01.2025

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

AGRARPROTEKTIONISMUS IN MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSORDNUNGEN

Peter Rieder

1. KENNZEICHNUNG DER LAGE

Nach dreissig Jahren Agrarpolitik der Nachkriegszeit herrscht weltweit Resignation, sowohl bei Agrarpolitikern wie auch bei Landwirten. Weltweit debattiert man, welche Politik besser sein könnte; man wartet auf geniale Einfälle oder auf glückliche Zufälle, um aus Sackgassen herauszukommen. Die gleichen dreissig Jahre sind die Zeit vieler nationaler und internationaler Agrarprogramme und -abkommen. Wohl kein anderer Wirtschaftszweig genoss weltweit dermassen viel öffentliche Unterstützung - und trotzdem weisen die Landwirtschaften viele und grosse ungelöste Probleme auf.

In Entwicklungsländern herrscht weitverbreitete Armut, Hunger und Unterernährung. Die Nahrungsmittelproduktion kann kaum Schritt halten mit der Bevölkerungsentwicklung, wie es vor 200 Jahren der Engländer Malthus (1789) in amerikanischen Kolonien feststellte. Malthus stellte auch bereits damals fest, dass die Armen ärmer und die Reichen reicher würden - ein Problem, das in unserer Welt noch heute nicht gelöst ist.

Die Zentralverwaltungswirtschaften des Ostens haben zum grossen Teil den Boden verstaatlicht, um die lebenswichtige Nahrungsmittelproduktion den Marktkräften zu entziehen und "in den Dienst der Menschen" zu stellen. Das Ergebnis jener Politik ist auch enttäuschend. Von Komitees bestimmte Plangrössen werden selten erzielt, und die Ertragsschwankungen sind gross. Diese Länder treten in zunehmendem Masse als Nachfrager auf den Agrarmärkten auf, obwohl die Autarkie der Nahrungsmittelversorgung ein erklärtes politisches Ziel darstellt.

In den westlichen Marktwirtschaften sind die agrarpolitischen Probleme nicht geringer, glücklicherweise aber mit einem anderen Vorzeichen versehen. Die Lage ist gekennzeichnet durch Agrarüberschüsse, obwohl je nach Land nur 4-10% der Beschäftigten in der Landwirtschaft arbeiten. Dank biologischem und technischem Fortschritt liegt die Produktion (bei gestützten Preisen) insgesamt über dem Bedarf der Menschen in diesen Ländern. Das agrarpolitische Problem in Marktwirtschaften soll Gegenstand unserer folgenden Ausführungen sein. Wir wollen den Agrarprotektionismus begründen, ihn in das wirtschaftspolitische Instrumentarium einreihen und die internationalen und nationalen Auswirkungen aufzeigen. Abschliessend wird ein Versuch unternommen, Kriterien zur Gestaltung des Agrarprotektionismus zu entwerfen, woraus sich dann einige Folgerungen für die zukünftige Agrarpolitik auch in unserem Lande ergeben könnten.

2. BEGRÜNDUNG DES AGRARPROTEKTIONISMUS

Unter Agrarprotektionismus versteht man die jeweiligen Massnahmen, welche nationale Regierungen ergreifen, um innenpolitische Ziele zu erreichen. Hierfür ist in unserem Betrachtungszeitraum ein vielfältiges Instrumentarium zur Anwendung gelangt. Die USA wenden vor allem Exportsubventionen und Importkontingente an. Die EG benützt das Abschöpfungssystem, das Importe durch Preiszuschläge an der Grenze verteuert. In der Schweiz entstand eine Vielzahl von Instrumenten, weil nach und nach auf sehr pragmatische Weise für jedes Agrarprodukt eine sehr spezifische Lösung entwickelt wurde (Einfuhrverbote, -monopole, Ein- und Ausfuhrkontingentierungen, Preiszuschläge auf Importen, Deficiency-Payment-Systeme, Exportsubventionierungen, Inlandverbilligungen, Angebotskontingentierungen).

Als Begründung des Agrarprotektionismus dient letztlich die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung der Menschen in allen Ländern der Welt. Minimale Nahrungsmittelversorgung darf aber nicht nur ein rein nationales Ziel sein, sondern es ist auch Aufgabe der reichen Länder dieser Welt, alles dazu beizutragen, was zur mini-

malen Existenzsicherung von Hungernden in armen Ländern beiträgt. In Tat und Wahrheit wird der Agrarprotektionismus heute überall mit nationalen Agrar- und Versorgungszielen begründet. Regierungen, Parlamente und Verbände einigen sich auf innenpolitische Ziele für den Sektor Landwirtschaft.

