

# Aktuelle Probleme der Agrarpolitik

Autor(en): **Werner, Josua**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **46 (1966-1967)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161853>

## **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.

in der modernen Welt, Widerstand bieten, die den Bürger zwingen wollen, sein Gewissen der Kontrolle durch weltliche Organe zu unterstellen, seinen *domaine réservé* der jeweiligen staatlichen Macht preiszugeben.

An der *Semaine des Intellectuels Catholiques* im März 1965 legte Abbé Charles Wackenheim den Finger auf den wunden Punkt, als er sagte, daß «keine taktische Tapferkeit» den Kern der marxistischen These mit dem katholischen Glauben an die enge Beziehung des Menschen zu Gott in Einklang zu bringen vermöge. Der Marxist betrachtet die Religion als eine Entfremdung des Menschen von seinem wirklichen Wesen; der Christ dagegen betrachtet die Religion als freie Orientierung seines Lebens auf das Absolute hin. Der erstere besteht darauf, daß wir unser privates Leben in den Dienst der menschlichen Gesellschaft stellen sollten, der andere ist nicht dazu bereit, das Individuum dem Aufbau des Sozialismus zu opfern.

## Aktuelle Probleme der Agrarpolitik

JOSUA WERNER

*Der Aufsatz geht zurück auf zwei Vorträge, die der Verfasser am 2. Februar 1966 in Bern im Rahmen der «Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern» und am 3. Februar 1966 in Zürich im Rahmen der «Studiengesellschaft für Wirtschaftspolitik» gehalten hat.*

*Die Redaktion*

Die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen der Gegenwart sind stark geprägt durch das Wachstumsdenken. Dieses sowohl auf der Ebene der Theorie wie auch auf der Ebene der Politik beträchtlichen Raum beanspruchende Denken wird aus verschiedenen Quellen gespeist. Eine besondere Intensivierung erfährt es durch Ost-West-Spannung einerseits und die Forderungen der Entwicklungsländer andererseits.

Das Ringen zwischen Ost und West weist wohl verschiedene Aspekte auf, jedenfalls ist sein wachstumspolitischer Aspekt aber unverkennbar. Von den kommunistischen Staaten wird laut die These verkündet, das von ihnen getragene Wirtschaftssystem werde die Produktionsziffern des kapitalistischen Westens bald überflügeln, ja, habe sie teilweise bereits übertroffen. Die Auseinandersetzung schlägt sich in einem Vergleichen nieder, wobei in diesem vor der Weltöffentlichkeit geführten Ringen jede Seite die Überlegenheit ihres

ökonomischen Systems darzulegen versucht. Bei dem von den Entwicklungsländern herkommenden Anstoß zum Wachstumsdenken ist die äußere Situation allerdings eine andere. Für die betont selbstbewußt empfindenden und agierenden Entwicklungsländer steht die Frage im Vordergrund, wie überhaupt jener ökonomische Wachstumsprozeß in Schwung gebracht werden könne, der die meisten westeuropäischen Staaten und Nordamerika zu solch hohem Wohlstand gebracht hat. Auch hier geht es wiederum um ein Vergleichen. Dabei liegen die wirtschaftlichen Unterschiede offen zutage und von den Unterschieden her leiten die Entwicklungsländer entsprechende Forderungen ab.

### *Einkommensparität und Produktionssteigerung*

Das Wachstumsgeschehen findet seinen Niederschlag aber auch in Auseinandersetzungen, die innerhalb einer Volkswirtschaft geführt werden. Nicht alle Wirtschaftszweige unterstehen gleich günstigen Wachstumsbedingungen, die Wachstumskräfte sind nicht in allen Sektoren gleich wirksam. Nun werfen insbesondere die weniger günstig situierten Wirtschaftszweige ein wachsames Auge darauf, daß auch sie gebührend von der allgemeinen Wohlstandszunahme profitieren können. In besonderem Maße ist dies in Ländern der Fall, in denen das demokratische Empfinden sehr ausgeprägt in Erscheinung tritt. Auch binnenwirtschaftlich gesehen ist der Wachstumsprozeß eng verknüpft mit wirtschaftspolitischen Diskussionen, bei welchen das Vergleichen, das Feststellen von Einkommensdisparitäten eine wichtige Rolle spielt.

