

EG20 Man SR 18

SCHRIFTENREIHE DES AGRARWIRTSCHAFTLICHEN INSTITUTES
DES BUNDESMINISTÉRIUMS FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT

**Ziele und Maßnahmen²
im österreichischen Marktordnungsgesetz
sowie Vorschläge zu einer Neuorientierung**

**Aims and instruments within the Austrian agricultural marketing order
scheme and proposals for a reorientation**

von
Dipl.-Ing. Josef MANNERT

4 5 4995
Wien 1973

(= 6)



G
Aw J

Zugangsnummer	16.2.74
Zugangsnummer	14737
Konto	W.P.
Signatur	E. G. 20. Man

ISBN 3 - 7040 - 0460 - X

Eigentümer und Herausgeber: Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, 1133 Wien 13, Schweizertalstraße 36. Verlag: Österreichischer Agrarverlag, 1014 Wien 1, Bankgasse 1-3. Druck: Wilhelm Götz, Buch- und Offsetdruck, 1020 Wien 2, Franzensbrückenstraße 9.

in Auftrag

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	Seite
<i>Vorwort</i>	9
1 Einleitung, Problemstellung und Methodik	11
2 Wirtschaftspolitischer Rückblick und Werdegang des Marktordnungsgesetzes	13
2.1 Die Entwicklung zwischen 1945 und 1950	13
2.2 Die Entwicklung nach 1950	14
3 Überblick über die Agrarmarkordnung	15
3.1 Allgemeines	15
3.2 Milchwirtschaft	17
3.3 Getreidewirtschaft	19
3.4 Viehwirtschaft	21
4 Kritik und Würdigung der Ziele und Maßnahmen des Marktordnungsgesetzes	22
4.1 Einleitung	22
4.2 Ziele	27
4.2.1 Milchwirtschaft	27
4.2.2 Getreidewirtschaft	44
4.2.3 Viehwirtschaft	48
4.3 Maßnahmen	50
4.3.1 Milchwirtschaft	50
4.3.2 Getreidewirtschaft	69
4.3.3 Viehwirtschaft	75
4.4 Resümee	81
5 Maßnahmen zu einer Neuorientierung	82
5.1 Einleitung	82
5.2 Milchwirtschaft	83
5.2.1 Allgemeines	83
5.2.2 Forcierung der Qualitätsbezahlung	84
5.2.3 Maßnahmen zum Kapazitätsabbau in der Milchproduktion	87
5.2.3.1 Erzeugerpreissenkungen	88
5.2.3.2 Mengenregulierungen (Kontingentierungen)	93
5.3 Getreidewirtschaft	104
5.3.1 Allgemeines	104
5.3.2 Maßnahmen zur marktkonformen Produktion (Kapazitätsausgleich)	105
5.3.3 Maßnahme zur Erfüllung der Zielsetzung „Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 22 genannten Waren“	112
5.4 Viehwirtschaft	113
5.4.1 Allgemeines	113
5.4.2 Maßnahmen zur marktkonformeren Produktion	115
5.5 Resümee	117

	Seite
6	Zur Frage der Konformität agrarpolitischer Maßnahmen 118
7	Staatliche Aufwendungen für die österreichische Agrarmarktordnung . 121
7.1	Einleitung 121
7.2	Fiskalische (finanzpolitische) Aufwendungen 122
7.3	Resümee 129
8	Marktordnungen anderer europäischer Staaten 130
8.1	Schweiz 130
8.1.1	Allgemeines über die Landwirtschaft der Schweiz 130
8.1.2	Milchwirtschaft – Milchmarktordnung 131
8.1.3	Getreidewirtschaft – Getreidemarktordnung 134
8.1.4	Viehwirtschaft – Viehmarktordnung 135
8.1.5	Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen – Resümee 136
8.2	Dänemark 139
8.2.1	Allgemeines über die Landwirtschaft Dänemarks 139
8.2.2	Milchwirtschaft – Milchmarktordnung 142
8.2.3	Getreidewirtschaft – Getreidemarktordnung 144
8.2.4	Viehwirtschaft – Viehmarktordnung 145
8.2.5	Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen – Resümee 146
8.3	Bundesrepublik Deutschland 147
8.3.1	Allgemeines über die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland . . 147
8.3.2	Milchwirtschaft – Milchmarktordnung 150
8.3.3	Getreidewirtschaft – Getreidemarktordnung 152
8.3.4	Viehwirtschaft – Viehmarktordnung 154
8.3.5	Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen – Resümee 157
9	Zusammenfassung und Schlußfolgerungen 160
	Summary and conclusions 164
10	Quellenverzeichnis 166
11	Anhang 175

T a b e l l e n v e r z e i c h n i s

Tab. Nr.		Seite
1	Anteil der Ernährungsausgaben an den gesamten Verbrauchsausgaben . .	32
2	Milchlieferleistung an die Be- und Verarbeitungsbetriebe im Jahre 1970	37
3	Vollmilchversand nach Wien im Jahre 1970	37
4	Durchschnittliche Auslastung der Buttereien in den österreichischen Bundesländern (1967)	39
5	Preiskalkulation für pasteurisierte Trinkmilch, standardisiert auf 3,6% Fett, in 1/1-Liter-Flasche (zum 1. 6. 1971)	53
6	Preiskalkulation für Teebutter mit höchstens 16% Wassergehalt, ausgeformt in Alu-Folie, hergestellt aus angelieferter Milch (zum 1. 6. 1971) . .	54
7	Ausgleichsverfahren des Milchwirtschaftsfonds (Preissituation zum 1. 6. 1971)	55
8	Bilanz des Ausgleichs- und Transportausgleichsfonds für das Jahr 1969	55
9	Staatszuschüsse an den Milchwirtschaftsfonds	56
10	„Notopfer“ der Molkereibetriebe	56
11	Anteil der Einnahmen aus Milch und Milchprodukten an den Gesamteinnahmen im Jahre 1970	57
12	Entwicklung der Zahl der milchwirtschaftlichen Be- und Verarbeitungsbetriebe	65
13	Die Einnahmen aus dem Importausgleich für Brot und Mahlerzeugnisse sowie Futtermittel	71
14	Die Kostenvergütungen bei den Siloaktionen	72
15	Die Kosten der Mühlenaktionen I und II	73
16	Getreideimporte nach Österreich	73
17	Die Einnahmen aus dem Importausgleich bei Schlachttieren	76
18	Die Preisentwicklung bei Schlachttieren auf Erzeugerstufe (Jänner 1959 bis Jänner 1972)	78
19	Die Preisentwicklung bei tierischen Produkten auf Verbraucherstufe (1958 bis 1971)	78
20	Preisbewegungen bei diversen Schweinefleischteilen auf Verbraucherebene	79
21	Beträge für die Milchpreisstützung in den fünfziger Jahren	84
22	Produzentenmilchpreis auf Basis von Milch 1. Qualität mit 3,8% Fett (ab 1. 1. 1973)	85
23	Anteile der einzelnen Qualitätsklassen an der angelieferten Milch	86
24	Sortenzuschläge bei den drei Milchqualitäten im Jahre 1971	86
25	Die Entwicklung des Absatzförderungsbeitrages	101
26	Anbauflächen und Ernteergebnisse bei Brotgetreide in Österreich (ausgewählte Jahre)	104
27	Futtergetreideimporte ausgewählter Jahre	105
28	Anbauflächen und Ernteergebnisse bei Futtergetreide in Österreich (ausgewählte Jahre)	106
29	Marktleistung, Ein- und Ausfuhr an Schlachtschweinen	115
30	Schweineproduktion je Schweinehalter im Jahre 1969	116

Tab.Nr.	Seite
31	Ausgaben für die Agrarmarktordnung 123
32	Einnahmen aus der Agrarmarktordnung 124
33	Die Salden aus der Agrarmarktordnung 125
34	Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zum Bruttonationalprodukt 125
35	Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zu den gesamten (ordentlichen und außerordentlichen) Budgetausgaben 125
36	Verhältnis der gesamten Preisausgleiche (inkl. Zucker-, Düngemittel-, Mineralölprienausgleich usw.) zum Bruttonationalprodukt 126
37	Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte 126
	a) zum Wert der Endproduktion der gesamten Landwirtschaft
	b) zum Wert der Endproduktion der Fondsprodukte
38	Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zum Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttonationalprodukt 127
39	Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zur Bevölkerungszahl 127
40	Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zur Zahl der Erwerbstätigen 127
41	Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zur Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe 128
42	Selbstversorgungsgrad Schweiz — Österreich 130
43	Entwicklung des Kuhbestandes und der Milchlieferung („Verkehrsmilchmenge“) in der Schweiz 132
44	Import- und Exportvergleiche bei Milchprodukten zwischen Österreich und der Schweiz im Jahre 1969 132
45	Bruttoaufwendungen des Bundes zur Sicherung der Landesversorgung, der Einkommen und Preise sowie zur Verbilligung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Schweiz 137
46	Einnahmen aus den schweizerischen Marktordnungen 138
47	Anteil der dänischen Landwirtschaft am Bruttonationalprodukt zu Faktor- kosten 140
48	Selbstversorgungsgrad Dänemark — Österreich 141
49	Kuhbestand, Milchproduktion und -lieferung in Dänemark 142
50	Die wichtigsten Agrarsubventionen in Dänemark (1970/71) 146
51	Selbstversorgungsgrad der BRD und der EWG (1969/70) 148
52	Anbauflächen und Erträge bei Getreide in der BRD 152
53	Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen in der BRD 158
54	Veränderung der Erzeugungsmengen wichtiger Agrarprodukte in der BRD 160

Diagrammverzeichnis (Anhang)

Diagramm

Nr.

- 1 Die Beziehungen zwischen Milchanklieferung, Absatzförderungsbeitrag und Milchpreisstützung, 1953—1972
Quelle: Das System der österreichischen Milchwirtschaft und Tätigkeitsberichte des Milchwirtschaftsfonds für 1970 und 1971. Milchwirtschaftsfonds, Wien 1971 bzw. 1972.
- 2 Die staatlichen Zuschüsse an den Milchwirtschaftsfonds und die „Notopfer“ der Molkereibetriebe, 1954—1971
Quelle: Das System der österreichischen Milchwirtschaft (S. 52) und Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds für 1970 (S. 169). Milchwirtschaftsfonds, Wien 1971.
- 3 Milchexport(netto)stützungen, 1965—1971
Quelle: Information aus dem Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien.
- 4 Entwicklung der Brotgetreidepreise, 1950—1972
 - a) Weizen
 - b) RoggenQuelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1970/71 (S. 37) bzw. 1971/72 (S. 39). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1971 bzw. 1972.
- 5 Getreidepreisstützung (Gesamtkosten), 1961—1971
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 100). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
- 6
 - a) Jahreshandelsvermahlungen
 - b) Vermahlungszuschüsse und -abgaben, 1961/62—1971/72Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 36). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
- 7 Siloaktion, 1961—1971
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 102). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
- 8 Mühlenaktionen I und II, 1961—1971
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 106). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
- 9 Transportausgleichskasse des Getreidewirtschaftsfonds
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 96). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
- 10 Getreideimporte, 1961—1971
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 32). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
- 11 Ein- und Ausfuhr von Rind-, Kalb- und Schweinefleisch, 1961—1971
Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt. Zit. nach: Bericht über die Lage

- der österreichischen Landwirtschaft 1971 (S. 101). Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1972.
- 12 Mast- und Schlachtrinderexporte, 1961—1971
Quelle: Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1971 (S. 100). Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1972.
 - 13 Absatz von Trinkvollmilch und Molkereiprodukten, 1961—1971
Quelle: Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds für 1970 (S. 221 ff.) bzw. 1971 (S. 231). Milchwirtschaftsfonds, Wien 1971 bzw. 1972.
 - 14 a) Gesamtmilchanlieferung im Durchschnitt der Jahre 1968—1971
b) Milchabsatz im Durchschnitt der Jahre 1968—1971
Quelle: Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds für 1969 bzw. 1970 bzw. 1971 (Milchwirtschaftliche Statistik). Milchwirtschaftsfonds, Wien 1970 bzw. 1971 bzw. 1972.
 - 15 Lebendviehpreise in Wien—St. Marx (Jännerdaten), 1959—1972
Quelle: Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft (div. Nummern der Jahre 1959—1972). Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien.
 - 16 Durchschnittlicher Fleischverbrauch im Dezennium 1960—1970
Quelle: Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1971 (S. 97). Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1972.
 - 17 Die Indizes der Schweinepreise auf den einzelnen Vermarktungsebenen, 1967—1971
Quelle: H a n d s c h u r, P.: Die Handelsspannen bei Schweinefleisch im Laufe der Jahre 1967—1971. Interne Arbeit am Agrarwirtschaftlichen Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1972.
 - 18 Milchanlieferung *, Bestand an Milchkühen ** und Milchleistung je Kuh und Jahr **, 1953—1971
Quellen: * Das System der österreichischen Milchwirtschaft (S. 54). Milchwirtschaftsfonds, Wien 1971.
** Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1970 (S. 107). Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1971.
 - 19 Lieferanten gruppiert nach jährlicher Milchlieferleistung
Quelle: Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds für 1970 (S. 230). Milchwirtschaftsfonds, Wien 1971.
 - 20 Anteil der Brotgetreidemarktleistung am Konsumbedarf in den Jahren 1961/62—1971/72
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 31). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
 - 21 Brotgetreidemarktleistung, 1961/62—1971/72
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 31). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
 - 22 Anbauflächen, Hektarerträge und Ernten von Weizen, 1952—1971
Quelle: Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1971/72 (S. 29). Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1972.
 - 23 Preisausgleichsmittel des Bundes, 1967—1971
Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse der Jahre 1967, 1968, 1969, 1970 und 1971. Zu Gruppe 6: Wirtschaft, Kapitel 62: Preisausgleiche. Österreichische Staatsdruckerei, Wien.
 - 24 Index der Weltmarktpreise für Ernährungsgüter, 1969—1972
Quelle: Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg. In: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen. Reihe 9: „Preise und Preisindizes im Ausland.“ Statistisches Bundesamt Wiesbaden (1972).

V o r w o r t

Die Agrarpolitik ist grundsätzlich ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Trotzdem gelingt es in den hochindustrialisierten Volkswirtschaften nicht, die Landwirtschaft ohne sektorspezifische Maßnahmen in die übrige Wirtschaft zu integrieren. Diese Ansicht stößt zwar mancherorts auf Zweifel, sie konnte jedoch bisher kaum entkräftet werden.

Neben Diskussionen im wissenschaftlichen Bereich verursacht die landwirtschaftliche Marktordnung auch heftige politische Auseinandersetzungen, denn für viele liegt in der Marktordnung der Grundsatzentscheid über die gesamte Agrarpolitik. Über die Marktordnung ergeben sich auch enge Berührungspunkte zwischen Produzenten und Konsumenten; daher reicht ihre Bedeutung weit über den rein agrarischen Sektor hinaus. Das manifestiert sich sehr deutlich in den Zielkatalogen für die landwirtschaftlichen Hauptprodukte Milch, Getreide und Vieh, wo die Interessen der Erzeuger und Verbraucher wohl abgewogen verankert sind. Diese Formulierungen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger werden des öfteren mißverstanden. Die Ziele der Kritik liegen vor allem bei den Produktionsüberschüssen, die von manchen einzig und allein der Konstruktion der Agrarmarktordnung angelastet werden. Der Streitpunkt liegt dabei in den steigenden öffentlichen Mitteln, die für Überschüsse aufgewendet werden.

Die Auseinandersetzungen um die landwirtschaftlichen Marktordnungen erreichten sowohl in Österreich als auch in der EWG zu Ende der sechziger Jahre, als die Überschußproduktion einzelner Agrarerzeugnisse einen Höhepunkt erreicht hatte, vorher nicht gekannte Ausmaße. Das Problem der Sicherung der Versorgung aus der inländischen Landwirtschaft trat vollends in den Hintergrund und wurde als Selbstverständlichkeit abgetan. Die jüngsten Mangelerscheinungen auf dem Weltmarkt haben indes jene in ihrer Ansicht bestärkt, die die wirtschafts- und neutralitätspolitische Bedeutung der Agrarmarktordnung auch in Überschußzeiten erkannt und gewürdigt haben.

Die vorliegende Arbeit hat sich in ihrem Kern zur Aufgabe gestellt, die Ziele und Maßnahmen des österreichischen Marktordnungsgesetzes, in dem die wesentlichsten Elemente der Agrarmarktordnung verankert sind, eingehend zu diskutieren und kritisch zu durchleuchten. Daneben wird auch versucht, neue Wege aufzuzeigen, die öffentlichen Aufwendungen für die Marktordnung zu erörtern, und es werden Vergleiche mit anderen europäischen Staaten angestellt.

Letztlich möge diese Studie dazu beitragen, die Diskussion um die Agrarmarktordnung zu versachlichen und ihre Problematik der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Wien, im August 1973

Dipl.-Ing. Hans Alfons

1 Einleitung, Problemstellung und Methodik

In den vergangenen zwei Dezennien hat der technisch-biologisch-organisatorische Fortschritt in unserer Landwirtschaft derartige Ausmaße erreicht, daß mit gutem Recht von einer „friedlichen Revolution“ gesprochen werden kann. Die Auswirkungen auf das ökonomische und soziale Geschehen waren äußerst heterogen, aber im Endeffekt so gewaltig, daß die auftretenden Probleme, seien sie auf produktions- oder auf konsumpolitischer Ebene gelegen, mit Hilfe des traditionellen Instrumentariums bzw. der wirtschaftsrechtlichen Möglichkeiten des öfteren nur mehr in unzulänglicher Weise in den Griff zu bekommen waren. Mitunter gehen die Zweifel noch tiefer und setzen auch bei den Zielen an, die entweder als tradierte Wertvorstellungen in der heutigen pluralistischen Gesellschaft keinen Platz mehr hätten, oder aufgrund gravierender Interpretationsmängel und relevanter Lücken im Zielkatalog einer adäquaten Revision bedürften.

Schon zu Beginn der fünfziger Jahre wurde die wirtschaftsrechtliche Basis für die Agrar(markt)politik und einen großen Teil unserer Volkswirtschaft in Form der sogenannten *Fondsgesetze* gelegt. Das war in einer Zeit, als in den Tageszeitungen noch „Lebensmittelaufäufe“ verkündet wurden und die inländische Agrarwirtschaft bemüht war, im Bereich der Grundnahrungsmittel die Nachfrage zu befriedigen.

In den folgenden 20 Jahren kam es zu der schon erwähnten Revolution, die diffizile Probleme mit sich brachte: Aus der anfänglichen Mangelwirtschaft entwickelte sich bei wichtigen Agrarprodukten eine Überschußwirtschaft. Die Ursachen dafür sind multipler Natur, sie können im wesentlichen aber auf den bereits erwähnten technischen Fortschritt in der Landwirtschaft, auf die relative Immobilität der agrarischen Produktionsfaktoren, auf die quantitative Begrenzung im Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse („Magentheorie“, Schlankheitskuren, Substitutionsmöglichkeiten u. a. m.) sowie auf das mäßige Bevölkerungswachstum zurückgeführt werden.

Aus diesen, nicht in einem solchen Ausmaß vorhergesehenen Phänomenen ergab sich — unter Berücksichtigung der schon erwähnten gesetzlichen Bestimmungen, die im Jahre 1958 zum *Marktordnungsgesetz* (MOG) zusammengefaßt wurden — eine Steigerung des Aufwandes an öffentlichen Mitteln. Diese war eigentlich der unmittelbare Anlaß zu fortwährenden wirtschaftspolitischen Streitgesprächen, die im Zuge der alljährlichen Verlängerung des Marktordnungsgesetzes nicht selten zu heftigen innenpolitischen Kontroversen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger über Wert oder Unwert dieses Wirtschaftsgesetzes führten. Auch die Dispute in wissenschaftlicher Sphäre reichten bislang vom Befürworten der geltenden Rechtsbestimmungen bis zum Plädieren für den völligen Wegfall. So sehr diese Bestimmungen auch im Zentrum der sehr oft emotionell geführten Diskussionen standen, so hat man bisher die gegebenen wirtschaftsrechtlichen Möglichkeiten noch in keiner Publikation punktuell analysiert und diskutiert, um etwa festzustellen, inwieweit die einzelnen Ziele, Maßnahmen und Maßnahmengruppen mit den Anforderungen unserer heutigen Volkswirtschaft (noch) kompatibel sind.

Die vorliegende Arbeit soll in Form einer Analyse diesen Mangel zu beheben versuchen und konkrete Anhaltspunkte dafür liefern, ob und mit welchen Einschränkungen und Vorbehalten das MOG hinsichtlich seiner Ziele und Instrumente noch zeitgemäß ist. Schon hier soll auf den Unterschied zwischen Marktordnungsgesetz und globaler Marktordnung, die in der wirtschaftspolitischen Diskussion auch die Preisordnung und andere flankierende Wirtschaftsgesetze impliziert, hingewiesen werden. Diese werden hier oft nur am Rande, je nach den Erfordernissen, erörtert.

Methodisch gesehen wird eingangs ein Überblick über die *historische Entwicklung* und den *Inhalt* des MOG vermittelt. Dabei wird speziell die Problematik des Wandels in der Wirtschaft betont und die daraus resultierenden Schwierigkeiten werden konkretisiert. Die Schwerpunkte der Studie liegen allerdings in den Abschnitten 4 und 5.

Abschnitt 4 befaßt sich mit der *Kritik und Würdigung der Ziele und Maßnahmen* (Mittel, Instrumente) des MOG, wobei gewissermaßen subsidiär auch auf jene des Landwirtschaftsgesetzes Bezug genommen wird, weil das MOG nur mit dem Landwirtschaftsgesetz im Hintergrund betrachtet werden sollte. Beide Gesetze ergänzen einander, da sie seinerzeit im Entwurf beisammen waren. Insbesondere wird auf die Interpretationsmöglichkeiten, auf die Zielverträglichkeit und die Klarheit der Zielformulierung, auf Zielnebenwirkungen, aber auch auf die Kompatibilität der Maßnahmen untereinander und auf deren Effizienz eingegangen. Trotz mancher Einwände in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird hier eine Ziel-Maßnahmen-Trennung vorgenommen. Damit wird rein formell dem Wirtschaftsgesetz entsprochen und obendrein kann man sich davon erhöhte Transparenz erwarten. Auf die Ziel-Maßnahmen-Problematik wird in der Einleitung zum vierten Abschnitt näher hingewiesen. Es empfiehlt sich jedoch, zum besseren Verständnis die Ziele und die dazugehörigen Maßnahmen in *e i n e m* zu lesen.

Abschnitt 5 behandelt eine *Auswahl möglicher neuer Maßnahmen (Instrumente)*, um der Zielrealisierung im MOG näherzukommen. Vor allem geht es in diesem Teil darum, den Aktionsparameter „Angebotsmenge“ in den Griff zu bekommen, denn das Mißverhältnis zwischen den Marktcomponenten Angebot und Nachfrage auf wichtigen Agrarmärkten bedingt sowohl die für viele Landwirte unbefriedigende Preissituation als auch die Inanspruchnahme von Budgetmitteln. Die Auswirkungen von einschlägigen Maßnahmen, die zum Teil in anderen Ländern Anwendung finden, werden auf ihre Vor- und Nachteile hin geprüft, um Entscheidungshilfen für die Wirtschaftspolitik bieten zu können.

In einem weiteren Abschnitt wird kurz die *Ordnungs- und Konzeptionskonformität* agrarpolitischer Maßnahmen erörtert und die Problematik einer einseitig betonten Ordnungskonformität aufgezeigt.

Im Abschnitt 7 wird versucht, eine detaillierte *Übersicht über die staatlichen Aufwendungen für das MOG* und dessen flankierende Gesetze sowie über die zweckgebundenen Einnahmen zu vermitteln. Teilweise handelt es sich dabei um eine Zusammenfassung der schon in vorhergehenden Kapiteln analysierten öffentlichen Zuschüsse.

Im Abschnitt 8 werden *Marktordnungen anderer europäischer Länder* diskutiert, wobei einleitend jeweils ein kurzer agrarpolitischer Überblick über das betreffende Land gegeben wird. Damit soll auf ähnliche oder andersartige Probleme hingewiesen werden. Als Beispiel dienen Staaten mit relativ hohem Agrarschutz, wie etwa die Schweiz, und andererseits Dänemark, wo infolge sehr heterogener Bedingungen die staatlichen Eingriffe ins landwirtschaftliche Marktsystem wesentlich schwächer ausgeprägt sind. Außerdem werden am Beispiel der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland die komplizierten Mechanismen der EG-Marktordnungen insoweit erläutert, als sie sich auf die sogenannten Fondsprodukte im österreichischen Sinne beziehen.

Die Aussagen der einzelnen Abschnitte werden durch Tabellen und Diagramme untermauert; die Diagramme sind in Form eines Anhangs angegliedert.

Nicht zuletzt sei noch auf die Problematik des Themas dieser Studie im Lichte der Werturteilsfrage hingewiesen. Die von M. WEBER und W. SOMBART begründete Forderung nach Werturteilsfreiheit in den Sozialwissenschaften wird zwar nicht mehr so

streng genommen, doch habe ich mich unabhängig davon zu einer Mittelstellung bekannt, normative Elemente in ihnen wertenden Aussagen so deutlich zu explizieren, daß beim Leser nicht der Eindruck entsteht, es handle sich um objektiv gültige Thesen (vgl. Seite 23). Abgesehen von dieser Vorgangsweise bleibt es dem Leser überlassen, zu beurteilen, ob angesichts der durchwegs ernstesten Thematik ein Rückzug in den elfenbeinernen Turm der „reinen Erkenntnis“, die sich nur auf die Bloßlegung ökonomisch-sozialer Kausal- und Funktionalzusammenhänge erstreckt und sich als pure „Efficiency-Technik“ entpuppt, ausreichend wäre.

Im Hinblick auf die Weite des Stoffes müssen viele Fragen offen bleiben. Manche konnten nur angedeutet werden und bieten Ansatzpunkte für weitere Untersuchungen. Doch wird versucht, vielfältige Zusammenhänge zwischen den Zielsetzungen einerseits und den Mitteln andererseits kritisch aufzuzeigen, eine Auswahl weiterer agrarpolitischer Instrumente zu diskutieren, neue Fragestellungen zu formulieren und damit konstruktive Entscheidungshilfen für die Wirtschaftspolitik vorzulegen.

Die Schlußfolgerungen, die aus dem aufgearbeiteten Material gezogen wurden, decken sich nicht in allen Punkten mit der offiziellen Meinung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft.

2 Wirtschaftspolitischer Rückblick und Werdegang des Marktordnungsgesetzes

2.1 Die Entwicklung zwischen 1945 und 1950

Im Jahre 1945 stand die österreichische Wirtschaft vor der Aufgabe, von vorne zu beginnen. Die Kriegsschäden mußten überwunden, die Umstellung auf den Wirtschaftsraum der Republik durchgeführt werden. Die Notlage hat zu den verschiedensten Vorschlägen geführt. Während des Krieges und noch einige Zeit danach stand die Landwirtschaft unter dem Schutz der Reichsnährstandsordnung mit ihren horizontal und vertikal alle Wirtschaftsvorgänge vom Erzeuger bis zum Verbraucher erfassenden Wirtschaftsverbänden. 1945 wurde von der Österreichischen Provisorischen Staatsregierung das Wirtschaftsverbändegesetz (1) erlassen. Es räumte den Wirtschaftsverbänden weitgehende Ermächtigungen auf dem Gebiet der Bewirtschaftung ein. Damit wurden anstelle aller in der Ernährungswirtschaft bisher tätigen öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsverbände folgende Verbände errichtet: Der Getreide- und Brauwirtschaftsverband, der Viehwirtschaftsverband, der Milch- und Fettwirtschaftsverband, der Gartenbau- und Kartoffelwirtschaftsverband und der Zuckerwirtschaftsverband.

Diese Wirtschaftsverbände waren Körperschaften öffentlichen Rechts und unterstanden dem gemeinsamen Aufsichts- und Weisungsrecht der Staatsämter für Volksernährung und für Land- und Forstwirtschaft. Es kamen ihnen generell folgende Aufgaben zu: Lenkung des Verkehrs mit Lebens- und Futtermitteln, Lenkung des Verkehrs mit den zu deren Herstellung erforderlichen Rohstoffen, Mitwirkung bei Erfassung, Aufbringung, Be- und Verarbeitung, Absatz und Verteilung sowie bei der Einfuhr dieser Waren, Mitwirkung bei der Festsetzung von Preisen und Preisspannen. Von dieser Regelung wurden sehr viele Waren betroffen, so etwa auch Eier, Speiseöl, Honig, Heu u. a.

Die Wirtschaftsverbände mußten sich wirtschaftlich selbst erhalten und waren berechtigt, zu diesem Zweck Beiträge von den Verbandsangehörigen einzuheben.

Der unmittelbare Eindruck der Nachkriegsjahre und auch die Erinnerung an die Weltagrarkrise haben – außer zur Forderung nach Einschränkung oder Aufhebung der Bewirtschaftung – zu Vorschlägen zum Ausbau einer planwirtschaftlich akzentuierten Landwirtschaft geführt. Gleichzeitig mit dem Abbau der Kriegswirtschaft wurden bereits Gesetzentwürfe für neue Mittel der Lenkung und Kontrolle diskutiert. Die Agrarpreisfrage gehörte zu den schwierigsten Problemen dieser Periode. In mehrmaligen Preisabkommen mußten die Agrarpreise unter starkem Widerstand der Konsumentenvertreter erhöht werden, um die Produktion anzukurbeln und die Bevölkerung ausreichend ernähren zu können. Die Ablieferungspflicht wurde sehr oft nicht erfüllt (2, S. 28 ff.).

2.2 Die Entwicklung nach 1950

1

Bis 1950 wurde die Bewirtschaftung wichtiger Nahrungsmittel allmählich aufgehoben. Im Zuge der Weiterentwicklung der österreichischen Volkswirtschaft und des raschen Wiederaufbaues war man bestrebt, der Landwirtschaft alle Hilfe angedeihen zu lassen, damit sie möglichst schnell in die Lage komme, die inländische Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu decken. Darüber hinaus wollten die Vertreter der Landwirtschaft für die drei Hauptprodukte Milch, Getreide und Vieh die Sicherung stabiler und angemessener Preise. Zuerst stand die sogenannte *Zolllösung* zur Debatte, doch schließlich zogen die Wirtschaftspartner die *Marktordnungen* vor, die mit einem Mengenregulativ und einem Preisstützungs- bzw. Abschöpfungssystem gekoppelt waren, und in den sogenannten *Fondsgesetzen* (3, 4, 5) niedergelegt wurden. Diese drei Gesetze können als Bausteine der heutigen Agrarmarktordnung betrachtet werden; teilweise erinnern sie an Regelungen der dreißiger Jahre, vor allem, was das Ausgleichswesen betrifft. Kurz danach ebte die starke Preisbewegung ab, die Absatzprobleme traten in den Vordergrund; diese ergaben sich vor allem durch die enorme Produktionsausweitung. Die erwähnten Gesetze waren schon zum Zeitpunkt ihres Beschlusses mancherorts umstritten, denn sie bedeuteten wiederum eine Wirtschaftslenkung. Vor allem bezog sich die Kritik auf die Form und den Umfang, weniger auf den Schutz selbst (6, S. 570 f.). Im Jahre 1953 wurde das Rindermastförderungsgesetz (7) beschlossen, das vorerst als eigenes Gesetz gehandhabt, später aber in das Marktordnungsgesetz 1958 eingebaut wurde.

Bis 1956 wurden die Fondsgesetze mehrfach novelliert, wobei es sich aber um keine wesentlichen Änderungen, sondern nur um Erweiterungen oder geringfügige Verbesserungen in textlicher Sicht handelte. Im Jahre 1956 wurden sie wiederverlautbart, und zwar als „Milchwirtschaftsgesetz 1956“ (8), „Getreidewirtschaftsgesetz 1956“ (9) und „Viehverkehrsgesetz 1956“ (10).

Im Jahre 1958 faßte man die wiederverlautbarten Gesetze aus 1956, das Rindermastförderungsgesetz aus 1953 und das Bundesgesetz betreffend die Überwachung der Schweinehaltung (BGBl. Nr. 109/1951) zum *Marktordnungsgesetz* 1958 zusammen (11).

Standen im Jahre 1950 die Arbeitnehmervertreter der Regelung wohlwollend gegenüber, weil dadurch die Preisbewegung in Grenzen gehalten werden konnte, so befürworteten mit zunehmender Überproduktion der betreffenden Agrarprodukte die Vertreter der Landwirtschaft dieses Gesetz und wollten noch andere Produkte in ähnliche Rahmen einbeziehen.

Das Marktordnungsgesetz 1958 wurde im Lauf der Zeit neunmal novelliert und immer nur – meist aus politischen Gründen – um etwa ein Jahr verlängert. Es wurde als

„Marktordnungsgesetz 1967“ (12) wiederverlautbart. Die Novellierungen waren auch hier nicht grundlegender Art, sondern betrafen Veränderungen bei Problemkreisen wie Milchwirtschaft: Preisausgleichsbeiträge, Einführung der Milchleistungskontrolle und Beitragseinhebung, Änderung bei Einzugs- und Versorgungsgebieten, Importausgleichsmaßnahmen; Getreidewirtschaft: Anbotstellung bei Getreide, Auflagen hinsichtlich Einfuhr von Getreide, Ausgleichsbeiträge und -zuschüsse bei der Roggen- und Weizenvermahlung, Verwendung des Importausgleichs beim Getreideimport; Viehwirtschaft: Maßnahmen beim Import und Export von Schlachttieren und tierischen Produkten, Stabilisierungsmaßnahmen in der Schweineproduktion, Gebarung des Fonds, Kompetenzen der Ministerien. Eine evolutionäre Strukturpolitik war im Gesetzeswerk kaum verankert. Eine Einschränkung der Produktion in der Sparte Milchwirtschaft bzw. die Forderung nach Wirtschaftlichkeit der Molkereien wurde erst im Jahre 1970 (13, § 3 Abs. 1) in das Gesetz aufgenommen. In dieser Novelle wurden die Ziele des Milchwirtschaftsfonds dahingehend erweitert, daß ihm folgendes übertragen wurde:

- „Der Schutz der inländischen Milchwirtschaft“,
- „Die Erreichung einer möglichst wirtschaftlichen Anlieferung, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung von Milch und Erzeugnissen aus Milch“ und
- „Die Anpassung der Produktion von Milch und Erzeugnissen aus Milch an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes.“

Über die Problematik dieser Zielsetzungen wird im Abschnitt 4 noch eingehend zu diskutieren sein.

3 Überblick über die Agrarmarktordnung

(Vgl. 11, 12, 13, 14, 15)

3.1 Allgemeines

Der Terminus „Agrarmarktordnung“ ist ähnlich vieldeutig, wie das Urteil über die ihm zugrunde liegenden Tatbestände umstritten ist. Wer die nur durch den Marktpreis gesteuerte Wettbewerbswirtschaft als „Chaos“ empfindet, wird jeden regelnden Eingriff ins Marktgeschehen als Ordnungsmaßnahme begrüßen. Anhänger eines liberalen Wirtschaftssystems sehen darin hingegen eine Störung des Marktmechanismus. HERLEMANN (16, S. 493), mit dessen Definitionshinweis an dieser Stelle die Problematik des Marktordnungsbegriffes angedeutet werden soll, führt aus:

„Die Definition eines besonderen Marktordnungsbegriffes als ‚Hochform einer Marktregulierung‘ (...) und seine Abgrenzung gegenüber Marktregelungen privatrechtlicher Art (Kartellpolitik) aufgrund der öffentlichen Sanktionierung ihrer auf Interessenausgleich gerichteten Zielsetzung ist ökonomisch gesehen wenig sinnvoll, da weder in den Methoden noch hinsichtlich ihrer (negativen) Wirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus wesentliche Unterschiede bestehen und die staatliche Interventionstätigkeit in der Regel nichts anderes bezweckt, als die Durchsetzung ursprünglich interessegebundener Marktbeeinflussungsversuche auf höherer Ebene.“

Daß der Agrarmarkt eine weitgehende gesetzliche Ordnung erfährt, hängt mit den Besonderheiten zusammen, die bei der Produktion und dem Absatz von Agrarerzeugnissen zu beobachten sind, die jedoch zum Teil in modifizierter Form auch in anderen Wirtschaftssektoren auftreten.