Im Hinblick auf weiter unten folgende Thesen scheint mir hier eine logische Unterscheidung in zwei Gruppen von agrarpolitischen Zielen angebracht, nämlich:

- a) Ziele agrar- und versorgungspolitischer Art, die eindeutig im Gesamtinteresse eines Landes liegen (Sicherstellung der Versorgung, Kulturlandschaftserhaltung, dezentralisierte Besiedlung) und
- b) sogenannte Branchenziele oder Ziele der daran direkt interessierten Gruppen, wie die Landwirte, der Agrarhandel, die Konsumenten, die Steuerzahler, etc. (Ziele: Einkommenssicherung, Einkommensverteilung, Ausgleich der Kosten des Agrarschutzes, etc.).

Diese Unterteilung nehme ich vor, um die heutige Verfilzung transparent zu machen und um bei der Suche nach Kriterien für die Agrarpolitik differenziert vorgehen zu können.

3. INTERNATIONALE AUSWIRKUNGEN DES NATIONALEN AGRARPROTEKTIONISMUS

Das wichtigste Instrument des Agrarprotektionismus ist der in den einzelnen Ländern angewandte Aussenhandelsschutz. Ich habe einleitend auf die konkreten Massnahmen der USA, der EG und der Schweiz hingewiesen. Hier möchte ich auf Auswirkungen dieser Politik der Abschirmung gegenüber Ländern der Dritten Welt hinweisen. Es scheint mir, dass diese Effekte viel zu wenig bekannt sind. Ich beziehe mich im folgenden vor allem auf eine FAO- Studie (1).

(1) FAO: Rapport et perspectives sur les produits, 1979-80.Chp.III. Rubrique speciale: Nouveau protectionisme et tentatives de liberation des échanges agricoles. Rome, 1979.

Nach dem 2. Weltkrieg erfolgte bis 1972/73 eine tendenzmässige Liberalisierung des Welthandels. Seit 1973 spricht man wieder von einem sogenannten "Neuen Protektionismus" als Folge der zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den entwickelten Ländern (Arbeitslosigkeit, Inflation, Energieknappheit, Abhängigkeit der Versorgung, Umweltprobleme, Preisschwankungen auf internationalen Restmärkten, u.a.m.).

Der Erfolg der protektionistischen Massnahmen hängt nun wesentlich von der Möglichkeit ab, interne Preise gegenüber viel tieferen Agrarpreisen auf dem Weltmarkt zu isolieren. Das GATT in Genf hat über 800 Arten solcher Schutzinstrumente festgestellt. Sie lassen sich in folgende fünf Gruppen zusammenfassen:

- 1) Spezifische Begrenzungen des Handels: Mengenbegrenzungen, freiwillige Exportbegrenzungen, sanitärische und hygienische Reglementierungen, Lizenzregime, Embargos, Minimumpreise.
- 2) Einfuhrbelastungen: Abschöpfungen, finanzielle Hinterlegungen, spezifische Einfuhrrechte, interne Taxen.
- 3) Normen-Vorschriften: Herstellungsnormen, Verpackungsvorschriften, Etikettierungen und Bezeichnungen.
- 4) Intervention der Regierungen auf den Austausch: Käufe der öffentlichen Hand, Staatshandel, Exportsubventionen, Kompensationsrechte, Hilfe zur Marktverzerrung.
- 5) Zölle und administrative Eintrittsverfahren.

Trotz der methodischen Schwierigkeiten, die Auswirkungen des jeweiligen nationalen Agrarprotektionismus zu berechnen, möchte ich einige Berechnungen aus der erwähnten FAO-Studie hier aufführen.

Mit einer ersten Methode lassen sich die jeweiligen Inlandpreise in Prozent der Weltmarktpreise ausdrücken. Wir wählen hierfür als Beispiel Japan und die EG, also bewusst zwei grosse Marktregionen, um diese Verhältnisse zu illustrieren. Wenn jeweils auch andere Ursachen, wie Weltmarktschwankungen, jährliche Veränderungen mitverursachen, so zeigen diese Tabellen doch, wie überaus stark der Protektionismus in der Zeit von 1974 bis 1978 angestiegen ist. Auch in den USA hat man in jüngster Zeit vermehrten Schutz für Zucker und einige tierische Produkte eingeführt.

