

# Neue Schutzmechanismen braucht das Land

Autor(en): **Hermannstorfer, Udo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Kultur und Politik : Zeitschrift für ökologische, soziale und wirtschaftliche Zusammenhänge**

Band (Jahr): **63 (2008)**

Heft 1

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-891357>

## **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.

# Neue Schutzmechanismen braucht das Land

Ist das Ziel eines grossen, freiheitlichen Marktes für landwirtschaftliche Produkte erstrebenswert und umsetzbar? Unternehmensberater Udo Herrmannstorfer ermuntert dazu, einen neuen Weg der Gegenseitigkeit einzuschlagen.

Unter dem Schlachtruf «Nieder mit der Protektion» und unter dem Banner eines neuen Liberalismus hat seit Bretton Woods (1944) ein wirtschaftlicher Feldzug mit dem Ziel begonnen, aus einer noch durch nationalstaatliche Grenzen zerstückelten Welt zunächst einen grossen, freiheitlichen Markt zu machen. Beginnend mit dem Zollfreihandelsabkommen GATT wurden globale Vertragswerke und Organisationen auf den Weg gebracht, um diese Entwicklung auf verschie-

lung der Landwirtschaft nicht ausreichend geklärt werden konnte. Daraus hat sich ein aggressives Spannungspotenzial zwischen einzelnen Ländergruppen und, innerhalb einzelner Länder, zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen aufgebaut, zu dessen Abbau die Agrarpolitik (AP) 2011 beitragen soll. Je weiter der darin vorgesehene Abbau der bisher bestehenden Schutzmassnahmen fortschreitet, um so deutlicher tritt das ursprüngliche Ziel hervor. Deshalb muss es berechtigt

herrscht. Durch die Erhebung von Zollgebühren werden ausländische Produkte künstlich verteuert, um bestehende Wettbewerbsnachteile der inländischen Landwirtschaft auszugleichen und ihr damit die Gelegenheit zu geben, sich bis zu einem weltweit konkurrenzfähigen Niveau zu entwickeln. Danach müssten Schutzzölle wieder abgebaut werden. Hat diese Entwicklung in der Schweizer Landwirtschaft stattgefunden und besteht daher kein Grenzschutzbedarf mehr?

beteiligten Menschen dürfen nicht zu einem Wettbewerbsvorteil hochstilisiert werden.

Der Entwicklungsbedarf der Schweizer Landwirtschaft ist nicht erschöpft, sondern erreicht ein neues Niveau, für dessen Pflege jedoch neue Instrumente und Verhaltensweisen entwickelt werden müssen. Die Green Box zum Beispiel ist ein solcher Versuch, Schutz und Entwicklung auf neue Weise zu verbinden.



*Tiefe Preise beruhen auf Ausbeutung, zum Beispiel der Zuckerarbeiter auf den Philippinen.*

denen Ebenen einzuleiten und vorwärts zu treiben: GATT bzw. WTO in Bezug auf freien Warenverkehr; GATS für freie Bewegung von Dienstleistungen und Arbeitskräften, GRIPS zum internationalen Schutz von geistigem Eigentum; MAI zum Schutze weltweiter Investitionen usw.

In der WTO verläuft die Entwicklung in periodischen Verhandlungsrunden. Die letzte dieser Runden, die seit 2001 andauernde Doha-Runde, konnte bisher nicht abgeschlossen werden, weil vor allem die Stel-

erscheinen, nicht nur eine Diskussion über die Zahlen und Folgen einzelner Massnahmen der AP 2011 zu führen, sondern das ursprünglich angestrebte Ziel des Abbaus «eine Landwirtschaft in der Schweiz ohne Grenzschutz» zu überprüfen. Dazu sollen die folgenden Thesen einen Beitrag liefern.

## Grenzabbau und Entwicklung

Grenzen schützen. Diese Ansicht hat als Schutzzollgedanke die Zeit vor Bretton Woods be-

Es zeigt sich, dass die natürlichen Standortbedingungen der Schweizer Landschaft, die die Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion bilden, sich im Grossen kaum verändern lassen, auch nicht durch Wettbewerb. Alle die forcierten agrarpolitischen Versuche der Intensivierung der Flächenbewirtschaftung der letzten Jahrzehnte haben letztlich nur zu einer zunehmend fragwürdigen technisch-industriellen Landwirtschaft geführt, deren Folgen noch gar nicht abzuschätzen sind. Die seit Jahrzehnten aufgewendeten Unterstützungsgelder für die Landwirtschaft zur Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit haben sich als abbauresistent erwiesen. Dies liegt nicht an der Hartnäckigkeit der Bauern, sondern entspricht durchaus dem Charakter der Landwirtschaft. Und umgekehrt: Viele der heute wirksamen Kalkulationsvorteile globaler Produktionsorte erweisen sich durch die Art ihres Zustandekommens oft für Mensch und Welt «vergiftet». Zerstörung der Natur oder Working-poor-Verhältnisse der

