

Fraenkel, Hans

Article — Digitized Version

Lenkung und Freiheit in der Schweizer Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fraenkel, Hans (1955) : Lenkung und Freiheit in der Schweizer Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 35, Iss. 11, pp. 640-642

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132185>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Lenkung und Freiheit in der Schweizer Agrarpolitik

Dr. Hans Fraenkel, Zürich

Die Probleme, mit denen sich die Schweizer Bauern auseinandersetzen haben, sind denen der Landwirtschaft in Westdeutschland im wesentlichen gleich. Hier wie dort handelt es sich um bäuerliche Klein- und Mittelbetriebe, hier wie dort bemüht man sich um Rationalisierung und Technisierung. Die Exportbedürfnisse der Industrie bestimmen die Marschrichtung, und die Agrarpolitik muß bestrebt sein, mit der Industrie Schritt zu halten. Dafür aber werden besondere staatliche Schutz- und Hilfsmaßnahmen für nötig erachtet. „Mit der Politik des deutschen Landwirtschaftsministers Lübke stimmen wir weitgehend überein“, sagte uns der Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, Dr. E. Jaggi.

STRUKTURELLE WANDLUNGEN

Im Industriezeitalter verliert der Bauernstand ständig an Boden. Der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung, der in der Schweiz im Jahre 1888 36,4% betragen hatte, hat sich bis 1950 auf 16,5% verringert. Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe ging von 1905 bis 1939 von 244 000 auf 210 000 zurück, die Betriebsfläche von 1,20 auf 1,12 Mill. ha. Die jährliche Zunahme der Gesamtbevölkerung belief sich zwischen 1911 und 1950 auf 49 000, die landwirtschaftliche Bevölkerung hingegen nahm um jährlich 11 000 ab.

Zwar wurde in den Kriegsjahren Wald- und Weideland und Brache neu unter den Pflug genommen; erschließungsfähige Meliorationsgebiete werden jedoch immer seltener. Das offene Ackerland, das 1939 noch 209 301 ha umfaßt hatte, stieg bis 1945 unter dem nach seinem Schöpfer Prof. Wahlen genannten Kriegsanbauplan auf 352 879 ha, sank dann aber bis 1953 wieder auf 265 810 ha ab. Die mit Getreide bestellte Fläche betrug in den drei Vergleichsjahren 136 906 ha, 216 506 ha und 173 590 ha.

Die Zahl der unselbständig Beschäftigten in der Landwirtschaft ist seit 1888 von 126 000 auf 64 000 gesunken. Von dieser Zahl muß heute ein Drittel aus dem Ausland rekrutiert werden, weil die Löhne hinter denen der Industriearbeiter hinterherhinken und die Arbeitsbedingungen trotz zunehmender Technisierung der Betriebe schwer bleiben.

Seitdem die Industrie in die Schweiz Eingang gefunden hat, war die Landwirtschaft zwei großen Krisen ausgesetzt. Als zu Ausgang des 19. Jahrhunderts billige Lebensmittel aus Übersee nach Europa gelangten, hat sich der Schweizer Bauer mehr auf die Viehwirtschaft umgestellt. Die Ausfuhr von Zuchtvieh, Käse und Milchkonserven sicherte ihm eine zeitweise gute Existenz, bis sich ihm mit der Weltwirtschaftskrise von 1930 die Auslandsmärkte verschlossen. Seit 1932 hat der Nestlé-Konzern seine Produktion von Milchkonserven mehr und mehr aus dem Mutterland abgezogen und in alle Länder der Welt getragen. Damals setzte die zweite Umstellung ein, und zwar im Sinne einer möglichst ausgeglichenen Verteilung der Produktion auf Viehwirtschaft und Ackerbau. In

dieser Periode leben wir noch heute. Sie ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Schutzmaßnahmen und durch das Ziel einer Eigenversorgung des heimischen Marktes, „soweit es möglich ist“. Der Autarkiepolitik ihrer Handelspartner begegnete die Schweiz mit einer Teil-Autarkie für ihre Landwirtschaft.