Tab. 1 Preise nach Importbelastungen in Prozent des Weltmarktpreises für Japan

Produkt	1974	1975	1976	1977	1978
Reis	72,0	238,6	438,3	500,9	305,8
Weizen	100,0	145,0	194,7	378,6	448,9
Gerste	130,1	168,4	224,3	322,5	391,1
Rindfleisch	36,9	227,9	241,5	285,4	250,7
Schweinefleisch	28,1	60,3	48,4	105,7	117,3
Zucker	39,7	-10,7	40,3	215,0	329,9

Quelle: FAO, Rapport et perspectives ... a.a.0. S. 121

Tab. 2 Preise nach Importbelastung in Prozent des Weltmarktpreises für die EG

Produkt	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78
Weizen	7	24	104	116
Reis	- 19	37	66	29
Gerste	7	17	47	106
Mais	6	28	63	103
Zucker	- 59	9	76	155
Rind- u. Kalbfleisch	62	96	92	96
Butter	216	220	301	288
Magermilchpulver	39	166	471	394
Oelsaaten	- 20	27	21	53

Quelle: FAO, Rapport et perspectives ... a.a.0. S. 121

Einen aufschlussreichen weiteren Vergleich liefern die Milchproduzentenpreise 1978 in hierfür wichtigen Ländern (Tabelle 3). Die Relationen zeigen, wie unterschiedlich Länder sich schützen müssen, um den einheimischen Preis aufrechtzuerhalten bzw. um Ueberschüsse auf dem Weltmarkt abzusetzen.

Tab. 3 Milchproduzentenpreise in ausgewählten Ländern 1975-1978

Länder	Variation der Preise zwischen 1975 und 1978 ¹⁾ (Prozente)	Preis 1978 (US\$/100 kg)
Neuseeland ²⁾	29	8,32
Australien	32	11,66
USA	21	23,25
Kanada	13	21,88
Japan	11	48,55
EG (Zielpreis)	(50)	(27,17)
Frankreich	26	21,47
BRD	11	27,38
GB	35	18,62
Finnland	48	30,75
Spanien	38	22,34
Schweden	36	34,52
Schweiz	2	42,34

1) In Landeswährung

2) Für Verarbeitungsmilch

Quelle: FAO, Rapport et perspectives ... a.a.0. S. 122

Kosten für Entwicklungsländer: Von grosser Tragweite sind die Auswirkungen des Agrarprotektionismus auf die Exporte der Entwicklungsländer. Er verhindert den Zugang von Rohstoffen und Halbfabrikaten auf die Märkte der kaufkräftigen Nationen. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, will ich anhand einer Tabelle aus der FAO-Studie zeigen, welche Bedeutung dieser Angelegenheit beizumessen ist:

Tab. 4 Potentielle Devisengewinne von 57 Entwicklungsländern infolge eines 50-prozentigen Abbaues des Protektionismus in den OECD-Ländern (Preise 1977)

Produkt	Zunahme des Exportwertes (Mill \$)	In Prozent
Rohzucker	659,0	22,6
Rind- u. Kalbfleisch	590,8	58,7
Wein	495,2	76,7
Raffinierter Zucker	222,1	134,4
Grüner Kaffee	136,0	2,7
Mais	82,2	7,5
Kakaobutter	61,1	23,1
Weizen	57,9	19,1
Schweinefleisch	53,2	339,1
Tee	49,0	4,8
Melasse	42,6	20,6
Olivenöl	38,0	19,7
Arachidöle	31,6	11,8

Quelle: FAO, Rapport et perspectives ... a.a.O. S. 124, zitiert nach: A. Valdes: Trade Liberalisation in Agricultural Commodities and the Potential Foreign Exchange Benefits to Developing Countries, IFPRI, 1979.

Selbst wenn man gewisse Annahmen zur Berechnung der Zahlen in Tabelle 4 bezweifelt, zeigt die Tabelle doch, wie bedeutungsvoll ein Abbau des Agrarprotektionismus für Entwicklungsländer sein könnte.

Die Lage liesse sich für jene Länder weiter verbessern, wenn Entwicklungsländer in den Verarbeitungsprozess ihrer Rohprodukte einzusteigen vermöchten. Einer Schätzung der UNCTAD zufolge betrug der Exportwert für Naturkautschuk, Baumwolle, Jute, Kupfer, Felle und nicht-entharztes Holz 1975 ca. 6,7 Mrd US\$. Bereits eine erste Verarbeitungsstufe hätte weitere 6,9 Mrd US\$ Erlös gebracht und eine nächste Verarbeitungsstufe nochmals 4,6 Mrd US\$.

Die Aussichten, den Entwicklungsländern den Zutritt zu den westlichen Märkten in der heutigen Wirtschaftslage zu erleichtern, sind schlecht. Nach wie vor stehen internationale Verhandlungen im Rahmen des GATT und der UNCTAD vor ungelösten Problemen.