Einkommensdisparität und Einkommensparität — damit sind wir bei Begriffen angelangt, die bereits zentral in die aktuelle agrarpolitische Problematik hineinführen. Daß solche Begriffe, bzw. wirtschaftspolitische Forderungen im Vordergrund der Diskussionen stehen, läßt erkennen, daß das wirtschaftliche Wachstum im Agrarsektor nicht unerhebliche Komplikationen mit sich bringt. Gehen wir zunächst davon aus, daß das wirtschaftliche Wachstum in einer Ausweitung des gesamten Sozialprodukts besteht. Dieser Zunahme des realen Sozialprodukts hat — wenn wir eine preisneutrale Entwicklung voraussetzen — eine entsprechende Ausweitung des Volkseinkommens gegenüberzustehen. Das Volkseinkommen ergibt seinerseits die Gesamtnachfrage, die darüber bestimmt, wie im einzelnen das Sozialprodukt zusammengesetzt sein soll, das heißt, welche Güter und Dienstleistungen produziert werden sollen.

Für die Landwirtschaft macht sich nun im Gefolge des wirtschaftlichen Wachstums eine besondere Relation geltend, die als Engelsches Gesetz bezeichnet wird. Dieses nach dem sächsischen Statistiker Engel so benannte Gesetz besagt nämlich, daß mit steigendem Einkommen die Zunahme der

mengenmäßigen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen hinter der allgemeinen Einkommenszunahme zurückbleibt. Mit anderen Worten: Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Agrarprodukten ist kleiner als 1. Haben wir somit die zukünftige Einkommensentwicklung für die Landwirtschaft zu beurteilen, so geht aus dem Engelschen Gesetz hervor, daß das insgesamt in die Landwirtschaft fließende Einkommen nicht in gleichem Maße wie das generelle Volkseinkommen anwachsen kann.

Geht man von einer durchschnittlichen Einkommenselastizität von 0,3 aus — sie liegt für hochwertige Nahrungsmittel höher, für einfache Nahrungsmittel wie beispielsweise Kartoffeln, Roggen und gewisse Fette dagegen noch niedriger und nimmt in Einzelfällen sogar negative Werte an —, so ergibt sich folgende Konsequenz: Da die Pro-Kopf-Nachfrage nach Nahrungsmitteln lediglich im Ausmaß von 0,3 der allgemeinen Pro-Kopf-Einkommenszunahme anwächst, bleiben die zusätzlich in die Landwirtschaft fließenden Einkommen hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurück. Die Diskrepanz wird zwar dadurch etwas gemildert, daß die Gesamtbevölkerung ebenfalls leicht wächst und so eine zusätzliche Nachfrage nach Nahrungsmitteln resultiert. Dennoch bleibt der grundlegende Tatbestand, daß die Gesamtnachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen sich nicht im Gleichschritt mit der allgemeinen Einkommensentwicklung ausweitert. Die Gesamtnachfrage nach Agrarprodukten ergibt nämlich gleichzeitig die Verkaufserlöse für die Landwirtschaft. Steht die Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirtschaft zur Diskussion, so hat die im Engelschen Gesetz zum Ausdruck kommende Wirkungsweise zur Folge, daß eine Verbesserung nur sehr begrenzt über eine Ausweitung der Produktionsmengen erreichbar ist. Paritätisches Einkommen, die von bäuerlicher Seite immer wieder betonte Grundforderung, ist somit in der Gesamtbetrachtung unvereinbar mit einer der allgemeinen Einkommenszunahme entsprechenden Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion.

### *Sonderstellung der Landwirtschaft*

Wir lassen die Frage nach den weiteren Konsequenzen des Engelschen Gesetzes vorerst noch offen. Das Gesetz selbst wird nun mit dazu herangezogen, um eine Sonderstellung der Landwirtschaft im Rahmen der Gesamtwirtschaft, insbesondere auch im Rahmen des Wettbewerbsgeschehens, zu begründen. So wird auf der einen Seite die These von der marktstrategischen Schwäche der Landwirtschaft verkündet. Zur geringen Einkommenselastizität gesellt sich nämlich eine ebenfalls geringe Preiselastizität der Nachfrage nach Agrarprodukten. Bei großen Ernteschwankungen können überschüssige Produktionsmengen nur unter verhältnismäßig starken Preisreduktionen vom Markte

aufgenommen werden; der gegenteilige Fall, daß bei knappem Angebot sich bedeutend höhere Preise erzielen lassen, spielt eher selten zu Gunsten der Landwirtschaft.

Daneben wird die Sonderstellung der Landwirtschaft auch mit speziellen Gegebenheiten in der innerbetrieblich-produktionsmäßigen Sphäre begründet. Im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen sind der Arbeitsteilung in der Landwirtschaft verhältnismäßig enge Grenzen gesetzt. Verknüpft damit ist die naturhafte Gebundenheit der Produktion, welche die Spezialisierung der Anbaurichtungen nur beschränkt erlaubt. Die innerbetriebliche Umstellung auf veränderte Bedingungen in der Außenwelt fällt dem landwirtschaftlichen Produzenten relativ schwer; die in anderen Wirtschaftszweigen vorherrschende dynamisch-unternehmerische Einstellung ist im ländlichen, vorwiegend durch konservativ-beharrende Kräfte geprägten Bereich nicht so verbreitet.