Dabei fiel allerdings die Zollwaffe aus, gemäß der Verfassungsvorschrift, daß lebensnotwendige Erzeugnisse „so niedrig wie möglich“ verzollt werden sollen. Statt dessen bediente man sich einer Politik der Kontingentierung, der Kartellierung und mit ihr der staatlichen Lenkung, der Subventionen und des Ausbaus des Bildungswesens. Im zweiten Weltkrieg hat dieses System in glänzender Weise seine Bewährungsprobe bestanden. Trotz des Anwachsens der Bevölkerung von 3,7 auf 4,9 Millionen seit dem Jahr 1910 hielt sich der Anteil der Inlandsproduktion am Nahrungsmittelverbrauch der Schweiz annähernd auf dem gleichen Stand, und zwar sank er — in Kalorien gemessen — nur von 56 auf 53%. Einem Rückgang in der Fettversorgung von 82 auf 70% stand eine Zunahme in Eiweiß von 70 auf 75% und in Kohlehydraten von 36 auf 45% gegenüber.

MARKTPPOSITION UND ERTRAGSLAGE

Klimatisch gehört das Alpenland — wie Deutschland — nicht zu den begünstigten Gebieten. Die in den letzten Jahrzehnten erzielte Leistungssteigerung ist der Westdeutschlands fast gleich, nur war sie vielleicht stärkeren Witterungsschwankungen von einem Jahr zum anderen ausgesetzt. Der Hektarertrag betrug 1953 bei Weizen in der Schweiz 25,8 dz, in Deutschland 27,5 dz; bei Hafer 29,6 bzw. 24,2 dz; bei Kartoffeln 173 bzw. 211 dz. Der jährliche Milchertrag je Kuh betrug in der Schweiz 2 910 l, in Deutschland 2 720 l.

Die „Sicherstellung der Landesversorgung“ wird nun aber nicht einfach durch Produktions- und Produktivitätssteigerung erreicht. Vielmehr sind Anbau und Viehhaltung auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abzustimmen. Daß hier die Natur der Planung des Menschen einen Streich spielen kann, und zwar durch übergroßes Angebot, liegt auf der Hand. Milch-, Tomaten- oder Aprikosen-„Schwemmen“ machten in den vergangenen Jahren gelegentlich viel von sich reden, ebenso Exporte von Schlachtvieh zu verbilligten Preisen, um die übergroßen Bestände abzubauen. Für die Überschußverwertung von Obst und Kartoffeln werden Jahr für Jahr Millionen von Franken ausgegeben. Den Absatz von Konsummilch, Käse und Butter in Einklang zu halten, gleicht zuweilen der Quadratur des Zirkels. Eine Reform des zu starr gewordenen Kartells der „Käse-Union“ wird bearbeitet. Die Ausgleichskasse für in- und ausländische Butter zur Stabilhaltung des Verbraucherpreises ist seit Jahr und Tag außer Funktion, weil die heimische Erzeugung den Markt zu 100% beliefert, und für vermehrten Absatz von Konsummilch ist eine Propagandaaktion im gange, anscheinend mit recht gutem Erfolg.

Bei der Anpassung an den Marktbedarf spielt langfristig die Änderung der Konsumgewohnheiten eine beträchtliche Rolle. Seit dem Kriege hat der Verbrauch von Brot und Frischfleisch abgenommen, bei Süßgebäck und Wurstfleisch hingegen ist er gestiegen. In den letzten 50 Jahren hat sich der pro-Kopf-Verbrauch von Branntwein um volle zwei Drittel verringert, und auch der Weinkonsum ist gesunken, während alkoholfreie Getränke in Aufnahme kamen. Die Weinerzeugung aber hat sich nicht verkleinert, obwohl die Anbaufläche von 30 000 auf 11 000 ha zurückging und weiter verringert werden muß, weil der Geschmack des Schweizer sich vom heimischen Weißwein auf Rotwein umgestellt hat.

Den Bauern, die jetzt ihre Weingärten umpflügen müssen, wird empfohlen, Gemüse zu bauen. Pfirsiche, die auf den gerodeten Böden gut gedeihen würden, fallen außer Betracht, da Pfirsiche auf Grund von Handelsverträgen kontingentfrei eingeführt werden müssen, vor allem aus Italien.