In dieser Situation liegt ein Ausweg im Ausbau bilateraler Abkommen zwischen einzelnen Ländern der entwickelten und der weniger entwickelten Welt. Die obigen Zahlen mögen gezeigt haben, dass über diesen Weg u.U. echte Entwicklungshilfe in Form von Abnahmegarantien oder ähnlichem geleistet werden könnte. Ich werde am Schluss noch eine These dazu aufstellen.

Der heutige Agrarprotektionismus ist aber nicht nur international betrachtet sehr problematisch, sondern er führt auch im Inneren des Landes zu schwer lösbaren Folgeproblemen. Diese Problematik will ich am Beispiel der Schweiz aufzeigen.

4. NATIONALE PROBLEMATIK DES AGRARPROTEKTIONISMUS

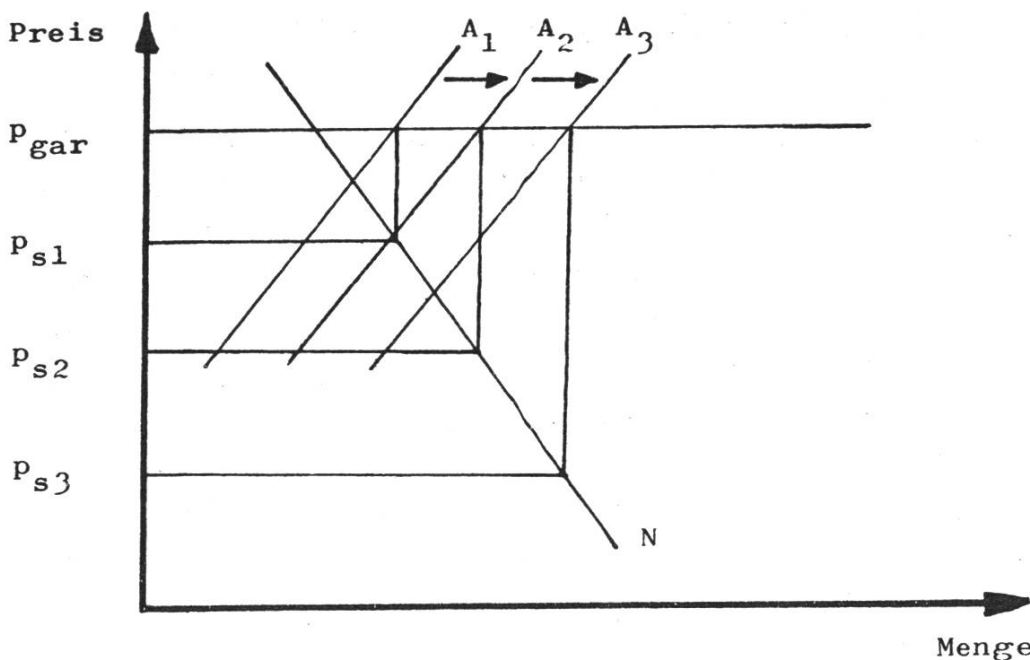
Unser Land hat für die letzten hundert Jahre eine äusserst lehrreiche agrarwirtschaftliche Geschichte aufzuweisen (Gruner, Jörin). Stichwortartig seien ein paar Wesenszüge erwähnt. Zum Beispiel schreibt Gruner: "Bevor der Staat nämlich intervenierte, hatte die Wirtschaft selbst eingegriffen". Aus der Arbeit von Jörin wissen wir, dass vor allem die Organisationen der Milchwirtschaft Preisgarantien für die Milch übernahmen, diese aber in der Zeit nach dem 1. Weltkrieg nur noch mit Hilfe des Staates aufrechterhalten konnten. Zunehmend machten die Bauern nicht mehr nur die Verbände verantwortlich für ihre missliche Lage, sondern auch den Staat. Sie verlangten Sicherung kostendeckender Preise, was - wie wir nachträglich wissen - zu immer grösseren Staatsausgaben führte. Der Grundstein hierfür ist in den heute noch geltenden Agrargesetzen gelegt worden.

Wenn Ausgaben für den Staat anschwellen, so kann er dieses Anschwellen durch neue interventionistische Massnahmen bremsen. In der Regel erfolgt dies, indem er eine Verschiebung der Lasten von einer Schulter auf eine andere vornimmt, d.h. auf eine Gruppe

überträgt, die möglichst gross ist, so dass die Kosten für den Einzelnen unmerklich werden. Je kleiner die Gruppe der Begünstigten und je grösser die Gruppe der Belasteten, desto günstiger sind die Voraussetzungen für Interventionen mit Umverteilungscharakter. Ich möchte diese Aspekte anhand einiger Schemen erläutern.