Nun sei die Frage, inwieweit für die agrarische Produktion von Sonderbedingungen gesprochen werden kann, hier nicht allzu sehr vertieft. Soweit derartige Sonderbedingungen sich auf die gesamte Landwirtschaft erstrecken, müssen sie ja als das Angebot bestimmende Daten in die Preisbildung eingehen. Ins Gewicht fällt, daß vor allem der gesamtwirtschaftliche Wachstumsprozeß die Landwirtschaft vor zahlreiche Anpassungsnotwendigkeiten stellt. Andererseits ist gerade die landwirtschaftliche Produktionsweise im allgemeinen gekennzeichnet durch stark traditionale Momente. Wohl hat der technische Fortschritt, und zwar der mechanisch-technische Fortschritt, wie auch der biologisch-technische Fortschritt, auch in der Landwirtschaft höchst bedeutende Ausmaße angenommen. Dennoch ist besonders im westeuropäischen Raum die Betriebsführung der landwirtschaftlichen Familienbetriebe beeinflusst durch nichtökonomische, d. h. soziologische und politische Faktoren. Diese Faktoren haben über lange geschichtliche Zeiträume hin Leben und Produktionsweise im ländlichen Raum bestimmt und sind heute noch, wenn auch abgeschwächt, wirksam.

So ist die Sonderstellung der Landwirtschaft gewissermaßen darin zu erblicken, daß hier die Anpassungsverzögerungen in gehäufterem Maße auftreten. Im Gegensatz zu anderen Sektoren wird hier ein umfassender Wirtschaftszweig von den Anpassungsnotwendigkeiten betroffen. Dabei handelt es sich ausgerechnet um einen Wirtschaftszweig, der im geschichtlichen Ablauf ursprünglich die dominierende Stellung innehatte und dessen Bevölkerung in manchen Ländern — das Beispiel der Eidgenossenschaft liegt offen zutage — gleichzeitig der Hauptträger der staatlich-politischen Entwicklung war. Weil die Landwirtschaft in eben diesen historisch-politischen Konnex eingebettet ist, kann sie für die auf ihr lastenden Anpassungsnotwendigkeiten nicht allein verantwortlich gemacht werden. Die gesamte Wirtschaftsgesellschaft ist auf Grund dieser Verflechtungen an der auf der Landwirtschaft

lastenden Problematik mitbeteiligt. Damit ist nun die grundsätzliche Frage nach der agrarpolitischen Marschroute aufgeworfen. Sie sei zunächst in allgemeiner Form dargestellt und dann am Beispiel der schweizerischen Agrarpolitik näher konkretisiert.

### *Möglichkeiten der Einkommensverbesserung*

Die Verbesserung der Einkommenssituation der in der Landwirtschaft tätigen Menschen bildet eines der Grundanliegen jeglicher Agrarpolitik. Dieses Anliegen schiebt sich um so gebieterischer in den Vordergrund, als zufolge der dargelegten Sonderbedingungen die in der landwirtschaftlichen Produktion erzielten Einkommen teilweise zu wünschen übrig lassen. Weil die notwendig werdenden Anpassungen nur langsam vollzogen werden, bzw. vollzogen werden können, schlägt sich die Anpassungsverzögerung in einer entsprechend geminderten ökonomischen Lage nieder. So haben wir danach zu fragen, welche Verbesserungsmöglichkeiten grundsätzlich zur Verfügung stehen. Dabei lassen wir für einen Augenblick außer Betracht, daß in den meisten Ländern die staatliche Agrarpolitik ohnehin immer wieder Vorkehrungen zugunsten der Landwirtschaft getroffen hat. Zunächst sei lediglich herausgestellt, welche Varianten überhaupt in Frage kommen können.

Eine Möglichkeit fällt aus: die bloße Ausweitung der agrarischen Produktion. Wie eingangs dargelegt, vermag die Landwirtschaft in einer hochentwickelten und in einem weitergehenden Wachstumsprozeß sich befindlichen Volkswirtschaft die hier stattfindende Ausweitung der Einkommen nur beschränkt auf sich abzuleiten. Näher zu prüfen bleiben die nachfolgenden Alternativen:

1. Die Erhöhung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse.
2. Die Vergrößerung des inländischen Marktanteils durch Zurückdrängung des Imports, d. h. in der Folge eine Ausweitung der Produktionsmengen zu Lasten des Auslands.
3. Die Erschließung noch nicht ausgeschöpfter Rationalisierungsreserven durch intensiviertere Schaffung rationell bewirtschafteter Betriebe.
4. Die direkte Auszahlung von Einkommenssubventionen, die produktionsneutral ausgestaltet sein müssen.