Im wesentlichen handelt es sich dabei a) um die Abhängigkeit der Agrarproduktion von natürlichen Gegebenheiten (Boden, Klima, Fruchtfolge, Umtriebszeiten, Schädlinge, Krankheiten usw.), womit die Produktionsmöglichkeiten beträchtlich eingeengt sind, b) um die Unelastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln, weshalb sowohl Mangel als auch Überschussituationen stark fühlbar werden und c) um die große Zahl der landwirtschaftlichen Erzeuger, sodaß der einzelne Landwirt nur schwer in der Lage ist, sich marktgerecht zu verhalten oder das Marktgeschehen zu beeinflussen (atomistisches Angebot). Letztlich soll der Tatbestand der weltweit bestehenden Exportstützungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und deren Folgeprodukte nicht übersehen werden, die vom Ausland zu Preisen angeboten werden, die sehr oft erheblich unter den Produktionskosten liegen.

Marktordnungen und gleichartige Regelungen bilden deshalb seit vielen Jahren festen Bestandteil der Wirtschaftsordnungen in den westlichen Volkswirtschaften. Besonders gilt das für die Europäische Gemeinschaft, die seit 1962 ein straffes System von besonderen Marktordnungen für praktisch alle Agrarprodukte aufgebaut hat. Was Österreich betrifft, erfolgt eine Beeinflussung der Produktion und damit des inländischen Angebots durch die öffentliche Hand in vielfältiger Form (17, S. 1 ff.):

Eine Reihe von Maßnahmen ist anderen Rechtsbereichen als der Marktordnung zuzurechnen, insbesondere dem Abgabenrecht oder der allgemeinen Landwirtschaftsförderung. Die Grenzen sind teilweise fließend. Die Agrarmarktordnung erschöpft sich aber jedenfalls nicht in den Bestimmungen des Marktordnungsgesetzes, sondern besteht aus einer Vielzahl von Maßnahmen, die unter dem Gesichtspunkt, ob sie für das betreffende Produkt Teil einer geschlossenen Marktordnung sind oder nicht, in zwei Gruppen geteilt werden können:

A. Der Markt der landwirtschaftlichen Hauptprodukte Milch, Getreide, Vieh sowie deren Folgeprodukte unterliegt einem System, dessen Kernstück das Marktordnungsgesetz ist. An ergänzenden Vorschriften im hoheitlichen Bereich sind das Preisregelungsgesetz 1957 und die darauf gegründeten Preisverordnungen für Ernährungsgüter, ferner das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1952, auf welchem Lenkungsmaßnahmen bei Getreide beruhen, zu nennen.

Eine wichtige Funktion innerhalb der Marktordnung für die erwähnten Produkte kommt auch der privatwirtschaftlichen Verwaltung des Bundes zu. Hier hat sich im Laufe der Jahre eine Reihe von Instrumenten herausgebildet, die heute praktisch zum festen Bestandteil der Marktordnung gehören. Es sind dies vor allem:

Milch w i r t s c h a f t

- Zuschlag zum Erzeugerpreis der Milch (Milchpreisstützung),
- Absatzförderungsbeitrag (Krisengroschen) der Bauern als Instrument der Angebotslenkung. Das ist ein variabler Einbehalt von der Milchpreisstützung,
- Werbegroschen als Einbehalt von der Milchpreisstützung,
- Qualitätszuschläge (Preiszuschläge für Milch 1. Qualität und Hartkäseerzeugnisse),
- Verträge über die Durchführung von Maßnahmen zur Marktentlastung (basierend auf § 5 des Landwirtschaftsgesetzes).

Getreidewirtschaft

- Preisstützung bei Brotgetreide.
- Qualitätsweizenaktion: Förderung des Qualitätsweizenanbaues in besonders geeigneten Gebieten durch Qualitätsprämien.
- Mühlenaktionen: Den Mühlen werden Kapitalzinsen, Schwund und Lagerspesen vergütet, wenn sie zur Zeit der Ernte durch Übernahme von Brotgetreide auf Vorrat zur Marktentlastung beitragen.
- Siloaktion: Handelsbetriebe und Genossenschaften erhalten eine Vergütung für Kosten der Lagerung von Brotgetreide. Sie dient ebenfalls der Marktentlastung sowie der Erfassung von Qualitäts- und Durumweizen (Kontraktweizen).
- Frachtvergütungen für Futtergetreide sowie für importiertes Brotgetreide (inländisches Brotgetreide unterliegt dem Transportkostenausgleich nach § 28 des Marktordnungsgesetzes zur Erreichung möglichst einheitlicher Preise im gesamten Bundesgebiet).
- Futterweizen: Ersetzung der Verluste (Preisdifferenz zwischen Mahl- und Futterweizen) und Kosten (für Zinsen, Lagerung, Transport und Vergällung) bei jenen Weizenmengen, die den Vermahlungsbedarf übersteigen und daher verfüttert werden müssen.

Viehwirtschaft

- Rindermastförderungsaktion: Förderung der Arbeitsteilung zwischen Rinderaufzucht- und -mastgebieten durch Gewährung von Zuschüssen für Fracht, Zinsen und Gewichtsverlust beim Transport sowie Mastprämie.
- Gewährung von Exportstützungen: Insbesondere Sicherung des traditionellen Absatzes in die Staaten der Europäischen Gemeinschaft.

B. Für andere als die vom Marktordnungsgesetz erfaßten Agrarprodukte bestehen Regelungen, die zwar keine geschlossene Marktordnung darstellen, die aber wesentliche Elemente einer solchen enthalten, z. B. Einhebung eines Importausgleichs beim Import von Erzeugnissen der Geflügelwirtschaft; Weinwirtschaftsgesetz und diverse Landes-Weinbaugesetze; Frachtenausgleich bei Zucker.

3.2 Milchwirtschaft

(Vgl. 18, S. 123)

Die Aufgabenstellung des Milchwirtschaftsfonds bezieht sich auf folgende Ziele:

- Schutz der inländischen Milchwirtschaft,
- Sicherung eines möglichst einheitlichen Erzeuger- und Verbraucherpreises für Milch und Erzeugnisse aus Milch,
- Erreichung einer möglichst wirtschaftlichen Anlieferung, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung von Milch und Erzeugnissen aus Milch,
- Erzielung der aus volkswirtschaftlichen Gründen gebotenen Gleichmäßigkeit in der Belieferung der Märkte mit Milch und Erzeugnissen aus Milch,
- Bereitstellung von Milch und Erzeugnissen aus Milch in einwandfreier guter Beschaffenheit,
- Anpassung der Produktion von Milch und Erzeugnissen aus Milch an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes.

Milch im Sinne dieses Unterabschnittes sind folgende Waren: Kuhmilch und Rahm von Kuhmilch, frisch, weder eingedickt noch gezuckert. Erzeugnisse aus Milch sind folgende Waren: Kuhmilch und Rahm von Kuhmilch, haltbar gemacht, eingedickt oder gezuckert. Butter, Käse und Topfen, aus Kuhmilch hergestellt. Nahrungsmittelzubereitungen, anderweitig weder genannt noch inbegriffen, auf der Grundlage von Milch; ausgenommen Speiseeis. Nichtalkoholische Getränke auf der Grundlage von Milch. Kasein.

Als gesetzliche Grundlagen dienen: Das Marktordnungsgesetz, das Landwirtschaftsgesetz, das Preisregelungs- und das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz, das Außenhandelsgesetz und das Bundesfinanzgesetz, jeweils in der geltenden Fassung.

An Institutionen sind mit diesem Sektor befaßt: Der Milchwirtschaftsfonds, der Österreichische Molkerei- und Käsereiverband (ÖMOLK), die Österreichische Hartkäseexportgesellschaft (ÖHEG), das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen.

Preisregelung auf der Erzeugerstufe: Der Erzeugerpreis für Milch wird staatlich festgelegt; die Differenz zwischen dem Erzeugermilchpreis und dem Molkereieinstandspreis wird durch Subventionen (siehe Diagramm 1) gedeckt. Außerdem werden — je nach der Qualität der gelieferten Milch — Zu- und Abschläge festgelegt (19).

Sonstige Maßnahmen auf der Erzeugerstufe: Es besteht eine Andienungspflicht der Bauern an die zuständige Molkerei, der Ab-Hof-Verkauf ist genehmigungspflichtig („Verrechnungsmilch“). Seit 1960 muß von den Landwirten ein Beitrag zur Sicherung der Milchleistungskontrolle entrichtet werden, seit 1961 bestehen Butter- und Käserücknahmeverpflichtungen der Bauern, seit 1968 gibt es einen Milchwerbegroschen. (Ende der sechziger Jahre wurden vorübergehend Prämien für die Kälbermast gewährt; es ging dabei um die Verlagerung von der Milch- auf die Fleischproduktion, da zu diesem Zeitpunkt hohe Milchüberschüsse den Markt und die öffentlichen Finanzen belasteten.)

Preisregelung auf den übrigen Handelsstufen: Straffe Regelung aller Be- und Verarbeitungsstufen; bei den wichtigsten Produkten Festlegung einheitlicher Preise; ansonsten bestehen Preisempfehlungen der Paritätischen Kommission. Auf den Be- und Verarbeitungsstufen wird ein Preis- und Transportkostenausgleich durchgeführt, der durch den Bundeshaushalt unterstützt wird: In den Jahren 1969–1971 betragen die Staatszuschüsse für die Bedeckung des Abganges des Milchwirtschaftsfonds je 462 Millionen Schilling (20, S. 52). Vergleiche dazu auch Diagramm 2 und Tabelle 9. Seit 1961 bzw. 1963 bestehen Zuschläge zu den Konsumentenpreisen wichtiger Produkte; dabei handelt es sich um Einnahmen des Bundes, die zur Absatzförderung (seit 1961) und zur Verbesserung des Produzentenmilchpreises (seit 1963) zweckgebunden sind. Seit dem Jahre 1952 stützt der Staat mit unterschiedlichen Beträgen den Milchpreis (siehe Diagramm 1).

Sonstige Maßnahmen: Bestimmung von Einzugs- und Versorgungsgebieten für die Molkereien und Käsereien. Vorübergehend (1968/69) wurde eine Lizenzabgabe für importierte Eiweißfuttermittel eingehoben, die für die Verbilligung von Magermilchpulver für Mischfutterzwecke und die Kälbermast verwendet wurde. Des weiteren wurde eine Erleichterung des Milchverkaufs im Einzelhandel vorgenommen. Die beiden letzten Maßnahmen bezogen sich vor allem auf die Drosselung der Milcherzeugung bzw. auf die Stimulierung der Nachfrage nach Milch.

Mengenregelung: Die Überschußverwertung erfolgt durch übergeordnete Organisationen (ÖMOLK, ÖHEG). Wichtig ist, daß die Verwertungsbetriebe gesetzlich verpflichtet sind, alle angelieferten Mengen von den Erzeugern zu übernehmen, und zwar zu einem einheitlichen Preis. Insofern besteht keine finanzielle Verantwortung der Produzenten hinsichtlich der Überschußverwertung. Einschränkend muß erwähnt werden, daß seit dem Jahre 1954 in Zeiten größerer Milchüberschüsse ein Preisabzug in Form des sogenannten Krisengroschens (Absatzförderungsbeitrag) erfolgt (siehe Diagramm 1), der 1971 „automatisiert“ wurde (vgl. Abschnitt 5, Seite 100). Die Absatzförderungsbeiträge sind für absatzfördernde Maßnahmen zweckgebunden.

Außenhandelsregelung: Bei den Importen werden Abschöpfungen vorgenommen, die sich errechnen aus der Differenz zwischen dem Zollwert und dem Inlandspreis, vermindert um die inländischen Lieferungs- und Veräußerungskosten sowie die Handels-spannen, soweit diese im gegenübergestellten Inlandspreis enthalten sind, und überdies vermindert um die Ausgleichsteuer. Der Ausgleich ist eine zweckgebundene Einnahme des Bundes, die nötigenfalls für absatzfördernde Maßnahmen zu verwenden ist.

Die Subventionierung des Exports erfolgte im folgenden Umfang (Nettostützung) aus öffentlichen Mitteln: 1968 waren dafür 380,5 Mill. S, 1969 246,8 Mill. S, 1970 346,1 Mill. S und 1971 239,6 Mill. S erforderlich. Inlandsstützungen (z. B. für Magermilchpulver) wurden hier nicht berücksichtigt. Eine detaillierte Gliederung der Exportsubventionen findet sich im Diagramm 5.

3.3 Getreidewirtschaft

(Vgl. 18, S. 61 und 69)

Der Getreidewirtschaftsfonds hat seine Aufgaben nach folgenden Zielen auszurichten:

- Schutz der inländischen Getreideerzeugung,
- Stabilisierung der Brot- und Mehlpreise,
- Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit Roggen, Weizen und deren Gemengen sowie mit für die menschliche Ernährung bestimmtem Mahlmais.

Das MOG bezieht sich auf *Brotgetreide*, *Mahlerzeugnisse* und *Futtermittel*. Brotgetreide im Sinne dieses Gesetzes ist Weizen, Mengkorn und Roggen, soweit diese Produkte nicht unter Futtermittel einzureihen sind. Mahlerzeugnisse sind Mehl aus Weizen, Mengkorn, Roggen und Mais sowie folgende Erzeugnisse aus diesen (sofern sie nicht unter Futtermittel fallen): Grütze, Grieß; Getreidekörner, geschält, geschrotet, perlförmig oder gequetscht (einschließlich Flocken); Getreidekeime, auch gemahlen. Zur Mehlgewinnung geeignete Rückstände von Roggen. Futtermittel sind Weizen, Mengkorn und Roggen, sofern diese Waren für Futterzwecke bestimmt sind. Futtergerste, Futterhafer, Futtermais und Hirse aller Art. Ferner folgende Erzeugnisse aus Weizen, Mengkorn, Roggen oder Mais, sofern sie für Futterzwecke bestimmt sind: Grütze, Grieß; Getreidekörner, geschält, geschrotet, perlförmig oder gequetscht (einschließlich Flocken). Des weiteren Gerste, Hafer, Hirse aller Art, geschrotet. Kleie und andere Rückstände vom Sieben, Mahlen oder anderen Bearbeitungen von Getreide, ausgenommen die unter Futtermittel fallenden Waren der Zolltarifnummer 23.02 A und Schälkleie. Ferner Tierfutter melassiert oder gezuckert; andere Futtermittelzubereitungen; alle diese, sofern sie Getreide oder Müllereierzeugnisse daraus enthalten.

a) Marktordnung für Brotgetreide

Als gesetzliche Grundlagen dienen: Das Marktordnungs-, das Landwirtschafts-, das Preisregelungs-, das Lebensmittelbewirtschaftungs-, das Außenhandels- und das Mühlangesetz sowie das Bundesfinanzgesetz, jeweils in der geltenden Fassung.

An *Institutionen* sind mit der Durchführung betraut: Der Getreidewirtschaftsfonds und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft.

Preisregelung auf der Erzeugerstufe: Es besteht eine amtliche Preisregelung. Die Erzeugerpreise setzen sich zusammen aus dem Erzeugergrundpreis und einer Preisstützung aus Budgetmitteln (siehe Diagramm 4). Die Preise für Normalweizen und Roggen sind nach Monaten gestaffelt (Reportsystem). Qualitätsprämien aus öffentlichen Mitteln werden für Qualitätsweizen und Durumweizen gewährt. Die staatliche Stützung (siehe Diagramm 4 und 5) wurde systematisch herabgesetzt: sie betrug ab 1967 nur mehr 10 g/kg Weizen und 20 g/kg Roggen, seit 1. 7. 1972 beträgt die Preisstützung für Normalweizen nur mehr 5 g/kg, da 5 Groschen für Verwertungsmaßnahmen verwendet werden. Die Preisrelation zu Futtergetreide wurde im Jahre 1968 verengt, um eine Umlenkung von Brot- auf Futtergetreide zu erreichen (Reduzierung des Mahlweizenüberhanges und Verminderung der Futtergetreideimporte). Die Preise sind seit dem Jahre 1953 fast stabil geblieben (vgl. Diagramm 4).

Preisregelung auf den übrigen Handelsstufen: Die Aufkäufer- und Großhandelsspannen sind amtlich festgelegt, ebenso die Brot- und Mehlpreise. Die Ausmahlungssätze werden vom Fonds festgesetzt. Geregelt sind auch die Vermahlungsmengen. Über das Mühlenausgleichsverfahren wird das Schwarzbrot auf Kosten des Weißbrotes verbilligt („Weizen stützt den Roggen“); siehe Diagramm 6/b.

Mengenregelung: Normalgetreide wird de facto unbeschränkt übernommen; eine Beteiligung der Erzeuger an den Kosten der Überschußverwertung gab es bis vor kurzem nicht. Erst seit 1. 7. 1972 wird ein Teil der staatlichen Stützung (5 g/kg Weizen) für Verwertungsmaßnahmen einbehalten. (Dieser Ansatz stellt in etwa eine Parallele zum Krisengroschen in der Milchwirtschaft dar.)

Flächen- und Mengenkottingentierung bei Qualitäts- und Durumweizen: Zur Unterbringung des Erntestoßes werden im Rahmen der sogenannten Silo- und Mühlenaktionen Kapitalzinsen- und Schwundvergütung sowie Lagerspesenvergütung gewährt. Die Zwischenlagerung bei Firmen des Getreidegroßhandels und bei Genossenschaften wird ebenfalls vergütet. Die Auslagerung ist staatlich geregelt.

Sonstige Maßnahmen: Um einheitliche Erzeuger- und Verbraucherpreise zu erreichen, die jedoch im Zielkatalog des MOG nicht erwähnt werden, besteht ein Transportkostenausgleich (vgl. Milchwirtschaft); die Ausgleichsmittel werden über die Weizenabgabe verrechnet (siehe Diagramm 9). Die Vergütungen richten sich nach den festgelegten Transportwegen. Brotgetreide aus der Zwischenlagerung und aus begünstigten Anbaugebieten genießt höhere Vergütungen.

Fast jedes Jahr werden größere Mengen von Brotgetreide nach Denaturierung für Futterzwecke freigegeben. Die Vergällungskosten werden aus öffentlichen Mitteln ersetzt¹.

Außenhandelsregelung: Erstellung von Einfuhr- und Ausfuhrplänen, was einer Versorgungsplanung gleichkommt. Die Außenhandelsmengen und die Vergabe von Einfuhrbewilligungen sind festgelegt. Auch auf dem Brotgetreidesektor gibt es beim Import Abschöpfungen (Importausgleich), bis zur Höhe des Erzeugerpreises des Inlandes, korrigiert um die Veräußerungskosten und die Ausgleichssteuer. Die Abschöpfung ist eine zweckgebundene Einnahme des Bundes. Grundsätzlich ist ein erleichtertes Einfuhrverfahren möglich.

¹ Im Getreidewirtschaftsjahr 1970/71 erfolgte eine Abrechnung über rund 63.000 t Roggen und etwa 230.000 t Weizen für Futterzwecke. An Gesamtvergütung (Vergällungskosten, Preisdifferenzbeträge, Zuschüsse für Zinsen und Lagerkosten, doch exklusive Brotgetreidepreisstützung) wurden 1968/69 und 1970/71 rund 100 Mill. S/Jahr an öffentlichen Mitteln aufgewendet (21, S. 97).

b) Marktordnung für Futtergetreide

Auf dem Futtergetreidesektor gelten für den Getreidewirtschaftsfonds dieselben Ziele wie bei Brotgetreide.

An *gesetzlichen Grundlagen* kommen die gleichen in Betracht, die schon bei Brotgetreide genannt wurden.

Preisregelung: Grundsätzlich freie Preisbildung für inländisches Futtergetreide. Für Kleie und Futtermehl aus Weizen und Roggen bestehen Festpreise (Mühlenabgabepreis); die Handelsspannen sind fixiert. Futtergetreide selbst unterliegt nicht der amtlichen Preisregelung. Die Preise sind praktisch jedoch gesteuert, da die Abgabepreise für ausländisches Futtergetreide festgelegt sind; außerdem werden bei Bedarf auf dem Markt auch Aus- und Einlagerungen sowie Importe vorgenommen (siehe Diagramm 10).

Mengenregelung: Für inländisches Futtergetreide und für Importfuttergetreide gibt es eine staatliche Sperrlageraktion. Die Lagerkosten werden aus öffentlichen Mitteln vergütet. Auch die Auslagerung ist staatlich geregelt.

Sonstige Maßnahmen: Seit dem Jahre 1958 besteht eine Frachtvergütung für inländisches Futtergetreide beim Transport vom Produktions- zum Bedarfsgebiet (Frachtverbilligungsaktion), sodaß das inländische Futtergetreide dem Importfuttergetreide gleichgestellt wird. Die Absatzwege von Importfuttergetreide werden genau überwacht.

Außenhandelsregelung: Auch bei Futtergetreide besteht eine Ein- und Ausfuhrplanung sowie ein Festlegen von Einfuhrmengen und deren Vergabe an Importfirmen. Der Importabgabepreis ist als Höchstpreis festgesetzt. Der Einfuhrpreis wird auf das Inlandsniveau „hinaufgeschleust“, bis der fixierte Preis erreicht ist (Abschöpfungsregelung). Dabei handelt es sich um eine zweckgebundene Einnahme des Bundes, die zur Frachtvergütung und für Lagerkosten verwendet wird.

3.4 Viehwirtschaft

(Vgl. 18, S. 109)

Die Tätigkeit des Viehverkehrsfonds hat sich nach folgenden Zielen zu richten:

- Schutz der inländischen Viehwirtschaft,
- Stabilisierung der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte,
- Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit Schlachttieren und tierischen Produkten.

Den Bestimmungen des MOG unterliegen *Schlachttiere* und *tierische Produkte* (= Fleisch, Fleischwaren und tierische Fette). Schlachttiere sind Rinder (einschließlich Büffel), Schweine und Pferde, lebend, zum Schlachten bestimmt. Fleisch sind folgende Waren: Fleisch, Innereien und anderer genießbarer Schlachtanfall, von den oben genannten Tieren, frisch, gekühlt oder gefroren. Fleisch, Innereien und anderer genießbarer Schlachtanfall, von den oben genannten Tieren, gesalzen, in Salzlake, getrocknet oder geräuchert. Fleischwaren sind: Wurst und Wurstwaren, aus Fleisch, Innereien oder anderem Schlachtanfall oder aus Tierblut. Andere Zubereitungen und Konserven aus Fleisch, Innereien oder anderem Schlachtanfall von den genannten Tieren. Genußfertige homogenisierte Zubereitungen mit einem Trockenrückstand von mehr als 10%, die Fleisch, Innereien oder anderen Schlachtanfall enthalten, sofern der Verfügungsberechtigte im Zeitpunkt der Zollabfertigung zum freien Warenverkehr nicht durch eine Bestätigung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft nachweist, daß diese Bestandteile nur von Tieren der Nummern 01.04 bis 01.06 des Zolltarifs stam-

men. Tierische Fette sind folgende Waren: Schweinespeck und Schweinefett, Schweineschmalz, Premier jus und Speisetalg.

Zucht- und Nutzvieh unterliegt nicht der Marktordnung für Viehwirtschaft.

Als *gesetzliche Grundlagen* kommen vor allem das Marktordnungs-, das Landwirtschafts-, das Außenhandels- und das Bundesfinanzgesetz, jeweils in der geltenden Fassung, in Betracht.

An *Institutionen* sind vornehmlich der Viehverkehrsfonds und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft mit diesem Bereich befaßt.

Preisregelung: Eine freiwillige Vereinbarung zwischen den im Viehverkehrsfonds vertretenen Gruppen (Landwirtschafts-, Bundeswirtschafts- und Arbeiterkammer) über ein „Preisband“ für Lebendschweine gab es nur bis Mitte der sechziger Jahre (galt nur für den Wiener Markt). Seither grundsätzlich freie Preisbildung auf Erzeugerstufe. Auf Verbraucherstufe gibt es — das ist bundesländerweise verschieden — entweder Höchstpreisregelungen (z. B. Wien) oder nur Höchstpreisempfehlungen.

Mengenregelung: Interventionskäufe durch Unternehmungen, die vom Fonds vertraglich dazu ermächtigt sind, regeln das Gleichgewicht auf dem Markt. Die Kosten dafür werden aus Mitteln des Fonds bzw. des Bundes gedeckt. Außerdem erfolgt die Mengenregelung durch Importe und Exporte.

Außenhandelsregelung: Jährlich werden Versorgungspläne für Schlachtvieh und tierische Produkte ausgearbeitet; darauf aufbauend werden Import- und Exportpläne erstellt. Die Ein- und Ausfuhrbewilligungen werden unter Berücksichtigung diverser Zielsetzungen (Auflagen) erteilt. Die Diagramme 11 und 12 geben einen Überblick über die Import- und Exportströme der Jahre 1961 bis 1971. Der Importausgleich ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Zollwert und dem inländischen Vergleichswert (dabei wird die Aufrechterhaltung einer ausreichenden Inlandserzeugung berücksichtigt). Der Importausgleich kann aber auch als Pauschalbetrag festgesetzt werden. Er ist eine zweckgebundene Einnahme des Bundes. Seit 1966 werden die Exporte in die Europäische Gemeinschaft (früher EWG) in unterschiedlicher Höhe subventioniert, weil das dortige Abschöpfungssystem den Import aus Drittländern diskriminiert².

4 Kritik und Würdigung der Ziele und Maßnahmen des Marktordnungsgesetzes

4.1 Einleitung

Die Wissenschaft kann sich — sinngemäß nach WEBER (22, S. 146 ff.) — mit folgenden Fragenkreisen auseinandersetzen, ohne mit dem Werturteilsproblem ernstlich in Konflikt zu geraten:

- Widerspruchsfreiheit der Ziele (Verträglichkeit und Vereinbarkeit),
- Klarheit der Formulierung der Ziele,

² Die österreichische Land- und Forstwirtschaft blieb zwar vom Globalabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) ausgeklammert, doch wurde am 10. 5. 1973 zwischen der EG und Österreich ein Briefwechsel unterzeichnet. Darin ist u. a. verankert, daß sich die Höhe der Abschöpfung für Schlachtrinder künftig neben anderen repräsentativen Drittmärkten auch nach den österreichischen Märkten (Wien, Linz, Salzburg) richtet. Dadurch wird sich die Abschöpfung vermutlich vermindern.

- Eignung verschiedener Maßnahmen zur Erreichung hypothetischer Ziele,
- Wirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf nicht gegebene Ziele (Analyse von Nebenwirkungen).

Der Streit über die Werturteilsfreiheit hält bis in die Gegenwart an. Um den relativ engen Grenzen der Wertfreiheit zu entgehen und einen möglichst großen Beitrag zu einer rationalen Wirtschaftspolitik zu leisten, bekennt sich eine Gruppe von Wissenschaftlern zu einer Mittelstellung³ im Streit „für“ und „gegen“ Werturteile (23, S. 78) in den Sozialwissenschaften: Es soll die wertende Stellungnahme als solche erkennbar zum Ausdruck gebracht werden. Dies könne etwa in der Form eines persönlichen Bekenntnisses des betreffenden Forschers erfolgen.

Auch hier wird diese Auffassung vertreten und versucht, in den folgenden Abschnitten diesem Aspekt Rechnung zu tragen. Wendet man sich Zielsetzungen einer Wirtschaftsordnung zu, so wird ersichtlich, daß die Wirtschaftspolitik stets ein buntes Bukett von Zielen aufweist und außerordentlich große Mannigfaltigkeit und Variierbarkeit besteht. Das globale Ziel allein Wirtschaftens ist die Bedürfnisbefriedigung. Aber vor bzw. neben der optimalen Bedarfsdeckung bestehen noch zahlreiche Vor- bzw. Fernziele (vgl. Seite 24), die möglichst widerspruchlos in ein System gebracht werden sollen. Auch wird das globale, ökonomisch bestimmte Ziel der „Maximierung des Sozialprodukts“ und der materiellen Existenzsicherung in allen Kulturstaaten durch außerökonomisch bedingte Zielvorstellungen abgewandelt. Bezieht man diese Aspekte auf den Wirtschaftsbereich „Landwirtschaft“, so ergeben sich hier schon aus der Praxis vorgegebene außerökonomische Maßstäbe, die nur schwer nach objektiven Kriterien geordnet werden können. Es werden zugleich politische, rein wirtschaftliche und soziale Ziele angestrebt. Manchmal decken sich die Ziele gar nicht, zuweilen kann ein Ziel nur teilweise erreicht werden oder die Ziele beeinträchtigen einander. Schließlich muß überlegt werden, inwieweit die Ziele mit anderen agrar- und wirtschaftspolitischen Zielen zu vereinbaren sind.)

Über die Problematik der Zielsetzung im Hinblick auf Werturteilskonflikte, erläutert GÄFGEN (25, S. 128) sinngemäß:

Da ein Ziel etwas ist, was angestrebt werden soll, bedarf es einer Rechtfertigung. Diese stellt meist ein ethisches Problem dar. Soweit Zielsetzungen nicht ideologisch verbrämte Interessenstandpunkte sind, berufen sie sich auf bestimmte Ethiken — Systeme normativer Postulate. Die besagte Ethik kann auf Begründung verzichten oder sich auf letzte Quellen der Werte berufen — je nach der Auffassung vom Wesen des Ethischen.

Um die Übersicht zu wahren, empfiehlt es sich, eine Gliederung der Ziele vorzunehmen; sie wird in der einschlägigen Literatur sehr unterschiedlich durchgeführt. MEHLER interpretiert zunächst formale und materiale Ziele und gruppiert diese nach folgenden Kriterien (23, S. 84):

- Nach der *Breite des Aktionsfeldes*
 - in a) Gesamtziele staatlicher Wirtschaftspolitik und
 - b) Teilziele staatlicher bzw. verbandspolitischer Wirtschaftspolitik
- Nach der *sachlichen Rangordnung*
 - in a) Hauptziele bzw. Primärziele und
 - b) Nebenziele bzw. Sekundärziele

³ GIERSCH, H. (24, S. 47): „Auch Aussagen, die auf Normen beruhen, sollten nach meiner Überzeugung wissenschaftlich zulässig sein, sofern eine Spielregel beachtet wird, die aus einem Bekenntnis zum Prinzip der Klarheit folgt: ein Wissenschaftler sollte das normative Element in seinen wertenden Aussagen so deutlich explizieren, daß beim Adressaten nicht der Eindruck entstehen kann, es handle sich um objektiv gültige Thesen.“

Außerdem könne man in einem „Zielgebäude“ unterscheiden:

- c) Vorziele bzw. Unterziele,
- d) Zwischenziele („intermediäre“ Ziele) und
- e) Endziele

Vorziele und Zwischenziele leiteten sich aus übergeordneten Werten her und könnten dadurch Mittelcharakter für andere Ziele darstellen. Man nennt sie aus diesem Grunde auch „instrumentelle“ Ziele.

– Nach dem Kriterium der *zeitlichen Ordnung* unterscheidet MEHLER

- a) Nahziele und
- b) Fernziele

– Nach der *Art der Veränderung*

- a) quantitativ meßbare und unterteilbare Ziele und
- b) qualitativ bestimmbare Ziele.

MEHLER weist auf die ungeheure Vielfalt der Möglichkeiten zur Gliederung von Zielkatalogen hin (23, S. 87 ff.) und führt unter den Zielen mit *m a t e r i a l e m* Aspekt an:

- Die ökonomisch bestimmten wirtschaftspolitischen Ziele, die aus dem Zweck des Wirtschaftens ableitbar sind;
- die gesellschaftspolitischen Grundziele (Wohlstand, Freiheit u. a.);
- sonstige außerökonomische Ziele der Wirtschaftspolitik (volksgesundheitliche, kulturelle, biologische Aspekte u. a.).

Wie erwähnt, sind mannigfaltige Gliederungsmöglichkeiten gegeben. Sehr interessant erscheinen dabei auch GÄFGENS Gruppierungen (25, S. 129 ff.), der zwischen *fixierten* und *variablen* Zielen differenziert. Er meint, fixierte Ziele, etwa die Vollbeschäftigung, können oft nicht oder nur auf Kosten anderer Ziele erreicht werden. Die Ziele würden somit variabel und gäben nur mehr eine *Zielrichtung* an. Im Lichte dieser Auffassung wären im MOG sämtliche Ziele variabel, weil auf eine Priorität verzichtet wurde und die Rangordnung (siehe diverse Motivenberichte in späteren Kapiteln dieser Arbeit) vom Einzelfall abhängt. Des weiteren wird im Marktordnungsgesetz die Formulierung nur schlagwortartig dargelegt; GÄFGEN meint aber, daß die Zielmaßstäbe *operational* formuliert werden sollten. Das hieße etwa, das im MOG angegebene Ziel „Anpassung der Produktion von Milch und Erzeugnissen aus Milch an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes“ (siehe Seite 69) ist erst dann operational formuliert, wenn präzisiert wird, daß es sich dabei langfristig um die Erreichung des Marktgleichgewichtes handeln soll, daß ein gewisser Selbstversorgungsgrad volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist u. ä.

In der ersten Gruppierung wurden die materialen Ziele nur knapp erwähnt; sie werden aber oft nach den Vorgängen eingeteilt, für deren Gestaltung sie eine wichtige Rolle spielen. Die wirtschaftliche Aktivität einer Volkswirtschaft besteht aus dem Einsatz knapper Ressourcen zur Produktion von Waren und der Distribution dieser Güter. Daher unterscheidet GÄFGEN (25, S. 132 ff.) zwischen *Produktions-* und *Verteilungszielen*. Dabei würden aber auch Normen des ökonomischen Handelns für die agierenden Personen aufgestellt. Die Maßstäbe zur Beurteilung der so entstehenden Ordnung nennt er *Ordnungsziele*. Außerdem nennt GÄFGEN noch eine vierte Gruppe, nämlich die *Sicherungsziele*, die helfen sollen, die anderen Ziele im Zeitablauf zu sichern. Sie dienen vornehmlich den übrigen Zielen, jedoch werde die Sicherheit auch um ihrer selbst willen geschätzt.

Von Bedeutung ist ferner, die logischen und empirischen Relationen zwischen den Zielen zu analysieren (25, S. 149 ff.): Die logische Beziehung tangiert vor allem die Identität, Negation und Unabhängigkeit der Ziele. Zwei Ziele können logisch identisch sein, sodaß die Erfüllung des einen schlechthin auch die des anderen bedeutet, zum Beispiel eine Erhöhung der Agrareinkommen bedeutet größere materiale Freiheit der Landwirte (da man ökonomische Dispositionsmöglichkeit als Bestandteil der materialen Freiheit eines Individuums definieren kann). Wenn hingegen die Erreichung des einen Zieles die des anderen logisch ausschließt, so spricht man von Negation oder Antinomie; wird beispielsweise die gesamte Wertschöpfung konsumiert, so macht dies jegliche Kapitalbildung in der gleichen Periode unmöglich.

Sowohl die identische als auch die antinomische Beziehung kann auch nur partiell sein, zum Beispiel: Produktionserhöhung bei gegebener Nachfrage verringert die Preise.

Bei den empirischen Beziehungen zwischen den Zielen geht es um die Kompatibilität und Neutralität der Ziele. Zwei Ziele sind demnach miteinander kompatibel, wenn die Erreichung des einen auch die des anderen fördert. Dieser Fall kommt allerdings selten vor. Unvereinbarkeit liegt vor, wenn die Verfolgung des einen Zieles die Erreichung des anderen hemmt. Die Neutralität ist dann gegeben, wenn die bessere Erreichung des einen die des anderen weder fördert noch schädigt. Infolge der ökonomischen Interdependenzen ist das aber sehr selten der Fall.