Als Einstieg diene Abbildung 1, die eine konstante Nachfragesituation (N) und drei zeitlich gestaffelte Angebotssituationen (A_t) enthält. Bei garantiertem Preis hat sich das Angebot stets ausgedehnt. Die Folge ist, dass die Verbilligungs-Ausgaben, wie in der Abbildung schematisch dargestellt, angestiegen sind. Da der garantierte Preis aus politischen Gründen i.d.R. trotzdem aufrechterhalten wurde, gerät man in die sogenannte "Interventionsspirale", auf die ich anhand von Abbildung 2 eintrete.

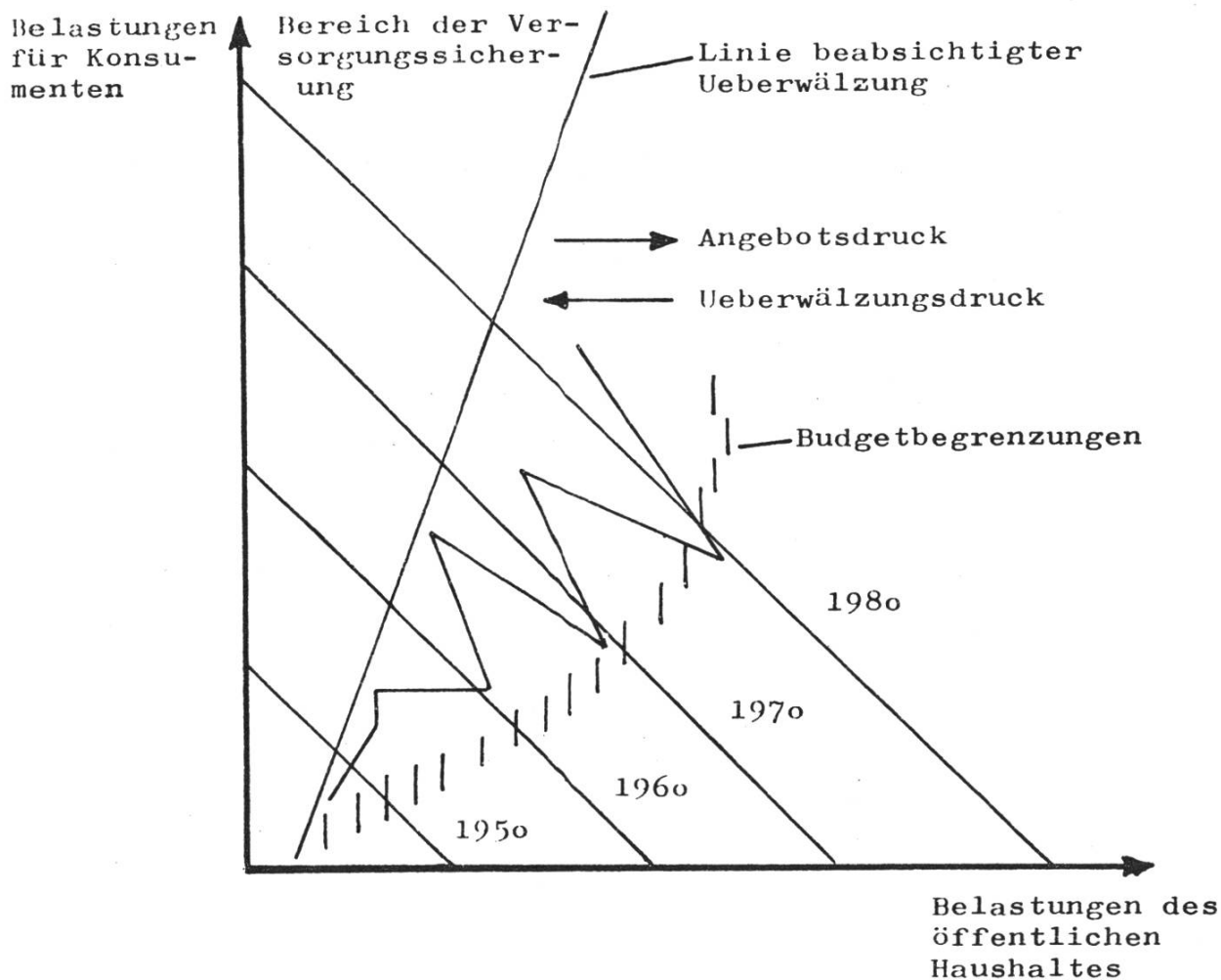
Abb. 1 Schema für zunehmende Verbilligungsausgaben



Als empirische Grundlage sei auf den Milch- und Kartoffelmarkt hingewiesen. Diese Märkte widerspiegeln die Veränderungen, aber auch den Trend, den die zahlreichen direkten und indirekten Massnahmen zur Beeinflussung der Inlandproduktion bewirkten. Ich

will hier jedoch nicht die einzelnen Massnahmen analysieren, sondern einen Versuch unternehmen, allgemeine Erkenntnisse daraus zu ziehen. Dazu diene die Abbildung 2.