Die Erhöhung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse hat, insbesondere wenn man die spezifisch schweizerischen Verhältnisse betrachtet, lange Zeit im Zentrum der agrarpolitischen Maßnahmen gestanden. Jede Form der Preiserhöhung setzt grundsätzlich voraus, daß die Binnenlandwirtschaft so abgeschirmt ist, daß die Einflüsse von den Weltagrarmärkten her die binnenwirtschaftlich höheren und allenfalls weiter zu erhöhenden Preise

nicht aus den Angeln heben. Mit anderen Worten: sollen über dem Weltmarktniveau liegende Preise realisiert werden, so setzt dies stets entsprechende Regulierungen an der Grenze voraus. Die Möglichkeit 1 zur Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirtschaft — Erhöhung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse — und die Möglichkeit 2 — Vergrößerung des inländischen Marktanteils durch Zurückdrängung der Importe — sind somit von vorneherein eng miteinander verknüpft.

Aber selbst wenn man das Instrument der Preiserhöhung isoliert betrachtet, bringt seine Anwendung zahlreiche Schwierigkeiten mit sich. Werden Preiserhöhungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in genereller Form vorgenommen, so kommen sie — die Erkenntnis scheint langsam doch Allgemeingut zu werden — gerade nicht jenen Betrieben bzw. Schichten der landwirtschaftlichen Bevölkerung zugute, die in erster Linie einkommensmäßig besser gestellt werden sollten. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, daß solche Preiserhöhungen, sofern nicht einfach der Staat die Zeche zu berappen hat, entsprechende Kostensteigerungen und höhere Arbeitslöhne auslösen und so für die Landwirtschaft letztlich wirkungslos verpuffen. Schließlich können Preiserhöhungen auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Konsumenten dazu veranlassen, weniger einheimische Produkte zu kaufen, bzw. sich vermehrt billigeren ausländischen Substitutionsgütern zuzuwenden. Wie weit diese letztere Reaktion eintritt, hängt allerdings von der Intensität des Schutzes an der Grenze ab. Theoretisch hat die Landwirtschaft noch eine Einkommenschance, wenn es gelingen sollte, die Importe zurückzudrängen und den Nahrungsmittelbedarf vermehrt über die einheimische Produktion zu decken. Ein derartiger mengenmäßiger Schutz wirkt sich natürlich verstärkt zu Gunsten der Landwirtschaft aus, wenn sich gleichzeitig weitere Preiserhöhungen auf der Produzentenebene realisieren lassen.

Die Intensität dieses Schutzes bestimmt nun darüber, in welchem Ausmaße, von der Marktformentheorie her gesehen, der einheimischen Landwirtschaft ein Verkaufsmonopol geschaffen werden kann. Im einzelnen sind zur Sicherung einer solchen Monopolstellung vielgestaltige Vorkehrungen entwickelt worden, und gerade die schweizerische Agrarpolitik hat die hier möglichen Schutzmaßnahmen sehr kunstvoll auszubauen und einzusetzen verstanden. Zweifellos können mit Hilfe einer derart konzipierten Schutzpolitik für die Landwirtschaft — sie geht natürlich immer zu Lasten der Konsumenten bzw. der Steuerzahler — beträchtliche Einkommenssicherungen erreicht werden, mindestens in kurzfristiger Betrachtung. So hat beispielsweise der Aufbau und Weiterbau der betont protektionistischen Agrargesetzgebung die schweizerische Landwirtschaft vor schwerwiegenden Preisschwankungen bewahrt und es gleichzeitig ermöglicht, wehrwirtschaftlich bedeutsame Anbauzweige aufrechtzuerhalten. Dennoch erheben sich gegenüber einer solchen Schutzpolitik einige grundsätzliche Einwände. Wir gehen gar nicht näher auf die

Frage ein, inwieweit die Beibehaltung des bisherigen Schutzes oder gar die weitere Zurückdrängung der Agrarimporte auf der außenhandelspolitischen Ebene überhaupt realisierbar ist. Vielmehr gilt es, die mehr langfristigen Auswirkungen des Agrarprotektionismus kritisch zu überprüfen.

### *Schutzpolitik oder Grundlagenverbesserung?*

Jede Schutzpolitik, welche die einheimische Landwirtschaft vor ausländischen Preiseinflüssen abschirmt und ihr den Absatz ihrer Produkte sichert, weist einen statisch-bewahrenden Charakter auf. Insbesondere am Beispiel des schweizerischen Landwirtschaftsgesetzes tritt dieser Grundzug deutlich zutage. Bei der Schaffung dieses Gesetzes waren noch weite Kreise der Auffassung verhaftet, durch eine Politik der Sicherung könne die Landwirtschaft in ihrem zahlenmäßigen Bestand erhalten werden und allenfalls sich einstellende Einkommensdisparitäten wären über entsprechende Preiserhöhungen abzugelten. Die Erfahrungen haben allerdings gezeigt, daß eine solche Konzeption sich aus verschiedenen Gründen nicht verwirklichen läßt.

