

Schweizerische Agrarpolitik : eine polit- ökonomische Analyse

Autor(en): **Müdespacher, Alfred**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(1985)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966345>

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.

SCHWEIZERISCHE AGRARPOLITIK: EINE POLIT-OEKONOMISCHE ANALYSE*

A. Müdespacher

1. EINLEITUNG

Die Agrarpolitik hat seit ihren Anfängen im letzten Jahrhundert immer wieder zu hitzigen politischen Diskussionen und Auseinandersetzungen Anlass gegeben. Auch das Landwirtschaftsgesetz von 1951 vermochte keine Ruhe zu schaffen, zumal die agrarpolitischen Probleme nicht geringer wurden (Zunahme der Abwanderung, andauernde Einkommensdisparitäten, Produktionsüberschüsse, etc.). Die Wissenschaft hat seit 1951 immer wieder interessante Vorschläge zur Verbesserung der Agrarpolitik gemacht (sog. alternative Konzepte). Die Vorschläge sind jedoch in der Politik kaum realisiert worden. Wir sind in unserer Arbeit¹⁾ der Frage nachgegangen, weshalb gerade die heute bestehenden Massnahmen verwirklicht worden sind und wie gross das Veränderungspotential der schweizerischen Agrarpolitik ist. Wir unternehmen dabei den Versuch, die Politik mit Hilfe der Ansätze der ökonomischen Theorie zu untersuchen.

2. EINIGE GRUNDSAETZLICHE THESEN

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

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

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

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

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

- b) Die Handlungsweise dieser Akteure ist von ihrem individuellen Nutzenkalkül bestimmt. Wir unterstellen damit, dass das politisch handelnde Individuum genau so wie der wirtschaftlich handelnde Mensch seinen Nutzen maximiert. Wir übertragen also eine in der Ökonomie gängige Verhaltensannahme auf die Politik.
- c) Die Agrarpolitik verursacht bei den Individuen Vor- und Nachteile in Form von Nutzen oder Kosten, die an den Verteilungseffekten der Agrarpolitik gemessen werden können.
- d) Aus eigenen Untersuchungen, aber auch aus der umfangreichen Literatur²⁾ kann abgeleitet werden, dass das Individuum organisiert sein muss, um in einem demokratischen politischen System wie dem unseren seine Interessen durchzusetzen (die gemäss Abschnitt c) definiert sind). Die Organisation und Durchsetzung von Interessen verursacht natürlich wieder Kosten, die nicht für alle gleich hoch sind.

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

3. DER AGRARPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS

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

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

danach untersucht worden, in welcher Phase und in welchem politischen Kräftefeld die verteilungsrelevanten Entscheidungen gefällt werden. Es erwies sich, dass die Entscheidungen in der Agrarpolitik (wie übrigens auch in anderen Bereichen³⁾) im Verlauf der Zeit immer stärker bereits in der vorparlamentarischen Phase fallen. Die Rolle der Verwaltung/Exekutive kann dabei zutreffender mit ausgleichend, denn mit bestimmend beschrieben werden.

4. DIE ANALYSE DER VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER SCHWEIZERISCHEN AGRARPOLITIK

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

Um homogene Interessen zu finden, können nun die denkbaren agrarpolitischen Massnahmen in verschiedenster Weise (theoretisch) variiert werden. Wird beispielsweise der gesamte Transfer- oder der Steuersatz verändert, so werden bereits zwei (in sich wenig homogene) Interessengruppen sichtbar: jene Individuen, die ihr Einkommen hauptsächlich aus dem Agrarsektor beziehen und deshalb v.a. an den Transfers⁴⁾ und weniger an deren Finanzierung interessiert sind und jene, die die Agrarpolitik bezahlen und Nutzen aus den gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Agrarsektors ziehen und deshalb an der Finanzierung und den externen Effekten interessiert sind.