Die Nahrungsmittelfuhr spielt als Handelsobjekt für die Exportindustrie eine maßgebliche Rolle. Mit rund 1,2 Mrd. sFr. macht sie ein Viertel bis ein Fünftel der Gesamteinfuhr aus. Das Reineinkommen der Landwirtschaft liegt mit rund 1,3 Mrd. sFr. nur wenig über den Einfuhrziffern.

Der Ertrag landwirtschaftlicher Betriebe, wie ihn Buchhaltungserhebungen in über 550 Betrieben errechnen, ist von einem Rohertrag (mit Wald) von 1 186 sFr. im Jahre 1938 auf 2 355 sFr. im Jahre 1952 gestiegen. Die Nettoverzinsung des Aktivkapitals schwankte 1950—1953 zwischen 3,85 und 2,74 % und lag damit höher als in Schweden und Norwegen, aber wesentlich tiefer als in Dänemark, wo sie 9 bis 11 % erreichte.

Die Kaufkraft landwirtschaftlicher Erzeugnisse, gemessen an dem Einkaufsbedarf des Bauern, nimmt seit 50 Jahren ständig ab. Für ein Paar Schuhe mußte er 1914 nur 52 kg Weizen oder 65 kg Milch oder 11,1 kg Lebendgewicht fetter Rinder hergeben, heute jedoch 76 kg Weizen, 127 kg Milch, 17,6 kg fettes Rindfleisch. Die Kaufkraft landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist gegenüber landwirtschaftlichen Produktionsmitteln seit 1948 (= 100) auf ein Monatsmittel von 92,7 im Jahre 1953 gesunken.

Die Verschuldung der Schweizer Landwirtschaft ist außerordentlich hoch und nur durch den niedrigen Zinssatz im Lande tragbar. Das in der Landwirtschaft investierte Kapital in Höhe von 12,12 Mrd. sFr. ist fast zur Hälfte Fremdkapital (6,51 Mrd. sFr.), wovon Hypotheken 5,7 Mrd. sFr. ausmachen. Überdies ist die Verschuldung ungleich über das Land verteilt. Am meisten leiden die Bergbauern, die ohne spezielle Subventionen und Vergünstigungen schon lange nicht mehr existieren könnten. In den Talschaften mit fetten Böden kann auch beim Bauern Wohlstand herrschen. Sollte es gelingen, in notleidenden Gebieten mehr noch als bisher Industrie anzusiedeln, vor allem in den armen Graubündner Tälern, so wäre die Bevölkerung auch für eine weitere Zukunft gesichert. Die Ansiedlung von Industrie ist aber, wie die bisherigen Erfahrungen lehrten, mit Risiken behaftet, und es hat bereits Rückschläge gegeben.

Die Schweizer Agrarpolitik ist auf Parität mit Einkommen und Lebensstandard der übrigen Bevölkerung ausgerichtet, aber es bleibt eine Spanne. Der Paritätsautomatismus, wie er in Deutschland von den Interessenten gefordert wird, steht in der Schweiz nicht zur Diskussion. Die Agrarwissenschaft in der Schweiz stellt die Probleme der Landwirtschaft unter „eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung“ (Dr. Wilh. Gasser-Staeger, Handelshochschule St. Gallen). Der Agrarpolitiker Dr. E. Jaggi, Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, erklärte seinerseits auf einer Tagung der Konsumgenossenschaften: „Es ist doch ganz selbstverständlich, daß in einem hochindustrialisierten Exportstaat die Landwirtschaft nicht aus den Gesamtbelangen der Volkswirtschaft herausgelöst werden kann.“