Einmal bedeutet die Abschirmung von ausländischen Einflüssen, daß für die einheimische Landwirtschaft der Wettbewerbsdruck nachläßt. Zwar bringt der Wettbewerb als Ordnungsform des wirtschaftlichen Geschehens gerade für die Landwirtschaft Erschwerungen mit sich. Um im Wettbewerb zu bestehen, werden immer wieder Anpassungen notwendig; die Landwirtschaft aber ist ihrerseits dadurch gekennzeichnet, daß sie aus ihrer inneren Struktur heraus die Anpassungsnotwendigkeit nur zögernd vollzieht. Wird nun durch Schutzmaßnahmen der Wettbewerbsdruck gedämpft, so vermindert sich auch der Zwang zu andauernder Leistungssteigerung. Daß aber der Wettbewerb für die Landwirtschaft langfristig günstige Wirkungen zeitigt, läßt sich am Beispiel Dänemarks oder der Niederlande ersehen. Wohl sind für die hohe Leistungsfähigkeit der dänischen oder holländischen Landwirtschaft verschiedene, hier nicht näher darzulegende Sondergründe ins Feld zu führen, und wohl kann die schweizerische Landwirtschaft mit einer Reihe von naturgegebenen Erschwerungen argumentieren — die generelle Aussage, daß in Dänemark und in den Niederlanden der schon seit langem wirksame starke Wettbewerbsdruck die Landwirtschaft zu einer intensivierten Rationalisierung gezwungen hat, dürfte in ihrem Kern nicht zu bestreiten sein.

Andererseits läßt sich die Landwirtschaft nicht aus der gesamtwirtschaftlichen Verflechtung und damit aus dem Wettbewerbsgeschehen voll ausklammern. Insbesondere bei raschem wirtschaftlichem Wachstum hat trotz aller Schutzmaßnahmen auf den Absatzmärkten die Landwirtschaft Mühe, ihre Stellung auf den Märkten für Produktionsfaktoren zu behaupten. Die Arbeitskräfte können nur noch unter großen Schwierigkeiten gefunden wer-



den, und im Wettbewerb um die alternative Verwendung des Bodens zu landwirtschaftlichen bzw. nichtlandwirtschaftlichen Zwecken vermag die Landwirtschaft kaum mitzuhalten. Allerdings darf hier die Landwirtschaft nicht einseitig für die Schwierigkeiten verantwortlich gemacht werden; die Bodenfrage ist sehr komplexer Natur. Auch die Kapitalbeschaffung bereitet der Landwirtschaft ohne staatliche Hilfe etwelche Sorgen. Es zeigt sich somit, daß auf den Absatzmärkten die Landwirtschaft wohl einigermaßen abgeschirmt werden kann, die Dynamik des wirtschaftlichen Geschehens sich dann aber auf den Faktormärkten erschwerend geltend macht und in der Folge nach entsprechenden Maßnahmen ruft.

Daher muß die Leitlinie des agrarpolitischen Handelns die Verbesserung der Produktionsgrundlagen sein. Mit anderen Worten: sollen die Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen nachhaltig gehoben werden, so sind die noch nicht ausgeschöpften Rationalisierungsreserven zu erschließen. Dies wird um so notwendiger, als eine Politik des bloßen Disparitätsausgleichs auf dem Wege von Preiserhöhungen zu wenig dahin wirkt, daß die vorhandenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Produktionsbedingungen effektiv ausgeschöpft werden. Das Schwergewicht der Agrarpolitik wird deshalb in Zukunft verlagert werden müssen. Entsprechende Untersuchungen lassen deutlich erkennen, daß in der Landwirtschaft noch sehr beträchtliche Rationalisierungsreserven und damit Einkommenschancen vorhanden sind.

Zum Teil sind die Rationalisierungsreserven auf überbetrieblicher Ebene zu erschließen, vor allem werden jedoch die innerbetrieblichen Möglichkeiten vermehrt auszuschöpfen sein. In beiden Fällen geht es darum, die Produktionsgrundlagen der Landwirtschaft zu verbessern. Diese Akzentsetzung tritt neuerdings auch im dritten Bericht des Bundesrates über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes klar in Erscheinung; gleichzeitig ist mit dem Bericht eine Vorlage für die Erhöhung der Investitionskredite verbunden. Allerdings muß man sich darüber im klaren sein, daß eine wirkungsvolle Erschließung der Rationalisierungsreserven ohne eine Verbesserung der Betriebsgrößenstruktur nicht möglich ist. Die einzelnen Produktionszweige müssen so weit ausgedehnt werden können, daß die aus der Kostendegression resultierenden Vorteile sich möglichst weitgehend ausnützen lassen. In zahlreichen Fällen setzt dies aber eine Vergrößerung der Betriebe voraus.