Abb. 2 Die Interventionsspirale



Das Schema der Interventionsspirale enthält folgende Elemente:

- Auf den Achsen: Die Belastungen der Konsumenten bzw. des öffentlichen Haushaltes,
- Belastungslinien mit steigendem Niveau von Ausgaben infolge zunehmender Marktmenge bei wichtigen Produkten,
- eine durch die Gesetze von "damals" vorgezeichnete Linie beabsichtigter Ueberwälzung der Kosten auf die Konsumenten,
- Budget-Begrenzungen,

- ein Bereich, in dem sich Verschiebungen der Kosten des Agrarprotektionismus von Steuerzahler auf Konsument und umgekehrt vornehmen lassen,
- ein Weg oder die "Spirale", wodurch die Drehungen in einem zulässigen politischen Bereich angedeutet werden.

Folgender Kommentar zum zwangsläufigen Verlauf der Spirale soll das Schema erläutern:

- Da das System (ob Schweiz oder EG) mit Erhaltungssubventionen arbeitet, also mit Preisgarantien und Marktschutz, hat man es mit einem "explosiven" System zu tun. Die Belastungen steigen laufend an.
- Die vorgezeichnete Linie bestand in der Uebernahme der Kosten der Versorgungssicherheit durch den öffentlichen Haushalt, die übrigen Kosten sollten die Verbraucher tragen.
- Die Ausdehnung der Produktion brachte Sachzwänge:
 - a) Subvention der Ueberschüsse: Verbilligungsstrategie mit Steuergeldern wurde notwendig.
 - b) Konkurrenzprodukte mussten verteuert werden. Dadurch wird die Ueberwälzung möglich, was den Steuerzahler entlastet und den Konsumenten belastet.
 - c) Im dynamischen Prozess werden Produktion bzw. das Gleichgewicht weiter gestört; die Steuerbelastung steigt wieder; man sucht weitere Ueberwälzungsmöglichkeiten z.B. bei Zucker und Brotgetreide oder bei der Milch. 1967 war die Steuerbelastung gross. Der Abbau wurde forciert, es erfolgte eine rasche Ueberwälzung bis 1971. Die Politiker glaubten, die Belastungen abgebaut zu haben. Im Erfolgsgefühl wird erneut grünes Licht für Einkommenssicherungen über den Preis gegeben. Das Ergebnis war, dass nach drei Jahren eine neue vorausgesagte Milchschwemme mit grosser Steuerbelastung entstand. Nach Abbildung 2 kamen die Ausgaben auf die maximale Belastungsgrenze zu liegen, die ihrerseits von der Bundesfinanzlage abhängt. Ab 1976 konnte die Ueberwälzung nur noch durch eine einzelbetriebliche Milchkontingentierung kurzfristig gelöst werden.

Der Ueberwälzungsweg auf den Konsumenten hat folgende Grundzüge: Er bewirkt, dass stets weitere Bereiche administrativ erfasst werden müssen, um die Ueberwälzung zu vollziehen. Es entsteht zudem beim uninformierten Bürger die Illusion, die Finanzierung der Massnahmen erfolge über "den Preis". Dabei werden jedesmal weitere Kreise zu Interventionsbetroffenen gemacht. Auch die zur Zeit laufende Diskussion über Produktpreisdifferenzierungen ist hier einzureihen.

Abschliessend wollen wir nun einen Versuch unternehmen, Kriterien zur Gestaltung der Agrarpolitik herzuleiten, indem wir agrarpolitische Ziele berücksichtigen, aber auch die Lehren aus der Politik ziehen, die zum heutigen Staatsinterventionismus führte. Gleichzeitig werden wir annehmen müssen, dass sich in der übrigen Wirtschaft Wachstumsphasen und Stagnationsphasen abwechseln.

5. KRITERIEN ZUR GESTALTUNG DER AGRARWIRTSCHAFTSPOLITIK IN EINER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSORDNUNG

Mein Versuch, Kriterien zur Gestaltung der Agrarpolitik zu entwerfen, ist von Wertvorstellungen geprägt. Eine erste übergeordnete Wertvorstellung liegt darin, dass ich nach Kriterien suche, die im Rahmen einer marktwirtschaftlich-demokratischen Wirtschaftsordnung ihre Anwendung finden könnten.