Der *Wirkungszusammenhang* zwischen den Zielen kann mannigfacher Art sein. Auf Seite 24 wurde von Vor-, Zwischen- und Endzielen gesprochen; ihre Abgrenzung hängt nun davon ab, was als „Endziel“ postuliert wird. Meint man damit Wohlstandsmehrung bzw. Wirtschaftswachstum, so sind alle übrigen Ziele, die dieser obersten Zielsetzung (später auch als „Oberziel“ oder „übergeordnetes Ziel“ bezeichnet) zugeordnet werden können (z. B. Förderung des Wettbewerbs, technischer Fortschritt usw.) nur Zwischenziele und damit „instrumentelle“ Ziele, die der Realisierung des Endzieles dienen. Diese Problematik wird im Kapitel 4.2.1 erörtert.

Erstrebenswert wäre es, die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele nach dem Grad ihrer Wichtigkeit in eine sachliche *Rangordnung* zu bringen (23, S. 104): Für die Rangordnung sollte die Bedingung der Transitivität erfüllt sein, das heißt, das Über- bzw. Unterordnungsverhältnis oder die Gleichordnung der betreffenden Ziele muß feststehen. Wie später noch ersichtlich wird, werden die Ziele im MOG im Hinblick auf ihre Rangordnung, je nach der wirtschaftspolitischen Sachlage, kurzfristig unterschiedlich eingestuft. Da es sehr heterogene Maßstäbe für die Beurteilung der jeweiligen Wirtschaftslage gibt, ist eine konsistente Ordnung schwer möglich. In der praktischen Wirtschaftspolitik handelt es sich um ein ganzes „Geflecht simultaner Zielbeziehungen bzw. um ein gleichzeitiges Gegeneinander und Miteinander der vielfältigen wirtschaftspolitischen Handlungsinstanzen mit verschiedenen Aktionsparametern und Präferenzen in einem alle Aktivitäten synchron umfassenden Operationsfeld der Wirtschaftspolitik“ (23, S. 193). Aus dieser Sicht kommt es zu potentiellen Zielkonflikten, die aus der Interessenslage und dem Wertsystem der relevanten Entscheidungsträger resultieren.

Wie später noch des öfteren betont wird, sind die Ziele der Wirtschafts- und Agrarpolitik in einer parlamentarischen Demokratie selten eindeutig, konsistent und kohärent fixiert. Als Begründung für dieses Faktum erläutert SCHMITT (26, S. 213 ff.) sinngemäß:

Eine eindeutige, quantitative und konsistente Formulierung der Ziele bedeutet einen dem Wesen parlamentarischer Demokratien zuwiderlaufenden Verzicht auf jede Wahl- und Handlungsfreiheit von Exekutive und Legislative. Es kommt hinzu, daß zwischen Erkennen, Werten und Entscheiden ein fortlaufender „Rückkoppelungsprozeß“ stattfindet, und zwar inso-

fern, als neue Erkenntnisse über die Ausgangslage und Mitteleffekte in eine Neubewertung der Ziele und Instrumente münden und daher zu häufigen Korrekturen in der Maßnahmenverwendung führen. Schließlich gilt, daß die Vielzahl der Entscheidungsträger (Aspekt des Föderalismus) keiner zentralgeleiteten und deshalb strikten und verbindlichen Koordination und Subordination bezüglich der Zielfixierung und des Instrumenteneinsatzes unterliegt.

Diesen Erörterungen ist insofern zuzustimmen, als in pluralistischen Gesellschaftsordnungen die Ziele nicht immer eindeutig abzugrenzen sind und bei einer detaillierten Zielsetzung die Gefahr der Immobilität der Entscheidungsträger möglich ist. Die Toleranz darf jedoch nicht so weit gehen, daß (bewußt) amorphe Zielaggregate formuliert werden, die vieldeutig ausgelegt werden und dadurch zu (wirtschafts)politischen Auseinandersetzungen führen können. Wie in späteren Kapiteln gezeigt wird, bietet das MOG in der geltenden Form dazu genügend „Zündstoff“.

Um ein von den Trägern der Wirtschaftspolitik angestrebtes Ziel bzw. Zielbündel realisieren zu können, bedarf es bestimmter *M a ß n a h m e n* (Mittel, Instrumente). Um die vom Mitteleinsatz her bewirkten Konfliktsituationen lokalisieren zu können, wird vielfach versucht, das Instrumentarium nach bestimmten Kriterien zu klassifizieren. In der volkswirtschaftlichen Literatur wird hierbei recht unterschiedlich vorgegangen, doch hat es sich durchgesetzt, das gesamte Instrumentarium in das der

- a) *Ordnungspolitik* (Gestaltung der gesetzlich normierten, langfristigen Rahmenbedingungen für das Wirtschaftsgeschehen) und das der
- b) *Ablaufpolitik* (Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß) zu gliedern (23, S. 201 ff.).

Wesentlich ist auch die Gruppierung der Maßnahmen nach der unterschiedlichen *Eingriffsintensität* der auszuübenden Macht (27, S. 235 ff.; 25, S. 159):

- (*Indikative*) *Information*: Die Eingriffsintensität besteht nur in einer Information bzw. Prognose und ist daher sehr schwach.
- *Indoktrinierung* (*Überredung*; „*Moral suasion*“): Es wird versucht, ein bestimmtes Verhalten der Wirtschaftssubjekte zu erreichen, z. B. Appell an gemeinsames Streben, der Staat als Schlichter im Streitfall u. ä.
- *Anreize*; *führende oder indirekte Maßnahmen*: Hier werden die Wirtschaftssubjekte durch finanzielle Vorteile angereizt, z. B. Steuervorteile beim Wertpapiersparen, Qualitätsbezahlung bei Milch u. ä.
- *Zwingende Maßnahmen* (*direkte Verhaltensnormierung*): Jede Art der Beeinflussung des einzelwirtschaftlichen Handelns, die auf dem Wege staatlichen Befehls zustande kommt (Gebote, Verbote). Das ist der stärkste Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen. Die meisten Mittel des MOG lassen sich hier subsumieren (Andienungspflicht, Produktions- und Verwendungsaufgaben usw.).

Die *Auswahl* wirtschaftspolitischer Instrumente erfolgt zumeist nach der Zweckmäßigkeit, das heißt, ob sie instrumentell zur Verwirklichung eines bestimmten Zieles geeignet sind und mit welchem wahrscheinlichen Wirkungsgrad sie zur Zielrealisierung eingesetzt werden können. Außerdem müßte auch berücksichtigt werden, welche Interdependenzen zwischen den Mitteln vorhanden sind, also etwa, ob Mittelkonflikte⁴

⁴ Über Mittelkonflikte, Wirkungsgrad u. ä. sei auf die einschlägige Literatur verwiesen. Vgl. etwa MEHLER, F.: Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik (23, S. 215 ff.).

möglich wären, inwieweit sie ordnungskonform sind (vgl. dazu Abschnitt 6), ob und wieweit sie zur Einschränkung der Freiheit des einzelnen oder ganzer Gruppen beitragen (siehe auch „Eingriffsintensität“). Ferner muß beachtet werden, daß fast jeder Mitteleinsatz finanzielle Belastungen (Durchführung, Überwachung) bringt, und daß durch eine Vielzahl von Maßnahmen mitunter eine Unüberschaubarkeit und Undurchschaubarkeit entsteht.

In der vorliegenden Arbeit werden die wirtschaftspolitischen Instrumente nach ähnlichen Gesichtspunkten untersucht, und zwar wird hauptsächlich dargelegt, ob für das Ziel überhaupt ein (geeignetes) Mittel vorhanden ist, welche Effizienz (qualitativ) gegeben ist, ob die Durchführung politische Schwierigkeiten mit sich bringt, die organisatorische Abwicklung Probleme bereitet, ob und in welcher Höhe öffentliche Gelder erforderlich sind und ob die Mittel mit anderen agrar- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen vereinbar sind bzw. konform gehen. Es soll vorausgeschickt werden, daß es schwierig ist, die Ziele und Mittel in jedem Fall streng voneinander zu trennen, da stellenweise Implikationen hervortreten, die Ziele als Mittel erscheinen lassen und umgekehrt. Des weiteren sind die Maßnahmen untereinander verzahnt und ihr Zusammenwirken kann oft nur indirekt erläutert werden. Da im MOG von den Zielkatalogen zu den Maßnahmen verbal keine Beziehung ersichtlich ist, wird es nötig sein, die jeweiligen Maßnahmen den Zielen zuzuordnen.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß es fast immer notwendig sein wird, sowohl hinsichtlich der Ziele als auch der Mittel, die Motivenberichte (Erläuternde Bemerkungen) zu zitieren, um – mangels Präzisierung und Motiv im Gesetz selbst – die Hintergründe darzulegen und z. T. Eindeutigkeit anzustreben.

Im folgenden werden in den Kapiteln Milch-, Getreide- und Viehwirtschaft zuerst die Ziele und – aus methodischen Gründen – getrennt davon die Maßnahmen erörtert und analysiert.

4.2 Ziele

4.2.1 Milchwirtschaft

Schutz der inländischen Milchwirtschaft

Diese Zielsetzung wurde erst im Jahre 1970 in den Gesetzestext aufgenommen (13, § 3 Abs. 1, lit. a). Die Erläuternden Bemerkungen zur betreffenden Novelle verweisen hinsichtlich der Motive für diese Zielsetzung nur auf „eine Gleichziehung mit den Bereichen der Vieh- und Getreidewirtschaft“. Tatsächlich beinhalten die Sparten Vieh- und Getreidewirtschaft schon in den Fondsgesetzen aus 1950 diese Zielformulierung (4, 5). Der unmittelbare Anlaß dafür, daß dieses Ziel auch in den milchwirtschaftlichen Teil des MOG aufgenommen wurde, kann nur vermutet werden: Zu Ende der sechziger Jahre gab es in den meisten westlichen Volkswirtschaften enorme Überschüsse an Milch und Milchprodukten; diese konnten oft nur unter Einsatz sehr hoher staatlicher Subventionen exportiert werden. Da der Druck aus dem Ausland in diesen Jahren besonders stark, der inländische Markt aber ohnehin übersättigt war, sahen sich die Wirtschaftspolitiker wahrscheinlich veranlaßt, dieses Ziel gesetzlich zu verankern. Das würde aber als Grund noch nicht genügen, wäre Milch nicht ein sehr wichtiges Grundnahrungsmittel, dessen Bedeutung in der Bevölkerung psychologisch tief verankert ist. In den Parlamentarischen Protokollen (28) wurde mehrmals auf diesen wichtigen Aspekt hingewiesen. Wenn diese Zielsetzung bis vor etwa zwei Jahren

auch nicht direkt aufschien, so wurde sie indirekt schon lange vorher apostrophiert. In den Erläuternden Bemerkungen (29, S. 19 ff.) wird z. B. ausgeführt:

„Diese Gesetze (gemeint sind Agrarschutzgesetze im Ausland; der Verf.) wurden in der Erwägung erlassen, daß ein Agrarmarkt, der durch den Wechsel zwischen hohen und niedrigen Preisen, zwischen gutem Absatz und Absatzstockungen gekennzeichnet ist, nicht bloß für den landwirtschaftlichen Berufsstand, sondern für die gesamte nationale Volkswirtschaft verderblich ist.“

Aus diesen Sätzen spricht sehr deutlich die Sorge um eine gesunde inländische Produktion, die von Weltmarktschwankungen möglichst verschont werden soll. Im weiteren wird die Bedeutung der Milchwirtschaft für die österreichische Landwirtschaft als Einnahmequelle sowie die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Milch besonders hervorgehoben.

Der Schutz der inländischen Milchproduktion wird indirekt weiter unterstrichen, indem in diesen Erläuternden Bemerkungen ausgeführt wird:

„... Auch der Konsument hat großes Interesse an stabilen Lebensmittelpreisen, da er nur dadurch in die Lage kommt, auf längere Sicht planend sein Einkommen auf die verschiedenen Bedürfnisse aufzuteilen, und Sicherheit hat, daß ihm die von seiner Berufsvertretung erkämpften Löhne und Gehälter tatsächlich den erwarteten Lebensstandard geben. Sinkende Lebensmittelpreise werden von den Konsumenten wohl zur Kenntnis genommen (etwa anlässlich einer globalen Überschusssituation auf dem Weltmarkt; der Verf.), das Steigen, ja selbst das Wiederanstiegen auf die frühere Höhe ist aber ein Anlaß zu Lohnforderungen. So hat auch der Unternehmer großes Interesse an stabilen Agrarpreisen, weil sie ihm für lange Zeit Stabilität seines größten Kostenanteiles, der Löhne, sichern und damit Gelegenheit geben, ... seine Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen.“

Aus den erwähnten Gesetzespassagen geht ziemlich eindeutig hervor, daß der Gesetzgeber das wirtschaftliche Gesamtwohl, nicht allein die Interessen der Bauern im Auge hat(te). Wenn das Ziel also erst nachträglich ausdrücklich in den Zielkatalog aufgenommen wurde, so schien dies nur mehr Formsache zu sein, zumal die hierfür als notwendig erachteten Mittel (siehe spätere Abschnitte) schon lange vorher im MOG verankert waren. Dessenungeachtet muß noch herausgestellt werden, daß die Formulierung des Zieles etwas vage wirkt, da keine genaueren Ausführungen gegeben werden, etwa die nähere Ausleuchtung des Begriffes „Milchwirtschaft“ (Produktion, bestimmte Regionen, Be- und Verarbeitungsbetriebe u. ä.); überdies wäre zu klären, bis zu welchem Grad der Schutz reichen soll, ob er sich nur auf bestimmte Produkte, die ausreichend im Inland erzeugt werden, beschränken darf, oder ob der Schutz nur bis zu einem gewissen Versorgungsgrad für nötig erachtet wird. Andererseits scheint es verständlich, daß im Zuge der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung zu starre und bis in Einzelheiten reichende Gesetzestexte nicht immer zielführend sind.

Auf wirtschaftstheoretischer Ebene finden diese Gesichtspunkte ebenfalls ihre Überlegungen. So bedeutet in diesem Zusammenhang der Schutz der inländischen Milchwirtschaft ein wesentliches Sicherungsziel unserer Volkswirtschaft (25, S. 143 ff.). Demnach muß auch die Bedeutung der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf die Sicherheit besonders hervorgehoben werden, denn Ungewißeiten über die zeitliche Entwicklung wirtschaftlicher Größen verstoßen gegen das allgemeine Ziel der Sicherheit. Der Mensch hat nämlich ein Urbedürfnis nach Stabilität und Sicherheit; das hat die theoretische Anthropologie festgestellt. Instabilität und Ungewißheit bringen den Menschen in psychische Bedrängnis, ja der Wechsel allein bedeutet bereits Beunruhigung.

Aus diesem Grund „erstrebt die Volkswirtschaftspolitik eine Stetigkeit der Entwicklung wichtiger Größen ... wie auch eine Begrenzung der Größenbewegungen nach oben

und unten“ (25, S. 143). Des weiteren beziehen sich die Sicherungsziele auch auf die Stabilisierung der Wirtschaftsstruktur. Wengleich die Wirtschaft durch einen ständigen Strukturwandel gekennzeichnet, ja dieser meist unabdingbar ist, so kann trotzdem anstatt „einer Anpassung zur Erzielung einer effizienten Gesamtstruktur auch eine ... Erhaltung dieser Sektoren auf Kosten der Effizienz angestrebt werden“ (25, S. 146). Dies kann entweder aus gesellschaftspolitischen Gründen (die eindeutig als solche deklariert werden müßten) erfolgen, sofern es sich um die Erhaltung bestimmter Berufsschichten durch Sicherung ihres Einkommens handelt, oder aber zur Sicherung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern – wie etwa Milch eines darstellt⁵.

Es kann hier eingewendet werden, daß das schließlich zu einem Einfrieren der Strukturen führen würde, doch erscheint eine Rücksichtnahme im Hinblick auf die Geschwindigkeit des Strukturwandels angebracht. Sicherlich könnte eine Vorratshaltung betrieben werden, aber bei Milch käme eine solche Alternative, zumindest soweit es sich um Frischmilch handelt, wegen der schlechten Lagerfähigkeit nicht in Betracht. Bei Milchprodukten (Butter, Käse, Milchpulver) erfolgt eine (temporäre) Vorratshaltung in relativ bescheidenem Umfang.

Wenn auch eine unzureichende inländische Milchproduktion derzeit nicht gegeben ist, so sollte doch noch – ohne einer Krisenstimmung das Wort zu reden – auf das Abhängigkeitsverhältnis zum Ausland aufmerksam gemacht werden. Geht man davon aus, daß man es nicht für notwendig hält, die Trinkmilchversorgung aus dem Inland zu gewährleisten, so wäre infolge der schwierigen Transportbedingungen dieses Produktes die ausreichende Versorgung (möglichst noch zu „angemessenen Preisen“) bei weitem nicht immer gesichert. Mehrere Gründe sind hier anzuführen: erstens ist Frischmilch in Spezialtanks transportiert relativ teuer (z. B. die Transporte der Landgenossenschaft Ennstal an die US-Truppen in der Bundesrepublik Deutschland oder gar an jene im Mittelmeerraum) und zweitens ist dieses Produkt – im Gegensatz zu bestimmten Milchprodukten – im Ausland nicht jederzeit in der erforderlichen Menge erhältlich, da in der Milchwirtschaft primär die Trinkmilch gewinnbringend ist. Die Transportkosten müßte mit Sicherheit der Verbraucher – in diesem Fall der österreichische Konsument – bezahlen. Will man hingegen nur die Trinkmilchversorgung aus dem Inland sichern⁶ und bestimmte Milchprodukte (Butter, einige Käsesorten) aufgrund des billigeren Auslandsangebotes importieren, so muß konzediert werden, daß dies zwar kurzfristig volkswirtschaftlich billiger wäre, doch das Jahr 1971 hat gezeigt, daß Mangelerscheinungen auch bei diesen Milchprodukten nicht auszuschließen sind und eine Unterversorgung der Bevölkerung zu gewärtigen wäre. Dabei war das Jahr 1971 kein Krisenjahr in dem Sinne, daß es (große) Mißernten oder politisch-militärische Krisen in den Hauptproduktionsländern gegeben hätte. Jede Verknappung im Ausland – und wäre sie von noch so kurzer Dauer – würde die Butter zugunsten anderer Fette (Pflanzenfette) Marktanteile kosten. Eine völlige Verdrängung vom Markt wäre nicht auszuschließen, da in knappen Zeiten die Butterexportländer vornehmlich Großkontrakte tätigen, sodaß eine „Vernachlässigung“, d. h. Unterversorgung des österreichischen Marktes möglich wäre.

⁵ Ob Milch wirklich „lebenswichtig“ ist, kann hier nicht eingehend erörtert werden. Es sei aber auf folgende Fachaufsätze hingewiesen: „Milch und Milchprodukte aus ärztlicher Sicht“ (30, S. 166 ff.) und „Weltmilchtag und Gesundheit“ (31).

⁶ In Österreich handelt es sich dabei im Durchschnitt der Jahre 1961 bis 1970 um rund 549.000 t (33, S. 221); das entspricht etwas mehr als einem Viertel der Gesamtmilchanlieferung.

Das im MOG verankerte Ziel wirkt diesen Gefahren entgegen und entspricht auch dem volkswirtschaftlichen Ziel nach Erhaltung der menschlichen Ressourcen, wobei hier besonders auf die Erhaltung der Volksgesundheit hingewiesen werden soll. Aus all den angestellten Überlegungen scheint die Zielsetzung „Schutz der inländischen Milchwirtschaft“ – mit den erwähnten Klarstellungen und Präzisierungen – für sämtliche Bevölkerungsschichten und somit für die Gesamtwirtschaft, zumindest langfristig, kaum entbehrlich.

Sicherung eines möglichst einheitlichen Erzeuger- und Verbraucherpreises für Milch und Erzeugnisse aus Milch

Es wurde auf Seite 24 erwähnt, daß sich Vorziele bzw. Zwischenziele aus übergeordneten Werten herleiten und dadurch Mittelcharakter für andere Ziele aufweisen; des weiteren, daß das MOG nicht isoliert von anderen wichtigen Agrargesetzen, sondern im Konnex mit diesen betrachtet werden soll, z. B. mit dem Landwirtschaftsgesetz (32), wo es im Zielkatalog (§ 2 Abs. 1) heißt, einen „wirtschaftlich gesunden Bauernstand in einem funktionsfähigen ländlichen Raum“ anzustreben. Landwirtschaftsgesetz und MOG waren ursprünglich im Entwurf beisammen, haben aber jetzt faktisch zueinander keine sichtbare Beziehung, denn die Zielsetzungen beinhalten keine wechselseitigen Hinweise. Außerdem sind wir uns der Tatsache bewußt, daß die Zielsetzung im MOG schon lange vor derjenigen im Landwirtschaftsgesetz verankert worden ist.

Wie auf den folgenden Seiten zum Ausdruck kommen wird, nimmt das Ziel „Sicherung eines möglichst einheitlichen Erzeuger- und Verbraucherpreises für Milch und Erzeugnisse aus Milch“ eher Mittelcharakter an und kann als „instrumentelles“ Ziel betrachtet werden, weil es zur Realisierung des übergeordneten Zieles („Endzieles“) beiträgt: „Wirtschaftlich gesunder Bauernstand in einem funktionsfähigen ländlichen Raum“.

Schematisch betrachtet könnte das eventuell so formuliert werden:

End(Ober)ziel (übergeordnetes Ziel)	„wirtschaftlich gesunder Bauernstand in einem funktionsfähigen ländlichen Raum“ (Landwirtschaftsgesetz).
Vor(Zwischen)ziel (instrumentelles Ziel)	„Sicherung eines möglichst einheitlichen Erzeuger- und Verbraucherpreises für Milch und Erzeugnisse aus Milch“ (MOG).
(Maßnahme)	Preisausgleiche (laut MOG).

Diese Zielsetzung war schon im Jahre 1950 im Milchwirtschaftsgesetz (3, § 2 Abs. 1) verankert und scheint im geltenden MOG unverändert auf. Trotz der weitreichenden Bedeutung dieser Zielsetzung wurde vom Gesetzgeber auf eine nähere Interpretation verzichtet. In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage (34, S. 7 ff.) wurde lediglich das Wort „möglichst“ näher beleuchtet:

„Der Begriff ‚möglichst‘ einheitliche Erzeugerpreise wurde gewählt, weil es in der Praxis nicht immer möglich sein wird, an allen Orten einen vollkommen gleichen Erzeugerpreis zu garantieren. Der Fonds wird jedoch bestrebt sein müssen, einen gleichen Erzeugerpreis ab Molkereirampe zu erreichen.“

Ansonsten spricht das Gesetz lediglich von der allgemeinen Notwendigkeit, ein einheitliches Preisgefüge auf Erzeuger- und Verbraucherebene zu erhalten bzw. herzustellen; es gibt jedoch keine Antwort auf die Fragen nach den spezifischen Beweggründen für die Nivellierung der Preisunterschiede. In der Literatur sind die Variationen der Motive sehr zahlreich. Zunächst ist festzuhalten, daß dieses Ziel einen Kompromiß

der Wirtschaftspartner darstellt und in zwei Teilziele zerlegt werden kann: einerseits soll dem Erzeuger, also dem Bauern, ein möglichst einheitlicher Preis für sein Produkt gewährleistet werden, andererseits soll der Konsument in fernen Verbrauchsgebieten, also in den Ballungszentren, nicht durch höhere Preise dieses Grundnahrungsmittels belastet werden. Für die regionale Nivellierung dieser Preise waren nach dem Krieg hauptsächlich soziale und ökonomische Motive ausschlaggebend, in den letzten Jahren sind aber überwirtschaftliche Argumente immer stärker in den Vordergrund getreten.

a) Der einheitliche Verbraucherpreis

In den Jahren nach dem Krieg (1948–1950) betrug der Anteil der Ernährungsausgaben an den gesamten Verbrauchsausgaben in Arbeitnehmerhaushalten durchschnittlich, ohne Genußmittel, noch rund 44% (35, S. 372). Den Grundnahrungsmitteln kam im Vergleich zur heutigen Zeit erhöhte Bedeutung zu. Die Angst vor einer Unterversorgung war noch bis in die fünfziger Jahre hinein vorhanden, denn erst Mitte 1949 verschwand – vor allem dank der Nahrungsmittellieferungen aus der Marshall-Plan-Hilfe – der „Lebensmittelaufruf“ in den Tageszeitungen (2, S. 25 ff.). Mitte der fünfziger Jahre erreichte endlich die quantitative und qualitative Ernährung der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung das Vorkriegsniveau.

Die in der Wirtschaftstheorie vertretene Auffassung, *die Ausgaben für Ernährung hätten in einer Volkswirtschaft mit relativ niedrigem Lebensstandard viel größere Bedeutung als bei hohem Lebensstandard*, ist hier klar ersichtlich.

Außerdem – dies wurde schon an anderer Stelle hervorgehoben – war und ist Milch das Grundnahrungsmittel schlechthin. Stärkere Preisbewegungen hätten sicherlich psychologisch intensiver gewirkt als ihre monetäre Auswirkung. Aus dieser Sicht muß man das Bestreben der Konsumentenvertretung sehen, speziell den Verbrauchern in den Großstädten, den kinderreichen Familien und Rentnern, ein zusätzliches beunruhigendes Ansteigen des Milchpreises wegen der langen Transportwege zu ersparen.

In den letzten zwanzig Jahren hat sich allerdings die Situation etwas geändert. Erstens wandelte sich die Mangelwirtschaft zur Überflußwirtschaft, sodaß die Gefahr der Unterversorgung nicht mehr gegeben scheint. Zweitens ging der Anteil der Ernährungsausgaben an den gesamten Verbrauchsausgaben in Arbeitnehmerhaushalten stark zurück: in den Jahren 1968–1970 betrug er nur mehr durchschnittlich 28% (35, S. 372). Diese Entwicklung spiegelt sich absolut auch im Trinkmilchverbrauch wider, der pro Kopf von 159 l (1960/61) auf 135 l (1969/70) gesunken ist. Hingegen ist zu bedenken, daß diese Zahlen nicht die noch immer vorhandene Bedeutung der Milch abschwächen können, da sich der Konsum stark auf hochwertige Verarbeitungsprodukte verlagert hat (vgl. Diagramm 13). An dieser Stelle muß noch darauf hingewiesen werden, daß das Hauptargument „Grundnahrungsmittel für kinderreiche Familien“ mit der Verwendung industrieller Kleinkinderkost zunehmend an Zugkraft verliert.

KÖTTL (36, S. 142) schätzte anfangs der sechziger Jahre die regionalen Konsumentenpreisunterschiede im Bundesgebiet, wie sie als Folge ungleicher Lage zu den Produktionsgebieten bei freier Preisbildung vermutlich bestehen würden. Er kam dabei zu Größenordnungen, die im Hinblick auf die gesamten Ernährungsausgaben praktisch bedeutungslos sind. Es ist aber offensichtlich, daß Bevölkerungsschichten mit niedrigerem Einkommen einen relativ höheren Anteil ihrer Gesamtausgaben für den Kauf von Nahrungsmitteln verwenden müssen, als solche mit höherem Einkommen. Als Beispiel dienen hierfür in der folgenden Tabelle die Ergebnisse der Haushaltsbudgeterhebungen der Arbeiterkammern für Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol für das Jahr 1970 (37, S. 228).

TABELLE 1: Anteil der Ernährungsausgaben an den gesamten Verbrauchsausgaben

Jahresbrutto-Einkommen je Haushalt S	Anteil der Ausgaben für Nahrungs- und Genußmittel in österreichischen Arbeitnehmerhaushalten %
—52.800	46,7
52.801—57.600	33,3
57.601—62.400	37,2
62.401—67.200	33,7
67.201—72.000	33,7
72.001—76.800	33,2
76.801—81.600	34,7
81.601 und mehr	29,8

Aus diesen Zahlen geht hervor, daß Schichten mit niedrigerem Einkommen hinsichtlich ihrer Ausgabenstruktur von Veränderungen des allgemeinen Lebensmittelpreisniveaus in ungleich stärkerem Maß betroffen sind.

Bei Zucker gibt es ebenfalls die Zielsetzung des einheitlichen Verbraucherpreises, für die von den Zuckerfabriken ein Transportkostenausgleich durchgeführt wird. Ein negativer Saldo wird aus Rücklagen beglichen; zumeist sind jedoch die Einnahmen höher⁷.

Letztlich stellt sich die Frage, ob es unter den beschriebenen Voraussetzungen noch erstrebenswert ist, in allen Teilen des Bundesgebietes, von den fernsten Alpentälern bis in die Großstädte, die Verbraucherpreise gleich hoch zu halten. Betrachtet man das Problem isoliert von der Einheitlichkeit der Erzeugerpreise, ist eine volkswirtschaftliche Notwendigkeit nicht mehr so ausgeprägt ersichtlich.

b) Der einheitliche Erzeugerpreis

Für diese Zielsetzung sind in der einschlägigen Literatur einige Motivbereiche festzustellen, die für die Problematik wesentlich scheinen: Es geht dabei um Ober- und Unterziele, um außerwirtschaftliche und wirtschaftliche, um mittel- und langfristige Zielvorstellungen. Sie sind derart ineinander verzahnt, daß eine vollständige Isolierung gar nicht recht möglich ist. Im Zuge der Entwicklung unserer Gesellschaft, der Änderung unserer Wertvorstellungen, verschieben sich auch die Rangordnungen der Ziele. Im wesentlichen kann man folgende Motivbereiche feststellen:

— Die Beeinflussung der bevölkerungs- und raumpolitischen Entwicklung im Hinblick auf Siedlungsdichte, Kulturlandschaftserhaltung und Landschaftsschutz, und in deren Gefolge Bedachtnahme auf die wachsenden Erholungsbedürfnisse der Menschen in den Ballungszentren und unter Berücksichtigung des Fremdenverkehrs.

Dieses Ziel tritt immer stärker in den Vordergrund und kann schon heute und speziell in der Zukunft als Oberziel betrachtet werden. Im Verhältnis dazu scheinen die folgenden Ziele eher als Mittel zu gelten.

— Bewußte Ausschaltung der örtlichen Lage des Marktes, um die natürlichen und wirtschaftlichen Erschwernisse der bergbäuerlichen Landwirtschaft über einen höheren Produktpreis „gerechter“ entlohnen zu können (gerechtere Einkommensverteilung).

⁷ Vereinzelt wird die Meinung vertreten, in der Wirtschaft sei fast alles „erlaubt“, nur der Schleier der „Privatwirtschaftlichkeit“ müsse gewahrt werden. Dazu erklärt GALBRAITH (38, S. 115): „Staatliche Eingriffe in das Lohn- und Preisgefüge der Wirtschaft sind zwar eine willkürliche Ausübung staatlicher Macht. Sie sind aber dennoch voll gerechtfertigt, weil sie an die Stelle willkürlicher Machtausübung von privater Seite treten.“

Daneben besteht aber noch eine marktwirtschaftliche Komponente, die darauf hinweist, daß sich durch eine Preisnivellierung und somit eine beabsichtigte Besserstellung der marktfernen Betriebe die Milchproduktion in Zukunft in den prädestinierten Grünraumregionen des Alpengebietes konzentrieren wird.

Alle diese Ziele, sowohl die ökonomischen als auch die außerökonomischen, werden aber mancherorts — so plausibel ihre Begründung oft klingen mag — seit langem heftig kritisiert. Die grundlegende Meinungsdivergenz liegt in der Tatsache, daß bis dato die praktische Agrarpolitik und die konservative Schule der Agrarwissenschaft die Agrarpreispolitik mit der Agrareinkommenspolitik eng verknüpft wissen wollte, während das liberale Lager für eine strenge Trennung plädiert(e); es meint(e), der Preis habe rein markttechnische Funktionen, um Angebot und Nachfrage langfristig in ein Gleichgewicht bringen zu können. Bezüglich der Einkommenspolitik wird auf die Struktur- und Sozialpolitik verwiesen. Im Hinblick auf die Einkommensdisparität meint z. B. PLATE (39, S. 345):

„Die Einkommensdisparität in solchen Wirtschaftszweigen — das Zurückbleiben der Einkommen hinter denen in anderen Wirtschaftszweigen — kann . . . auf die Dauer nicht durch Manipulieren der Preise . . . verhindert werden, sondern nur durch laufende Anpassung des Faktoreinsatzes an die sich ändernden Bedingungen.“ NIEHAUS (40, S. 250) ist ähnlicher Ansicht, indem er als mit der Wettbewerbsordnung unvereinbare Ziele folgende nennt: „Das Ziel, die Kosten aller Betriebe zu decken; alle Versuche, Preis- und Einkommensparitäten durch Eingriffe in den Markt herbeizuführen; Preisfestsetzungen durch Berufsverbände und Interessenmonopole . . .“

Zusammenfassend kann man festhalten, daß diese Gruppe von Wissenschaftlern das Problem bereinigen will, indem sie ganz einfach die Einkommensfrage von der Preisfrage trennt und jene auf die Ebene der Struktur- und Sozialpolitik transferiert. Im Kern ist das Problem damit nicht gelöst, sondern nur „verlagert“. Wann und ob diese Problematik auf der neuen Ebene überhaupt zufriedenstellend gelöst werden kann, darauf wird keine hinreichende Antwort gegeben.

Die konservativen Agrarpolitiker hingegen sehen im Agrarpreis die „Entlohnung für die bäuerliche Arbeit“; Preis und Einkommen seien eng miteinander verbunden. Dazu ist zu sagen, daß diese Auffassung wohl einleuchtend klingt, doch schwerwiegende Probleme dabei auftauchen, vor allem das Überschußproblem, das in den westlichen Volkswirtschaften noch nicht gelöst werden konnte.

Wir stehen seit rund 20 Jahren in einer Entwicklungsphase der Politik, in der dem wirtschaftlichen Fortschritt im weitesten Sinn — Steigerung des Güterangebots als Meßgröße höheren Lebensstandards — fast absoluter Vorrang eingeräumt wurde.

„Dieser Vorrang hat aber Konsequenzen, die in den letzten Jahren in immer stärkerem Ausmaß Kritik am gegenwärtigen Wirtschaftssystem auslösten, weil insbesondere das Unbehagen darüber wächst, daß die Anforderungen und Notwendigkeiten des modernen Industriesystems eine Unterordnung aller anderen gesellschaftlichen Ziele erfordern.“ (41, S. 3)

Schon GALBRAITH (42, S. 137 ff.), der keineswegs als konservativer Gesellschaftsreformer und Wirtschaftspolitiker gilt, hat auf diese Probleme hingewiesen. Es ergibt sich hier die Kernfrage, ob ein Leben, wie es sich unter der Auswirkung dieser Entwicklungsprognose in Zukunft fast zwangsläufig abzeichnet, ein e c h t e s Ziel unserer Gesellschaft sein kann, oder ob es nicht übergeordnete Ziele gibt. Die Meinungen darüber sind geteilt; in einem aber stimmen sie überein: in der grundsätzlichen Feststellung, daß sich unser Leben und die Lebensbedingungen grundlegend ändern werden, wenn technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum unverändert oberste politische Maxime der Gesellschaft bleiben. Oder mit anderen Worten, wenn die Jagd nach dem rein materiellen Wohlstand so wie bisher anhält und alles in Mengen von

produzierten Gütern, in Rentabilität der Erzeugung und Versorgung oder in Steigerung des Realeinkommens gesehen und gemessen wird.

In den industrialisierten Staaten gewinnt in den letzten Jahren der Begriff der „Umweltsicherung“ immer größere Bedeutung. LINSER (43, S. 11) wendet sich gegen die Gefahr, daß das Wort Umwelt zum Modewort wird und weist auf die biologische Bedeutung der Umweltsicherung hin. Ein Forschungsbericht des amerikanischen Umweltschutzbüros schlägt vor, in Zukunft nicht mehr das Bruttosozialprodukt zum Maßstab der Leistungsfähigkeit zu machen, sondern den Bruttosozialnutzen. Aus all diesen Gedankengängen läßt sich ablesen, daß sich die Gesellschaft anschickt, ihren Zielen eine andere Rangordnung zu geben.