### *Der Bauernhof im Elektronenrechner?*

Steht die Erschließung der noch bestehenden Rationalisierungsreserven zur Diskussion, so ist damit gleichzeitig die Problematik der „rationell bewirtschafteten Betriebe“ anvisiert. Artikel 29 des Landwirtschaftsgesetzes postu-

liert Preise, welche die mittleren Produktionskosten rationell geführter Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre decken. Die Frage nach den Rationalisierungsreserven bzw. nach den rationell bewirtschafteten Betrieben ist deshalb eng verknüpft mit der Ermittlung des paritätischen Lohnanspruches und in der Folge mit der landwirtschaftlichen Preis- und Einkommenspolitik schlechthin. Besondere Aktualität hat die Frage deshalb erlangt, weil erst vor kurzem in der Öffentlichkeit bekannt geworden ist, daß innerhalb der von Brugg betreuten und als Grundlage für die Paritätsrechnung dienenden Buchhaltungsbetriebe die Arbeitsverdienste selbst bei gleichen Betriebsgrößen sehr stark auseinandergehen. Obwohl all diese Betriebe als „rationell bewirtschaftet“ etikettiert werden, muß auf Grund dieser Unterschiede sehr bezweifelt werden, ob die Rationalität der Betriebsführung durchwegs gegeben ist.

Nun ist die Ermittlung des paritätischen Lohnanspruches und damit die Bestimmung der hauptsächlichen Produktpreise ein Thema, das sich wohl schon ein gutes Jahrzehnt durch die wirtschaftspolitische Diskussion erstreckt. Einige wenige Feststellungen hiezu müssen genügen. Unbefriedigend an der im Landwirtschaftsgesetz getroffenen Regelung ist zunächst der Umstand, daß die Wahl der Mittel weitgehend festgelegt ist. Ergibt die Vergleichsrechnung ein Auseinanderklaffen von paritätischem Lohnanspruch und effektiven Arbeitsverdiensten, so ist der Bundesrat gesetzlich gehalten, die Preise in gewissen Abständen zu erhöhen. Eine größere Beweglichkeit bei der Anwendung des Preis-Artikels 29 — erfreulicherweise beginnt sie sich vermehrt abzuzeichnen — drängt sich um so mehr auf, als gerade das Mittel der Preiserhöhung eher fragwürdig wirkt. Weiter muß immer wieder betont werden, daß der Einkommensvergleich zwischen Landwirtschaft und gewerblich-industriellem Bereich einen recht weit gezogenen Ermessensspielraum aufweist, ja teilweise kaum wägbare Faktoren umfaßt. Ob beispielsweise das landwirtschaftliche Arbeitsjahr 280 oder 320 gleichwertige Industrie-Arbeits-tage aufweist, wird nie eindeutig festzulegen sein. Je nachdem, ob der Ermessensspielraum in der einen oder anderen Richtung ausgedehnt wird, springen aber bei der Festsetzung des Milchpreises einige Rappen mehr oder weniger heraus.

Vor allem interessiert hier die Frage, welchen Betrieben das Prädikat „rationell geführt“ überhaupt zuerkannt werden darf. Wenn innerhalb der gleichen Betriebsgrößenklasse die erzielten Arbeitsverdienste so stark voneinander abweichen, scheint es doch äußerst fraglich, ob all diese Buchhaltungsbetriebe strengeren betriebswirtschaftlichen Auswahlkriterien genügen. Es geht also darum, moderne betriebswirtschaftliche Erkenntnisse zur Beurteilung heranzuziehen. Offen gestanden scheint es mir in diesem Zusammenhang für die Schweiz dringend erwünscht, mit einigen neueren Erkenntnissen der landwirtschaftlichen Betriebslehre vertraut zu werden. Ursprünglich in den USA entwickelte, inzwischen in den meisten westeuropäischen Ländern

übernommene Methoden gestatten nämlich recht zuverlässige Aussagen darüber, ob ein landwirtschaftlicher Betrieb seine optimale Organisation verwirklicht hat, ob er eben rationell bewirtschaftet ist. Was ich meine, ist die Anwendung der linearen Programmierung und anderer moderner Planungsverfahren für die landwirtschaftliche Betriebsführung.