Ich unterteile die Kriterien in folgende drei Gruppen, nämlich in

- ordnungspolitische Kriterien,
- strukturpolitische Kriterien und
- prozesspolitische Kriterien.

Ordnungspolitische Kriterien

Ordnungspolitische Kriterien stellen eine Art Spielregeln dar, an die sich die Gesellschaft, der Staat, aber auch die einzelnen Mitspieler zu halten haben. Einzelne Spielregeln sind nahezu unumstösslich, da sonst nicht mehr gespielt werden könnte, andere kann man gelegentlich etwas abändern und es läuft dennoch weiter. Also

weisen auch Spielregeln eine Rangfolge auf. So ist die folgende Liste von ordnungspolitischen Kriterien zu interpretieren:

- a) Privateigentum an landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren.
- b) Unternehmerische Freiheit des Produzenten, d.h. frei zu reagieren auf exogen gegebene Signale (Preise, Kosten).
- c) Wettbewerbsordnung ohne Diskriminierung Einzelner oder Gruppen (Machtausgleich).
- d) Spezielle Berücksichtigung von Minoritäten (aus ethisch-moralischen Ueberlegungen).
- e) Freie Konsumwahl.
- f) Transparenz bei öffentlichen Entscheidungen.
- g) Interventionsrecht des Staates, ohne in Widerspruch zu den übrigen Kriterien zu geraten.

In der Annahme, dass diese ordnungspolitischen Kriterien kaum weiterer Erläuterungen bedürfen, wende ich mich der nächsten Gruppe zu.

Strukturpolitische Kriterien

Auf dieser Ebene fliessen die Leitbildvorstellungen in die Diskussion ein. Es ist wohl angebrachter, sich um Leitbildvorstellungen zu bemühen, als um eine konkrete Anzahl von Betrieben oder gar um konkrete Grössenstrukturen. Aus dieser Sicht formuliere ich nun einige Kriterien, die vor allem die eingangs erwähnten Ziele von allgemeinem Interesse berücksichtigen.

- a) Der betrieblichen Dynamik ist der Spielraum weitgehend zu gewähren.
- b) Ein mässiger Anpassungsdruck darf existieren, eine mässige Anpassungsfähigkeit darf vorausgesetzt werden.
- c) Erhaltungsmassnahmen, i.e.S. haben zur Strukturbeeinflussung nur dort ihre Berechtigung, wo im allgemeinen Interesse liegende erwünschte Strukturen sonst irreversibel verloren gehen.
- d) Anpassungsmassnahmen haben strukturpolitisch Priorität und sind auszubauen, wo allgemeine Strukturziele damit erfüllt werden können.

- e) Marktstrukturen dürfen einen stärkeren Konzentrationsgrad aufweisen, solange noch Oligopole mit Wettbewerbscharakter vorherrschen, jedoch keine Monopole mit Angebots- und/oder Nachfragemacht (Kartellgesetz).

Prozesspolitische Kriterien

Prozesspolitische Kriterien gelten für die laufende Beeinflussung agrarwirtschaftlicher Vorgänge. Entsprechend haben diese Kriterien auch die eingangs erwähnten sektoralen oder Branchenziele als Bezugsgrösse. Darunter fallen die Ziele: Laufende Versorgung mit Nahrungsmitteln, Einkommenssicherung und -verteilung, Verteilung der Kosten des Agrarschutzes, u.a.m.

Wir suchen nun nach Prozesspolitischen Kriterien, die erstens nicht im Widerspruch zu den ordnungs- und strukturpolitischen Kriterien stehen und zweitens die kurzfristigen Ziele zu befriedigen vermögen. Die Anwendung der Kriterien sollte die volkswirtschaftliche Effizienz und die Einkommenslage und -verteilung verbessern sowie die nationale und internationale Nahrungsmittelversorgung regeln. Versuchen wir, mittels einiger Kriterien ein mögliches Verhalten zu skizzieren.

Ich unterteile in

- a) Allokationskriterien und
- b) verteilungspolitische Kriterien.

a) Allokationskriterien

Prinzip der komparativen Kostenvorteile

Dieses Prinzip besagt in unserem Zusammenhang folgendes: Sind für ein Land minimale oder angebrachte Zielvorgaben über zu produzierende Mengen und zu erhaltende Strukturen vorhanden, ist die Produktion so auf das Land zu verteilen, dass die Gesamtkosten minimal werden. Das bedeutet, dass jede Region das produzieren sollte, wofür sie gegenüber günstiger gelegenen Regionen die geringsten Kostennachteile aufweist. Zum Beispiel: Soll die ganze Fläche von 1 Mio ha Kulturland in der Schweiz bewirtschaftet werden, so soll eine Region Rinderaufzucht betreiben, obwohl es absolut betrachtet