Daß die Lenkungs politik für die Landwirtschaft sich oft mit den Ansprüchen der freien Wirtschaft wie auch mit denen der Konsumenten stößt, ist erklärlich. Der Hauptleidtragende ist der Privathandel, der unter der Aufsicht der Getreidemonopolverwaltung arbeiten muß oder zur Abnahme von Inlandwein verpflichtet wird. Die Polemiken sind zahlreich, man spricht von „Malaise“ und Entfremdung zwischen Stadt und Land. Diese Kritik schießt offensichtlich über das Ziel hinaus, was schon daraus ersichtlich wird, daß sie sich stets nur mit Teilproblemen befaßt. Das gilt etwa für die Kontingentspolitik bei der Gemüse- und Obsteinfuhr. Alles in allem hat sich nämlich gerade diese Politik glänzend bewährt. Es handelt sich dabei um ein Dreiphasensystem: in der ersten Phase ist die Einfuhr frei, in der zweiten — vor Beginn der heimischen Ernte — ist sie kontingentiert, in der dritten — wenn das heimische Produkt auf den Markt gelangt — ist sie gesperrt. Den Importeuren wird der Wechsel vierzehn Tage vorher angekündigt. Von Italienern als den Hauptimporteuren wird uns erklärt, daß das System im allgemeinen befriedigend funktioniere.

Als weiterer Beweis dafür, daß die Agrarpolitik, so gut es eben geht, in die Wirtschaftspolitik des Landes integriert ist, kann gelten, daß der Bauernverband im sachlichen und persönlichen Bereich mit den anderen Berufsverbänden auf gutem Fuße steht, auch mit den Gewerkschaften, die für seine Planwirtschaft vom Ideologischen her Sympathien aufbringen, wenn sie auch als Konsumentenvertreter etwa bei der Milchverteuerung um einen Rappen aufbegehren. Erst recht gilt es für die Konsumgenossenschaften, auf die die Bauernschaft als ihre Großabnehmer angewiesen ist. Entscheidend ist endlich, daß das Lenkungssystem seit über zwanzig Jahren in Kraft ist, ursprünglich als Vollmachtenrecht, das 1947 durch die sog. Wirtschaftsartikel (einen Verfassungszusatz) sanktioniert wurde. Dieser Verfassungszusatz ebenso wie das darauf aufbauende „Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes“ waren der Volksabstimmung unterworfen und fanden Annahme.

Das Bundesgesetz („Landwirtschaftsstatut“ genannt) war vom Bauernsekretariat, dem Verbandsbureau, zusammen mit dem „Vorort“, dem Bureau des Schwei-

zerischen Handels- und Industrievereins, vorbereitet worden. Später waren auch die anderen Verbände einschließlich des Gewerkschaftsbundes daran beteiligt, und es ist ein Kompromiß entstanden, der zwischen Zwang und Freiheit balanciert.

INTEGRATION NACH INNEN UND AUSSEN

Darf man der Schweizer Landwirtschaft zubilligen, daß sie im Inland eine bewußte Integrationspolitik treibt, so gelten die Integrationsbemühungen auch dem europäischen Ausland, soweit das eben bei der klimatisch bedingten Unterlegenheit des Alpenlandes gegenüber Italien und Frankreich möglich ist. Denn die „Bauersame“, die Bauernbevölkerung, will man erhalten als den sozialen Körper, der der Eidgenossenschaft seinen Stempel aufgedrückt hat und der die Industrie mit Arbeitskräften versorgt.

Auf der Sommertagung der europäischen Landwirtschaftsminister in Paris stand die Schweizer Delegation an der Spitze derer, die eine Unterordnung der europäischen Landwirtschaft unter den Ministerrat der OEEC verfochten. Dieser Standpunkt hat sich bekanntlich gegen die von Frankreich ausgehenden Bestrebungen zur Gründung einer autonomen Organisation in der Art der Montanunion durchgesetzt. Den Schweizern scheint ein Pflimlinplan mehr „auf optische Wirkung“ berechnet, die Einordnung der Agrarpolitik in die OEEC dagegen realistisch. Sie versprechen sich viel von „confrontation“ und „collaboration“, also von Erfahrungsaustausch und Abstimmung der Produktionsprogramme der nationalen Landwirtschaften aufeinander. Die rege Mitarbeit im Verband der Europäischen Landwirtschaft (CEA), der in Brugg (Aargau) im schweizerischen Bauernsekretariat seinen Sitz hat, hat die Schweizer gelehrt, daß man voneinander ler-

nen kann. Vergleiche auf dem Gebiet des landwirtschaftlichen Bildungswesens zeigen, daß die Schweiz nicht hinter anderen Ländern zurücksteht, außer im Beratungswesen, bei dem man sich jetzt an das holländische Beispiel halten möchte.