Wie jeder andere Unternehmer steht im Grunde genommen auch der Landwirt vor der Entscheidung, wie er seine Betriebsmittel, so die landwirtschaftliche Nutzfläche, die verfügbaren Arbeitskräfte, den Stallraum, die Traktorleistung, die Erntemaschinen usw., im Blick auf die verschiedenen möglichen Anbauzweige optimal einsetzen kann. Die moderne Theorie sieht den landwirtschaftlichen Betrieb als eine Wirtschaftseinheit mit beschränkt vorhandenen Produktionsmitteln, um deren rentabelsten Einsatz die einzelnen Produktionszweige miteinander konkurrieren. Jene Form des Einsatzes, die den höchsten Ertrag erbringt, bedeutet das Optimum der rationellen Betriebsführung. Diese Optimumsbestimmung, bei der die teilweise nur begrenzt verfügbaren Betriebskapazitäten entsprechende Beschränkungen auferlegen, läßt sich nun mit Hilfe der linearen Programmierung durchführen. Tatsächlich vermag heute ein leistungsfähiger Computer, wenn einigermaßen genügend Daten zur Verfügung stehen, die unter den gegebenen Umständen optimale Lösung für einen landwirtschaftlichen Betrieb zu errechnen.

Der Bauernhof im Elektronenrechner — diese Vorstellung dürfte zunächst überraschend, wenn nicht geradezu befremdend anmuten. Doch hat sich unter den Agrarökonomien ziemlich einhellig die Auffassung durchgesetzt, daß diese modernen betriebswirtschaftlichen Methoden — sie konnten hier lediglich angedeutet werden — am wirkungsvollsten zur optimalen Betriebsführung in der Landwirtschaft beitragen. Heute bilden in der Bundesrepublik die dargelegten Planungsverfahren bereits einen festen Bestandteil des an den landwirtschaftlichen Fakultäten betriebenen agrarökonomischen Studiums. Die lineare Programmierung wird in steigendem Maße in der praktischen Betriebsberatung eingesetzt, wobei inskünftig geschulte Beraterteams geschaffen werden sollen, die ihre Arbeit auf zentrale Rechenstellen stützen können. Schließlich hat Staatssekretär Hüttebräuker vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vor kurzem auf eine Anfrage der drei Bundestagsfraktionen mitgeteilt, Bonn plane die Schaffung eines besonderen Rechenzentrums für die Landwirtschaft, das unter anderem eine verbesserte betriebswirtschaftliche Auswertung der von den Kontrollbetrieben gelieferten Rechnungsergebnisse ermögliche.

Wird in der Schweiz immer wieder die Frage nach den rationell bewirtschafteten Betrieben aufgeworfen, so muß darauf hingewiesen werden, daß die moderne Agrarökonomie hier neue Lösungsmöglichkeiten anzubieten hat. Es gilt daher die Voraussetzungen zu schaffen, daß auf der Stufe der Hochschulausbildung, der Überprüfung der Rationalität der Buchhaltungsbetriebe

und der praktischen Betriebsberatung diese modernen Entwicklungen der landwirtschaftlichen Betriebslehre zum Zuge gelangen können.

### *Strukturwandel des ländlichen Raums*

Allerdings ist es mit den neuen Methoden keineswegs getan. Sie stellen lediglich verbesserte Entscheidungshilfen dar, die in manchen Fällen zu einer vertieften Einsicht beitragen können, daß eine rationelle Betriebsführung bzw. die Erzielung paritätischer Einkommen in der Regel gewisse Mindestgrößen der landwirtschaftlichen Betriebe voraussetzt. Denn die Tatsache, so hart sie auch für die Betroffenen sein mag, bleibt, daß die Zahl der Betriebe, deren Inhaber den gesamten oder größten Teil ihres Einkommens aus der landwirtschaftlichen Produktion beziehen, größer ist als die Zahl der Betriebe, die im Zuge des weiteren wirtschaftlichen Wachstums die Existenz einer Bauernfamilie nachhaltig garantieren. So ist in diesem Zusammenhang geradezu die Formulierung von der «paritätsnormativen Abwanderung aus der Landwirtschaft» geprägt worden. Auf betrieblicher Ebene wird deshalb die Verbesserung der Produktionsgrundlagen vor allem darin bestehen müssen, daß die ertragsmäßig ungünstig situierten Betriebe systematisch zu wirklichen Voll-erwerbsbetrieben aufgestockt werden. Oder die Betriebe werden zu bloßen Nebenerwerbsbetrieben umgewandelt, deren Inhaber den hauptsächlichsten Teil ihres Einkommens aus nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit beziehen. Daneben bleibt immer die Möglichkeit, daß ungünstig gelagerte Betriebe ganz aufgegeben und die frei werdenden Kapazitäten zur Aufstockung anderer Betriebe verwendet werden.