Kehren wir unter diesen Aspekten wieder zu den außerökonomischen Leistungen der bergbäuerlichen Landbewirtschaftung zurück, so müssen wir feststellen, daß verschiedene Fragenkreise, wie etwa die „biologische Wertigkeit des Bergbauern“ (44, S. 81) sowie der wehrpolitische Aspekt, immer mehr in den Hintergrund getreten sind. Dazu bemerkt FRAUENDORFER (45, S. 9 ff.):

„... aber auch der natürliche Bevölkerungszuwachs hat in den Berggebieten gegenüber früheren Zeiten stark nachgelassen und die alte These, nach der die Bergbauern eine dauernde Bevölkerungsreserve und Kraftquelle für das ganze Volk bilden, läßt sich heute in dieser allgemeinen Form nicht mehr aufrechterhalten.“

Die außerökonomische Bedeutung der Bergbauern liegt in der Erhaltung und Förderung des Siedlungs- und Erholungsraumes, des Landschaftsschutzes sowie der Infrastruktur. Zahlreiche Merkmale unterscheiden die Land- und Forstwirtschaft von allen übrigen Zweigen der Volkswirtschaft. Besondere Bedeutung für die Industriegesellschaft kommt jedoch der „Flächenfunktion“ bzw. „Raumwirksamkeit“ der biologischen Urproduktion zu (46, S. 169 ff.). Auch in den westlichen Industrieländern werden noch 70–80% der gesamten Staatsfläche in unterschiedlicher Intensität land- und forstwirtschaftlich genutzt. Was nun Erholungswesen und Fremdenverkehr als typische Entwicklungstendenzen einer sich mehr und mehr zum tertiären Bereich hin verlagernden Gesellschaftsstruktur anlangt, so ist nicht zu übersehen, daß diese ständig an Umfang zunehmenden Formen einer „Freizeitcivilisation“ hinsichtlich ihrer landschaftlichen Grundlagen bisher im wesentlichen eigentlich

„nur die landschaftspflegerischen Gratisleistungen der Land- und Forstwirte in Anspruch genommen haben: sowohl in den Naherholungsgebieten im Umkreis der städtisch-industriellen Ballungen als auch in den Fremdenverkehrsregionen des Alpenraumes wäre der ganze Erholungsbetrieb ohne diese bisher kostenlosen Pflegeleistungen nicht vorstellbar.“ (46, S. 169 ff.)

Anderer Ansicht in der Beurteilung der Verdienste der Landwirtschaft hinsichtlich der Wohlfahrtsfunktionen ist z. B. GANSER (47, S. 139 ff.). Er meint, die moderne, intensive, rationalisierte und chemisierte Landwirtschaft verhalte sich weder landschaftspflegerisch eindeutig positiv, noch sei sie ökologisch harmlos. Eine intensiv genutzte Agrarlandschaft sei als Erholungsraum kaum geeignet. Stadtpflege sei wichtiger als Landschaftspflege. Statt mit dem Landschaftspflegeargument einen neuen agrarischen Subventionsanspruch zu begründen und einer privilegierten Minderheit von Stadtbewohnern Vorteile zu schaffen, möge man den städtischen Lebensraum und seine Naherholungsgebiete wieder menschenwürdiger gestalten. Wenn solche Argumente auch selten vorgebracht werden, so zeigt sich dennoch, daß die Bedeutung der bergbäuerlichen Landbewirtschaftung mancherorts wenig Verständnis findet.

In wirtschaftstheoretischer Sicht (25, S. 132 ff.) eröffnen sich in bezug auf diese Zielsetzung einschließlich etwaiger Ober- und Unterziele recht

unterschiedliche Perspektiven und Beurteilungsmöglichkeiten. Betrachtet man die Produktionsziele, so wird ersichtlich, daß das statische Ziel maximaler Effizienz bei der Milchproduktion in den Berggebieten wohl kaum erreicht werden kann, und zwar schon deswegen nicht, weil die Bedingung der maximalen technischen Leistung, also die Ausschöpfung des gegebenen technischen und organisatorischen Könnens, wegen der schon erwähnten wirtschaftlichen und natürlichen Erschwernisse zumeist nicht erfüllt werden kann. Abgesehen davon ist die Nichterfüllung dieses Zieles auch dadurch bedingt, daß es in der biologischen Urproduktion — eben aufgrund der Art der Arbeit — bei weitem nicht immer möglich ist, im Gegensatz zur Industrie, maximale Effizienz zu erreichen; ja oft scheint es gar nicht vernünftig, eine solche anzupfeilen, weil dadurch Nebenziele (die eventuell regional zu Hauptzielen werden können, wie etwa Vermeidung von Raubbau, Erhaltung der Gesundheit des Tier- und Pflanzenmaterials) negativ beeinträchtigt werden. Hingegen erfüllt die Verlagerung der Milchproduktion in die dafür prädestinierten Gebiete die wirtschaftstheoretische Bedingung der optimalen Spezialisierung, wobei es im wesentlichen um die optimale Arbeitsteilung zwischen den Betrieben geht. Grünlandgebieten wird diese Bedingung gewissermaßen oktroyiert, da sie — im Gegensatz zu den Flachlandbetrieben — keine Produktions(Spezialisierungs)alternativen besitzen. Andere Bedingungen — wie etwa die der optimalen Kombination der Faktoren — können nur einzelbetrieblich beurteilt werden.

Wesentlich erscheint im Zusammenhang mit dem Postulat einheitlicher Erzeuger- und Verbraucherpreise, die im Endeffekt das Streben nach Gleichheit andeuten, eine kurze Interpretation der Verteilungsziele.

Betrachtet man das Verteilungsprinzip der *Leistungsgerechtigkeit*, das noch am ehesten dem allgemeinen Konsens entspricht (daneben gibt es noch das Prinzip der Gleichheit), so trifft man auf das Verdienstvolle (aufgewendetes Opfer oder hervorgebrachter Erfolg?) einer Leistung. GÄFGEN führt dazu aus (25, S. 141):

„Da der erzielte Erfolg zum Teil auch von den äußeren und zufälligen Umständen abhängt, ... erscheint es gerechter, die Anstrengung und die aufgewendete Mühe zu berücksichtigen, als das Ergebnis der Anstrengungen.“

In der Praxis wird dieser Aspekt durch Zuschläge (Schmutzzulage, Trennungszulage usw.) berücksichtigt. Ob man nun in Weiterverfolgung dieses Gedankens die natur- und marktwirtschaftlich bedingten Nachteile der Bergbauern in diese „Umstände“ einreihen kann, ist sehr schwierig zu beantworten und führt gewiß ins Philosophische. Jedoch ergibt sich auch bei der Entlohnung des Erfolges ein schwerwiegendes Problem, nämlich das der Zuordnung des Beitrages der einzelnen Faktorleistung zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsergebnis.

Weiters wären noch einige Aspekte der Sicherungsziele zu beleuchten. Es wurde eingangs schon erwähnt, daß die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Sicherheit ein allgemein anerkanntes Ziel darstellt, wobei der *Kontinuität* besondere Bedeutung zukommt. Bergbäuerliche Milchproduktion fördert unter den gegebenen Voraussetzungen (Begünstigung ihrer Produkte) dieses Ziel, was bei Flachlandbetrieben kaum der Fall sein wird, da hier andere Produktionsalternativen bestehen und somit eine gewisse Unstetigkeit gegeben ist.

Zusammenfassend gilt, daß zwischen den ökonomisch begründbaren und den außerökonomisch bedingten Zielen in diesem Fall Identität herrscht, denn mit der relativen Besserstellung der bergbäuerlichen Landwirtschaft wird gleichzeitig das Ziel der Erhaltung der Kulturlandschaft usw. initiiert. Bekennt man sich also zum übergeordneten Ziel eines „funktionsfähigen ländlichen Raumes“, so bejaht man damit automatisch

eine relative Begünstigung der dortigen Bewohner⁸. Bis hierher findet dieses Ziel aus den dargelegten Gründen bei der Mehrheit unserer Gesellschaft seine Anerkennung; auch an dieser Stelle wird eine solche ausgesprochen. Über das Wie der Erreichung des Zieles wird an anderer Stelle noch zu diskutieren sein.

Erzielung der aus volkswirtschaftlichen Gründen gebotenen Gleichmäßigkeit in der Belieferung der Märkte mit Milch und Erzeugnissen aus Milch

Die Motivation dieser Zielsetzung ist historisch aus der Unregelmäßigkeit der Nachkriegsversorgung zu verstehen. Damals mußten die Konsumentenvertreter mit Recht befürchten, daß ohne gesetzliche Handhabe eine (temporäre und lokale) Unterversorgung der Märkte eintritt. In den Erläuternden Bemerkungen (34, S. 7 ff.) hieß es:

„Diese Gesetze (gemeint sind Agrargesetze im Ausland, die ähnliche Zwecke verfolgten; der Verf.) wurden in der Erwägung erlassen, daß ein Agrarmarkt, der durch den Wechsel von ... gutem Absatz und Absatzstockungen gekennzeichnet ist, nicht bloß für den landwirtschaftlichen Berufsstand, sondern für die gesamte nationale Volkswirtschaft verderblich ist.“

Sodann wird ausgeführt: „Die landwirtschaftliche Produktion ist an die Jahreszeiten gebunden ...; auch die täglich anfallende Milch kann nicht gelagert und für Zeiten besserer Preise aufbewahrt werden.“

Tatsächlich scheint die Milchproduktion und die Anlieferung an die Molkereien nur nach außenhin oder etwa im Vergleich zu den Feldfrüchten zeitlich ausgeglichen zu sein. In der Wirtschaftswirklichkeit sieht die Graphik so aus, wie im Diagramm 14/a dargelegt wird. Infolge dieser Tatsache ergibt sich eine saisonal bedingte Über- bzw. Unterversorgung der Be- und Verarbeitungsbetriebe mit Rohmilch. Andererseits besteht nicht während des ganzen Jahres eine gleichmäßige Nachfrage, sondern es gibt mitunter Verbrauchsspitzen (z. B. Schlagobers zu Weihnachten oder Butter im Sommer). Diagramm 14/b zeigt den saisonalen Verbrauch von Trinkmilch, Schlagobers und Butter.

War man in der Nachkriegszeit bestrebt, vor allem aus sozialpolitischen Erwägungen die Gleichmäßigkeit der Versorgung mit dem Grundnahrungsmittel Milch zu sichern, so verlagerte sich im Laufe der Zeit der Schwerpunkt dieser Zielsetzung auch auf die ausreichende und gleichmäßige Versorgung mit hochwertigen Milchprodukten, um zu Zeiten des Spitzenkonsums „im Geschäft zu bleiben“: „Luxusprodukt“ Schlagobers zu Weihnachten und Butter im Sommer. Das hängt einerseits mit dem weihnachtlichen Festschmaus und andererseits mit den Ansprüchen des Fremdenverkehrs zusammen. Um letztere voll befriedigen zu können, sind in der Saison oft umfangreiche Kühlwagentransporte in die Fremdenverkehrszentren erforderlich.

Die Molkereien sollen also in der Lage sein, bei der gegebenen schwankenden Produktion bzw. Anlieferung die z. T. recht stark schwankenden Nachfragebedingungen zu erfüllen. So will es das MOG in seiner Zielsetzung — sofern man unter Gleichmäßigkeit das zeitliche Moment im Auge hat. Das wird allerdings nirgends vermerkt. Daher muß man auch den geographischen (regionalen) Gesichtspunkt berücksichtigen. Obwohl auch dieser im Gesetz oder im Motivenbericht nicht direkt angesprochen wird, sei dazu folgendes angedeutet: Es wurde bereits festgehalten, daß die Milchproduktion regional zwar besser gestreut ist als etwa die Brotgetreideerzeugung, doch ergeben sich trotzdem recht unterschiedliche Mengen, die dazu führen, daß umfangreiche Trinkmilchtransporte von Niederösterreich und Oberösterreich in die Bundeshauptstadt er-

⁸ Es sei denn, man denkt nicht an bäuerliche Landschaftspflege, sondern an staatlich angestelltes Pflegepersonal.

forderlich sind (letzterer Aspekt hängt z. T. auch mit der Strukturpolitik der Molkereiwirtschaft zusammen).

TABELLE 2: Milchlieferung an die Be- und Verarbeitungsbetriebe im Jahre 1970 (ohne Rahm, Verrechnungsmilch und Bauernbuttererfassung; Zahlen abgerundet)

Bundesland	in t	in %
Oberösterreich	649.000	32,6
Niederösterreich	450.000	22,6
Steiermark	339.000	17,0
Salzburg	160.000	8,0
Tirol	152.000	7,7
Kärnten	102.000	5,1
Vorarlberg	70.000	3,5
Burgenland	64.000	3,2
Wien	262	0,01
Summe	1,986.262	100,00

Q.: (33, S. 182)

Somit stammen rund 55% der Gesamtanlieferung aus Niederösterreich und Oberösterreich. Diese beiden Bundesländer stellen aber nur 45% der Wohnbevölkerung des Bundesgebietes (50, S. 949). Da der Fremdenverkehr in diesen Regionen vergleichsweise gering ist, nimmt der Vollmilchversand – vor allem nach Wien – eine zentrale Stellung ein; es werden nämlich aus Niederösterreich 35% und aus Oberösterreich rund 10% der dortigen Milchlieferung in die Bundeshauptstadt verfrachtet. Niederösterreich versorgt Wien zu zwei Drittel mit Milch.

TABELLE 3: Vollmilchversand nach Wien im Jahre 1970 (Zahlen abgerundet).

Bundesland	in t	in %
Niederösterreich	169.000	67,0
Oberösterreich	60.000	23,7
Burgenland	13.700	5,4
Steiermark	8.600	3,4
Kärnten	1.100	0,4
Salzburg	109	0,0
Summe	252.509	100,0

Q.: (33, S. 193)

Daraus wird klar ersichtlich, welche eminente Bedeutung der interregionale Ausgleich einnimmt. Dazu kommt noch die psychologische Bedeutung, die Versorgungsschwankungen bei Milch für die Bevölkerung haben dürften.

Die Zielsetzung ist in ihrem Kern innerhalb der Landwirtschaft einzigartig, man findet sie aber in der übrigen Wirtschaft. So gibt es eine ähnliche Aufgabenstellung bzw. Zielformulierung im 2. *Verstaatlichungsgesetz* (49, § 3 Abs. 1):

„Aufgabe der Landesgesellschaften ist, die Allgemeinversorgung mit elektrischer Energie im Bereich der einzelnen Bundesländer (Landesversorgung) durchzuführen, die Verbundwirtschaft im Landesgebiet zu besorgen und Energie mit benachbarten Gesellschaften auszutauschen.“ Dieser Ausgleich wird durch die Verbundgesellschaft vorgenommen; eine ihrer Aufgaben lautet (§ 5 Abs. 4 b): „Den Ausgleich zwischen Erzeugung und Bedarf im Verbundnetz herbeizuführen . . . und die Erzeugung mit unvermeidbaren Stromüberschüssen möglichst gleichmäßig zu belasten.“

Danach werden von der Verbundgesellschaft Stromüberschüsse aus irgendeinem Bundesland aufgenommen und bei Bedarf an Zuschußgebiete abgegeben. Im Endeffekt geht es um die ausreichende und vor allem gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit elektrischer Energie⁹.

Ein Zielkonflikt mit anderen agrarpolitischen oder allgemein wirtschaftspolitischen Zielen ist nicht ersichtlich. Schreibt man der Milch Lebensnotwendigkeit zu, so kann man meinen: „Die Wirtschaftspolitik wird... tätig im Dienste einer ausgleichenden Gerechtigkeit, die Maßnahmen zugunsten bedürftiger Gruppen verlangt“ (25, S. 143). Als praktische Beispiele gelten: Vermeidung schädlichen Konsums, zusätzliche Hebung des Lebensniveaus der Konsumenten. Gehört dazu die Vermeidung schädlichen Konsums, so muß logischerweise auch die Förderung gesunden Konsums gelten.

Wie schon an anderer Stelle ausgeführt, zählt die Wirtschaftstheorie die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Sicherheit zu den sogenannten Sicherungszielen, bei denen die Stetigkeit der Entwicklung sowie Kontinuität in den Grundsätzen wirtschaftspolitischen Handelns eine große Rolle spielen. Auch an dieser Stelle könnte das Ziel einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Grundnahrungsmitteln eingereicht werden. Dieses Ziel stellt nicht nur ein österreichisches Spezifikum dar, wie z. B. die Milchmarktordnung in Kanada beweist. Dort heißt es (48, 73 ff.):

„Sicherung einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit einer qualitativ hochwertigen und hygienisch einwandfreien Trinkmilch während des ganzen Jahres ohne größere saisonale Preisschwankungen.“

Zusammenfassend gilt, daß diesem Ziel nicht mehr jene gewichtige Bedeutung zukommt, wie etwa vor rund zwanzig Jahren, als es vor allem darum ging, aus sozialen Gründen der Bevölkerung möglichst das ganze Jahr über das Grundnahrungsmittel Milch zur Verfügung zu stellen. Damit verflochten ist — wie schon ausgeführt — ein überregionaler Ausgleich. So wurde der Begriff „Gleichmäßigkeit“ interpretiert. Heute kommt auch der Aspekt des Kommerziellen in den einzelnen Vermarktungsunternehmen hinzu. Insofern ist diese Zielsetzung auch nicht so umstritten wie andere; ihre Berechtigung kann an dieser Stelle durchaus bejaht werden.

Erreichung einer möglichst wirtschaftlichen Anlieferung, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung von Milch und Erzeugnissen aus Milch

Mit dieser Zielsetzung, die erst im Jahre 1970 ins MOG aufgenommen wurde (13, § 3 Abs. 1, lit. c), wird dem Milchwirtschaftsfonds zur Pflicht gemacht, die ihm vom Gesetz zur Verfügung gestellten Möglichkeiten für die in der Milchwirtschaft dringend notwendige Strukturverbesserung einzusetzen. Die Bestimmung wurde auch im Hinblick darauf getroffen, den ständigen Gebarungsabgang des Fonds in Grenzen zu halten. Weiters geht aus den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage betreffend die 2. MOG-Novelle 1970 hervor (51, S. 5 ff.), die Bedeutung dieser neuen Fondsaufgabe werde auch dadurch unterstrichen, daß alle im Fonds vertretenen Wirtschaftsgruppen ein „Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit“ in der Milchwirtschaft für notwendig erachten. Ferner heißt es wörtlich:

„Es wird noch zu prüfen sein, ob und welche Anpassungen der materiellen Bestimmungen des Unterabschnittes Milchwirtschaft notwendig sind, um einen bestmöglichen Ablauf des Strukturprozesses zu sichern.“ (Daraus geht hervor, daß über die Mittel noch keine Klarheit bestand.)

⁹ Wengleich des öfteren behauptet wird, das Ausgleichs- bzw. Abrechnungssystem funktioniere nicht richtig, so ist dies wohl kein grundsätzliches Problem, sondern ein technisches. Die Verrechnung mit ausländischen Energiepartnern (Vorarlberg: Schweiz) geht hingegen glatt vonstatten.

Gründe für eine forcierte Strukturpolitik gibt es mehrere:

1. ist im Dezennium 1960–1970 die Milchanlieferung stark angestiegen, wodurch verstärkt Überschußprobleme auftraten,
2. werden die steigenden Vermarktungskosten durch die fixen Molkereispannen immer weniger gedeckt und
3. erwachsen der staatlichen Wirtschaftspolitik, die sich in dieser Sparte gesetzlich stark engagiert hat, große Probleme.

Damit geht die Forderung nach einer Rationalisierung der Vermarktung einher, was gleichbedeutend ist mit der Minimierung der Kosten der Be- und Verarbeitungsbetriebe sowie der der gesamten Transporte, die im Zuge der Vermarktung erforderlich sind.

In einer Studie über die österreichische Molkereistruktur (52, S. 421 ff.) wird u. a. auch auf die Begriffsbestimmungen „Molkereistruktur“ und „optimal“ näher eingegangen. Danach versteht man unter Molkereistruktur die Merkmale Standort, Betriebsgröße und Sortiment. Optimal sei sie dann, wenn das Angebot an Milch und Milcherzeugnissen mit einem Minimum an Transport- und Verarbeitungskosten bereitgestellt werden kann. Die Untersuchung kommt zu dem Schluß, daß angesichts der gegebenen Größenstruktur der Molkereien noch beträchtliche Reserven in der sogenannten Größendegression der Verarbeitungskosten lägen. Für Großbetriebe spräche auch die Tatsache, daß diese größere Einheitlichkeit und höheres Niveau des Angebots erbringen und örtliche und zeitliche Konzentration eher befriedigen könnten als Kleinbetriebe. Aus einer anderen Untersuchung (53, S. 381 ff.) ist zu entnehmen, daß im „Frischmilchgürtel“ um Wien – dieser Gürtel wird sich in den kommenden Jahren wegen der rückläufigen Milchproduktion im Osten Österreichs immer weiter nach Westen und Süden verlagern (54, S. 28 ff.) – keine Verarbeitung zu festen Milchprodukten erfolgen sollte. Die Erzeugung dieser Produkte wäre in Gebiete mit Angebotsüberhang zu verlagern. Des weiteren heißt es, daß die Buttereien im Wiener Raum hinsichtlich der Frachtkosten ungünstig placiert seien; die Buttereikapazität sollte in diesem Raum daher auf eine gewisse Ausgleichkapazität für die Verbutterung unvermeidlicher Milchüberschüsse eingeschränkt werden.

MANHARDT (55, S. 65 ff.) wies in diesem Zusammenhang nach, daß gerade die Wiener Buttereien interessanterweise die höchste Durchschnittsauslastung aufweisen und die Betriebe in den Bundesländern mit Angebotsüberhang über beträchtliche Kapazitätsreserven verfügen, mit denen die Butter für den Wiener Raum produziert werden könnte.

TABELLE 4: Durchschnittliche Auslastung der Buttereien in den österreichischen Bundesländern (1967)

<i>Bundesland</i>	<i>Durchschnittliche Auslastung in %</i>
Vorarlberg	29
Salzburg	31
Niederösterreich	36
Tirol	39
Burgenland	42
Steiermark	47
Oberösterreich	49
Kärnten	51
Wien	53

Weitere Strukturdaten finden sich in einer Studie aus dem Jahre 1967, der allerdings Zahlen aus 1965 zugrunde liegen (56, S. 293 ff.): danach hatten in Österreich noch 52% der Molkereibetriebe eine Eigenanlieferung von weniger als 10 Mill. kg/Jahr = = 27.000 kg/Tag. (1971 waren es nur mehr ein Drittel.) Dabei wird vor allem auf die ungünstige Anlieferungsstruktur in Niederösterreich und Oberösterreich, in Salzburg, Tirol und Vorarlberg hingewiesen. Als Vergleich wird angeführt, daß im Jahre 1967 als Mindestrichtwert 30.000 kg Tagesanlieferung angegeben wurden; dieser Wert dürfte heute schon bei 50.000 kg liegen, für rationelle Molkereien rechnet man mit mindestens 100.000 kg.

Als Maßnahme wird die Konzentration in der Anlieferungsstruktur (= Verminderung der Betriebe) vorgeschlagen, denn erst dadurch ergäben sich Fortschritte zur Konzentration in der Vermarktungsstruktur. In derselben Studie wird außerdem noch der Auslastungsgrad der Buttereien und Käsereien ermittelt. Danach lagen zum besagten Zeitpunkt 80% der buttererzeugenden Betriebe unter einer Jahreserzeugung von 360 t, das ist ein Tagesindex von rund 1000 kg; 43% der Betriebe unter 180 t pro Jahr, das entspricht einem Tagesindex von 500 kg. Ein Großteil der österreichischen Molkereien erzeugt die Butter zu teuer; das geht daraus hervor, daß – wieder bezogen auf den Zeitraum der erwähnten Untersuchung – eine Tagesbuttererzeugung von weniger als 1000 kg (heute wahrscheinlich schon viel mehr) stark progressive Mehrkosten verursacht. In der Käseproduktion liegen die Dinge ähnlich, heißt es weiter, denn bei Hartkäse befinden sich 73% der Betriebe in einer „betriebswirtschaftlich unhaltbaren Größenklasse“, bei Frischkäse sind es 70%; bei Schnitt- und Weichkäse sind die markt- und betriebswirtschaftlichen Aspekte ähnlich ungünstig.

In diesem Zusammenhang darf aber der relativ rasche Strukturwandel der letzten Jahre nicht übersehen werden. So ging die Zahl der Buttereien von 139 im Jahre 1965 auf 70 im Jahre 1971 zurück. Die Auslastung verbesserte sich ebenfalls. Vergleiche auch Tabelle 12.

Zusammenfassend kommt man aus all den zitierten Studien zu dem Schluß, daß die Aufnahme der Zielsetzung „Erreichung einer möglichst wirtschaftlichen Anlieferung . . .“ dringend erforderlich war, aber sehr spät deutlich ausgesprochen wurde. Doch wie verträgt sich dieses Ziel mit anderen Zielen? Zunächst sei darauf hingewiesen, daß die Aufzählung der Ziele im MOG – laut Motivenbericht – keine Rangordnung bedeutet. Allerdings ist ziemlich klar ersichtlich, daß sich etwa das Ziel „Schutz der inländischen Milchwirtschaft“ vornehmlich auf den Schutz der Produktion bezieht und erst in zweiter Linie auf die Vermarktung. Demgegenüber weist die Zielsetzung über die Rentabilität recht deutlich und klar abgegrenzt auf die Vermarktungsstufe hin. Insofern besteht kaum ein Widerspruch, da die Stoßrichtung der Ziele voneinander abweicht. Widersprüchlichkeit tritt erst dann zutage, wenn man etwa fragen wollte, ob und inwieweit der Außenschutz den Zwang zur Rationalisierung mindert.

Als Beispiel kann an dieser Stelle die historische Entwicklung der Milchverarbeitung in Neuseeland angeführt werden (57, S. IV/14), wo sich der nur sehr mäßige Schutz der inländischen Milchwirtschaft gegenüber dem Ausland nicht nur auf die Produktion (die durchschnittliche Milchkuhherde weist eine Kuhzahl von 90 Einheiten auf!)¹⁰, sondern auch auf die Vermarktung auswirkte. Infolge des scharfen Wettbewerbs wurden die Konzentrationserscheinungen für mitteleuropäische Begriffe sehr stark: so beträgt die durchschnittliche Kapazität einer Butterfabrik rund 4000 t/Jahr, die Käsereien weisen einen jährlichen Ausstoß von 1100 t auf. 90% des gesamten Milchaufkommens werden zu Milchprodukten verarbeitet und davon wiederum 80% exportiert, woraus sich eine starke Verflechtung mit dem Ausland ergibt.

¹⁰ Österreich: 5 Kühe.

Bei diesem Beispiel darf jedoch nicht übersehen werden, daß ein unmittelbarer Vergleich mit Österreich nicht möglich ist, da einerseits die klimatischen Bedingungen¹¹ und andererseits die wirtschaftsgeschichtliche Entwicklung beider Länder grundverschieden sind.

Auch im außerlandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereich gibt es einen Importschutz, und zwar um einerseits Industriezweige vor billiger Auslandsware zu schützen und andererseits um bei lebenswichtigen Gütern (z. B. Salz) vom Ausland überhaupt unabhängig zu sein. Vergleicht man die Ziele Außenschutz (Schutz bzw. Erhaltung produktiver Ressourcen) und Wirtschaftlichkeit aus dieser Sicht, so ergibt sich eine – wenn auch unausgesprochene – Rangordnung der Ziele. GÄFGEN (25, S. 150) meint zu dieser Problematik, daß bei solchen Grenzfällen Zielkompromisse getroffen werden müssen: es ist festzustellen, wie groß das Opfer an einem Ziel sein darf, mit dem eine bessere Erreichung eines anderen erkaufte wird. In diesem Lichte und hinsichtlich der schwerwiegenden Argumente beim Ziel des Außenschutzes erscheint uns eine gewisse Inkompatibilität wohl gegeben, doch wegen der unterschiedlichen Stufung der Ziele zulässig.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Zielen der Gesamtwirtschaft ist zu erwähnen, daß auch im nichtlandwirtschaftlichen Sektor der Rentabilität große Bedeutung beigemessen wird. Ausnahmen stellen z. B. diverse Kohlenbergwerke dar, die als „nationale Reserve“ nicht nach Rentabilitätsüberlegungen weitergeführt werden.

Bereitstellung von Milch und Erzeugnissen aus Milch in einwandfreier guter Beschaffenheit

Diese Zielsetzung wurde schon in das Milchwirtschaftsgesetz des Jahres 1950 aufgenommen (3, § 2 Abs. 1). Sie scheint im geltenden MOG in unveränderter Form auf. In den Motivenberichten sind keine näheren Erörterungen zu finden.

Seit Beginn der molkereimäßigen Be- und Verarbeitung der Milch stellt die Qualität ein wichtiges Kriterium für die Preisfestsetzung dar. Die Qualität war aber schon immer von großer Bedeutung, auch als die Landwirte die Milch noch nicht in solchem Umfang vermarkteten. Durch die Milcherfassung seitens der Molkereien – in Österreich werden rund 90% der Anlieferungsmilch von ihnen erfaßt – wurde der natürliche Maßstab der Gütermittlung von den Kunden an die Molkerei herangetragen. In Produzentenkreisen war man zum Teil der Meinung, die Molkerei könnte mit Hilfe ihrer Maschinen und Geräte sowie der modernen Arbeitsverfahren aus jeder Milch qualitativ hochwertige Produkte herstellen. Die Absatz- und Preisgarantie, die früher keine Qualitätskriterien kannte, trägt gewiß ein gerüttelt Maß Schuld an der Überproduktion, da ja keine Anforderungen an die Erzeugung gestellt wurden. Durch schlechtes Futter, einseitige Fütterung, Mangel an Licht und Luft in den Ställen, falsche Melktechnik und das Fehlen einer Milchkammer trat eine Verschlechterung der Rohmilchqualität ein. Dem zunehmenden Ruf nach Qualitätsmilch brachte man vielfach nicht das nötige Verständnis entgegen, weil er eben aus der „eigenen“ Molkerei kam.

Die Zielformulierung ist nicht ganz eindeutig; das Wort „Bereitstellung“ bedeutet eher die Vorbereitung zum Verkauf oder Konsum, als etwa die Produktion. In diese Rich-

¹¹ Die Tiere bleiben das ganze Jahr im Freien auf der Weide; der Landwirt kommt im großen und ganzen ohne Ställe und Kraftfutter aus. Seine Kosten sind daher niedrig und die Arbeitsproduktivität ist hoch (58, S. 65).

tung weist auch die Milchqualitätsverordnung (59) aus dem Jahre 1955, auf die im Kapitel 4.3.1 noch näher eingegangen wird.

Es ist allerdings festzustellen, daß nur eine gute Rohmilchqualität Verarbeitungsprodukte von hoher Qualität erwarten läßt.

Eine Forderung nach besserer Rohmilchgüte scheint im Zielkatalog des Marktordnungsgesetzes jedoch nicht auf. Daher kann als Mangel gelten, daß dem Verlangen nach Bereitstellung von einwandfreier guter Milch (durch die Molkereien) nicht eine wichtige Voraussetzung attribuiert worden ist: eine adäquate Qualitätsmilcherzeugung (durch die Landwirte)¹². Einen so wichtigen Gesichtspunkt erst durch den Hinweis in den Übernahmebedingungen durch die Molkereien (§ 11 Abs. 2) zu erwähnen, heißt die Bedeutung der Rohmilchqualität zu unterschätzen: „... Eine Pflicht zur Übernahme von Milch besteht nicht, wenn die angelieferte Milch zur Herstellung von Qualitätserzeugnissen in dem festgesetzten Betriebe nicht geeignet ist.“

Vereinzelt wird argumentiert, der Milchwirtschaftsfonds, dem die Durchführung der Zielsetzungen im Marktordnungsgesetz auferlegt ist, hätte mit der Erzeugerstufe nichts zu schaffen, deshalb sei diese Kritik hinfällig. Dieser Einwand mag formaljuristisch nicht zu entkräften sein, mittelbar spricht das Gesetz gegen ihn, denn im § 15 Abs. 1 heißt es ausdrücklich:

„Der Fonds hat unter Bedachtnahme auf die im § 3 Abs. 1 genannten Ziele ... die Eigenschaften festzusetzen, die Milch und Erzeugnisse aus Milch aufweisen müssen, damit ein Be- und Verarbeitungsbetrieb zur Übernahme ... verpflichtet ist.“

Damit wird durch den Fonds bestimmt, nach welchen Kriterien die Molkereien zu übernehmen und die Landwirte zu liefern haben.

Gerade der Milchmarkt mit seinen strukturellen Überschüssen wird durch mangelnde Qualitätsansprüche an seinem „Lebensnerv“ getroffen. Beispiele für gehobene Qualitätsanforderungen ließen sich genug anführen, eines davon sei herausgegriffen:

Die Pionierarbeit der Landgenossenschaft „Ennstal“. Diese Genossenschaft brachte es fertig, gegen schärfste internationale Konkurrenz und schon zu Beginn der strukturellen Überschüsse auf dem österreichischen Milchmarkt, Lieferverträge mit US-Truppen in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch im Mittelmeerraum, abzuschließen. Der erste Liefervertrag wurde im Jahre 1953, und zwar erst nach strengsten hygienischen und qualitativen Prüfungen durch die Abnehmer, abgeschlossen. Schon damals wurde in dieser Molkerei zwangsläufig auf in Österreich nicht übliche Qualitätskriterien Bedacht genommen. Die Liefermengen erreichten 1972/73 wöchentlich rund 150.000 l (60). Diese Absatzmärkte kamen angesichts der Überschußlage äußerst gelegen. Profitiert haben dabei einerseits die Erzeuger in Form wesentlich höherer Milchpreise und andererseits die Konsumenten (hochwertigere Produkte) sowie die Gesamtwirtschaft (weniger Stützungsgelder, Marktentlastung).

Das Ziel Qualitätsverbesserung der Milch wird im Agrarbereich von einer Reihe von Qualitätsklassenverordnungen (Obst, Eier) begleitet (allerdings bezieht sich die Qualitätsbeurteilung bei Milch auf die inneren, bei anderen Produkten auf die äußeren Eigenschaften). Auch in anderen Wirtschaftssektoren wird der Qualität große Bedeutung beigemessen; sie spielt insbesondere im Wettbewerb eine große Rolle.

In wirtschaftstheoretischer Sicht bedeutet dieses Ziel eine gewisse Identität mit einem anderen Ziel, nämlich dem der „Anpassung der Produktion...“¹³, über das später noch zu diskutieren sein wird.

¹² Dieser Aspekt wurde erst im Jahre 1968 durch einen Erlaß betreffend „Qualitätsbezahlung von Rohmilch“ (19) berücksichtigt.

¹³ Sofern man hier nicht nur die quantitative, sondern auch eine qualitative Anpassung an erhöhte Verbraucheransprüche berücksichtigt.

Hinsichtlich anderer Beziehungen zwischen den Zielen sei noch darauf hingewiesen, daß gerade bei diesem Ziel („Bereitstellung von Milch . . .“) eine völlige Unabhängigkeit zu anderen Zielen nicht gegeben ist: so beeinflußt beispielsweise die Qualitätsproduktion die Wirtschaftlichkeit der Molkereibetriebe im positiven Sinn. Inkompatibilität mit anderen Zielen des Abschnittes Milchwirtschaft oder der Gesamtwirtschaft läßt sich nicht nachweisen. Aufgrund der weitreichenden positiven Erfahrungen mit qualitativ hochwertigen Produkten kann dieses Ziel nur befürwortet werden. Eine umfassendere Formulierung im Gesetzestext in Richtung auf die Erzeugerstufe wäre zu begrüßen.

Anpassung der Produktion von Milch und Erzeugnissen aus Milch an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes

Diese Zielsetzung wurde erst im Jahre 1970 ins Marktordnungsgesetz aufgenommen (13, § 3 Abs. 1, lit. f); sie kann zweierlei aussagen: Erstens die Regelung der Molkereien im Hinblick auf die Erzeugung von Milchprodukten, zweitens die Anpassung der Milchproduktion (diese fällt jedoch nicht in die Kompetenz des Milchwirtschaftsfonds, was aber nur als formaljuristisches Hindernis gelten kann). Die zweite Auslegung wäre wesentlich weitreichender, denn seit etwa anderthalb Jahrzehnten bestehen auf dem österreichischen Milchmarkt strukturelle Überschüsse in unterschiedlicher Höhe (definiert als jene Mengen eines Gutes, die langfristig beim gegebenen Preis nicht abgesetzt werden können). Vgl. dazu Kapitel 5.2.3.