Über den europäischen Raum hinaus geht allerdings das Integrationsbestreben der Schweizer Landwirtschaft nicht. Ein Beitritt der Schweiz zum GATT erschien ihr von jeher suspekt. Ein solcher Entschluß, der zum Jahresbeginn noch ernstlich erwogen worden war, ist jetzt wieder auf die lange Bank geschoben worden. Die „Interession“ des GATT im Juni hat es offenbar gemacht, daß eine starke Mehrheit der Mitgliedstaaten auf der mengenmäßigen Liberalisierung auch im Agrarsektor besteht. Auf die bewährte Kontingentspolitik will die Schweizer Landwirtschaft jedoch unter keinen Umständen verzichten, zumal ihr Schutzzölle keinen Ersatz bieten. Der wieder im Vordergrund begriffene Protektionismus in Industrie- und Rohstoffländern macht auch die Schweizer Industrie neuerdings bedenklich. Es kommt daher nicht ungelegen, daß die Fertigstellung des neuen Zolltarifs sich über das Jahresende hinaus verzögert, so daß man an der Zollrunde des GATT Anfang 1956 doch nicht teilnehmen könnte.

So haben wir gesehen, daß die Landwirtschaft in der Schweiz verfassungsrechtlich aus der Handels- und Gewerbefreiheit herausgelöst ist, sich aber dennoch bemüht, sich in die durch eine starke Kartellierung begrenzte freie Marktwirtschaft einzuordnen. Sie bejaht auch ohne innere Vorbehalte die Integration in die OEEC, weil diese — im Gegensatz zum GATT — ihr die Kontingentspolitik für ausländische Konkurrenzprodukte zugesteht.

Die Brauindustrie in der Bundesrepublik

Herbert Morgenbesser, Hamburg

Seit Jahren ist in der Biererzeugung des Bundesgebiets eine steigende Tendenz zu beobachten. 1954 war zwar die Zuwachsquote von 4,5 % wesentlich geringer als im Vorjahr (11,8 %); immerhin zeigte sich aber in der Produktionsentwicklung des vergangenen Jahres, daß die nahezu erreichte Vollbeschäftigung der Wirtschaft und das steigende Sozialprodukt sich wie in den Vorjahren fördernd auf Biererzeugung und -umsatz ausgewirkt haben. Der Mehrausstoß des vergangenen Jahres entfiel ganz überwiegend auf Vollbier, dessen Produktion allein 97,5 % des Gesamtaus-

stoßes ausmachte. Auch die Schankbiererzeugung war 1954 größer als im vorhergehenden Jahr (prozentual stieg sie sogar noch wesentlich stärker als der Vollbierausstoß), dagegen konnte die Produktion von Einfach- und Starkbier die Vorjahrshöhe nicht erreichen. Quartalsmäßig war die Erzeugung in den sommerlichen Vierteljahren April/Juni und Juli/September 1954 mit 8,6 Mill. bzw. 8,3 Mill. hl am stärksten, während im 4. Quartal des vergangenen Jahres ein Produktionsstand von 6,5 Mill. hl erreicht wurde. Im ersten Vierteljahr 1955 erfolgte ein erneuter Anstieg auf 7,8 Mill. hl. Als Grund für die weitere Verbrauchssteigerung wird nicht zum wenigsten die erneute Qualitätsverbesserung des Bieres angeführt. So haben manche Brauereien ihre Betriebsanlagen stark modernisiert, was eine entsprechende qualitative Wertsteigerung ihrer Produktion zur Folge hatte. Rd. 75 % des gesamten Ausstoßes des Jahres 1954 stammten aus Bayern, Nordrhein-Westfalen und Württemberg-Baden. Im einzelnen entfielen auf Bayern 34,7 %, auf Nordrhein-Westfalen 27,0 % und auf Württemberg-Baden

Biererzeugung in der Bundesrepublik
(in 1000 hl)

Sorte	1952	1953	1954	Veränderung 1953/54 (in %)
Einfachbier	180	197	179	- 9,0
Schankbier	99	88	100	+13,4
Vollbier	25 939	29 052	30 426	+ 4,7
Starkbier	504	532	513	- 3,6
Insgesamt	26 722	29 869	31 218	+ 4,5