### Kurz gefasst:

**Udo Herrmannstorfer plädiert dafür, nach ökonomischen Bedingungen einer zeitgemässen Landwirtschaft zu forschen, statt über das Thema Schutz oder Markt zu streiten. Er selbst betrachtet die Schutzmechanismen der Vergangenheit kritisch. Denn der «alte» Schutz bedeute, dass man sich auf Kosten der anderen stärke. Neue Wege könnten der besonderen Situation der Landwirtschaft Rechnung tragen und sie gleichzeitig vom Etikett des armen Bittstellers befreien, der von der produktiveren Wirtschaft zehrt. Einerseits begrüsst Herrmannstorfer die Entwicklung in der WTO, die Direktzahlungen für besondere Leistungen zulässt. Andererseits setzt er auf neue Formen der Zusammenarbeit: Statt dass der Staat hoheitliche Regeln trifft, könnten die Beteiligten sich über Verträge zusammenfinden. Das ermöglicht beides: aktive Zusammenarbeit und gegenseitigen Schutz. (Red.)**



*Für die Erzeugnisse der Landwirtschaft sollten die Weichen anders gestellt werden.*

### Ist der freie Markt ein Entwicklungsprinzip?

Ganz gleich bei welchen Überlegungen man beginnt, man stösst sicher in kürzester Zeit auf Anhänger eines zumindest wirtschaftlichen Liberalismus. Dazu gehören vor allem viele ökonomische Wissenschaftler (die allerdings die ihnen selbst zugeordnete Protektion gern übergehen). Sie sind der Auffassung, dass die Marktkräfte letztlich bestimmen, was wirtschaftlich geschieht. Finanzielle und sogenannte nichttarifäre Grenzschutzmassnahmen halten ihrer Meinung nach die

notwendigen Anpassungsprozesse nur unnötig auf. Sie lassen allenfalls über die eventuell notwendige soziale Abfederung solcher Veränderungen mit sich reden, wie das jetzt im Hinblick auf die AP 2011 der Fall ist, nicht aber über das Ziel.

Diese Diskussion begleitet die Entstehung moderner ökonomischer Verhältnisse von Anfang an. Hier kann zunächst nur hingewiesen werden darauf, dass es nicht redlich und sogar anmassend ist, die Differenz von Preisen zum obersten, ja alleinigen Kriterium von Entwicklungen zu erklären. Der Verfassungsartikel 104

macht zu Recht den Versuch, das Wertverständnis für die Landwirtschaft über die Ökonomie hinaus zu weiten. Allerdings setzt dies voraus, dass solche Anliegen nicht auf dem Papier verbleiben, sondern in Menschen veranlagt und gepflegt werden.

Die biologischen Wirtschaftsmethoden haben insofern einen beeindruckenden Anfang damit gemacht, den Fragen der Landwirtschaft einen neuen Aufmerksamkeits- und Stellenwert in der Gesellschaft zu geben. Landwirtschaftsförderung besteht nicht nur im Umgang mit Bauern und ihren Verbänden, sondern muss auch den Verbraucher und andere gesellschaftliche Kräfte aktiv mit einbeziehen. Hier sind entsprechende Organbildungen längst überfällig. Dadurch aber kommen andere entwicklungsinteressierte Lenkungskräfte in die Wirtschaft hinein, die von innen durch Beteiligung wirken und nicht von aussen. Zum äusseren Schutz kommt der neue Schutz durch Zusammenarbeit.

Diese letztere Entwicklung ist für diejenigen Länder, deren ökonomische Entwicklung noch nicht seine volle Entfaltung gefunden hat, von besonderer Bedeutung. Der Abbau aller Schutzmassnahmen ist für sie noch viel dramatischer. Denn alle die fortgeschrittenen Industrienationen verfügen über die finanziellen Ressourcen, die notwendige Landwirtschaftsentwicklung aus eigener Kraft zu ermöglichen. Länder, die erst noch am Anfang der Entwicklung stehen, können dies nicht. Sie sind geradezu darauf angewiesen, in bewusster Zusammenarbeit mit anderen diese Entwicklung zu gestalten, da freie Märkte nur in Ausnahmefällen entwicklungsfreundlich sind (es sind genügend Beispiele bekannt). Es entbehrt nicht einer gewissen Tragik, dass nicht wenige dieser Länder intensiv den ungeschützten Marktzugang für Land-

wirtschaftsgüter fordern, dessen Opfer sie doch letztlich werden müssen.