Manche Fachleute legen jedoch dieses Ziel einzig und allein auf die Molkereistufe aus; die Molkereien können durch diesen zusätzlichen Passus verpflichtet werden, ihre Be- und Verarbeitung von Rohmilch den Erfordernissen des Marktes anzupassen. So fiel z. B. der Trinkvollmilchabsatz im Durchschnitt der Jahre 1961 bis 1963 von 581.138 t (= 100) auf 556.566 t (= 95) im Durchschnitt der Jahre 1968–70 (33, S. 221). Hingegen stiegen die Absatzzahlen von hochwertigen Verarbeitungsprodukten (Käse, Topfen usw.) teilweise stark an (vgl. Diagramm 13). Trotzdem konnte seit Mitte der fünfziger Jahre langfristig auf dem Milchmarkt kein Gleichgewicht hergestellt werden. Die Überschüsse mußten des öfteren mit staatlichen Mitteln der Überschußverwertung (z. B. verbilligter Export) zugeführt werden (siehe Diagramm 5). Im wesentlichen handelt es sich bei dieser Auslegung um das Finden von Marktlücken und eine bedarfsgerechte Produktionsverlagerung der Molkereien. Insofern ist die gesetzliche Verankerung durchaus zu befürworten, doch erhebt sich die Frage, ob dieses Ziel so einseitig ausgelegt werden kann. Aus dem Gesetzestext kann man entnehmen, daß dem Erzeuger durch die Formulierung „Anpassung der Produktion . . .“ Restriktionen auferlegt worden sind. (Ob der Fonds nun dafür kompetent ist, erscheint in diesem Lichte zweitrangig.) Diese Ansicht wird durch die Erläuternden Bemerkungen erhärtet (51, S. 5 ff.):

„Die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Möglichkeiten des Marktes ist heute eine der wichtigsten Aufgaben der Agrarpolitik, weshalb dem Fonds aufgetragen werden soll, bei seiner gesamten Vollziehungstätigkeit auf die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten Bedacht zu nehmen.“

Der erste Teil des Satzes spricht eindeutig die Erzeugerstufe an und kann auch durch den Hinweis auf den Fonds nicht entkräftet werden. Ferner heißt es mit Bezug auf die Produktion von Milch erzeugnissen:

„Festzuhalten ist, daß der Fonds schon derzeit auf die Produktion von Milcherzeugnissen durch entsprechende Produktions- und Verwendungsaufgaben Einfluß nehmen kann.“

Das Ziel der Anpassung der Produktion ist bei den anderen zwei Unterabschnitten des MOG nicht zu finden, wenngleich bei Getreide diese Zielsetzung wiederholt zur Diskussion stand.

Auch in anderen Wirtschaftsbereichen ist die Anpassung der Produktion an die Aufnahmefähigkeit des Marktes ein wichtiges Ziel. Die Anpassung entscheidet sehr oft über den Preis des betreffenden Produktes und somit über die wirtschaftliche Zukunft des Produktionszweiges.

Gemäß dieser Interpretation ist dieses Ziel im MOG sehr wesentlich. Die Verträglichkeit mit den anderen Zielen des MOG ist gegeben; erst durch eine starke Produktionseinschränkung könnte die Wirtschaftlichkeit einzelner Molkereibetriebe geschmälert werden, weil vorhandene Kapazitäten nicht ausgenutzt würden.

4.2.2 Getreidewirtschaft

Schutz der inländischen Getreideerzeugung

Dieses Ziel wurde schon im Getreidewirtschaftsgesetz aus 1950 (4, § 2 Abs. 1) festgelegt und scheint im geltenden MOG unverändert auf. Auch hier wird darauf kein näherer Hinweis gemacht. In den Erläuternden Bemerkungen (61, S. 4 ff.) spiegelt sich die Sorge der dreißiger Jahre wider. Insbesondere wird aufmerksam gemacht, daß die Marktempfindlichkeit des Getreides sehr groß sei und daß die Auswirkungen einer „ungesunden Markt- und Preisentwicklung“ bei Getreide zu Agrarkrisen und in ihrem Gefolge zu Ernährungs Krisen führen. Sodann wird auf die Absatzschwierigkeiten in der Zwischenkriegszeit und auf den Preisverfall bei den Getreideprodukten eingegangen, durch die rigorose staatliche Hilfsmaßnahmen erforderlich wurden. An anderer Stelle der Bemerkungen wird der Schutz der inländischen Getreideerzeugung als eine „starke inländische Getreidewirtschaft“ interpretiert und wörtlich ausgeführt:

„Jede Extensivierung oder Einschränkung des Getreidebaues wird eine Kaufkraftsenkung der Landwirtschaft mit sich bringen, was wieder eine Schwächung des Binnenmarktes und damit eine Schrumpfung des gesamten Wirtschaftsprozesses mit sich bringen muß . . .“
Weiters heißt es: „Eine hochentwickelte Getreidewirtschaft wird aber den Erfolg bringen, daß durch sie die sonst notwendigen Devisen für den Einkauf von Nahrungsmitteln gespart werden können und für den Einkauf von industriellen Rohprodukten zur Verfügung bleiben.“

Abschließend wird die Ausweitung des Getreidebaues gefordert und als für die gesamte Volkswirtschaft und eine gesunde Ernährungswirtschaft wichtig betrachtet. Hinsichtlich des Futtergetreides wird ähnlich argumentiert, und zwar komme ihm als Ausgangsbasis für die landwirtschaftliche Veredelungsproduktion besondere Bedeutung zu. Die Landwirtschaft habe daher — da sie selbst als Konsument in Betracht komme — alle Ursache, dafür zu sorgen, daß aus Anlaß der Regelung der Futtermittelimporte jede unnötige Verteuerung derselben vermieden wird. Die Ausführungen gipfeln letzten Endes in der Formulierung: „. . . daher darf die österreichische Getreidewirtschaft nicht schutzlos den spekulativen Bewegungen des Weltmarktes überantwortet werden.“

Auf den ersten Blick glaubt man, in dieser Formulierung und auch in den Erläuterungen einen Anachronismus zu entdecken, besonders was die Hinweise auf teure Importe betrifft. Schließlich herrschte bis vor kurzem auf dem Weltgetreidemarkt — von wenigen Getreidearten abgesehen — ein struktureller Überschuß, sodaß seit Jahren versucht wurde, über die Nahrungsmittelhilfe an Entwicklungsländer zu billigsten Konditionen jährlich etwa 4 Mill. t abzusetzen. Vor allem die Getreidehauptexportländer wie die USA, Kanada, die EWG¹⁴, Australien und Argentinien waren von diesen Überschüssen betroffen. Erst durch die Mißernten in den Ostblockländern im Jahre 1972 ist eine Verknappung und eine Preishausse eingetreten.

¹⁴ Die EWG ist bei Hartweizen und Futtergetreide ein Importland; der Exportüberhang bei Weichweizen ist jedoch höher.

Die Versorgungssicherung bei Getreide hat tiefe Gründe; Gründe, die zuerst die Sicherheit und dann erst die Kosten der Produktion sehen. Wie schon im Kapitel 4.2.1 festgehalten wurde, verstoßen Ungewißheiten über die zeitliche Entwicklung wirtschaftlicher Größen gegen das allgemeine Ziel der Sicherheit. Die Sicherung der inländischen Grundnahrungsmittelerzeugung kann durchaus als Beispiel gelten. Die Importe sind bekanntlich nur so lange billig, solange jeder selbst genug hat. Ist das plötzlich nicht so (sei es wegen Mißernten oder aus spekulativen volkswirtschaftlichen Erwägungen), so verteuert sich ein Hauptprodukt wie Getreide auch auf dem Weltmarkt sehr rasch (man denke neben den jüngsten Verknappungserscheinungen an die Korea-Krise zu Beginn der fünfziger Jahre). Ein Beispiel für die Schwierigkeiten bei zu großer Abhängigkeit von Importen bieten die Folgen des Dockarbeiterstreikes in Großbritannien im Sommer 1972. Da dieses Land einen Großteil seines Getreidebedarfes aus dem Ausland bezieht, mußten wegen des durch den Streik bewirkten Futtermittelmangels viele Schweine notgeschlachtet werden (62, S. 1).

Abgesehen davon muß man bei Getreide differenzieren, etwa zwischen Brot- und Futtergetreide: während in Österreich genug Mahlweizen vorhanden ist, fehlt es zeitweilig an Futtergetreide. (Auch die EWG hatte 1972 einen Importbedarf von rund 600.000 t Futtergetreide.) Das hängt eng mit der günstigen Entwicklung der Veredelungsproduktion zusammen; auch die Möglichkeit inländischer Mißernten ist zu berücksichtigen (z. B. 1972).

Im Hinblick auf die Zielverträglichkeit ist zu bemerken, daß die Formulierungen — die so elastisch sind wie in der Milchwirtschaft — miteinander kaum in Konflikt kommen. Auch beim Ziel „Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung . . .“ ist das der Fall, da bei Bedarf (siehe die umfangreichen Futtermittelimporte der sechziger Jahre) importiert wird. Außerdem wurde lange Zeit ausländischer Qualitätsweizen verwendet, sodaß das Ziel nicht so starr interpretiert werden kann, wie es scheinen mag. Weiters besteht bei der Aufzählung der Ziele, wie schon erwähnt, keine Rangordnung, sodaß es vielfach vom Einzelfall abhängt, welches Ziel Vorrang hat. Da bei Brotgetreide die Inlandsbedarfsdeckung schon zu Beginn der sechziger Jahre erreicht worden ist, handelt es sich bei diesem Ziel vor allem um ein nationales *Sicherungsziel*, bei Futtergetreide zeitweilig (noch) um ein *Produktionsziel*. Aufgrund dieser Überlegungen ist das Ziel „Schutz der inländischen Getreideerzeugung“ grundsätzlich gutzuheißen.

Stabilisierung der Brot- und Mehlpreise

Wie viele andere Zielsetzungen, so scheint auch diese bereits im Getreidewirtschaftsgesetz aus 1950 (4, § 2 Abs. 1) auf; sie wurde unverändert ins MOG 1967 übernommen (12, § 23 Abs. 1). Aus dieser Zielsetzung spricht deutlich die Sorge der Arbeitnehmervertreter um eine möglichste Niedrighaltung der Verbraucherpreise für Brot und Mehl. Was genauer unter „Stabilisierung“ zu verstehen ist, kann man auch nicht aus den Erläuternden Bemerkungen (61, S. 4 ff.) entnehmen, denn dort wird der Terminus nur substituiert („tragbare Preise“ u. ä.). In den einzelnen Passagen des Motivenberichtes heißt es:

„Der vorliegende Gesetzentwurf bezweckt . . ., daß die Bevölkerung Österreichs während des ganzen Jahres . . . mit Brot und Mahlerzeugnissen von einwandfreier Qualität zu einem tragbaren Verbraucherpreis beliefert wird . . .“. Sodann folgt kurz und bündig der Hinweis auf das Motiv: „Die Vorsorge für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung . . . zu einem tragbaren Preise bedarf umso weniger einer Begründung, als Brot und Mahlerzeugnisse die Hauptnahrungsmittel weitester Bevölkerungskreise sind.“

Hier ergibt sich sogleich die Frage, ob auch heute noch Brot und Mahlerzeugnisse die Hauptnahrungsmittel weitester Kreise sind. Die Statistik (63) weist aus, daß der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch an Mehl von etwa 97 kg (1959/60–1962/63) auf rund 85 kg (1969/70) zurückgegangen ist. Der globale Trend zeigt an, daß die Jahreshandelsvermahlung (hier als Konsumbedarf gemeint) bei Weizen von durchschnittlich 496.538 t (1957/58–1959/60) auf 465.207 t (1967/68–1969/70) und bei Roggen im selben Zeitraum von 238.116 t auf 208.720 t gefallen ist (21, S. 36). Vgl. dazu Diagramm 6/a. Nach einer Verbrauchsprognose (64) wird sich der Weizenmehlbedarf bis 1975/76 auf 397.000 t und bis 1985/86 sogar auf 357.000 t verringern. Der Bedarf an Roggenmehl wird auf 190.000 t bzw. 154.000 t sinken.

Aus diesem Zahlenvergleich wird ersichtlich, daß der Brotkonsum infolge der sich wandelnden Ernährungsgewohnheiten langsam aber stetig zurückgeht; abgesehen davon, nimmt auch – wie schon auf S. 31 erwähnt wurde – der Anteil der Ernährungsausgaben an den Gesamtausgaben der Haushalte ab. Sicherlich wurde die Situation über den Streit hinsichtlich der Grundnahrungsmittelpreise (man denke an die unmittelbare Nachkriegszeit) auch in innenpolitischer Hinsicht entschärft (vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel 4.2.1). Doch es wäre zu einfach, die Bedeutung des Brotkonsums – nicht zuletzt auch wegen des hohen ernährungsphysiologischen Wertes von Brot, auf den hier aber nicht näher eingegangen werden kann – zu bagatellisieren. Es ist eine Tatsache, daß Brot neben Milch zu den „Billigprodukten“ unserer Konsumwirtschaft zählt. Wenn ein Haushalt in Schwierigkeiten gerät, so kann er sich auf diese Produkte „zurückziehen“, d. h. seinen Konsumschwerpunkt auf diese Grundnahrungsmittel verlagern. Der Preis dieser Grundnahrungsmittel ist letzten Endes nicht nur für den Konsumenten selbst, sondern auch für die Industrie von großer Bedeutung, da die Lebenshaltungskosten ein wichtiger Anlaß für Lohnforderungen sind (die Grundnahrungsmittel sind bekanntlich im Warenkorb – über dessen Zusammensetzung sich sicherlich streiten läßt – mit einer hohen Gewichtung vertreten). So gesehen hat dieses Ziel auch heute noch eine gewisse Bedeutung. Anders verhält es sich mit der Formulierung, und zwar im Hinblick auf den Begriff „Stabilisierung“. Was darunter zu verstehen ist, kann auch aus dem Motivenbericht nicht eindeutig eruiert werden. Laut Duden heißt Stabilisierung etwa Festigen oder Haltbarmachen. Doch das kann wohl kaum gemeint sein, denn feste, beständige Preise wären doch zumeist Utopie. Anders verhält es sich, wenn die Wirtschaftspartner unterdurchschnittliches Steigen (etwa im Vergleich zu anderen Lebensmittelpreisen) der Konsumentenpreise gemeint hätten. Wahrscheinlich wollten sie dies mit „tragbar“ ausdrücken¹⁵.

Rein theoretisch ergibt sich eine partielle Antinomie zwischen den Zielen Stabilisierung der Preise einerseits und Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung andererseits, da die Erzeuger vornehmlich auf preisliche Anreize hin die Produktion ausdehnen. De facto war es jedoch so, daß erstens nach dem Krieg die Brotgetreidepreise von vornherein relativ hoch angesetzt wurden und zweitens der immense Fortschritt (sei es in biologischer oder technischer Art) enorme Ertragssteigerungen ermöglichte.

Ein gewisser Widerspruch zum Ziel „Schutz der inländischen Getreideerzeugung“ wäre eventuell in Zeiten des Mangels, also zu Beginn der fünfziger Jahre, gegeben gewesen, sofern billigere Auslandsware zur Verfügung gestanden wäre. Doch nicht die Erzeugerpreise haben die Erreichung des analysierten Zieles zumindest gehemmt, sondern – wie wir bei den Maßnahmen sehen werden – großteils die Lohnbewegungen. Infolge der geänderten Konsumgewohnheiten, die aber durchaus wieder rücktrendieren können,

¹⁵ Vgl. dazu das Preisregelungsgesetz: Dort spricht man von „volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preisen“ (65, § 3 Abs. 1).

kommt diesem Ziel nicht mehr die große Bedeutung zu, wie in jener Zeit, als das Gesetz beschlossen worden ist.

Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 22 genannten Waren (= Brotgetreide, Mahlerzeugnisse, Futtermittel)

Auch diese Zielsetzung wurde teilweise schon im Getreidewirtschaftsgesetz des Jahres 1950 (4, § 2 Abs. 1) verankert. Im MOG 1958 wurde das Ziel von den Futtermitteln auch auf Brotgetreide und Mahlerzeugnisse ausgedehnt und in der MOG-Novelle 1971 neu gefaßt (14). In den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des MOG 1958 (29, S. 19 ff.) wird dazu nur in sehr allgemeiner Art Stellung genommen. Nicht anders verhält es sich mit jenen zum Getreidewirtschaftsgesetz aus 1950, wo folgende Leitsätze eingeflochten sind (61, S. 4 ff.):

„Die durch den Krieg und die Nachkriegsereignisse hervorgerufene Mangellage hat sich bereits so weit gebessert, daß die Bezugscheinpflicht für Brot und Mehl schon vor längerer Zeit aufgehoben werden konnte. Der vorliegende Gesetzentwurf bezweckt daher auch keine Fortführung der kriegsbedingten Zwangswirtschaft, sondern will lediglich Vorsorge dafür treffen, daß die Bevölkerung Österreichs während des ganzen Jahres in ausreichender Weise mit Brot und Mahlerzeugnissen . . . beliefert wird . . .“

Hernach wird hervorgehoben, daß die „Vorsorge für eine ausreichende Versorgung“ nicht näher zu begründen sei, weil diese Produkte die Hauptnahrungsmittel weitester Bevölkerungskreise wären. Die Begründungen sind mit anderen Zielen eng verflochten und sind deshalb auch schon dort erörtert worden.

Mangels einer präzisen Formulierung dieses Zieles ergeben sich in der wirtschaftspolitischen Praxis immer wieder innenpolitische Auseinandersetzungen über den „Brotgetreideberg“, da seit Beginn der sechziger Jahre bei Weizen ein struktureller Überschuß zu verzeichnen ist. Die Überschußverwertung bzw. Lagerung wird aus öffentlichen Mitteln finanziert (genauere Angaben siehe Abschnitt 7), sodaß hier Reibungsflächen vorhanden sind, die wahrscheinlich durch die Präzisierung des Zieles „ausreichende Versorgung“ (Plafondierung, Versorgungsziel, Ober- und Untergrenzen) reduziert werden könnten. Da die Ernten stark schwanken können, ist an ein starres Versorgungsziel wohl kaum zu denken, doch gewisse Richtgrößen wären sicher empfehlenswert, zumal dieses Ziel mancherorts als Aufforderung bzw. gesetzliche Deckung zur Errichtung einer nationalen Vorratsstelle interpretiert wird. Doch so großzügig läßt sich die vorhandene Formulierung sicher nicht handhaben.

Viele Kritiker meinen, daß dieses Ziel in der heutigen Zeit überflüssig sei, weil ohnehin genug Getreide vorhanden ist. Dabei muß man allerdings differenzieren, und zwar einerseits zwischen Brot- und Futtergetreide und andererseits zwischen Normal- und Qualitätsweizen.

Des weiteren erscheint es sehr wesentlich, daß der Gesetzgeber hauptsächlich die ausreichende Verteilung über das Bundesgebiet und während des Jahres gemeint hat¹⁶, da erstens bekanntlich die Getreideproduktion im Osten und Nordosten Österreichs konzentriert ist und zweitens die Getreideernte diskontinuierlich anfällt (Juli, August), sodaß entsprechende Distributionsmaßnahmen, sei es in regionaler oder temporärer Sicht, erforderlich sind. Aus dieser Perspektive ist das Ziel mit den erwähnten Einschränkungen zu befürworten.

¹⁶ Vgl. dazu eine Formulierung außerhalb des Zielkataloges: „Um eine ausreichende und gleichmäßige Versorgung mit den im § 22 Abs. 3 genannten Futtermitteln für das gesamte Bundesgebiet während des ganzen Jahres zu gewährleisten, können . . .“ (§ 34 Abs. 1).

4.2.3 Viehwirtschaft

Schutz der inländischen Viehwirtschaft

Wie die meisten anderen Ziele stammt auch dieses noch aus dem Jahre 1950 (5, § 1 Abs. 2). In den Erläuternden Bemerkungen (66, S. 5 ff.) kommen ähnliche Gedanken zum Tragen wie in den vorangegangenen Unterabschnitten. Es heißt darin, daß der vorliegende Gesetzentwurf keine Fortsetzung oder Wiederinkraftsetzung der kriegsbedingten Zwangsbewirtschaftung bezwecke, doch die Erfahrungen vor 1938 hätten gezeigt, daß es für Vieh, Fleisch und Fleischwaren auch in *n o r m a l e n* Wirtschaftszeiten sowohl im Interesse einer geregelten Inlandsproduktion als auch einer ausreichenden und preiswerten Versorgung der Bevölkerung mit diesen Lebensmitteln besonderer gesetzgeberischer Verankerung bedürfe, weil einerseits Fleisch und Fleischwaren Grundnahrungsmittel seien und andererseits die Viehwirtschaft für die österreichische Landwirtschaft „sowohl in finanzieller als auch in produktionswirtschaftlicher Hinsicht einen der wichtigsten Betriebszweige darstellt“. Daraus leitet der Motivenbericht auch den Schutz der inländischen Viehwirtschaft ab.

Es wird ersichtlich, daß aus diesem Ziel sowohl Produzenten als auch Konsumenten Nutzen ziehen sollen. Außerdem geht daraus hervor, daß man bei der Formulierung nicht nur an die Mangellage der späten vierziger Jahre dachte, sondern auch prospektiv, denn anders könnte der Hinweis auf „normale Wirtschaftszeiten“ wohl nicht interpretiert werden. Dem Gesetzgeber ging es also kaum um die *m o m e n t a n e* Wirtschaftslage; dieser Akzent ist in den anderen Unterabschnitten nicht so deutlich oder überhaupt nicht zu finden. Was die Wichtigkeit des Grundnahrungsmittels betrifft, so darf nicht vergessen werden, daß der Fleischkonsum rasant zunimmt, und zwar u. a. auf Kosten von Brot und Milch. Es läßt sich sogar eine ziemlich eindeutige Relation zwischen den steigenden Einkommen und dem Fleischverbrauch einer Volkswirtschaft nachweisen. Auf der anderen Seite stellt auch heute – vielleicht noch stärker als vor 20 Jahren – die Viehwirtschaft die Haupteinnahmequelle der österreichischen Landwirtschaft dar: mehr als 70% des Gesamtertrages stammen aus diesem Sektor.

Zielkonflikte sind auch hier nur schwer nachweisbar, da – wie schon andernorts erwähnt – der Zielkatalog nicht starr gehandhabt wird und auch die Art der Formulierung einen Ermessensspielraum zuläßt.

Bezüglich der Exaktheit ließe sich bemängeln, daß im Zielkatalog selbst kein Anhaltspunkt für die Intensität des Außenschutzes gegeben ist; außerdem ist nicht klar, ob nur der Außenschutz gemeint ist oder auch der Schutz vor Preisverfall¹⁷.

Im Hinblick auf die Art des Zieles (Produktionsziel usw.) kann auf die Ausführungen im Kapitel 4.2.1 verwiesen werden, weil dort die Problematik ähnlich gelagert ist. Auch die Existenzberechtigung dieses Zieles kann grundsätzlich wie bei den analogen Zielen der beiden anderen Fondsprodukte bejaht werden.

¹⁷ In den Erläuternden Bemerkungen zum Viehwirtschaftsgesetz aus 1950 (66) wird nämlich u. a. auf die Sicherung des Absatzes eingegangen und ausgeführt: „Gerade die Zeit vor 1938 hat des öfteren den praktischen Beweis erbracht, daß die Unsicherheit der Preis- und Absatzverhältnisse überaus unangenehme Folgen hatte. Es kam zu wiederholten Malen ... sowohl zu einem Überangebot von Vieh und dessen Schlachtprodukten mit allen damit verbundenen Nachteilen, als auch zu Verknappungen in der Versorgung und einer Verteuerung der Waren für die Verbraucher.“

Stabilisierung der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte

Auch dieses Ziel stammt noch aus dem Viehverkehrsgesetz aus 1950 (5, § 2 Abs. 1) und scheint im geltenden MOG unverändert auf. In den entsprechenden Erläuternden Bemerkungen (66, S. 55 ff.) wird motiviert, daß neben einer ausreichenden, eine preiswerte Versorgung der Bevölkerung mit diesen Produkten notwendig sei, weil sie zu den Grundnahrungsmitteln gehörten und die Viehwirtschaft eine der wichtigsten Betriebszweige der österreichischen Landwirtschaft darstellte. Etwas verklausuliert findet man eine nähere Ausleuchtung der „Preiswertigkeit“:

„... Es muß darauf hingewiesen werden, daß die Sicherung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit den genannten Lebensmitteln zu einem dem Realeinkommen angemessenen Preis in erster Linie auf die Inlandsproduktion aufgebaut sein muß.“

Es wird also „preiswert“ durch „angemessen“ substituiert. Kritisch betrachtet sagt diese qualitative Aussage sehr wenig, obwohl zugestanden werden muß, daß eine quantitative Orientierung in diesem Gesetz (beinahe) einer Preisregelung gleichkäme.

Streng genommen könnte diese Zielsetzung sich auch auf Lebendtiere, also auf die Erzeugerstufe, beziehen, denn es ist auch von „Schlachttieren“ die Rede. Es ist durchaus wahrscheinlich, daß die Wirtschaftspartner mit *Preisstabilisierung* und *Schlachttieren* eine Verhinderung des Preisverfalls auf Erzeugerstufe und mit „*Stabilisierung der Preise für tierische Produkte*“ die Hintanhaltung eines überdurchschnittlichen Preisanstieges auf Verbraucherstufe meinten. Der Akzent der Erläuternden Bemerkungen liegt jedoch mehr auf der Konsumentenebene.

Zur Forderung des Inlandschutzes kann kaum ein Konflikt nachgewiesen werden; das ist schon im Kapitel 4.2.2 erörtert worden. Auch hier wird im Gesetz des öfteren auf eine Kompromißmöglichkeit zwischen allen drei Zielen hingewiesen (z. B. „soweit es die Stabilität der Preise und die Bedarfslage erfordern...“, in § 39 Abs. 3). Besonders die Maßnahmen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers — das wird oft ersichtlich — möglichst mehreren Zielen gerecht werden.

Man sprach also schon im Jahre 1950 davon, daß Fleisch usw. Grundnahrungsmittel seien. Wie steht es heute damit? Ist eine ähnliche Entwicklung wie bei Brot und Milch zu beobachten? Die Verbrauchsgewohnheiten der Bevölkerung haben sich — so die einschlägige Statistik — stark verändert. Danach (63) ist der durchschnittliche Gesamtfleischverbrauch pro Kopf (1959/60–1962/63) von 58,3 kg (= 100) auf (1969/70) 69,4 kg (= 119) angestiegen. Eine Verbrauchsprognose (64) erwartet einen gewaltigen Anstieg des Fleischverbrauches in den nächsten Jahren: Demnach soll der absolute Schweinefleischkonsum von 253.000 t (1969/70) auf 418.000 t (1985/86) ansteigen. Bei Rindfleisch ergäbe sich eine Steigerung von 143.000 t auf 226.000 t. Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, daß der Trend entgegengesetzt zu den anderen Grundnahrungsmitteln verläuft, sodaß die Bedeutung des Fleischkonsums für die Bevölkerung immer größer wird. Somit stellt dieses Ziel ein echtes Anliegen unserer Volkswirtschaft dar. Ob und inwiefern dieses Ziel nur Theorie ist, wird bei den Maßnahmen näher erläutert.

Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 37 genannten Waren (Schlachttiere wie Rinder, Kälber, Schweine, Pferde; tierische Produkte wie Fleisch, Fleischwaren und tierische Fette)

Dieses Ziel scheint in den sogenannten Fondsgesetzen des Jahres 1950 noch nicht auf (obwohl gerade damals eine solche Zielsetzung nötiger gewesen wäre), sondern es wurde erst im MOG 1958 (11) gesetzlich verankert. Paradoxerweise wird das Problem

in den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des Viehverkehrsgesetzes 1950 einige Male erwähnt (66, S. 5 ff.), und zwar wird öfters von einer „ausreichenden Versorgung der Bevölkerung“ geschrieben: Die Erfahrungen vor dem Zweiten Weltkrieg hätten gezeigt, daß für die betreffenden Produkte auch in normalen(!) Wirtschaftszeiten sowohl im Interesse einer geregelten Inlandsproduktion als auch einer *a u s r e i c h e n d e n* und preiswerten Versorgung der Bevölkerung mit diesen Lebensmitteln besondere gesetzgeberische Schritte erforderlich seien. Als das Ziel im Jahre 1958 im MOG verankert wurde, enthielt man sich allerdings im Motivenbericht einer näheren Interpretation.

Auf die Bedeutung des Fleischkonsums für die Bevölkerung wurde schon bei der vorhergehenden Zielsetzung („Stabilisierung...“) hingewiesen. Aus dieser Sicht betrachtet hat das Ziel sicherlich seine Berechtigung. Kritisch wird es, wenn man wiederum auf die Art der Formulierung achtet und erkennen muß, daß sich der Ermessensspielraum beträchtlich weit gestaltet. Es ist beispielsweise nirgends ein Hinweis zu finden, was „ausreichend“ heißen soll. Wahrscheinlich dachten sich die Wirtschaftspartner (die mit dem Gesetzgeber in diesem Fall funktional weitgehend identisch sind), daß sich hier eine Lösung über die praktischen Marktgegebenheiten ergibt. Etwa wird der strukturelle Überschuß auf dem österreichischen Rindfleischsektor deshalb nicht als Übermaß empfunden, weil europaweit günstige Exportchancen bestehen. Doch grundsätzlich gilt auch hier, daß *ein Ziel deshalb nicht als unnötig betrachtet werden kann, weil es schon erreicht ist*. Mit einem Ziel ist zumeist auch eine Sicherungsfunktion verbunden. Streng genommen ergibt sich zwischen den Zielen Stabilisierung der Preise und Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung eine — zumindest partielle — Identität. Schließlich zieht eine ausreichende Marktlage automatisch eine Stabilisierung der Preise nach sich. Anders verhält es sich mit der Beziehung zum Außenschutz, denn zwei Ziele sind miteinander nur dann kompatibel, wenn die Erreichung des einen auch die des anderen fördert. Gerade das kann man in diesem Fall nicht immer bejahen. Die Wirtschaftspolitik setzte sich jedoch über diese Klippen mit Kompromissen zwischen den Wirtschaftspartnern hinweg.

4.3 Maßnahmen

4.3.1 Milchwirtschaft

Zu: Schutz der inländischen Milchwirtschaft

Wie schon bei den Zielsetzungen ausgeführt wurde, sind die Grundzüge für den Mittlereinsatz im Hinblick auf dieses Ziel schon im Milchwirtschaftsgesetz 1956 festgelegt worden (8, § 9 Abs. 1). Die Maßnahmen werden ausdrücklich unter Bezugnahme auf den Zielkatalog beschrieben, z. B. „Soweit Maßnahmen zur Erreichung der im § 3 Abs. 1 genannten Ziele notwendig sind“ (11, § 15 Abs. 2). In das MOG 1967 (12, §§ 17 ff.) wurden die Gesetzestexte praktisch unverändert übernommen:

„Wenn die Zollwerte (Wertzollgesetz 1955, BGBl. Nr. 60) eingeführter im § 2 genannter Waren niedriger sind als die Inlandspreise..., hat der Importeur einen Importausgleich zu entrichten. Die Höhe des Importausgleichs ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Zollwert und dem Inlandspreis, vermindert um die inländischen Lieferungs- und Veräußerungskosten sowie die Handelsspanne, ... und überdies vermindert um die Ausgleichsteuer.“

Als Inlandspreis gilt meist der behördlich bestimmte Abgabepreis der Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe oder der Großhandelseinstellpreis. Der Fonds kann jedoch

unter bestimmten Bedingungen Durchschnittssätze festlegen (12, § 17 Abs. 1). Der Importausgleich muß aber nicht unbedingt durchgeführt werden; das besagt § 17 Abs. 4:

„Weiters kann der Fonds — soweit es mit den im § 3 Abs. 1 genannten Zielen vereinbar und aus Gründen des öffentlichen Interesses geboten ist — von der Einhebung eines Importausgleichs . . . absehen.“

In der Praxis sind von dieser Maßnahme jährlich rund 3000 t Käse (Schnitt- und Weichkäse) betroffen, vereinzelt auch Importe von Rahm zur Verbutterung. Da Käse mengenmäßig liberalisiert ist, bezieht sich dieses Mittel auf den Importpreis ausgleich. In den letzten Jahren handelte es sich jährlich um etwa 11 Mill. S (im Jahre 1971 waren es wegen der höheren Rahmimporte rund 26 Mill. S) Bundeseinnahmen¹⁸. Laut § 21 sind diese für absatzfördernde Maßnahmen zu verwenden.

In der MOG-Novelle 1971 (67, §§ 2, 17) ist hinsichtlich des Außenschutzes der Fondsprodukte eine Änderung insofern eingetreten, als die Neufassung eine Unterteilung in zwei Warengruppen vorsieht: Für Waren gewisser Zolltarifnummern (Kuhmilch, Butter u. a.) bleibt es beim bisherigen Grundsatz, wonach der Außenschutz durch den Importausgleich gewährleistet wird. Es wird nur in Ausnahmefällen der Zoll eingehoben und dann nur neben dem Importausgleich. Für die andere Warengruppe (Nahrungsmittelzubereitungen auf Milchbasis außer Speiseeis u. a.) ist weiterhin Zoll zu entrichten und kein Importausgleich.

Der Grund für die Teilung in zwei Warengruppen liegt darin, die Milchnischerzeugnisse an die EWG-Regelungen anzupassen (vgl. Ausgleichsgesetz-Novelle 1972): Beibehaltung des beweglichen und Fortfall des festen Teilbetrages (68, S. 102 ff.).

In den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des MOG 1958 (29, S. 19 ff.) heißt es zum Prinzip dieses Instrumentes u. a.:

„Die Sicherung stabiler und angemessener Agrarpreise kann mit Zöllen allein nicht erreicht werden, weil dabei die Abhängigkeit von den fluktuierenden Weltmarktpreisen verbleibt. Im Ausland bedient man sich neben den Zöllen der verschiedensten Methoden, durch die die Agrarmärkte als solche in geregelte Bahnen gelenkt werden sollen.“ Weiters heißt es: „Die Agrarzölle haben in den meisten Staaten nur mehr untergeordnete Bedeutung.“ „Auch als die Agrarkrise zu Beginn der dreißiger Jahre die österreichischen gesetzgebenden Körperschaften zwang, marktregelnde Maßnahmen zu beschließen, damit die Landwirtschaft nicht völlig dem Ruin preisgegeben wird, setzte sich bald die Erkenntnis durch, daß mit Zöllen allein nicht geholfen werden kann . . .“

An anderer Stelle dieses Motivenberichtes wird im einzelnen auf den Importausgleich eingegangen:

„§ 9 des Milchwirtschaftsgesetzes 1956 sieht vor, daß der Importeur einen Ausgleichsbetrag zu entrichten hat, wenn die Preise für eingeführte Milch und Erzeugnisse aus Milch niedriger sind als die Preise gleichwertiger inländischer Produkte. Diesen Bestimmungen liegen die Erwägungen zugrunde, daß das inländische Preisgefüge für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse einer Beeinflussung durch das Schwanken der Preise auf dem Weltmarkt dadurch entzogen werden kann, daß der Preis billiger Auslandsware dem inländischen Preisniveau angeglichen werden soll.“

Es darf aber nicht die gesetzliche Möglichkeit übersehen werden, bei gewissen Waren bis zu einer bestimmten Höhe jedenfalls einen Importausgleich festzusetzen (12, § 17 Abs. 2).