billiger ist, Rinder in einer anderen Region aufzuziehen. Die ungünstigere Region soll dies dann tun, wenn bei allen anderen Produkten die absoluten Kostenunterschiede zwischen den zwei Regionen grösser sind. Für Milch, um ein anderes Beispiel zu erwähnen, ist vermutlich der Kostenunterschied zwischen den Regionen, z.B. Berg/Tal, absolut grösser pro Einheit zu bewirtschaftende Fläche. Also soll Milch in einer Talregion produziert werden. Innerhalb der Talregion soll die Milch analog auf Unterregionen (Ackerbaugebiet/Graswirtschaften) verteilt werden. Aus der gleichen Ueberlegung kann auch folgen, dass flächenunabhängige Betriebszweige im Berggebiet sein sollten (als Ergänzung zur extensiven Flächennutzung). Die ungünstigen topographischen Verhältnisse spielen hier keine Rolle mehr, so dass die Nachteile nur noch transportbedingt sind.

Ein solches Konzept kann über Anbauvorschriften oder über differenzierte Steuerungs politik betrieben werden. Den Weg der Anbauvorschriften verfolgen wir hier nicht weiter. In unserer Wirtschaftsordnung bietet sich hierfür eine differenzierte Steuerungs politik an, die den genannten Kriterien Rechnung trägt. Sie ist auf die Produktion ausgerichtet und regelt damit den Markt. Wenn es langfristig dabei gleichwohl Ueberschüsse gibt, sind sie zielbedingt und als Preis der Zielerreichung anzusehen und zu rechtfertigen. Sie sind also auf die allgemeinen Ziele zurückführbar.

Steuerungs politik kann über Produktpreise und/oder Faktorsubventionierung erfolgen. Volkswirtschaftlich günstiger ist Faktorsubventionierung (Flächenbeiträge, Betriebsbeiträge). Als Kriterium muss gelten, dass die Produktpreise jene Höhe haben, dass damit die Investitionstätigkeit nicht lahmgelegt wird. Damit soll die geforderte leistungsfähige Landwirtschaft, also ein Strukturelement, aufrechterhalten werden.

b) Verteilungspolitische Kriterien

(1) Einkommensgestaltung nach Bedarf im Inland

Bei der Einkommenssicherung und -verteilung handelt es sich um ein Verteilungsziel. Diesem ist nicht Entlöhnung nach Erfolg, sondern nach Bedarf zugrundegelegt. Deshalb muss als Kriterium gelten: Ergänzende Ausgleichszahlungen nach Einkommenszielen.

(2) Nahrungsmittelversorgung und Entwicklungspolitik

Aufgrund der oben aufgezeigten negativen Auswirkungen des Agrarprotektionismus auf die Entwicklungsländer und des erwähnten Misserfolges multilaterales Abkommen sind für unser reiches Land Wege zu suchen, die bilateral für kleine Entwicklungsländer die Schäden des Agrarprotektionismus vermindern. Dies kann durch Gewährung von speziellen Marktzutrittsbedingungen in unser Land erfolgen. Ich denke dabei an Abkommen, d.h. bilaterale Handelsabkommen mit Abnahmegarantie und Erlösstabilisierung in hierfür sinnvollen Bereichen. Ich werde hierfür in nächster Zeit einen Entwurf ausarbeiten, weil ich die Vermutung habe, dass auf diesem Wege auch eine sehr effiziente Hilfe an arme Länder möglich wäre.

6. SCHLUSSBEMERKUNG

Meine Ausführungen waren grösstenteils grundsätzlicher Natur. Insofern mögen sie als Denkanstösse dienen. Ich versuchte einerseits den weltweit existierenden Agrarprotektionismus zu begründen und auf die schädlichen internationalen Auswirkungen hinzuweisen. Der schweizerische Agrarprotektionismus andererseits ist mit einer Spirale verglichen worden, die sich laufend dreht, aber die Probleme nie längerfristig löst. Grundsätzlicher Art sind auch die Kriterien am Ende der Arbeit, die - unterschieden in ordnungs-, struktur- und prozesspolitische Kriterien - in konsequenter Anwendung mögliche Lösungswege aufzeigen.

LITERATUR

- Gruner, E., Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach 1956.
- Jörin, R., Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor, Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 2/80, Zürich.

FAO:

Rapport et perspectives sur les produits,
1979-80, Chp. III, Rubrique spéciale:
Nouveau protectionisme et tentatives de
liberation des échanges agricoles. Rom 1979.

Anschrift des Verfassers: Prof. Dr. Peter Rieder
Institut für Agrarwirtschaft
ETH
8092 Zürich