### Benötigt die Landwirtschaft eine ökonomische Sonderrolle?

Schon im GATT wurde die Landwirtschaft von der Auflage, die bis dahin grenzschildernden Massnahmen abzubauen, in mancher Hinsicht ausgeklammert. Abgesehen von den dabei aufeinander prallenden Interessen wurde akzeptiert, es handle sich bei der Landwirtschaft um ein vorrangiges, nationales Interesse, dem globale Märkte nicht gerecht werden können. Diese «Sonderrolle» der Landwirtschaft ist vielen ein Dorn im Auge, den es jetzt endlich zu beseitigen gilt.

In Wahrheit wäre gerade die umgekehrte Position angesagt. Die Wirtschaft ist nämlich kein einheitliches Gebilde, sondern hat sich über mehrere Stufen hinweg zu ihrer jetzigen Gestalt entwickelt. Jede dieser Stufen aber hat ihre eigenen Bedingungen, die es



*Nicht zu vergessen: Lange Transportwege schaden der Umwelt.*

erst noch zu erfassen und auszugestalten gilt. Der allgemeine Ausgangspunkt für die Ökonomie ist der Umgang mit der Natur (neben der Landwirtschaft betrifft dies auch die verwandten Zweige der Forstwirtschaft, Fischerei usw.). Hier spielen Gesichtspunkte wie Standortgebundenheit, Unberechenbarkeit der klimatischen Verhältnisse, eingeschränkte Variabilität der

### Die Green Box

Dieser Annex des Agrarabkommens der WTO lässt Subventionen zu, die weder wettbewerbsverzerrend noch preisstützend oder preistreibend wirken. Damit sind direkte Einkommenszahlungen möglich, die von der Produktion abgekoppelt sind, beispielsweise Zahlungen für die Naturpflege oder Fördergelder für die regionale Entwicklung. Red.



*Sich über die Grenzen hinweg verständigen, nützt allen.*

Leistungen, regionale Gleichgewichte, Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung, Pflege der Fruchtbarkeit, Pflege der Vielfalt usw. eine Rolle. Alles dies sind Faktoren, die das rein betriebswirtschaftliche Denken überschreiten. Eine Landwirtschaft, in der nur betrieboptimierend gedacht wird, muss zu einer Belastung der Natur werden.

Ähnlich müssten nun auch die Sektoren Industrie, Dienstleistungen und Finanzen betrachtet werden. So ist der Umgang mit Geld und Kapital geradezu das Gegenteil der Landwirtschaft: weltweite Ungebundenheit, substantielle Abstraktheit gegenüber Gütern und Leistungen, Kurzfristigkeit, Kapitalrendite als Selbstzweck usw. Beide Sektoren, Landwirtschaft und Kapitalmarkt, mit der gleichen Elle zu messen – zum Beispiel der Ertragshöhe – und unter gleichen Bedingungen arbeiten lassen zu wollen, ist eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Unmöglichkeit. Die gegenwärtige Situation sollte genutzt werden nicht in erster Linie für das Streitthema «Schutz oder Markt» oder nur zur Verteidigung bisheriger Regelungen, sondern vor allem für das Gespräch über das Thema «ökonomische Bedingungen einer zeitgemässen Landwirtschaft». Damit könnte sich die Landwirtschaft auch von dem ihr angehängten Etikett befreien,

der ungeliebte, ausgehaltene, weil verarmte Verwandte der grossen Ökonomie zu sein.