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

³⁾Vgl. Neidhart L. 1970, Hotz B. 1979

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

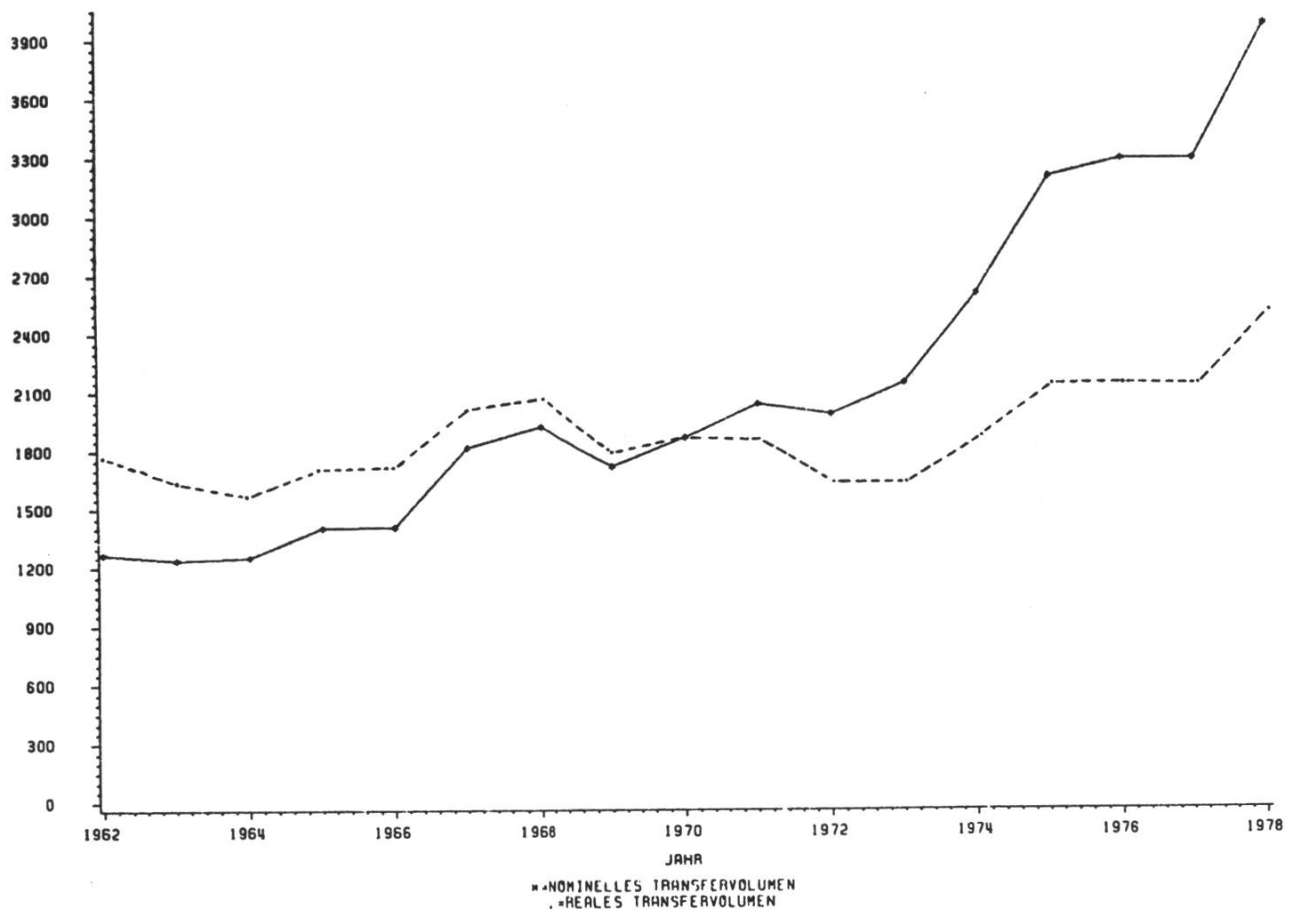
und keine stabile Koalition bilden lässt. Dasselbe gilt für regionale Differenzierungen des Transfersatzes.

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

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

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

Abb. 1: Entwicklung des Transfertotals 1962-78¹⁾



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

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

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

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

In- teressen- gruppen	Erfolgsindi- katoren	Durch- schnitt 62-78 in %	Rang (Politik- erfolg)	Veränderung		
				Durch- schnitt 62-64	Durch- schnitt 76-78	Dif- ferenz
Grosse Produzenten		63.7	1	69.4	62.4	- 7.0
Verarbeiter		58.4	2	58.5	57.1	- 1.4
Importeure		47.6	3	51.6	41.2	-10.4
Faktorlieferanten						
- Landw. Kapital		22.5	4	21.8	23.9	+ 2.1
- nicht-landw. Kapital		21.7	5	19.5	21.7	+ 2.2
Detaillisten		13.3	6	6.0	16.4	+10.4
Kleine Produzenten		13.3	6	10.9	13.4	+ 2.5
Konsumenten/Steuerz.		6.9	8	3.1	8.5	+ 5.4

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

5. INTERESSENORGANISATIONEN UND POLITISCHER ERFOLG

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

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

Tab. 2: Der politische Erfolg der Interessenorganisationen im Agrarsektor

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

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

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

Tab. 3: Der politische Erfolg der Interessenorganisationen im Agrarsektor

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

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

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

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

Literatur:

- Andel N., Subventionen, in Albers W. et al (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart 1977
- Bernholz P., Grundlagen der politischen Oekonomie, 2. Band, Tübingen 1975
- Downs, A., Oekonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968
- Frey R.L., Verteilungswirkungen der Staatstätigkeit, in: Timmermann M. (Hrsg.), Nationalökonomie morgen. Ansätze zur Weiterentwicklung wirtschaftswissenschaftlicher Forschung, Stuttgart 1981, S. 135-157
- Frey R.L., Verteilungswirkungen staatlicher Massnahmen in der Regionalpolitik, in: Fischer G. (Hrsg.), Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche, Bern 1982, S. 29-43
- Frey R.L., Die Inzidenzanalyse, Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers, in: Frey R.L./Brugger E.A. (Hrsg.),

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

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

Halbherr P./Müdespacher A., Organisierte Interessen und Verteilungs-
effekte in der schweizerischen Agrar-
politik, Bern und Stuttgart 1984

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

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

Neidhart L., Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970

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

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

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