Die Ausschöpfung von Rationalisierungsreserven zur Einkommensverbesserung dürfte somit nicht ohne eine weitergehende Wandlung der Betriebsgrößen und in der Folge nicht ohne einen gewissen Strukturwandel des ländlichen Raumes schlechthin durchführbar sein. Es wird eine der vornehmlichen Aufgaben der staatlichen Agrarpolitik sein müssen, diesen Prozeß so zu lenken, daß eine regional, sozial und natürlich auch wirtschaftlich ausgewogene Agrarstruktur resultiert. Auch der Bund hat es in der Hand, die Erhöhung der Investitionskredite so einzusetzen, daß eine langfristig wirksame Verbesserung der Produktionsgrundlagen bewirkt wird. An die Stelle der bisherigen, vorwiegend auf den laufenden Ausgleich der Einkommensdisparität ausgerichteten Politik hat vermehrt eine Politik zu treten, welche die Disparitätsursachen direkt anvisiert. Allerdings werden derartige zweckgebundene Zuwendungen des Staates nicht sofort einkommenswirksam. Die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen wird erst mit der Zeit erhöhte Einkommen auslösen. Voraussetzung dafür ist, daß den mit staatlicher Hilfe durchgeführten Rationalisierungsinvestitionen ein mit marktgerechten Kosten vollziehbarer Produktionsprozeß nachfolgt. Die Einkommenssituation

der Landwirtschaft kann jedoch unter Umständen — und diese Umstände sind in der Schweiz in gewisser Hinsicht durchaus gegeben — kurzfristig einkommenswirksame Hilfen erforderlich machen.

Einleitend wurde ein Katalog der Möglichkeiten zur Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirtschaft genannt, und die nachfolgenden Ausführungen dienten zu einem guten Teil der Überprüfung der verschiedenen Alternativen. An dieser Stelle ist noch die dort erwähnte Möglichkeit 4 ins Auge zu fassen, nämlich die direkte Auszahlung von Einkommenssubventionen. Sie hat einmal Platz zu greifen, wo Härten für die vom Strukturwandel besonders betroffenen Schichten der landwirtschaftlichen Bevölkerung auszugleichen sind. Hier nehmen die Maßnahmen den Charakter einer vorübergehenden Sozialhilfe an. Daneben mag auch eine direkte staatliche Einkommenspolitik am Platze sein, um gewissen Betrieben selbst unter weitgehender Beibehaltung ihrer bisherigen Struktur eine ausreichende Existenz langfristig sicherzustellen. Hier geht es vor allem um die Erhaltung von bergbäuerlichen Betrieben und von bestimmten Betriebstypen im Alpenvorland. Mit den Kostenbeiträgen an die Rindviehhaltung und den Familienzulagen an Kleinbauern hat man den richtigen Weg beschritten, da derartige Einkommenszahlungen produktionsneutral wirken. Das Mittel direkter staatlicher Einkommensübertragungen ist also durchaus angemessen, wo aus staats- und bevölkerungspolitischen Erwägungen heraus einzelne traditionelle Betriebsformen langfristig geschützt werden sollen.

Ohne derartige staats- und bevölkerungspolitische Erwägungen endet die Agrarpolitik letztlich nicht am richtigen Ort, und in unserem durch das rasche wirtschaftliche Wachstum geprägten Zeitalter erhalten Erwägungen dieser Art eine erhöhte Berechtigung. Denn die Landwirtschaft erfüllt über ihre rein wirtschaftliche Leistung der Nahrungsmittelerzeugung hinaus Funktionen, welche für den staatlichen Aufbau und das gesellschaftliche Zusammenleben von entscheidender Tragweite sind. Wenn die vorangegangenen Darlegungen für einzelne Ohren vielleicht zu «ökonomistisch» geklungen haben, so ist abschließend die Bedeutung dieser über das rein Wirtschaftliche hinausreichenden Funktionen der Landwirtschaft herauszustellen. Gerade die Agrarpolitik hat nicht nur in bezug auf den Mitteleinsatz, sondern auch im Blick auf die angestrebten Ziele besonders weitgezogene Dimensionen.

Die grundsätzliche Aufgabenstellung, wie sie auch der Ingreß zum Landwirtschaftsgesetz aufzeigt, nämlich «einen gesunden Bauernstand und im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten und sie unter Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu fördern», bleibt bestehen. Die vorliegenden Ausführungen wollen nichts anderes als einen Beitrag zu den gegenwärtig laufenden Bestrebungen sein, die Wege zur Verwirklichung dieser agrarpolitischen Zielsetzung neu und unvoreingenommen durchzudenken.