Von dieser Maßnahme ist vor allem ausländischer Käse betroffen, der dadurch auf dem Inlandsmarkt um schätzungsweise 50% teurer als der einheimische angeboten wird. Da

¹⁸ Information aus dem Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft (vgl. auch Lit. Nr. 152).

der Käsehandel beim ausländischen Käse mehr verdient, ist eine gewisse Präferenz gegeben. Der höhere Preis scheint beim Konsumenten keinen Anstoß zu erregen. Die Bevorzugung ausländischer Ware ist also eine unerfreuliche Nebenwirkung, die vor allem mit der Preisfestsetzung bei inländischem Käse verknüpft und letzten Endes durch den Außenhandelsschutz bedingt ist¹⁹.

Nicht nur bei Milch, sondern auch bei Getreide, Eiern und Geflügel gibt es das System des Importausgleichs. Es scheint sektorspezifisch zu sein, da es im außerlandwirtschaftlichen Bereich nicht anzutreffen ist. Hinsichtlich der Eingriffsintensität ist festzuhalten, daß es sich um eine zwingende Maßnahme, also um eine direkte Verhaltensnormierung handelt.

Die Maßnahme kostet keine öffentlichen Gelder, ist ohne organisatorischen Mehraufwand durchzuführen und erbringt den gewollten Effekt, hat aber auch (siehe oben) unerfreuliche Nebenwirkungen.

Zu: *Sicherung eines möglichst einheitlichen Erzeuger- und Verbraucherpreises von Milch und Erzeugnissen aus Milch*

Die Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles sind im MOG 1967 klar verankert. Im § 7 Abs. 1 heißt es:

„Zum Ausgleich der Transportkosten, die durch Lieferungen von Milch und Erzeugnissen aus Milch zu den Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetrieben sowie durch Lieferungen dieser Waren von diesen Betrieben an die Verbrauchsorte entstehen, ist von den Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetrieben ein Transportausgleichsbeitrag von höchstens 10 v. H. des Erzeugerpreises für das Kilogramm der angelieferten Milch bzw. der angelieferten Erzeugnisse aus Milch zu entrichten. Der Lieferung durch den Erzeuger ist die Lieferung ab einer Sammelstelle einer Milchgenossenschaft oder einer sonstigen Übernahmestelle gleichzuhalten.“

Näheres über die Festsetzung und das Ausmaß dieser Beiträge ist den anschließenden Erörterungen über die Preisausgleichsbeiträge zu entnehmen.

Absatz 3 bestimmt, daß aus den eingenommenen Transportausgleichsbeiträgen Transportkostenvergütungen zu gewähren sind. Absatz 4 besagt, daß für „unwirtschaftliche Transporte“ keine Transportkostenvergütungen gewährt werden dürfen. Die Verrechnung von Transportausgleichsbeiträgen und Preisausgleichsbeiträgen erfolgt getrennt.

Daß es bei diesem Ziel nicht nur um die Maßnahme des Ausgleichs der unterschiedlichen Anlieferungswege, sondern auch um den Verwertungsausgleich (Preisausgleich schlechthin) geht, wird im § 4 Abs. 1 ausgeführt:

„Zur Erzielung eines möglichst einheitlichen Erzeugerpreises und zum Ausgleich von Preisunterschieden, die sich durch die Verwertung der Milch als Frischmilch oder durch ihre Verwertung nach einer Bearbeitung oder Verarbeitung ergeben, sind Preisausgleichsbeiträge zu entrichten.“

Im Absatz 2 wird festgehalten, wer zur Entrichtung dieser Beiträge verhalten wird:

„1. Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe und Milchgroßhandelsbetriebe für die von Erzeugern und Sammelstellen angelieferten Milchmengen bis zur Höhe des jeweiligen Preises der angelieferten Fetteinheiten.

2. Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe, Milchgroßhandelsbetriebe, Milchgenossenschaften, Milchsammelstellen und Milcherzeuger für veräußerte Milch (§ 2 Abs. 1) bis zu einem Höchstbetrag von 50 v. H. für den Liter.

3. Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe für veräußerte Erzeugnisse aus Milch (§ 2 Abs. 2) bis zu einem Höchstbetrag von 5,- für das Kilogramm.“

Allerdings gibt es auch Ausnahmen, und zwar müssen Preisausgleichsbeiträge nicht entrichtet werden (§ 4 Abs. 3): Für Milchlieferungen von einer Molkerei zu einer

¹⁹ Information aus dem Bereich des Milchwirtschaftsfonds.

anderen (außer Lieferungen an Dauermilchwerke), für Milch, die vom Erzeuger für den Eigenbedarf verarbeitet wird und für Milch, die vom Erzeuger direkt an den Konsumenten abgegeben wird.

Wie sind die Beiträge nun festzusetzen? Im § 5 Abs. 1 heißt es dazu, daß der Fonds sie innerhalb der im § 4 Abs. 2 (siehe oben) genannten Höchstbeträge entsprechend den Absätzen 2 bis 5 festzusetzen habe. Dazu wird ausgeführt: Das Ausmaß der Preisausgleichsbeiträge richtet sich nach der Art der Verwertung der Milch unter Berücksichtigung der Preise, die den Lieferanten bezahlt werden, der Verkaufserlöse und der mit der Be- und Verarbeitung sowie der Distribution verbundenen Kosten (§ 5 Abs. 2). (Die Berechnung der Beiträge bezieht sich auf Milchkilogramm, nötigenfalls müssen Milcherzeugnisse auf Milch umgerechnet werden.)

Des weiteren heißt es, daß Ausgleichsbeiträge an Milcherzeuger u. U. auch pauschaliert werden können (Abs. 4) und daß die Beiträge auch von jenen Betrieben zu entrichten sind, denen kein Einzugs- und Versorgungsgebiet zugewiesen wurde (Abs. 5).

Über die Verwendung der Preisausgleichsbeiträge gibt § 6 Auskunft, und zwar heißt es dort im Absatz 1, daß

1. Verarbeitungszuschüsse für Milch, die als Rahm, Butter, Käse, Topfen, Kasein, Trockenmilch oder Kondensmilch verwertet wird, gewährt werden;
2. Preisausgleichszuschüsse für Milch, die als Frischmilch abgegeben wird, gewährt werden.

Solche Zuschüsse werden in dem Ausmaß gewährt, wie es zur Erreichung eines möglichst einheitlichen Auszahlungspreises an die Milchlieferanten unbedingt erforderlich ist; außerdem dürfen sie nur Betrieben gewährt werden, die ständig molkereimäßig behandelte Milch, Butter, Käse, Topfen u. a. von „einwandfreier guter Beschaffenheit in Verkehr setzen“.

Im Absatz 5 wird darauf hingewiesen, daß diese Ausgleichsbeiträge u. U. für Werbezwecke und absatzfördernde Maßnahmen, allenfalls für „produktionssichernde Maßnahmen in der Milchwirtschaft“ (?) verwendet werden können.

Die Tabellen 5 bis 10 geben Auskunft über die Kalkulation wichtiger Milchprodukte sowie über die Gebarung des Milchwirtschaftsfonds. Da inzwischen numerische Änderungen eingetreten sind, haben die einzelnen Zahlen nur grundsätzlichen Aussagewert.

TABELLE 5: Preiskalkulation für pasteurisierte Trinkmilch, standardisiert auf 3,6% Fett, in 1/1-Liter-Flasche (zum 1. 6. 1971)

	g je kg
1. Rohmilch, 42 g je kg plus 37,4 g je Fetteinheit (FE) plus 25 g Sortenzuschlag für 1. Qualität (ohne staatliche Stützung und ohne staatliche Qualitätsbezahlung)	201,64
2. Ausgleichsbeitrag	80,—
3. Beträge gemäß § 9 MOG (AFM-Beträge) *	38,17
4. Transportausgleichsbeitrag **	13,—
	<hr/>
5. Rohwarenkosten	332,81
6. Umrechnung auf Liter (× 1,03)	342,79
7. Molkereispanne ***	98,21
	<hr/>
8. Kleinhandelseinstellpreis	441,—
9. Kleinhandelsspanne	49,—
	<hr/>
10. Verbraucherpreis	490,—

* Die AFM-Beträge sind Mittel des Bundes, werden vom Fonds eingehoben und vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft verwaltet. Sie werden vom Konsum-

menten geleistet und dienen absatzfördernden Maßnahmen in der Milchwirtschaft. Aus diesen AFM-Beträgen und aus den Absatzförderungsbeiträgen der Bauern werden folgende Maßnahmen finanziert: Verbilligungsaktionen für Butter, Butterschmalz und Magermilchpulver im Inland, Milchausspeiseaktion des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Verbilligung von Automatenmilch in Kasernen, Exportstützungen für Butter, Dauermilchprodukte und Käse sowie die Qualitätsbezahlung der Rohmilch. (AFM-Beträge = Beträge für absatzfördernde Maßnahmen.)

** Seit 1. 6. 1971 beträgt der Transportkostenausgleich 13 Groschen/kg Milch (vorher 10 Groschen). Die gesamten Transportkosten (ohne Zustellung an den Kleinhandel) betragen etwa im Durchschnitt 16 Groschen. In absoluten Zahlen ausgedrückt — bezogen auf das Jahr 1969 — bedeutet dies, daß der Transportausgleichsfonds um 6 Groschen höhere Transportkosten, d. s. 109 Mill. Schilling zu ersetzen hatte, als ihm an Beiträgen (10 g) zugeflossen waren.

*** Diese Molkereispanne sollte der Molkerei die Abdeckung ihrer Kosten sowie die Erzielung eines „bürgerlichen Gewinnes“ und eine angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals ermöglichen. Hierzu sind jedoch 130 bis 140 Groschen je Liter Milch notwendig. Die Differenz in der Höhe von 32 bis 42 Groschen wird nun im Rahmen des Preisausgleichsverfahrens dem Herstellerbetrieb vergütet.

Q.: (20, S. 25)

TABELLE 6: Preiskalkulation für Teebutter mit höchstens 16% Wassergehalt, ausgeformt in Alu-Folie, hergestellt aus angelieferter Milch (zum 1. 6. 1971)

	S je kg
1. Rohmilchfett 37,4 g je FE × 84 FE plus anteiliger Sortenzuschlag für 1. Qualität*	35,55
2. Beträge gemäß § 9 MOG (AFM-Beträge)	1,512
3. Molkereispanne = Kostendeckungsanteil **	3,958
4. Abgabepreis ab Erzeugerbetrieb	41,02
5. Vermittlungsgebühr an den wirtschaftlichen Zusammenschluß	0,44
6. Großhandelseinstellpreis	41,46
7. Großhandelsspanne	1,18
8. Kleinhandelseinstellpreis	42,64
9. Kleinhandelsspanne	3,36
10. Verbraucherpreis	46,—

* Die staatliche Milchpreisstützung sowie die staatliche Qualitätsbezahlung sind nicht enthalten.

** Die Summe aller Aufwendungen ergibt unter Einrechnung eines „bürgerlichen Gewinnes“ umgelegt auf 1 kg Butter einen Betrag von etwa 9 S bis 12 S. Die Differenz zwischen den im Preis abgedeckten Kosten in der Höhe von nur 3,96 S zum tatsächlichen Aufwand beträgt somit 5,04 S bis 8,04 S je kg Butter. Bei dieser Problematik ist auch der Aspekt der kostenmäßig optimalen Betriebsgröße zu sehen.

Umgelegt auf die Anlieferungsmilch ergibt dies ein Defizit von 23 g bis 36 g je kg Milch. Da aus volkswirtschaftlichen, aber auch aus politischen Gründen ein Abwälzen auf den Konsumenten bzw. eine Kürzung des Erzeugermilchpreises nicht möglich ist, wird der Verlust bei der Butterherstellung aus dem Ausgleichsfonds durch eine Beihilfe (= Verarbeitungszuschuß) abgedeckt. Die Molkerei kann daher einen einheitlichen Produktabgabepreis einhalten und den Bauern einen für ganz Österreich einheitlichen Milchübernahmepreis auszahlen.

Dieser Ausgleichsfonds wird aber nicht nur für Butter, sondern für fast alle Milchprodukte (Ausnahme: einige Spezialkäsesorten) in Anspruch genommen.

Q.: (20, S. 30 u. 34)

TABELLE 7: Ausgleichsverfahren des Milchwirtschaftsfonds
(Preissituation zum 1. 6. 1971)

	Mill. S
Einnahmen:	
Ausgleichsbeiträge * für 500.000 t Trinkmilch à 80 g je kg	= 400
Ausgaben:	
Preisausgleichszuschüsse:	
für 500.000 t Trinkmilch etwa 55 g je kg	= 275
für 1.500.000 t Milch, die verarbeitet werden:	
rd. 250.000 t Vollmilch zu Emmentaler, etwa 30 g/kg	= 75
rd. 300.000 t Vollmilch zu Schnittkäse u. a. 15 g/kg	= 45
rd. 150.000 t Vollmilch zur Vertrocknung, rd. 45 g/kg	= 68
rd. 800.000 t Vollmilch zur Verbutterung, rd. 30 g/kg	= 240
plus aus der Verbutterung anfallende Magermilch zur Vertrocknung, rd. 300.000 t, etwa 15 g/kg	= 45
Lagerkosten für Butter und Milchpulver sowie Schulmilch- und Betriebsmilchstützung etc.	rd. 50
Zu geringe Einnahmen aus dem Transportausgleich 6 g/kg	= 120
	Summe Ausgaben 918
	Summe Einnahmen 400
	notwendiger Staatszuschuß daher 518

* Seit 1973 gibt es auch Ausgleichsbeiträge für Käse.

In der Begründung des Milchwirtschaftsfonds heißt es (20, S. 35 ff.):

„Seit dem Jahre 1954 gibt es Staatszuschüsse, weil der Staat die laufenden Kostensteigerungen bei den Molkereien und Käsereien nicht auf die Preise für Milch und Milchprodukte umlegen ließ und Preiserhöhungen ablehnte. Der Staat übernahm die Mehrbelastung der Betriebe. Erst in den letzten Jahren wurde dieses Prinzip durchbrochen und die Mehrbelastungen auf dem Personalsektor aufgrund kollektivvertraglicher Lohn- und Gehaltserhöhungen auf die Preise umgelegt. Seit dem Jahre 1967 war der Staat aber nicht mehr gewillt, den vollen Zuschuß an den Fonds zu leisten. Seit dem Jahre 1969 ist der Zuschuß konstant und beträgt genau 462,343.000 Schilling.“

TABELLE 8: Bilanz des Ausgleichs- und Transportausgleichsfonds für das Jahr 1969

Neben den absoluten Beträgen (in Mill. S) werden die errechneten Groschensätze je kg der an die Betriebe im Jahre 1969 angelieferten Milch- und Rahmmengen (1,973.000 t) angegeben:

	Mill. S	g je kg Milch
Einnahmen:		
Ausgleichsbeiträge (inklusive sonstiger Einnahmen)	438	22,20
Transportausgleichsbeiträge	197	9,98
Zuschuß des Staates an den Milchwirtschaftsfonds	462	23,43
Summe Einnahmen	1097	55,61
Ausgaben:		
Preisausgleichszuschüsse (inklusive Verbilligung für Schul- und Betriebsmilch etc.)	826	41,86
Transportkostenzuschüsse	306	15,51
Summe Ausgaben	1132	57,37
Summe Einnahmen	1097	55,61
Differenz *	35	1,76

* Diese Differenz in der Höhe von 35 Mill. S für das Jahr 1969 mußte von den Molkereien und Käsereien in Form eines zusätzlichen Ausgleichsbeitrages aufgebracht werden.

Q.: (20, S. 36)

Zum Staatszuschuß an den Milchwirtschaftsfonds wird ausgeführt (20, S. 51):

„Die in den Bilanzen des Milchwirtschaftsfonds aufscheinenden Staatszuschüsse zum Ausgleichsverfahren stellen praktisch die Summe der nicht durch die amtlichen oder paritätischen Preise gedeckten Kosten der Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe dar. Seit dem Jahre 1967 war der Staat aber nicht mehr gewillt, die vollen Staatszuschüsse an den Fonds zu gewähren, sondern leistete einen um rund 110 Mill. Schilling geringeren Beitrag zum Milchausgleich. Den Molkereien und Käsereien wurde erstmals im Jahre 1967 der notwendige Staatszuschuß um 110 Mill. Schilling gekürzt, worauf die Betriebe mit zusätzlichen Ausgleichsbeiträgen („Notopfer“) in dieser Höhe belastet wurden.“

TABELLE 9: Staatszuschüsse an den Milchwirtschaftsfonds

<i>Jahr</i>	<i>Schilling</i>	<i>Jahr</i>	<i>Schilling</i>
1954	16,150.000,—	1963	379,500.000,—
1955	30,508.594,—	1964	366,643.000,—
1956	42,000.000,—	1965	392,300.000,—
1957	42,000.000,—	1966	392,300.000,—
1958	86,300.000,—	1967	329,300.000,—
1959	86,000.000,—	1968	432,343.000,—
1960	174,700.000,—	1969	462,343.000,—
1961	210,000.000,—	1970	462,343.000,—
1962	403,900.000,—	1971	462,343.000,—

Q.: (20, S. 52)

TABELLE 10: „Notopfer“ der Molkereibetriebe

<i>Jahr</i>	<i>Schilling</i>
1967	111,000.000,—
1968	53,000.000,—
1969	35,000.000,—
1970	71,000.000,—
1971 (kalkuliert)	97,000.000,— (Stand 7. 9. 1971)

Q.: (20, S. 52)

Vergleiche dazu auch Diagramm 2.

Der gesamte Preisausgleich obliegt dem Milchwirtschaftsfonds. Die Einhaltung von „fixen“ Preisen ohne Berücksichtigung der verschiedenen Anfuhrstrecken bedingt eine Neuverteilung der Transportkosten mit Hilfe von Verwaltungsmaßnahmen. Anders ist das Ziel „Sicherung eines möglichst einheitlichen . . . Preises . . .“ kaum erreichbar²⁰.

KÖTTL (36, S. 48) weist auf den Unterschied zwischen Transportkostenvergütung und Frachtkostenausgleich hin: das Ausgleichsverfahren erhält sich selbst, während die Frachtkostenvergütungen auf andere finanzielle Quellen angewiesen sind. Die Beschaffungsquelle für die benötigten Ausgleichsbeiträge ist die Abschöpfung, die von frachtmäßig günstig liegenden Marktpartnern eingehoben wird. Gemäß dem Preisregelungsgesetz (65) gibt es u. a. bei Milch eine Preisbindung, die einem bundeseinheitlichen

²⁰ Es sei denn, man bindet die Abgabepreise für eine bestimmte Ware lediglich auf der Ebene der Be- und Verarbeitungsbetriebe und überläßt auf den folgenden Handelsstufen die Preisbildung den Marktkräften (36, S. 50).

Festpreissystem entspricht²¹; der staatliche Transportkostenausgleich ist die zwangsläufige Konsequenz dieser behördlichen Preisbindung. Gleich zu Beginn stellt sich die Frage nach der Effizienz dieser Maßnahme auf den einzelnen Landwirtschaftsbetrieb, also ob und inwieweit das Instrument des Transportkostenausgleichs bei Milch überhaupt geeignet ist, eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der betroffenen Betriebe herbeizuführen.

Als Anhaltspunkt für diese Auswirkung dient der Anteil der Einnahmen aus Milch und Milchprodukten an den Gesamteinnahmen. Aus den Buchführungsergebnissen landwirtschaftlicher Betriebe (70, S. 120) ist ersichtlich, daß dieser Anteil je nach Produktionsgebiet, Bodennutzungsform und Betriebsgröße recht unterschiedliche Ausmaße annimmt.

TABELLE 11: Anteil der Einnahmen aus Milch und Milchprodukten an den Gesamteinnahmen im Jahre 1970

Betriebsform	Produktionsgebiet	Betriebsgröße in ha	Anteil der Einnahmen aus Milch und Milch- produkten an den Gesamteinnahmen * je ha RLN in %
Grünland-Waldwirtschaften	Alpenostrand	20— 50	22,5
		50—100	22,8
		100—200	20,6
	Voralpengebiet	20— 50	<u>34,2</u>
		50—100	19,8
		100—200	22,3
	Hochalpengebiet	20— 50	24,3
		50—100	24,4
		100—200	18,2
Grünlandwirtschaften	Alpenvorland	5— 10	<u>48,5</u>
		10— 20	<u>39,9</u>
		20— 50	<u>39,7</u>
	Alpenostrand	10— 20	<u>31,9</u>
		20— 50	26,4
		50—100	25,1
		100—200	26,3

Fortsetzung Seite 58

²¹ Ob der Milcherzeugerpreis ein Mindest-, Fix- oder Höchstpreis ist, kann nicht so ohne weiteres behauptet werden. TERSCH (69, S. 197 ff.) analysiert diese Problematik sinngemäß so: Nach einer Verordnung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft handelt es sich um keinen Höchstpreis. Somit könnte es sich um einen Fixpreis handeln. Doch auch dieser ist problematisch, da der Basispreis auf einem bestimmten Fettgehalt aufbaut, der bekanntlich variabel ist; außerdem gibt es wesentliche Qualitätsabstufungen. Daher ist es ein Richtpreis besonderer Art, bei dem die Richtlinien vom Gesetz festgelegt werden. Auch der Oberste Gerichtshof hat im Jahre 1962 festgestellt, daß der Erzeugerpreis für Milch im allgemeinen als Richtpreis anzusehen sei. Der Verwaltungsgerichtshof hat im Jahre 1955 in einem Erkenntnis festgehalten, daß der Erzeugerpreis für Milch kein Festpreis, sondern nach dem jeweiligen Fettgehalt veränderlich sei.

Aus diesen Darlegungen erkennt man, wie diversifiziert die Auffassungen sind; de facto wird nämlich der Milcherzeugerpreis — marktwirtschaftlich gesehen — zumeist als Festpreis bezeichnet.

Fortsetzung von Seite 57

Betriebsform	Produktionsgebiet	Betriebsgröße in ha	Anteil der Einnahmen aus Milch und Milch- produkten an den Gesamteinnahmen * je ha RLN in %
	Voralpengebiet	10— 20	37,9
		20— 50	38,2
		50—100	24,9
		100—200	28,4
	Hochalpengebiet	10— 20	35,5
		20— 50	27,4
		50—100	25,3
		100—200	27,6
Acker-Grünlandwirtschaften	Südöstl. Flach- und Hügelland	5— 10	20,5
		10— 20	20,0
		20— 50	25,2
	Alpenvorland	5— 10	36,9
		10— 20	32,4
		20— 50	28,3
	Kärntner Becken	10— 20	23,9
		20— 50	20,0
		50—100	17,5
Ackerwirtschaften	Nordöstl. Flach- und Hügelland	10— 20	7,4
		20— 50	5,0
		50—100	1,2
	Südöstl. Flach- und Hügelland	5— 10	10,2
		10— 20	13,7
		20— 50	7,9
	Alpenvorland	10— 20	15,9
		20— 50	9,0
		50—100	5,6
	Wald- und Mühlviertel	10— 20	16,1
		20— 50	11,9
Weinbau-Ackerwirtschaften	Nordöstl. Flach- und Hügelland	5— 10	1,6
		10— 20	2,6
		20— 50	0,5
Acker-Weinbauwirtschaften	Nordöstl. Flach- und Hügelland	10— 20	5,9
		20— 50	2,9

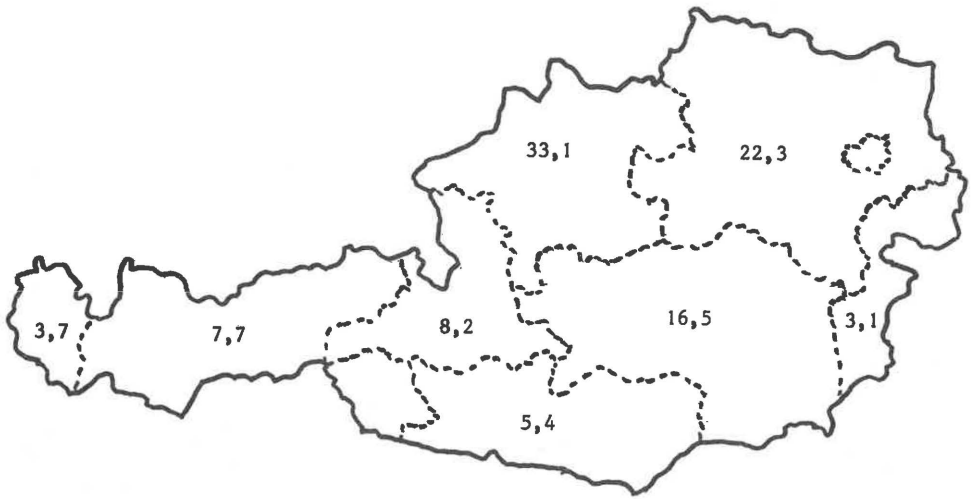
* Hier versteht man unter Gesamteinnahmen den Rohertrag minus unbare Einnahmen.

Es zeigt sich also, daß die Grünlandwirtschaften ²² von den Milcheinnahmen besonders profitieren: hier wiederum alle Größenklassen im Alpenvorland, die Mittelbetriebe im Voralpengebiet, Mittelbetriebe am Alpenostrand und im Hochalpengebiet sowie die Acker-Grünlandwirtschaften im Alpenvorland mit kleinen bis mittleren Betriebsgrößen.

Aus der Verteilung der Milchproduktion im gesamten Bundesgebiet kann man ersehen, daß die Milcherzeugung gleichmäßiger verteilt ist, als etwa die Brotgetreide-erzeugung.

²² Die Verflechtungen mit der Rinderzucht sind sehr groß. Die Einnahmen aus Viehverkäufen betragen oft über 40% der Gesamteinnahmen; in den Bergregionen dominiert die Zucht.

ÜBERSICHT 1: Milchlieferleistung der Bundesländer in Prozent (1970)



Q.: (33, S. 218)

Es bestehen wohl Überschuß- und Zuschußgebiete, sodaß ein Ausgleich stattfinden muß, und sich die Erzeuger ebenso an den Kosten des Fernversands beteiligen müssen. Im Endeffekt wird sich ein Mischpreis aus dem Fernversand und dem Lokalabsatz ergeben. Aufschlußreich wird die Betrachtung erst, wenn man die Transportkostenanteile mit dem Anteil des betreffenden Produktes an den Gesamteinnahmen der landwirtschaftlichen Betriebe in den einzelnen Betriebsformen und Produktionsgebieten multipliziert. In einer einschlägigen Untersuchung aus dem Jahre 1960 (36, S. 70) wurden die unterschiedlichen Anfuhrkosten zwischen Übernahmestelle und Molkerei (die ja auch in den Transportkostenausgleich – TKA – einbezogen sind) nicht berücksichtigt; nicht Bedacht genommen wurde auch auf die Anlieferungskosten zwischen Hof und Übernahmestelle, für die die Bauern aufzukommen haben. Es wurden also nur der Fernversand und seine Auswirkungen untersucht: danach schlagen bei Milch die Auswirkungen auf die Gesamteinnahmen „nicht sonderlich zu Buch“. Die längste Transportentfernung (300 km) ist praktisch nur für Milchlieferungen aus dem Hochalpengebiet denkbar. Die Auswirkungen auf die Gesamteinnahmen der landwirtschaftlichen Betriebe erreichen hier eine Spanne von etwas über 2%. Im Vergleich zu anderen Agrarprodukten – etwa bei der Rindervermarktung – ist dies wenig. Bezugnehmend auf die Rohmilchanlieferung an die Molkereien wird jedoch ausgeführt, daß hier die Frachtkostenunterschiede wesentlich höher liegen und zu „beträchtlichen Erzeugerpreisunterschieden Anlaß geben würden“.

Demnach stellt der TKA in der Milchwirtschaft ein recht wirksames Instrument für die Frachtkostenentlastung zugunsten der landwirtschaftlichen Betriebe in Molkereieinzugsgebieten mit extrem schlechten Zufuhrbedingungen dar. Im Zuge der zunehmenden Verlagerung der Milchproduktion in marktferne Grünlandregionen und aus Gründen der Rationalisierung in der Molkereiwirtschaft (weniger Molkereien – längere Anfahrtswege), kommt somit dem Transportkostenausgleich für die Berggebiete immer größere Bedeutung zu.

Im Lichte der Wirtschaftstheorie stellt die Nivellierung der Transportkosten und somit die Maßnahme dieses Preisausgleichs einen tiefgreifenden Eingriff in das Marktgeschehen dar. Geht man von der Eingriffsintensität aus, so stellt der TKA eine zwingende (direkte) Maßnahme dar. Da es sich vorwiegend um Sicherungs- und Verteilungsaspekte handelt, zählt man solche Maßnahmen auch zu den Erhaltungsinterventionen. Die meisten dieser Eingriffe sind mit finanziellen Belastungen verbunden: seit 1954 wird der Abgang des Milchwirtschaftsfonds aus Budgetmitteln gedeckt. Ab 1969 wurde der Staatszuschuß in seiner Höhe eingefroren (vgl. Tabelle 9).

Vergleicht man diese Maßnahme mit jenen anderer Wirtschaftsbereiche, so zeigt sich eine gewisse Diskrepanz, da dort derart tiefe staatliche Eingriffe kaum vorkommen. Hingegen deuten privatwirtschaftliche Initiativen im primär-sekundären Sektor unserer Volkswirtschaft in ähnliche Richtung: Einheitlicher Rübenpreis an allen Übernahmestellen, unabhängig von der Fabriksentfernung, die regional gleichen Übernahmepreise für Stärkekartoffeln u. a.

Ob die Molkereien von sich aus, also ohne Unterstützung durch den Staat, finanziell in der Lage wären, den Preisausgleich durchzuführen, müßte erst näher untersucht werden. Ohne eine Änderung der Preisregelung bei Milch und Milchprodukten wäre dies wohl kaum möglich. In der EWG wurde im Jahre 1970 der Trinkmilch/Werkmilch-Ausgleich (wie ihn das frühere Milch- und Fettgesetz in der Bundesrepublik Deutschland vorschrieb) aufgelassen; mit Wirkung vom 1. 2. 1971 ist auch die gesetzliche Festpreisregelung für Trinkmilch außer Kraft gesetzt worden (72). Es muß auch erwähnt werden, daß die Auszahlungspreise an die Landwirte recht unterschiedlich sind und nicht nur von der Größe der Molkerei und ihrem Management, sondern in starkem Maß auch von der geographischen Lage (Ruhrgebiet : Bayern) abhängen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß dieses Instrument der Ausgleichsbeiträge sehr tief in das Marktgeschehen eingreift; die Zielsetzung wird dadurch jedoch erreicht. Etwas anders sieht es aus, wenn man fragt, ob die Maßnahme das Oberziel (übergeordnete Ziel), nämlich einen wirtschaftlich gesunden Bauernstand in einem funktionsfähigen ländlichen Raum zu erhalten, erreichen läßt.

Das ist insofern schwierig zu beantworten, als keine Untersuchung vorliegt, die Auskunft darüber gibt, aus welchen Gründen Bergbauern abwandern. Allerdings läßt sich erkennen, daß die Auflassung der Milchviehhaltung weniger in den marktfernen Grünlandwirtschaften vor sich geht, sondern vornehmlich in marktnahen Regionen der östlichen Produktionsgebiete, wo vielfältige Erzeugungsalternativen bestehen (73, S. 24; 74, S. 93 ff.).

So gesehen kann man annehmen, daß durch die Begünstigung der marktfernen Betriebe über den Preisausgleich zumindest ein psychologischer Anreiz für die Weiterführung dieser Höfe besteht. Trotzdem muß nochmals auf das Dilemma hingewiesen werden, daß das Oberziel keinesfalls das in Rede stehende Ziel oder gar die Maßnahme bedingt (wenngleich das Ziel die Maßnahme erforderlich macht). Das übergeordnete Ziel könnte eventuell auch anders erreicht werden, etwa in Form produktneutraler Zuschüsse. Durch ein solches Instrument würde dem marktorientierten Denken eher entsprochen werden, doch gäbe es auch hier fast unüberwindliche Schwierigkeiten bei der Zuteilung dieser Zuschüsse. Im Kapitel 5.2.3 wird dies näher erörtert.

Das Oberziel wird heute von der Mehrheit anerkannt und bejaht, den Mitteln haften gewisse Mängel an — und zwar allen. Da kein geeigneteres Mittel vorhanden ist, ist es schwierig, das vorhandene, trotz aller kritischen Einstellung, rundweg abzulehnen.

Zu: Erzielung der aus volkswirtschaftlichen Gründen gebotenen Gleichmäßigkeit in der Belieferung der Märkte mit Milch und Erzeugnissen aus Milch

Das Instrument zur Erreichung dieses Zieles finden wir in den §§ 11, 12 und 13 des MOG 1967. (Aber schon im Milchwirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1950 ist die Maßnahme der Einzugs- und Versorgungsgebiete angedeutet.) Im § 11 Abs. 2 heißt es:

„Einzugsgebiete sind geographisch begrenzte Gebiete, aus denen bestimmte Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe oder deren wirtschaftliche Zusammenschlüsse die von den Erzeugern zur Abgabe gelangende Milch oder die Erzeugnisse aus Milch zu beziehen berechtigt und ... zu übernehmen verpflichtet sind.“

Des weiteren wird auch auf die Pflicht der Erzeuger innerhalb eines Einzugsgebietes hingewiesen, Milch und Erzeugnisse aus Milch im Rahmen der Qualitätserfordernisse an die festgesetzten Molkereien zu liefern. Im Absatz 3 desselben Paragraphen wird zur Versorgung der Bevölkerung festgehalten:

„Versorgungsgebiete sind in der Regel geographisch begrenzte Gebiete, die mit Milch und bestimmten Erzeugnissen aus Milch zu beliefern bestimmte Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe oder deren wirtschaftliche Zusammenschlüsse berechtigt und verpflichtet sind.“

Weiters heißt es (14, § 11 Abs. 3):

„Die Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe sind verpflichtet, Milch und Erzeugnisse aus Milch von anderen Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetrieben oder deren wirtschaftlichen Zusammenschlüssen zuzukaufen, soweit dies zur ordnungsgemäßen Versorgung ihres Versorgungsgebietes erforderlich ist.“

Den Terminus „ordnungsgemäße Versorgung“ verwendet der Gesetzgeber auch im Abs. 4 des § 11, wo es um die Belieferung der Kleinhandelsgeschäfte geht. Demnach ist ein Fondsauftrag an die Molkereien (solche Geschäfte zu beliefern) zu erteilen, „wenn die Belieferung zur ordnungsgemäßen Versorgung der Bevölkerung notwendig ist...“

Im § 12 Abs. 1 wird der Fonds ermächtigt, den Molkereien Einzugs- und Versorgungsgebiete zuzuweisen, deren Abgrenzung u. a. nach der Art und Ausgestaltung der Betriebsanlage, der Milchergiebigkeit des Gebietes und der Bevölkerungsdichte erfolgt. Allerdings darf die Abgrenzung dieser Regionen nicht als starre Größe angesehen werden, denn das Gesetz läßt die Möglichkeit offen (Abs. 4), „die Einzugs- und Versorgungsgebiete (sind) bei Änderung der Voraussetzungen ... neu zu bestimmen“.

Als Beispiel dient eine Kundmachung des Milchwirtschaftsfonds (75), in der der Zusammenschluß zweier Einzugs- und Versorgungsgebiete kundgemacht wird:

„Aufgrund des § 12 Abs. 4 des Marktordnungsgesetzes 1967 ... werden gemäß dem Beschluß der Verwaltungskommission des Milchwirtschaftsfonds ... die ... der Molkereigenossenschaft Eferding ... und ... der Molkereigenossenschaft Pregarten ... zugewiesenen Einzugs- und Versorgungsgebiete mit dem Einzugs- und Versorgungsgebiet des Milchhofes Linz ... vereinigt ...“

Im folgenden Wortlaut wird sodann auf die Lieferpflicht der Milcherzeuger an den Milchhof Linz sowie auf dessen Verpflichtung hingewiesen, das ihm zugewiesene Versorgungsgebiet in dem Ausmaße zu beliefern, wie es „zur Versorgung des Gebietes bzw. zur Deckung des Bedarfes ... erforderlich ist“. Weiters: „Um die ordnungsgemäße Versorgung des Gebietes zu gewährleisten, hat der Milchhof Linz ... seiner Zukaufspflicht nachzukommen.“

Der § 13 gibt Auskunft über die Möglichkeit des Fonds, an die Molkereien bezüglich der Versorgung Anweisungen zu geben, und zwar „zur Erreichung der im § 3 Abs. 1 genannten Ziele“: Anweisung, ihre Produkte an wirtschaftliche Zusammenschlüsse (Molkereiverbände) zu liefern; Zuweisung gemeinsamer Versorgungsgebiete, sofern

es sich um größere Verbrauchsorte handelt; Vorschriften über Höchst- oder Mindestmengen, die Molkereien an größere Verbrauchsorte zu liefern haben. Ferner werden Produktionsauflagen erteilt, d. h. in welchen Mengen und in welcher Weise die angelieferte Milch zur Be- und Verarbeitung zu verwenden ist. Die Zuwiderhandlung bei allen diesen Vorschriften ist bei Strafe verboten.