### **Alter Schutz – neuer Schutz**

Die Schutzmechanismen der Vergangenheit waren alle am freien Markt/Wettbewerbsmodell orientiert, auch wenn sie gerade dazu dienten, den Markt ganz oder vorübergehend ausser Kraft zu setzen: Zölle als Heraufschleungen niedriger Importpreise; Produktionsprämien aller Art zum Einkommensausgleich; Investitionsprämien, Abnahmegarantien, Preisgarantien, Bewirtschaftungskontingente, Subventionen rund um das bäuerliche Leben als Einkommenshilfe, Absatzförderung, Exportsubventionen usw. Darüber hinaus gab es natürlich auch allerlei Schikanen, unliebsamen Wettbewerbern das Leben zu erschweren. Alle diese Massnahmen gehören wirklich einer alten, ökonomischen Vorstellungswelt an. Da sie von einem Gesichtspunkt des politischen Drausstehens gedacht werden, mussten sie in einer Landwirtschaftsbürokratie landen. Ihren Abbau könnte man daher auch aus anderen Gründen als dem Wunsch nach mehr freiem Markt fordern. Neue Formen, so ergibt sich bereits daraus, müssen aus Subventionsempfängern wieder mehr aktiv Beteiligte

machen. Statt hoheitlicher Regelungen könnten Vertragsformen zwischen den Beteiligten gefördert werden.

Eine interessante Neuerung bei der Entwicklung der WTO sind die verschiedenen Boxen, durch die Unterstützung in bestimmten Bereichen geleistet werden kann. Vor allem die Green Box hat die Einführung von Flächenbeiträgen offiziellisiert. Sie stellt eine pauschale Abgeltung derjenigen Leistungen von Bauern dar, die im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Bearbeitung an der Natur geleistet werden. Denn da die Natur ein gesellschaftliches, frei zugängliches Kulturgut ist, können diese Leistungen anders nicht verrechnet werden.

Flächenbeiträge werden nicht als Subventionen an die ökonomischen Leistungen betrachtet, sondern gerade umgekehrt: als Preis für nichtökonomische Leistungen. Zwar ist die Argumentation etwas kurios, da damit Landwirtschaft betreiben und nachhaltig mit der Natur umgehen wie zwei getrennte Dinge behandelt werden. Der eigentliche Reiz der Direktzahlungen aber ist die damit eingeleitete, gewichtige Trennung zwischen landwirtschaftlicher Arbeit und der Einkommensbildung. Die damit mögliche Verlagerung der Motivbildung würde neue Entwicklungen im ländlichen Raum erheblich begünstigen.

### **Das Prinzip der Gegenseitigkeit**

Ein letzter Gesichtspunkt sei hier noch erwähnt, der aber eine zentrale Rolle einer neuen Schutzbewegung bildet: das Prinzip der Gegenseitigkeit. Der grösste Makel der Zölle liegt darin, dass mit Schutz zur Entwicklung argumentiert wurde, aber immer nur im Blick auf sich selbst. Insofern die Zolleinnahmen gleichzeitig zur Staatsfinanzie-

rung herangezogen wurden, liegt der Vergleich mit Wegelagerern und Raubrittern nahe. Die Wirkungen auf das Lieferland wurden praktisch nicht beachtet. Es würde einen gewaltigen Fortschritt bedeuten, wenn ein Zoll erhebendes Land die daraus resultierenden Zolleinnahmen nicht für sich behielte, sondern an die Länder zurückgeben würden aus denen die günstigen Waren kamen. Wer in Beziehungen das Weggli und den Fünfer haben möchte, wird niemals das für die Zusammenarbeit notwendige Vertrauen schaffen können.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die neuen Formen der Zusammenarbeit ist die Bildung und Ausgestaltung der Regionen (auch grenzüberschreitend) als Wirtschaftsraum der Zusammenarbeit. Region ist in vielerlei Hinsicht noch ein virtueller Begriff, der bisher vor allem für Marketingzwecke verwendet wird. Es muss daraus aber eine Realität werden. Ein zentrales Problem des alten Schutzes bestand bisher darin, dass man sich nach innen schützte, nach aussen aber verstärkte und in die Region des anderen einbrach. Exportsubventionen verunmöglichten jede überregionale Zusammenarbeit. An die Stelle staatlicher Landwirtschaftslenkung müssen nach und nach interregionale Verträge treten, die auch das Prinzip der Selbstbeschränkung beinhalten und damit den Schutz auf beide Partner des Vertrages ausdehnen.

Kurz zusammengefasst: Die alten Schutzmechanismen werden sich international nicht halten lassen, da sie letzten Endes selbstzentriert sind. Der Markt als grosser Vereinheitlicher genügt jedoch nicht der Notwendigkeit, die Landwirtschaft bewusst zu gestalten. Vertragsformen aber ermöglichen beides, aktive Zusammenarbeit und gegenseitigen Schutz. Zusammenarbeit überschreitet alte Grenzen.

*Udo Herrmannstorfer*