Interessant ist zu erfahren, von welchen Beweggründen sich der Gesetzgeber im Jahre 1950 veranlaßt sah, ein solches Instrument anzuwenden. Im Ausschlußbericht zu diesem Gesetz heißt es (76, S. 969 ff.):

„Zur Durchführung der Bewirtschaftung und besonders der Aufbringung sind Einzugsgebiete einzurichten. Auf der anderen Seite sind für die weitere Zufuhr von Milch an die Verbraucherschicht Versorgungsgebiete einzuteilen, wie sie ja schon jetzt eingeführt sind. Diese Versorgungsgebiete sollen erhalten werden, und die Abgabe der Milch soll in möglichst kostensparender Weise erfolgen.“ Danach wird auf Mißstände der zwanziger Jahre hingewiesen: „Es dürfen nicht wieder Zustände einreißen, wie sie vor 1930 bestanden haben, wo Molkereiunternehmen, die zum Beispiel im zweiten Bezirk einen Betrieb hatten, mit ihrer Milch bis nach Ottakring fuhren . . . Für diese Betriebe sollen vielmehr Versorgungsgebiete vorgesehen und dadurch eine billige Versorgung erreicht werden. Dabei besteht die Absicht, den Erzeugerpreis zu sichern und den Verbraucherpreis möglichst gering zu halten, sodaß man mit einer möglichst geringen Spanne das Auslangen finden kann.“

Der Gesetzgeber war also bestrebt, über dieses Instrument eine billige Versorgung zu bieten und den Erzeugerpreis zu sichern. Damit einher geht automatisch eine Beschränkung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Erzeugern und zwischen den Vermarktern. Jedem Landwirt im betreffenden Einzugsgebiet muß die Milch abgenommen werden — und zwar unabhängig von der Absatzlage —, und die betroffene Molkerei hat ein bestimmtes Versorgungsgebiet zu beliefern. Zu dieser Übernahmespflicht der Molkereien ist zu vermerken, daß diese seit langem im Kreuzfeuer der Kritik steht, weil sie vielerorts für den Milchüberschuß verantwortlich gemacht wird. Tatsächlich heißt es im § 11 Abs. 2 des MOG 1967, daß innerhalb der festgelegten Einzugsgebiete bestimmte Molkereien, die von den Landwirten zur Abgabe gelangende Milch zu beziehen berechtigt und — soweit die qualitativen Erfordernisse gegeben sind — zu übernehmen verpflichtet sind. Berechtigung und Verpflichtung sind somit eng mit dem Instrument der Gebietsregelung verknüpft, weil es dem Erzeuger verboten ist, die in Verkehr gesetzte Milch anderswohin zu liefern. Der Landwirt ist in seiner Auswahl beschränkt. Rein juristisch gesehen unterscheidet sich diese Lenkungsmaßnahme von den Ablieferungsvorschriften während des Krieges und kurz danach (69, S. 197 ff.). Vom ökonomischen Standpunkt liegt der Vorteil der Abnahmepflicht für die Landwirte in der Verlässlichkeit der täglichen Milchgeldeinnahme und in der Sicherung des Absatzes. Für die Molkereien besteht insofern ein Vorteil, als das Management mit kalkulierten Anlieferungsquoten und einer höheren Kapazitätsauslastung rechnen kann. Der Pferdefuß liegt darin, daß bei einer Überschussituation jeder Liter Milch übernommen werden muß, also kein Mengenregulativ vorhanden ist. Im Falle einer Aufhebung der gesetzlich garantierten Übernahmespflicht würden voraussichtlich an deren Stelle auf privatwirtschaftlicher Basis erstellte Lieferverträge treten; diese Alternative wäre im Hinblick auf den möglichen Absatz sicherlich elastischer zu handhaben.

Für die Bevölkerung ist eine solche strenge Reglementierung insofern von Nutzen, als die betreffenden Molkereien vom Milchwirtschaftsfonds durch Bescheid verpflichtet werden können, ihre Milch und Milchprodukte auch in transportmäßig ungünstig gelegene Orte zu liefern. Ohne diese Gebietsregelung wäre sehr wahrscheinlich aufgrund der strengen Kostenkalkulation eine mangelhafte Versorgung bestimmter Gebiete zu erwarten.

Obwohl noch später auf die Wirtschaftlichkeit der Molkereibetriebe eingegangen wird, soll hier andeutungsweise festgehalten werden, daß eine sehr entscheidende Rationalisierungsmöglichkeit bei der Rohmilchanlieferung die günstige Gestaltung der Einzugsgebiete darstellt. Mitunter ergibt sich die Möglichkeit, daß bei Vergrößerung bzw. Stilllegung einzelner Molkereien die Einzugsgebiete so fusioniert werden können, daß die durchschnittlichen Anfuhrkosten je Tonne Milch überhaupt nicht ansteigen. Der Grund liegt darin, daß die meisten Betriebe in ihrem Einzugsgebiet exzentrisch liegen (52, S. 421 ff.).

Das Instrument der Festlegung von Einzugs- und Versorgungsgebieten wird oft scharf kritisiert, und zwar vor allem deshalb, weil es wettbewerbshemmend und verzögernd auf den Strukturwandel wirkt. Ein gesunder Wettbewerb zwischen den Molkereien, was gleichbedeutend ist mit der Lockerung (Auflösung) der Einzugsgebiete (Rohmilchbeschaffung) und der Versorgungsgebiete (Kampf um Marktanteile), könne dazu beitragen, daß nur wirtschaftlich gesunde Betriebe die ausreichende und billige Versorgung der Bevölkerung vornehmen. Dieser Ansicht ist in ihren Ansätzen durchaus zuzustimmen, nur müßte man auch gleichzeitig gewisse Gefahren bedenken, die ein unbeschränkter Konkurrenzkampf der Molkereien mit sich bringen könnte. Aus verschiedenen Fachartikeln ist zu entnehmen, welche Probleme z. B. in Bayern auftraten (77, S. 9), als die Regelung der Versorgungsgebiete wegfiel. Demnach wird aus gegebenen Anlässen sehr eindringlich davor gewarnt, in der Trinkmilchversorgung einen „ruinösen“ Wettbewerb stattfinden zu lassen. Als Beispiel wird die Vermarktung von Camembertkäse angeführt, bei der Schleuderangebote der Molkereien an den Großhandel an der Tagesordnung waren (sind), nur um sich gegen die Konkurrenz durchsetzen zu können. Die Großeinkäufer spielten die Anbieter untereinander aus, obwohl sich kein Produzent angesichts der kostspieligen Einrichtungen, mit denen dieser Käse hergestellt wird, Schleuderpreise leisten könnte. Erstens werde, so heißt es weiter, die Verbilligung nie gänzlich an die Endverbraucher weitergegeben, da viel davon in der Spanne aufgehe, und zweitens verschlechtere solche Schleuderkonkurrenz tendenziell auch die Lage wirtschaftlich gesunder Betriebe, was letzten Endes auch auf die Landwirte zurückschlage. Außerdem müsse berücksichtigt werden, daß in unserer Wohlstandsgesellschaft der Wert eines Nahrungsmittels in den Augen vieler Konsumenten durch Preisreduzierungen nicht gesteigert, sondern eher verschlechtert werde. Insbesondere bei hochveredelten Produkten, die eine gehobene Käuferschicht ansprechen, führten Preisunterbietungen häufig zu Umsatzrückgängen statt zu Verbrauchssteigerungen (78, S. 9). Das oft vorgebrachte Argument, daß die erwirtschafteten Gewinne ohnehin den Landwirten zugute kommen, stimme nur bedingt, weil erfahrungsgemäß finanzielle Rücklagen während des Jahres von so manchen Betrieben entweder zu Preisunterbietungen oder zu überhöhten Investitionen verwendet werden. Soweit die Vorbehalte der landwirtschaftlichen Seite, wie sie in den letzten Jahren in Bayern gemacht wurden.

Es dürfte übrigens nicht immer zutreffen, daß ein scharfer Konkurrenzkampf wirklich die Rationalisierung fördert. Nimmt man etwa den Bereich des Viehhandels her, wo in Österreich seit Jahrzehnten ein starker Wettbewerb herrscht, so muß man feststellen, daß von einer Rationalisierung — die ja die Voraussetzung zur Verbilligung darstellt — nicht die Rede sein kann. Von Fachleuten wird als Erklärung für dieses Phänomen vermutet, daß eine gewisse Mindestgröße des Unternehmens gegeben sein muß, um rationelle Vertriebsmethoden anzuwenden.

Im außerlandwirtschaftlichen Bereich findet man ähnliche Maßnahmen wie die Festlegung von Einzugs- und Versorgungsgebieten kaum; eventuell kann auf die Abgrenzung der Stromversorgungsgebiete durch die diversen Landesgesellschaften hin-

gewiesen werden. Wirtschaftstheoretisch gesehen handelt es sich um eine hohe Eingriffsintensität, sodaß von einer „Verhaltensnormierung“ gesprochen werden kann. Im Wesen kommt es zu einem Konflikt mit dem marktwirtschaftlichen Streben nach Wettbewerb, das gewissermaßen als „Oberziel“ angesehen wird. Doch in diesem Zusammenhang werden häufig sehr unterschiedliche Standpunkte eingenommen. So weist aus der Gruppe der neoliberalen Fachleute selbst PLATE (79, S. 52) darauf hin, daß die bestehenden Interventionen des Staates zugunsten der Landwirtschaft zum erheblichen Teil als Kompensation für mangelnden Wettbewerb und für Steuervergünstigungen im außerlandwirtschaftlichen Bereich der Volkswirtschaft angesehen werden müßten. In der übrigen Wirtschaft handle es sich vor allem um eigenmächtige Wettbewerbsbeschränkungen. ALBERS (80) weist anhand umfangreicher Untersuchungen in der Bundesrepublik Deutschland auf die Problematik bedenklicher Marktpraktiken der Düngemittelwirtschaft hin.

Zusammenfassend kann man festhalten, daß auf weite Sicht die Maßnahme der Abgrenzung von Einzugs- und Versorgungsgebieten²³ nur im Zusammenhang mit den strukturellen Entwicklungen der gesamten Wirtschaft gesehen werden sollte. Daraus resultiert eine vorausschauende und vor allem flexible Handhabung dieser Maßnahme und nicht ein starres Festhalten an herkömmlichen Regionen. Wird eine solche dynamische Gebietsregelung auch in der Praxis verwirklicht, so kann dem angestrebten Ziel entsprochen werden und weiterreichende Konsequenzen, wie etwa eine totale Auflassung der Gebietsregelung, die auch Folgen für die Preisordnung hätte, könnten unterbleiben.

Zu: Erreichung einer möglichst wirtschaftlichen Anlieferung, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung von Milch und Erzeugnissen aus Milch

Die notwendigen Instrumente zur Durchführung dieses Zieles sind im geltenden MOG nur ansatzweise zu finden, und zwar heißt es in den Erläuternden Bemerkungen (51), daß das vorliegende Gesetz in dieser Richtung zunächst eine Änderung der Bestimmungen über die *T r a n s p o r t k o s t e n z u s c h ü s s e* vorschlägt. Tatsächlich heißt es im Gesetz (13, § 7 Abs. 3):

„Der Fonds hat die Transportausgleichsbeiträge in der Weise zu verwenden, daß Transportkostenzuschüsse gewährt werden, die nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit ermittelte Transportkosten zur Grundlage haben . . .“

Im Motivenbericht (51) wird eine gewisse Zurückhaltung bemerkbar: „Es wird noch zu prüfen sein, ob und welche Anpassungen . . . notwendig sind, um einen bestmöglichen Ablauf des Strukturprozesses zu sichern.“

Tatsächlich hat man sich in den einschlägigen Gremien schon vor 1970 mit der Strukturvereinbarung befaßt, zumindest in Form von Resolutionen. So hat am 8. 10. 1968 die Verwaltungskommission des Milchwirtschaftsfonds folgenden Beschluß gefaßt (82, S. 467 ff.):

„Um bessere Voraussetzungen für die nächsten Budgetverhandlungen zu schaffen, beauftragt die Verwaltungskommission den Geschäftsführer, ehestens einen Strukturplan vorzulegen, der Aufschluß darüber geben soll, inwieweit durch eine Strukturreform und Rationalisierung der Milchwirtschaft eine dauernde Verbesserung der Fondsgebarung erreicht werden könnte.“

²³ Einzugsgebiete gibt es nicht nur in Österreich, sondern auch auf dem kanadischen Trinkmilchmarkt, wo diese Gebiete der Molkereien genau definiert und gegeneinander abgegrenzt sind, sodaß zwangsläufig eine enge Bindung der Lieferbeziehungen zwischen Erzeugern und Vermarktern besteht (81, S. 73 ff.).

Im Jahre 1968/69 wurde ein Forschungsauftrag für eine marktwirtschaftliche Modellrechnung vergeben, die die optimale Versandstruktur ermitteln sollte²⁴. Die Durchführung dieses Strukturplans obliegt nun dem Fonds. Aber es ergeben sich auch Komplikationen, da sehr oft die legislativen Voraussetzungen fehlen. Eine Konzentration der Entscheidungsbefugnisse in der Molkereiwirtschaft scheint unumgänglich. Andererseits wird eine solche wegen des verstärkten planwirtschaftlichen Akzents abgelehnt, ja im Gegenteil sogar eine Stärkung der Autonomie der Molkereibetriebe gefordert. Von den Zentralstellen wird das starke Beharrungsvermögen, das fast nicht mögliche Loslösen mancher örtlicher Funktionäre und Angestellter vom herkömmlichen Denken und lieb gewordenen Gewohnheiten als einer der Hauptgründe für die zögernde Strukturreform ins Treffen geführt.

TABELLE 12: Entwicklung der Zahl der milchwirtschaftlichen Be- und Verarbeitungsbetriebe

Bundesland	1955 *		1960 **		1965 **		1968 **		Ende 1971 **	
	A	% *	A	% **	A	% **	A	% **	A	% **
Burgenland	3	0,6	3	100	3	100	3	100	3	100
Wien	11	2,1	11	100	10	91	10	91	7	64
Niederösterreich	36	6,8	36	100	36	100	32	89	24	67
Oberösterreich	83	15,8	79	95	72	87	66	80	56	67
Steiermark	22	4,2	21	95	18	82	17	77	17	77
Kärnten	6	1,1	6	100	6	100	5	83	5	83
Salzburg	72	13,7	63	87	56	78	52	72	45	63
Tirol	140	26,6	119	85	90	64	75	54	59	42
Vorarlberg	153	29,1	129	84	108	71	89	58	68	44
Summe	526	100,0	467	90,5	397	75,5	349	66,3	284	54,0

* Gibt den Prozentanteil der einzelnen Bundesländer an der gesamtösterreichischen Verteilung der milchwirtschaftlichen Betriebe im Jahr 1955 (als Richtzahl = 100) an.

** Bezogen auf 1955 = 100.

Q.: (83, S. 105)

Aus diesen Zahlen ersieht man, welche strukturellen Umwälzungen der österreichischen Molkereiwirtschaft auferlegt waren. Wenn man von der schon erwähnten Modellrechnung ausgeht, nach der eine Anzahl von 84 (im Jahr 1968) als optimal betrachtet wurde, so geht die Strukturreform allerdings relativ langsam vor sich. Das Tempo der Durchführung dieser Rationalisierungsvorhaben wird aber in erster Linie vom verfügbaren Kapital abhängen. Die Aufbringung von Eigenkapital ist in den meisten Betrieben schwer möglich, sodaß die Aufnahme von Fremdkapital (mit seiner Zinsenbelastung) erforderlich ist. Aus diesem Grunde wird mancherorts ein „Strukturbereinigungsfonds“ gefordert, der (entweder) nicht rückzahlbare Zuschüsse gewähren oder/und den Zinsendienst übernehmen soll. Das läuft wiederum auf eine Inanspruchnahme öffentlicher Gelder hinaus. Wie dem auch sei, wenn die Strukturbereinigung den gewünschten Effekt haben soll, muß sie rasch erfolgen, und zwar schon deshalb, weil zwischen Planung und Realisierung eines Molkereibetriebes mindestens drei Jahre liegen. Die Strukturbereinigung in Bayern geht rascher als in Österreich vor sich, weil dort die finanziellen Möglichkeiten bei Betriebsgründungen günstiger sind: vom Bund werden 40% und von der EWG 20% verlorene Zuschüsse geleistet, sodaß nur ein Eigenkapital von 40% aufgebracht werden muß²⁵. In Österreich wurden 1971 den Betrieben für

²⁴ Agrarwirtschaftliches Institut der Hochschule für Bodenkultur, Wien.

²⁵ Information aus dem Bereich des Milchwirtschaftsfonds.

Rationalisierungsvorhaben im Zusammenhang mit der Strukturbereinigung erstmals Sonder-AIK-Mittel in der Höhe von rund 200 Mill. S zur Verfügung gestellt (83, S. 110). Es ist besonders auf den Unterschied zwischen Krediten und verlorenen Zuschüssen hinzuweisen. Erst nach Durchführung derartiger Großinvestitionen kann im weiteren Verlauf mit sinkenden Betriebskosten gerechnet werden. Besonders schwierig gestaltet sich das ziffernmäßige Sichtbarmachen des Rationalisierungseffektes solcher regionaler Strukturbereinigungen, weil die Kostensteigerungen sehr oft den Rationalisierungseffekt weit übertreffen.

Auch im Ausland hält in der Molkereiwirtschaft ein rascher Strukturwandel an:

Im Jahre 1955 gab es in der BRD noch 3153 Molkereien, 1967 noch 1860 und 1970 im Zuge der Konzentrationsbestrebungen nur mehr 1274 (84, S. 8). Auch in Belgien ist eine solche Entwicklung zu beobachten; in West- und Ostflandern schlossen sich im Jahre 1971 mehrere Molkereigenossenschaften im Zuge des notwendigen Strukturwandels zusammen, deren Einzugsgebiet jetzt 27.000 Milcherzeuger mit einer Jahresproduktion von 500.000 t umfaßt (85, S. 2). In der Begründung heißt es, die Konzentration sei im Hinblick auf eine Verringerung der Produktionskosten, eine Festigung der Marktposition sowie eine weitgehende Spezialisierung unumgänglich. Eine ähnliche Aktion vollzog sich im Jahre 1971 in Frankreich, wo die acht größten Molkereien der Bretagne und des Loire-Tales eine Dachgesellschaft gründeten, mit deren Hilfe sie Westfrankreich zu einem großen Milchzentrum in der erweiterten EWG machen wollen (86, S. 19). Von den dänischen und schwedischen Konzentrationserscheinungen soll hier gar nicht die Rede sein, denn sie sind in der einschlägigen Literatur schon so oft beschrieben worden, daß es sich erübrigt, darauf näher einzugehen. Als Beispiel sei angeführt, daß man für Schweden die Bildung einer einzigen Molkereigenossenschaft plant. (87, S. 469 ff.)

Zu: Bereitstellung von Milch und Erzeugnissen aus Milch in einwandfreier guter Beschaffenheit

Obwohl das Ziel schon 1950 gesetzt wurde, scheint im seinerzeitigen Milchwirtschaftsgesetz keine instrumentelle Möglichkeit auf, mit welcher der Fonds dieses Ziel erreichen könnte. Es hieß, daß Milchsondergeschäfte und Milchabgabestellen . . . eine Ausstattung besitzen (müssen), die den Anforderungen der Gesundheit und der Rücksichtnahme auf die leichte Verderblichkeit der Milch entspricht (§ 10 Abs. 3), doch dies bezog sich eher auf eine hygienische Aufbewahrung, denn auf Qualitätserzeugung. Hingegen hieß es im § 11 Abs. 2, lit. c), daß durch Verordnung festzulegen sei:

die Eigenschaften, welche der Milch, der Butter (Butterschmalz), dem Käse, der Trockenmilch und der Kondensmilch hinsichtlich der Zuerkennung von Zuschüssen zukommen müssen, die Maßnahmen zur Erreichung dieser Eigenschaften, der Vorgang zu ihrer Feststellung und ihre Kennzeichnung (Gütezeichen) im geschäftlichen Verkehr . . .

Weitere Angaben finden sich im Marktordnungsgesetz 1967, wo es im § 15 Abs. 1 heißt:

„Der Fonds hat unter Bedachtnahme auf die im § 3 Abs. 1 genannten Ziele und auf die diesbezüglich handelsüblichen Gebräuche die Eigenschaften festzusetzen, die Milch und Erzeugnisse aus Milch aufweisen müssen, damit ein Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetrieb zur Übernahme dieser Produkte . . . verpflichtet ist.“

(Diese Formulierung fand sich zum ersten Mal im MOG 1958.)

Nähere Anhaltspunkte über die qualitative Ausrichtung der Milcherzeugung und -verarbeitung sind im MOG nicht zu finden. Es wurde schon erwähnt, daß es im Milchwirtschaftsgesetz 1950 hieß, die „Maßnahmen zur Erreichung dieser Eigenschaften“ seien durch Verordnung festzulegen. Dem wird auch durch die *Milchqualitätsverordnung* aus dem Jahre 1955 entsprochen (59), die sich eindeutig auf das Milchwirtschaftsgesetz aus 1950 und auf die Molkereien bezieht. Im Abschnitt II wird im § 2 auf die Eigenschaften eingegangen, die Milch und Erzeugnisse aus Milch auf-

weisen müssen. So heißt es z. B. unter lit. a): „Milch muß vor der Inverkehrsetzung von den Be- und Verarbeitungsbetrieben grundsätzlich einer ausreichenden Erfolg verbürgenden Reinigung, Erhitzung und Tiefkühlung unterzogen werden...“ Ferner wird auf Schmutzgehalt, Säuregrad und Güteklassen eingegangen. Ähnlich werden diverse Milchprodukte qualitativ näher beschrieben. Im Abschnitt III, § 3 Abs. 1 heißt es, daß die zur Übernahme bestimmte Milch vom Molkereibetrieb auf ihre qualitative Eignung zu prüfen sei. Qualitativ minderwertige Milch ist demnach von den Molkereien nicht zu übernehmen. Dieser Punkt richtet sich an die Landwirte, da somit die Übernahmepflicht der Be- und Verarbeitungsbetriebe eingeschränkt wird! Im Abschnitt IV werden die Vorschriften zur Feststellung der Qualität bezüglich der Gewährung von Zuschüssen (Fondskontrolle) eingehend erläutert.

In den Bestimmungen des Milchwirtschaftsfonds über die Durchführung von Qualitätsprüfungen (88, S. 121 ff.) wird darauf verwiesen, daß der Fonds laufend Prüfungen vornimmt, die im weiteren durch Beratung der Molkereibetriebe zur Förderung der Qualität dienen. Die Bestimmungen beschäftigen sich eingehend mit dem Prüfungsvorgang, dem Prüfungsschema, dem Bewertungsschema für molkereimäßig behandelte Milch (Merkmale: Keimgehalt, Coli-Nachweis, Eiweißzersetzer, Aussehen, Geruch, Geschmack usw.), für Butter, Käse und Topfen.

Die Molkereibetriebe haben ihre Produkte regelmäßig prüfen zu lassen; die Proben werden entweder von Fondsorganen entnommen oder sind auf Abruf von den Betrieben einzusenden. Außer diesen Prüfungen sind in den letzten Jahren noch sehr viele Marktprüfungen durchgeführt worden, die einen recht guten Überblick über die Qualität der Produkte bei deren Abgabe an den Konsumenten in den Versorgungsgebieten der Betriebe vermitteln. Um gezieltere Qualitätsverbesserungen zu erreichen, werden in letzter Zeit die Produkte der Betriebe, wie sie nach der Erzeugung und vor der Auslieferung für den Kleinhandel bereitgestellt werden, auf ihren Qualitätszustand geprüft. Eingehender informiert über die Qualitätsprüfungen DRÖSLER (88, S. 121).

Seit etwa fünf Jahren besteht auch eine Qualitätsbezahlung von Rohmilch²⁶ (19), durch die man sich auch eine Beeinflussung des Überschußproblems erhoffte. Im betreffenden Erlaß heißt es wörtlich:

„Die steigende Milchlieferung einerseits und die vermehrten Erfordernisse für Exportstützungen und für Verbilligungsaktionen im Inland andererseits machten es notwendig, daß mit Erlaß ... vom 29. April 1968 ..., der von der staatlichen Milchpreisstützung einbehaltene Absatzförderungsbeitrag auf 19 Groschen pro Liter Milch erhöht werden mußte.“ Sodann wird die Brücke zur Qualität gebaut und ausgeführt: „Hievon wurden jene Milchlieferbetriebe besonders betroffen, die durch die beste Qualität ihrer Rohmilchlieferungen dazu beitragen, daß die Qualität der an die Letztverbraucher abgegebenen Trinkmilch und Erzeugnisse aus Milch so vorzüglich ist, daß sich daraus Möglichkeiten für eine Absatzausweitung im Inland und für eine günstigere Verwertung im Ausland ergeben. Aus Rohmilch von minderer Beschaffenheit können nur Endprodukte erzeugt werden, die wegen ihrer Qualität keine Belebung des Inlandabsatzes zu den normalen Preisen erwarten lassen und im Ausland ... nur zu sehr schlechten finanziellen Bedingungen abgesetzt werden können. Dazu kommt, daß die Erzeugungskosten für qualitativ hochwertige Rohmilch höher sind als die für Rohmilch minderer Qualität.“

Weiters wird auf Beispiele im Ausland hingewiesen und es werden folgende Richtlinien erlassen: Der Zuschlag zum Erzeugerpreis der Milch (staatliche Milchpreis-

²⁶ Im MOG selbst ist sie nicht erwähnt.

stützung) wird für die von den Bauern ab 1. 1. 1969 angelieferte Milch nur bezahlt, wenn die Milch einer Qualitätsbeurteilung unterworfen wird.

Dazu wird das Beurteilungsverfahren des Milchwirtschaftsfonds aus dem Jahre 1967 herangezogen, das im wesentlichen vorsieht, die Milch — je nach ihrem Reinheitsgrad und dem Ergebnis der Reduktaseprüfung — in drei Qualitätsklassen einzuteilen. Für die zur Hartkäseerei bestimmte Milch gelten die Reduktaseprobe, die Gärprobe und der Whiteside-Test. Die Untersuchungen haben zweimal (Hartkäseerei: einmal) im Monat zu erfolgen. Des weiteren wird auf organisatorische Aspekte der Untersuchungslaboratorien sowie auf die Kosten der Untersuchung hingewiesen: diese haben die Be- und Verarbeitungsbetriebe zu tragen. Abschließend heißt es, eine Abstufung des Auszahlungspreises an die Landwirte zwischen Milch zweiter und dritter Qualität ergibt sich daraus, daß Milch dritter Qualität in der Regel auch die im § 16 der Preiskundmachung (89) angeführten groben Fehler hat und daher mit den dort vorgesehenen Abschlägen zu belasten ist.

Somit ergeben sich mehrere Auszahlungspreise an die milchproduzierenden Landwirte, was durchaus gutzuheißen ist. Auf die Problematik des Abstufungsschlüssels wird im Abschnitt 5 noch näher eingegangen.

Hier sollen noch einige Bemerkungen zur Milchleistungskontrolle gemacht werden. Durch die 3. MOG-Novelle (90, § 7a) wurde die Möglichkeit geschaffen, von den Milcherzeugern einen Beitrag zur Sicherung der Milchleistungskontrolle einzuleben. Seit der 7. MOG-Novelle (91, § 7a Abs. 3) wird für diesen Zweck ein Beitrag von 1 Groschen je kg angelieferter Vollmilch eingehoben. Mit Wirksamkeit vom 1. 1. 1971 erhöhte sich dieser Beitrag auf 2 Groschen je kg Vollmilch (13, § 8 Abs. 3). Derzeit wird etwa ein Viertel des österreichischen Kuhbestandes auf Milchleistung kontrolliert, in vergleichbaren europäischen Ländern wird jedoch bereits die Hälfte des Kuhbestandes von der Leistungskontrolle erfaßt. Ein weiterer Ausbau der Milchleistungskontrolle ist dringend geboten. Da allerdings die Beträge nur rund 30% der Kosten deckten — 70% entfallen auf Beiträge der Züchter sowie auf Bundes- und Landesmittel —, mußte der Beitrag erhöht werden, heißt es in den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf der 2. MOG-Novelle 1970 (51). Durch diesen Beitrag wird die Leistungskontrolle gesichert. Der Zusammenhang mit der Qualitätsförderung ist darin zu sehen, daß erfahrungsgemäß jene landwirtschaftlichen Betriebe, die der Kontrolle angeschlossen sind, im allgemeinen qualitativ hochwertigere Milch produzieren als andere. Insofern darf auch diese unterstützende Maßnahme gutgeheißen werden.

Über die allgemeine Beurteilung der Qualitätsbezahlung wurde im Kapitel 4.2.1 schon eingehend diskutiert. Hinsichtlich der Maßnahme aus wirtschaftstheoretischer Sicht ist festzustellen, daß dieses Mittel eines der wenigen ist, das im MOG keine direkte Verhaltensnormierung, sondern nur einen Anreiz, eine indirekte Maßnahme, darstellt. Da sich die Eingriffsintensität in diesem Falle abstufen läßt, spricht man von einem quantitativen Instrument; marginale Änderungen bis zu großen diskontinuierlichen Schritten sind möglich (25, S. 157 ff.). Aus den angeführten Überlegungen können Maßnahmen, die sich mit der qualitativen Verbesserung der Agrarprodukte — hier mit Milch und deren Erzeugnissen — befassen, an dieser Stelle nur befürwortet werden. Allerdings dürfen die Anforderungen an die Qualität nicht statisch, sondern nur dynamisch betrachtet werden, d. h. die Qualitätskriterien sind den praktischen Erfordernissen und im Niveau jenem anderer vergleichbarer Staaten anzugleichen. Auf diese Problematik wird jedoch im Abschnitt 5 noch näher eingegangen.

Zu: Anpassung der Produktion von Milch und Erzeugnissen aus Milch an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes

Sofern man bei dieser Zielsetzung die Anpassung der Be- und Verarbeitungsbetriebe im Hinblick auf ihre Produktionsausrichtung im Auge hat, so existierte schon v o r der gesetzlichen Festlegung des Zieles eine Maßnahme, und zwar handelt es sich um die Produktions- und Verwendungsaufgaben der Molkereibetriebe. Im § 13 Abs. 1 des MOG 1967 heißt es wörtlich:

„Zur Erreichung der im § 3 Abs. 1 genannten Ziele kann der Fonds d) den unter lit. c) genannten Betrieben (d. s. Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetriebe; der Verf.) und Zusammenschlüssen vorschreiben, in welchen Mengen und in welcher Weise sie die angelieferte Milch und die Erzeugnisse aus Milch zu bearbeiten, zu verarbeiten, zu verteilen oder sonst zu verwenden oder zu verwerten haben.“

Diese Maßnahme ist in ihrer organisatorischen Durchführung unproblematisch, stellt aber einen starken Eingriff in die Dispositionsmöglichkeit des Einzelbetriebes dar. Dieser ist jedoch nicht in der Lage, den gesamten Markt zu überblicken. Durch die Produktions- und Verwendungsaufgaben wird es möglich, regionale oder temporäre Marktlücken zu schließen, also eine Umstrukturierung innerhalb der Milchvermarktung vorzunehmen. Hingegen kann dadurch die globale Marktlage auf dem Milchsektor kaum beeinträchtigt werden, weil die Anlieferungsmilch irgendwie vermarktet werden muß. Es wurde im Kapitel 4.2.1 aufgezeigt, daß die im MOG verankerte Zielsetzung nicht nur die Be- und Verarbeitungsbetriebe, sondern auch die Lieferanten der Rohmilch, also die Landwirte, betrifft. Hinsichtlich eines Instrumentes ist zu vermerken, daß das MOG keine Auskunft gibt, wie das Rohmilchangebot an die Molkereibetriebe dem Markt angepaßt werden soll.

Die Einhebung des Absatzförderungsbeitrages der Bauern in der agrarpolitischen Praxis wird unabhängig von den gesetzlichen Bestimmungen des MOG vorgenommen (vgl. dazu die Unterabschnitte 3.1 und 5.1).

4.3.2 Getreidewirtschaft

Zu: Schutz der inländischen Getreideerzeugung

Durch welche Maßnahmen dieses Ziel erreicht werden soll, erläutert der § 24 Abs. 1 des MOG 1967 näher, dessen Text im wesentlichen schon im Getreidewirtschaftsgesetz 1950 zu finden ist (4). Im geltenden Gesetz heißt es sinngemäß: Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft hat auf Vorschlag des Fonds bis 15. Oktober für das laufende Wirtschaftsjahr unter Bedachtnahme auf die inländische Produktion sowie den zusätzlichen Einfuhrbedarf E i n - (und Aus) f u h r pläne festzulegen. Dabei seien neben der Menge²⁷ auch der Zeitpunkt der Ein-(und Aus)fuhr, Herkunft und Qualität und Verwendungszweck sowie die Verteilung festzulegen. Zwischen den Zielen einerseits und den Maßnahmen andererseits treten starke Implikationen zutage; das wird ersichtlich, wenn man im § 24 den Abs. 2 näher betrachtet:

„... Die Ein- und Ausfuhrpläne dürfen auf Vorschlag des Fonds nur abgeändert werden, wenn die Stabilität der Preise der im § 22 genannten Waren oder die Bedarfslage eine Erhöhung oder Minderung der in den Plänen vorgesehenen Mengen oder eine zeitliche Verschiebung der Ein- und Ausfuhr erforderlich machen.“

²⁷ In den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des MOG 1958 wird vermerkt, daß der „essentielle Inhalt“ der Ein- und Ausfuhrpläne aus Angaben über die Menge der ein- und auszuführenden Waren bestehe. Die übrigen Angaben wären fakultativ und stünden bei der Erstellung des Planes noch nicht fest (29, S. 19 ff.).

Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß weder das Ziel noch die Maßnahme isoliert voneinander betrachtet werden dürfen. Der erste Teil des Instruments bezieht sich also auf die Erstellung eines Planes, d. h. welcher Inlandsbedarf über die einheimische Produktion hinaus besteht. Der zweite Teil, man könnte ihn eventuell als Durchführungsinstrument ansehen, besteht im Importausgleich; im § 25 Abs. 1 und 2 heißt es zunächst:

„Im § 22 genannte Waren ausländischer Herkunft sind von den Importeuren spätestens beim Grenzübergang dem Fonds zum Importabgabepreis zum Kauf anzubieten . . .“ — „Der Fonds ist zum Kauf der angebotenen Ware nicht verpflichtet. Kauft der Fonds die angebotene Ware, so hat er den Importeur gleichzeitig vertraglich zu verpflichten, die Ware zum Inlandspreis (§ 32 Abs. 1) rückzukaufen.“

Der § 32 gibt Aufschluß über das Wesen des Importausgleichs: „Wenn die Zollwerte (..) eingeführter im § 22 genannter Waren niedriger sind als die Inlandspreise gleichartiger oder ähnlicher gleichwertiger inländischer Waren, hat der Importeur einen Importausgleich zu entrichten. Die Höhe dieses Ausgleichs ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Zollwert und dem Inlandspreis, vermindert um die inländischen Lieferungs- und Veräußerungskosten sowie die Handelsspanne, soweit sie im gegenübergestellten Inlandspreis enthalten sind, und überdies vermindert um die Ausgleichsteuer.“

Mit einem Wort, der Schutz der Inlandsproduktion wird dadurch gewährleistet, daß ausländische Ware mindestens so teuer im Inland angeboten wird wie inländische, unabhängig davon wie hoch die Differenz ursprünglich gewesen sein mag. Der Weltmarktpreis wird somit „hinaufgeschleust“, wie es in der Fachsprache heißt.

In den Erläuternden Bemerkungen (61, S. 4 ff.) zum Getreidewirtschaftsgesetz aus 1950 kommt die Sorge um die internationale Agrarkrisenwelle der Jahre 1929–1934 zum Ausdruck. Schon damals beschäftigte man sich mit Vorschlägen zu einer wirk-samen Einfuhrregelung. Man kam unter Zustimmung „fast aller führenden Volkswirtschaftler“ zu der Ansicht, daß die damaligen Getreidezölle nicht ausreichend seien, dem österreichischen Getreidebau den erforderlichen Schutz zu gewähren. Weiters heißt es in diesem Motivenbericht:

„Der vorliegende Gesetzentwurf hat weder die ausländischen Regelungen noch die im Jahre 1930 vorgeschlagene Einfuhrregelung zum Vorbild genommen, sondern will neue Wege gehen.“

Danach folgen nähere Ausführungen über das schon besprochene Instrument. Im ganzen ist daraus zu entnehmen, daß der Gesetzgeber mit dem Schutz der inländischen Getreideerzeugung den *Außenschutz* meinte. Vom bloßen Zollschutz wurde auch noch aus einem anderen Grund auf den Importausgleich übergegangen: Zölle können durch eine einfache Verordnung des Finanzministeriums aufgelassen oder abgeändert werden, nicht jedoch der Importausgleich. Im Motivenbericht heißt es außerdem:

„Der Bestimmung wird erst besondere Bedeutung zukommen, wenn ein Überfluten des Inlandsmarktes mit billigem Auslandsgetreide und billigen Futtermitteln aus dem Ausland droht. Das agrarische Interesse an der Abschöpfung ist bei Brotgetreide mit dem Vollzug derselben im wesentlichen erschöpft, da hiedurch die inländischen Erzeuger preislich weitgehend geschützt werden.“

Daraus wird ersichtlich, daß dieses Ziel vornehmlich im Interesse der Erzeuger liegt.

Nicht nur bei Getreide, sondern auch bei Milch, Schlachttieren, Eiern und Geflügel gibt es das System des Importausgleichs, das durchaus geeignet erscheint, die Schwankungen des Weltmarktes vom Inland fernzuhalten.

Bezüglich der Eingriffsintensität kommt zum Ausdruck, daß eine direkte Verhaltensnormierung des Importeurs gegeben ist, d. h. der Importeur ist gezwungen, dem Fonds seine Ware anzubieten usw. Diese Maßnahme beansprucht keine öffentlichen Gelder, sondern sie erbringt Einnahmen, die als Bundeseinnahmen für Verwertungs- und Lagerungsaktionen verwendet werden.

TABELLE 13: Die Einnahmen aus dem Importausgleich für Brot und Mahlerzeugnisse sowie Futtermittel

	1968	1969	1970	1971
	in Schilling			
a) Brot und Mahlerzeugnisse (gem. § 32 MOG)	18,200.549	20,846.575	21,552.904	2,507.461
b) Futtermittel (gem. § 32 MOG)	60,277.622	33,899.675	9,536.368	17,119.090
Summe (a + b)	78,478.171	54,746.250	31,089.272	19,626.551

Q.: Information aus dem Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft (vgl. Lit. Nr. 152).

Eine andere Maßnahme, die im § 28 zum Ausdruck kommt, besagt, daß der Weizen den Roggen stützt. Roggen würde ansonsten mehr kosten, da aber seinerzeit Roggenbrot als Nahrung für die armen Bevölkerungsschichten betrachtet wurde, und um den inländischen Roggenbau zu schützen, hat sich der Gesetzgeber entschlossen, einen *M ü h l e n a u s g l e i c h*²⁸ durchzuführen. Dazu heißt es im § 28 Abs. 1:

„Die aus der Preisfestsetzung für Brot und Mehl einerseits und aus der Verschiedenheit der Preise für Roggen und Weizen andererseits sich ergebenden Differenzbeträge sind in der Weise auszugleichen, daß der Vermahlung von Weizen und ... Roggen Ausgleichsbeiträge von den Handlungsmühlen an den Fonds zu leisten bzw. Ausgleichszuschüsse an die Handlungsmühlen vom Fonds zu gewähren sind ...“

Über die Gebarung dieses Ausgleichs siehe Diagramm 6/b.

Durch den Ausgleich wird Brotmehl zu Lasten der Edelmehle (Grieß, Kochmehl u. a.) um schätzungsweise 1,30 S je kg verbilligt (94, S. 8).

Eine Maßnahme zur Stabilisierung der Preise im weiteren Sinne kann auch im § 28 erblickt werden, bei dem es einerseits um die vorgeschriebene Lager- und Vorratshaltung und im Abs. 5 um den sogenannten *T r a n s p o r t (k o s t e n) a u s g l e i c h*²⁹ geht, den wir auch bei Milch kennen. Im erwähnten Absatz heißt es:

„Zum Ausgleich der Unterschiede in der Höhe der Transportkosten, die durch Lieferungen von inländischem Brotgetreide verschiedener Herkunft an die Mühlen entstehen, kann diesen vom Fonds ein Transportausgleichsbeitrag bis zu 10 v. H. des Erzeugerpreises vorgeschrieben und eine Transportkostenvergütung bis zu 10 v. H. des Erzeugerpreises gewährt werden.“

Dazu ist zu bemerken, daß bislang hierfür *k e i n e* öffentlichen Gelder benötigt wurden, denn die finanzielle Bedeckung der Transportausgleichskasse erfolgt durch die Abzweigung von 6 S aus der Weizenvermahlungsabgabe je 100 kg durchgeführter Weizenvermahlung, und zwar nur in dem Ausmaß, das für die Bestreitung der Ausgaben erforderlich ist (21, S. 93). Vgl. dazu auch Diagramm 9.

Wie bekannt, ist bei Brotgetreide eine starke Konzentration der Erzeugung mit deutlich hervortretenden Überschußgebieten im Osten und Nordosten Österreichs und ausgeprägten Zuschußgebieten im Westen zu erkennen. KÖRTL (36, S. 66) zieht aus dieser Gegebenheit die Schlußfolgerung, daß bei Wegfall des Transportkostenausgleichs weniger der Erzeuger als viel eher der Verbraucher belastet werden würde, denn die Mühlen und Getreidehändler würden sich nach dem „regional üblichen Preis“ im Osten richten und die Transportkosten dem *B e z i e h e r* ihrer Ware verrechnen.

²⁸ In den Erläuternden Bemerkungen zum MOG 1958 wird hervorgehoben, daß dieser Terminus zu Mißdeutungen Anlaß geben kann und daher nicht mehr verwendet werden sollte.

²⁹ Für diesen Transportkostenausgleich existiert im Zielkatalog allerdings *k e i n* Hinweis, etwa in Form „Sicherung eines möglichst einheitlichen Verbraucher- und Erzeugerpreises für Brot und Mehl ...“ Wenn diese Maßnahme nicht dem Ziel „Stabilisierung der Preise ...“ zugeordnet wird, so steht sie ohne Zielsetzung im Gesetz.

Allerdings ist zu beachten, daß eine Preisnivellierung nicht identisch ist mit dem Streben nach Stabilisierung der Preise.

Der Schutz der inländischen Getreideerzeugung im weiteren Sinne erfolgt auch durch die Mühlen- und Siloaktionen, wie sie im § 33 des MOG 1967 indirekt angesprochen werden³⁰. Dort heißt es im Abs. 1:

„Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft kann durch Verordnung den Mühlenbetrieben Verpflichtungen auferlegen zur a) Lager- und Vorratshaltung von lagerfähigem Brotgetreide ... in einem über den normalen Geschäftsbetrieb hinausgehenden Umfange gegen Entschädigung im handelsüblichen Ausmaß.“

Im Abs. 2 heißt es, daß dasselbe Ministerium durch Verordnung auch die einschlägigen Import- und Großhandelsbetriebe und die landwirtschaftlichen Genossenschaften ohne Mühlenbetrieb zu dieser Maßnahme verpflichten kann.

Praktisch gesehen heißt das: Als Folge der Vollmechanisierung der Erntearbeiten gelangen in den Monaten Juli, August und September etwa 90% der gesamten Marktleistung zur Anlieferung. Diese Mengen können in der Erntezeit von den Mühlen nicht übernommen werden. Um den Markt zu entlasten, werden Mühlenaktionen durchgeführt, die bestimmte Kostenvergütungen für jene Getreidemengen vorsehen, die über den unmittelbaren Vermahlungsbedarf der Mühlen hinaus zur Erntezeit übernommen werden. Bei der *Mühlenaktion I* (92, S. 393 ff.) handelt es sich um eine Kapitalzinsen- und Schwundvergütung in der Zeit zwischen 1. August und 1. März des folgenden Jahres. Die Mühlen müssen dem Fonds bis zum 31. August die betreffenden Mengen gemeldet haben.

Bei der *Mühlenaktion II* (92, S. 398 ff. u. S. 406 ff.) geht es um einen Teilersatz der Lagerspesen an die Mühlen; dafür gibt es Pauschalsätze. Die Dauer ist ebenfalls vom 1. August bis 1. März limitiert. Für beide Aktionen ist ein Antrag an den Fonds nötig. Die hohe Marktleistung während der Erntemonate konnte in den letzten Jahren trotz der erwähnten Mühlenaktionen und der laufenden Vergällungen von Brotgetreide nicht voll untergebracht werden. Es waren daher (z. B. im Jahre 1968) zusätzliche Lagerungsaktionen auf Großhandelsstufe notwendig, um Roggen aus dem Markt zu nehmen. Dies geschieht in Form der *Siloaktion*, die Vergütungen für Ein- und Auslagerung, Lagerzeit, Kapitalzinsen, Versicherung und Schwund beinhaltet. Im späteren Verlauf des Wirtschaftsjahres erteilt der Getreidewirtschaftsfonds Freigaben aus dieser Aktion an die Bedarfsträger (93, S. 5). In die Siloaktion einbezogen ist auch die Zwischenlagerung von Kontraktweizen und Durumweizen durch Firmen des Getreidehandels und die Genossenschaften. Auch hier werden Vergütungen wie oben gewährt (92, S. 407 ff.). Über die Kosten dieser Aktionen geben folgende Tabellen Auskunft.

TABELLE 14: Die Kostenvergütungen bei den Siloaktionen
(Die Zahlen sind abgerundet)

Aktion	Gesamtvergütung bis 31. 7. 1972 Schilling	davon Frachtkostenanteil Schilling
1967/68	155,400.000 *	20,500.000
1968/69	169,180.000 *	24,100.000
1969/70	181,400.000 *	21,000.000
1970/71	113,900.000 *	13,700.000
1971/72	123,900.000	.

* Gleichzeitig Endabrechnungsbetrag.

Q.: (21, S. 99 bzw. 102). Vgl. dazu auch Diagramm 7.

³⁰ Diese Maßnahmen sind im Marktordnungsgesetz nicht namentlich erwähnt; sie werden als Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes durchgeführt.

TABELLE 15: Die Kosten der Mühlenaktionen I und II
(Die Zahlen sind abgerundet)

	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
	in Schilling			
Kapitalzinsenvergütung	33,739.000	37,006.000	41,515.000	43,925.000
Schwundvergütung	9,229.000	4,678.000	4,557.000	5,170.000
Pauschale für vorzeitige Qualitätsweizenübernahme	—	2,078.000	2,333.000	1,947.000
Rückverrechnung wegen Mindereübernahme von Qualitätsweizen aus der Siloaktion	— 174.600	— 133.000	— 139.000	— 145.000
Mühlenaktion I	42,793.400	43,629.000	48,266.000	50,897.000
Mühlenaktion II (Lagerspesenvergütung)	17,708.000	16,903.000	17,832.000	20,551.000
Gesamtvergütung: (Mühlenaktion I und II)	60,501.000	60,532.000	66,098.000	71,449.000

Q.: (21, S. 102 bzw. 106). Vgl. dazu auch Diagramm 8.

Zu: *Stabilisierung der Brot- und Mehlpreise*

Die Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles sind im MOG nur teilweise angedeutet und müssen aus den Gesetzestexten erst mühsam eruiert werden.

Im § 24 des MOG 1967 ist die Rede von den *Ein- und Ausfuhrplänen*, die jedes Jahr erstellt werden müssen, und nach denen der Außenhandel und somit auch die Binnenversorgung geregelt wird. Im Abs. 3 desselben Paragraphen wird erwähnt, daß der Fonds den preiswertesten Antrag der Importeure zu bewilligen habe. Wörtlich wird ausgeführt:

„Bei der Beurteilung der Preiswertigkeit hat der Fonds auch auf die allgemeinen volkswirtschaftlichen Interessen Bedacht zu nehmen.“

Beifügend wird vermerkt, daß damit handelsübliche Gepflogenheiten, die Devisenpolitik, die Marktlage usw. gemeint sind. *Es geht also bei diesem Instrument nicht allein um möglichst günstige Verbraucherpreise.*

Im § 32 wird das Wesen des Importausgleichs erläutert (vgl. S. 70) und im Abs. 6 darauf verwiesen, daß dieser — soweit er beim Import von Brotgetreide und Mahlerzeugnissen eingehoben wird und soweit erforderlich — zur „Stabilisierung der Getreide-, Mehl- und Brotpreise“ zu verwenden sei. Die Brotgetreideimporte haben in den fünfziger Jahren noch einige hunderttausend Tonnen betragen, sind aber inzwischen relativ gering geworden (Qualitätsweizen).

TABELLE 16: Getreideimporte nach Österreich
(gemäß der Statistik des österreichischen Außenhandels)

Jahr	Weizen	Futter- und Industriegetreide (Gerste, Hafer, Mais)	
		Roggen	in Tonnen
1950	320.011	1.273	268.655
1955	326.560	66.183	531.732
1960	203.377 *	48.827	577.726
1965	94.131 *	45.286	751.441
1968	15.788 *	33.209	308.168
1970	24.492 *	367	141.457
1971	62.266 *	5	232.128

* Inkl. Mengkorn

Q.: (21, S. 32—34). Vgl. dazu auch Diagramm 10.

Ob und inwieweit diese Mittel dazu beigetragen haben, den Preisauftrieb auf Verbrauchererebene hintanzuhalten, kann dahingehend beantwortet werden, daß vom Erzeugerpreis her keine oder wenige Impulse gesetzt worden sind. Als Beispiel kann dienen, daß Weizen und Roggen seit 1952 im wesentlichen preislich unverändert geblieben sind (wenn auch das Ausbleiben des Preisanstiegs nicht auf das MOG zurückzuführen war, so hat es zumindest ein Fluktuieren der Preise verhindert). Vgl. dazu Diagramm 4.

Wie der Konsumentenpreisvergleich zeigt (21, S. 39) zog Schwarzbrot seit 1950 etwa jedes zweite Jahr im Preis an, und zwar von 2,40 S/kg im Jahre 1950 (= 100) auf 7,10 S/kg im Jahre 1972 (= 295); das ist eine relative Teuerung von 8,8 Punkten pro Jahr. Dieser Anstieg geht weit über die Erhöhung des Lebenshaltungskostenindex hinaus. Die Steigerung des Verbraucherpreisindex I belief sich zwischen 1961 und 1971 durchschnittlich auf etwa 3 Indexpunkte³¹, der Schwarzbrotpreis stieg im selben Zeitraum jährlich im Durchschnitt um 5,9 Punkte.

Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, daß die vorhandenen Maßnahmen nicht dazu beitragen konnten, die außerlandwirtschaftlich bedingten Konsumentenpreissteigerungen (z. B. durch Lohnkostenüberwälzungen im Mühlen- und Bäckereigewerbe) zu beeinflussen. Dies ist in Form eines solchen Gesetzes auch gar nicht möglich (es sei denn, der Staat würde einen allfälligen Gebarungsabgang des Mühlen- und Bäckereigewerbes decken). In diesem Lichte ist das analysierte Instrumentarium nur bedingt geeignet, das gesetzte Ziel zu erreichen.

Bezüglich der Eingriffsintensität wird auf ähnliche Maßnahmen im Kapitel 4.3.1 verwiesen.

Zu: Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 22 genannten Waren

Sofern mit dieser Zielformulierung die mengenmäßige Versorgung gemeint ist, kommt als Maßnahme in erster Linie die Erstellung der Einfuhrpläne in Betracht; diese sind im § 24 des MOG genau dargelegt und auch schon näher erörtert worden. Wie im Abschnitt 6 erläutert wird, handelt es sich vornehmlich um Futtergetreide und Hartweizen.

Eine weitere Maßnahme wird im § 28 Abs. 1 ersichtlich, wenn man bedenkt, daß der Fonds durch die Ausgleichsbeiträge und -zuschüsse („Mühlenausgleich“) die Mühlen animieren will, Roggen zu vermahlen, und damit gewährleistet, daß dieser dem menschlichen Konsum zugeführt wird.

Ferner hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft oder der Fonds die Möglichkeit, durch Verordnung den Mühlenbetrieben Verpflichtungen zur Vorratshaltung aufzuerlegen, damit die zeitlich ausreichende Versorgung gegeben ist. Im § 33 Abs. 1 heißt es unter anderem:

„... Verpflichtungen auferlegen zur a) Lager- und Vorratshaltung von lagerfähigem Brotgetreide in betriebseigenen Lagerräumen in einem über den normalen Geschäftsbetrieb hinausgehenden Umfang gegen Entschädigung im handelsüblichen Ausmaß.“

Ferner wird darauf hingewiesen, daß das Ministerium die einschlägigen Import- und Großhandelsbetriebe und die landwirtschaftlichen Genossenschaften und die Getreideaufkäufer zur Führung von Aufzeichnungen über ihre Lager- und Vorratshaltung hin-

³¹ Österr. Stat. Zentralamt (Verbraucherpreisindex I: für einen städtischen Arbeitnehmerhaushalt durchschnittlicher Größe und durchschnittlichen Einkommens). Der tatsächliche Anstieg wird jedoch höher geschätzt.

sichtlich der im § 22 genannten Waren verpflichten kann. (Vgl. auch S. 72: Mühlen- und Siloaktionen.)

Im § 34 Abs. 1 wird der temporäre und regionale Versorgungsaspekt, von dem schon unter den Zielen die Rede war, angesprochen:

„Um eine ausreichende und gleichmäßige Versorgung mit den im § 22 Abs. 3 genannten Futtermitteln für das gesamte Bundesgebiet während des ganzen Jahres zu gewährleisten, können für diese ... durch Verordnung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft die einschlägigen Import- und Großhandelsbetriebe und die landwirtschaftlichen Genossenschaften verpflichtet werden“ zur Lager- und Vorratshaltung in einem über den normalen Geschäftsbetrieb hinausgehenden Umfang, zur Führung bestimmter Aufzeichnungen über ihre Lager- und Vorratshaltung sowie zur Erstattung von Meldungen über die genannten Vorgänge u. a.

De facto herrscht also ein perfektes Melde- und Kontrollsystem³², mit dessen Hilfe der Fonds bzw. das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft in die Lage versetzt werden, die Versorgung zu gewährleisten. Das System besteht aus einem ganzen Bündel von direkten zwingenden Maßnahmen, die die staatlichen Stellen den Betrieben vorschreiben; bei Nichtbeachtung sind Sanktionen möglich. Durch die 2. MOG-Novelle 1970 (13) hat der Fonds eine Lenkungsmöglichkeit für Futtergetreide erhalten, wodurch der Eingriff beim Import und somit in die Inlandsversorgung noch tiefer vorgenommen wurde. In den Erläuternden Bemerkungen (51, S. 5 ff.) heißt es:

„Der Fonds hat ... derzeit keine entsprechende Lenkungsmöglichkeit; es erweist sich deshalb als notwendig, daß anlässlich der Erteilung der Einfuhrbewilligung Auflagen auch hinsichtlich des Verwendungszweckes erteilt werden können und daß die Importwaren gegebenenfalls nicht nur in bestimmte Teile des Bundesgebietes, sondern zu den in Betracht kommenden Betrieben gelenkt werden können.“

Der Fonds besitzt einen relativ raschen und guten Überblick über die Anlieferung und Marktlage seiner Sparte. Die Anlieferungsmeldungen werden von den Übernahmestellen direkt an den Getreidewirtschaftsfonds gesandt und dort ausgewertet. Die Mühlen haben allmonatlich — wie die Molkereien — mit den Betriebsbögen an den Fonds Meldungen zu erstatten.

Die Maßnahme erfordert keinen großen Verwaltungsapparat und beansprucht auch keine öffentlichen Gelder. Über die Einfuhrpläne ist schon diskutiert worden.

4.3.3 Viehwirtschaft

Zu: *Schutz der inländischen Viehwirtschaft*

Wichtigstes Instrument zur Erreichung dieses Zieles ist die Erstellung von Ein- und Ausfuhrplänen; über diese Möglichkeit lassen sich auch andere Ziele partiell realisieren.

Im MOG 1967, § 39 Abs. 1 wird ausgeführt:

„Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft hat auf Vorschlag des Fonds jeweils bis zum 31. Dezember für die ersten vier Monate des folgenden Jahres und bis zum 30. April für den Rest des Jahres unter Bedachtnahme auf die inländische Produktion für die im § 37 genannten Waren Ein- und Ausfuhrpläne (Mengen der ein- und auszuführenden Waren, allenfalls auch Zeitpunkt der Ein- und Ausfuhr, Herkunft und Qualität; d. Verf.) festzulegen.“

³² In dieses „Melde-System“ sind folgende Betriebe einbezogen: 1181 Getreideaufkäufer, 667 Mühlenbetriebe, 74 Getreidegroßhändler, 371 Mehlgroßhändler, 4234 Backbetriebe und 1621 Futtermittelhändler (21, S. 40).

Aus Abs. 2 wird ersichtlich, daß die Prioritäten nicht starr festgelegt sind: Die Ein- und Ausführpläne dürfen auf Vorschlag des Fonds nur abgeändert werden, wenn die *Stabilität der Preise* der im § 37 genannten Waren oder die *Bedarfslage* eine Erhöhung oder Minderung der in den Plänen vorgesehenen Mengen oder eine zeitliche Verschiebung der Ein- und Ausfuhr erforderlich machen. Diese Maßnahme der Einfuhrregelung tangiert also alle Punkte im Zielkatalog, sodaß nicht allein die Schutzkomponente wesentlich ist.

Ein sehr wichtiger Passus ist im Abs. 3 des § 39 enthalten, denn hier heißt es:

„Einfuhren der im § 37 genannten Waren bedürfen der Bewilligung des Fonds. Soweit es die Stabilität der Preise der im § 37 genannten Waren und die Bedarfslage erfordern, hat der Fonds die entsprechenden Einfuhren zu veranlassen . . .“

Der Fonds hat den preiswertesten Antrag zu bewilligen, wobei anlässlich der Anbotstellung der Importeur die Ober- und Untergrenze des Einfuhrpreises mitzuteilen hat. Weiters heißt es, daß der Fonds bei der Beurteilung der Preiswertigkeit auch auf die allgemeinen volkswirtschaftlichen Interessen (Marktlage, Handels- und Devisenpolitik u. a.) Bedacht zu nehmen hat.

Da der Fonds für die Schlachtviehimporte zuständig ist und zeitweise größere Mengen zur „Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit im § 37 genannten Waren“ importiert werden müssen (vgl. das Jahr 1972, als rund 460.000 Schweine eingeführt werden mußten), kommt es in der Verwaltungskommission des Viehverkehrsfonds (diese ist aus Vertretern der Bundeswirtschaftskammer sowie der Arbeiter- und Landwirtschaftskammern zusammengesetzt) oft zu Kompromissen. Es muß versucht werden, bei der Festsetzung der Einfuhrmenge die Ziele untereinander abzuwägen, d. h. die Interessen der Landwirtschaft mit jenen der Konsumenten und jenen von Fleischwarenindustrie und -handel abzustimmen. Ähnlich verhält es sich bei Rindfleisch, denn Österreich ist ein traditionelles Schlachtrinderexportland (siehe Diagramm 12), während Verarbeitungsrindfleisch importiert wird (vgl. Diagramm 11). Hinsichtlich des *Importausgleichs* heißt es im § 40 Abs. 1:

„Wenn die Zollwerte (Wertzollgesetz 1955, BGBl. Nr. 60) eingeführter im § 37 genannter Waren niedriger sind als die Inlandspreise gleichartiger oder ähnlicher gleichwertiger inländischer Waren, hat der Importeur einen Importausgleich zu entrichten. Die Höhe des Importausgleichs ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Zollwert und dem vom Fonds unter Bedachtnahme auf die Markterfahrungen und die Aufrechterhaltung einer ausreichenden Inlandsproduktion von Schlachttieren ermittelten Vergleichswert.“

Sodann wird im Abs. 2 hervorgehoben, daß der Fonds, abweichend von den Bestimmungen des Abs. 1, für bestimmte taxativ aufgezählte Waren – bis zu einer gewissen Höhe – soweit es zur Erreichung der im § 38 Abs. 1 (= Zielkatalog) genannten Ziele notwendig ist – einen Importausgleich festsetzen kann. Damit wird diese Maßnahme wiederum als „Allroundmöglichkeit“ dargestellt.

TABELLE 17: Die Einnahmen aus dem Importausgleich * bei Schlachttieren

	1968	1969	1970	1971
	<i>in Schilling</i>			
Schlachttiere und tierische Produkte (gem. § 40 d. MOG)	28,376.792	22,968.815	36,045.998	35,019.212

* Es handelt sich dabei um den Bruttoimportausgleich.

Q.: Information aus dem Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft (vgl. Lit. Nr. 152).

Da die Durchführung der Maßnahme relativ einfach und der gewollte Effekt gegeben ist, scheint dieses Mittel ausreichend, die geforderte Zielsetzung zu erreichen. Weitere Maßnahmen lassen sich diesem Ziel nur zuordnen, wenn das Wort „Schutz“ auch andere Bedeutung als Außenschutz haben kann, etwa Schutz vor Preisverfall durch inländisches Überangebot. Wenn diese Interpretation als zulässig erachtet wird, so müßten alle Maßnahmen der Marktintervention — die auch andere Ziele berühren — angeführt werden. § 41 gibt beispielsweise über die vertraglichen Vereinbarungen Auskunft, die der Fonds mit Unternehmen treffen kann, um die im § 37 genannten Waren aufzukaufen, einer bestimmten Verwendung zuzuführen oder zu lagern³⁸. Auch der § 43 befaßt sich mit ähnlichen Erwägungen, und zwar geht es dabei weniger um Marktinterventionen, sondern vielmehr um Produktionsinterventionen bei Schweinen. Danach kann das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft durch Verordnung bestimmen, daß aus Betrieben, in denen mehr als 100 über 12 Wochen alte Schweine gehalten werden, Schlachtschweine, Fleisch, Fleischwaren oder tierische Fette nicht zu den Zeiten auf den Markt gebracht werden dürfen, zu denen die Hauptmasse der in den kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben produzierten Schweine angeliefert wird. Im Grunde handelt es sich um eine Schutzmaßnahme für die bäuerlichen Mäster. Theoretisch besteht auch die Möglichkeit (das steht im Gesetz, ist aber praktisch umstritten und wurde bislang nicht gehandhabt), jenen Schweinehaltern, die obigen Anordnungen zuwiderhandeln, „mit Bescheid die Haltung von Schweinen ganz oder teilweise zu verbieten“. Des weiteren heißt es, daß die Haltung von mehr als fünf Schweinen für jene Personen verboten werden kann, die aus dem eigenen Betrieb keine geeigneten Futtermittel zur Verfügung haben. Im Abs. 4 des erwähnten Paragraphen wird ausgeführt, daß sogar für jedermann die Haltung von mehr als 100 Schweinen verboten werden kann, wenn sich eine solche Maßnahme zur „Anpassung der Schweinebestände an die Aufnahmefähigkeit des heimischen Marktes und die Möglichkeiten der Ausfuhr als notwendig erweist“. Es besteht hier also eine Maßnahme, der keine formelle Zielsetzung — wie etwa „Anpassung der Produktion . . .“ — zugrunde liegt.

Bei dieser Produktionsintervention handelt es sich um eine selbst für den agrarischen Sektor einmalige Maßnahme, denn ein gesetzliches Verbot, bestimmte landwirtschaftliche Nutztiere zu halten, gilt in unserer Wirtschaftsordnung wohl als weitestgehender Eingriff, den man sich denken kann. Der Hebel ist sicherlich richtig angesetzt — bei den Haltern großer Tierbestände, die leichter zu überprüfen und wirkungsvoller zu beeinflussen sind —, doch bisher findet sich in der Fachliteratur nur eine Empfehlung, diese Tierhalter durch Aufklärung zu einer temporären Einschränkung ihrer Schweinebestände zu bewegen (siehe Unterabschnitt 5.4). Wahrscheinlich ist diese Maßnahme überhaupt die einzige Möglichkeit, den Schweinezyklus abzuschwächen, allerdings — wie gesagt — auf freiwilliger Basis (indikative Information). Der Maßnahme des Importschutzes ist schon andernorts zugestimmt worden. Der Produktionseingriff auf dem Schweinesektor auf Zwangsbasis wird hingegen nicht gutgeheißen, weil man zuerst einfachere Mittel probieren sollte.

Zu: Stabilisierung der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte

Zur Erreichung dieses Zieles dient das schon erwähnte Instrumentarium der Erstellung von Einfuhrplänen (§ 39), ferner auch der Importausgleich und die Ausfuhrpläne, sofern

³⁸ Vgl. dazu das Landwirtschaftsgesetz (32, § 5 Abs. 1), wonach das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Aufkäufe und Einlagerungen („Marktentlastung“) veranlassen kann.

mit der Stabilisierung nicht nur der Verbraucher-, sondern auch der Erzeugerpreis gemeint ist.

Ob diese Maßnahmen effizient waren, d. h. inwieweit die Stabilisierung³⁴ auf beiden Stufen gelungen ist, zeigt der nominelle Preisvergleich.

TABELLE 18: Die Preisentwicklung bei Schlachttieren auf Erzeugerstufe
(Jänner 1959 – Jänner 1972)

	Jänner 1959 S/kg	Jänner 1972 S/kg	Steigerung %
Kälberpreise	13,—	29,—	+ 123
Stierpreise	12,—	18,—	+ 50
Ochsenpreise	11,50	18,—	+ 71
Kuhpreise	7,50	13,—	+ 73
Schweinepreise	13,—	16,—	+ 23

Q.: (95). Vgl. dazu auch Diagramm 15.

Mit Ausnahme der Kälber- und Schweinepreise lagen in diesen 13 Jahren die Preise auf Erzeugerebene knapp über dem durchschnittlichen Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten. Meinte der Gesetzgeber mit „Stabilisierung der Preise für Schlachttiere“ eine Verhinderung des Preisverfalls, so ist das sicherlich gelungen; doch auch hier zeigt sich deutlich die Interpretationsschwierigkeit.

Auf Verbraucherebene (tierische Produkte) liegt der Trend ähnlich.

TABELLE 19: Die Preisentwicklung bei tierischen Produkten auf Verbraucherstufe
(1958–1971)

Fleischart	1958 S/kg	1971 S/kg	Steigerung %
Rindfleisch	25,04	43,60	+ 74,3 *
Kalbfleisch	38,20	93,60	+ 145,0 **
Schweinefleisch	25,50	40,20	+ 57,6 ***

* Mittel aus „Hinteres“ und „Vorderes“ mit Zuwaage.

** Mittel aus Schulter ohne Zuwaage und Schnitzel ohne Zuwaage.

*** Mittel aus Schopfbraten und Bauchfleisch.

Q.: (96).

(Es handelt sich dabei um Teilpositionen aus dem Warenkorb des Statistischen Zentralamtes, wobei hier speziell ländliche Verbrauchsgewohnheiten berücksichtigt wurden.)

Die durchschnittlichen jährlichen Steigerungsraten betragen somit 5,3⁰%, 10,3⁰% und 4,1⁰%. Die Erhöhung der allgemeinen Lebenshaltungskosten wurde also nicht unterschritten, sondern übertroffen: Wie schon erwähnt, belief sich diese von 1961–1971 auf rund 3⁰% pro Jahr. Das Ziel einer Preisstabilisierung wurde damit durch die vorhandenen Maßnahmen auf Verbraucherebene nicht erreicht. Inwieweit dadurch jedoch ein noch stärkerer Anstieg verhindert werden konnte, ist schwer zu eruieren, liegt aber durchaus im Bereich des Möglichen. Im Gegensatz zu Brot ist bei Fleisch der Erzeugerpreis an den Ursachen der Verbraucherpreissteigerung relativ stark mitbeteiligt

³⁴ Näheres zu diesem Terminus siehe Kapitel 4.2.2.

(vgl. dazu Diagramm 15). Die tieferen Ursachen für diesen relativ starken Preisanstieg liegen aber vornehmlich in der starken Präferenz der in- und ausländischen Verbraucher für dieses Produkt. Zur Veranschaulichung dieser Tatsache wird im Diagramm 16 der Pro-Kopf-Verbrauch an Fleisch dargestellt.

Bevor ein abschließendes Urteil über die erörterte Maßnahme gefällt wird, wäre die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die preisstabilisierenden Aktivitäten des Viehverkehrsfonds aufgrund der Importmöglichkeiten (die Exportkompetenzen liegen beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft) bis zum Konsumenten — und das ist wohl der Sinn dieser Maßnahme — „durchdringen“. Als prägnantes Beispiel gilt der Sommer 1972, als vom Fonds wegen drohender Unterversorgung des inländischen Marktes und hoher Preise (vor allem bei Schweinefleisch und Verarbeitungsgrindfleisch) große Mengen an (billigem) Schweinefleisch importiert wurden. Die Folge war aber kein Preisrückgang auf Konsumentenebene, der aufgrund des Rückganges der Erzeugerpreise erwartet werden konnte. Der amtliche Marktbericht (97) zeigte folgendes Bild: Die gewichteten Erzeugerpreise für Schweinefleisch in Wien-St. Marx (Mittel aus in- und ausländischer Ware) fielen vom 20. Juni bis 16. August (hauptsächlich in diesem Monat wurden große Mengen billiger Auslandsware aufgetrieben) von 16,35 S auf 15,95 S/kg.

TABELLE 20: Preisbewegungen bei diversen Schweinefleischteilen auf Verbraucherebene

Fleischteile	19. bis 25. Juni	10. bis 16. Juli	14. bis 20. August
	häufigste Preise in S/kg		
Schopfbraten (mit Knochen)	42—48	44—48	44—48
Karree, kurz	56—60	56—62	56—62
Schulter (ausgelöst)	56—60	56—60	56—62

Q.: (97). (Vgl. auch Diagramm 17, das die Entwicklung der Preisbewegungen auf allen drei Vermarktungsebenen zeigt.)

Es wird hier klar ersichtlich, daß der durch verbilligte Importe bedingte Preisabfall auf Erzeugerstufe an die Konsumenten nicht weitergegeben wurde, es war sogar ein leichter Anstieg zu registrieren. Diese Entwicklung stößt begreiflicherweise auf Unverständnis in der Bevölkerung. Der Aktualität halber sei an dieser Stelle ein Auszug aus einer Tageszeitung (98, S. 2) wiedergegeben:

„Die Fleischpreise, ganz besonders die für Schweinefleisch, drohen ein österreichisches Ärgernis zu werden. Seit mehr als einer Woche purzeln als Folge der billigen Schweinefleischimporte die Viehpreise auf den Großmärkten. Aber die Konsumenten haben, von einigen Sonderaktionen abgesehen, von den billigen Schweinen nichts gemerkt. Appelle, die Preise für Fleisch und Wurstwaren zu senken — sie kamen diesmal nicht nur von den berufsmäßigen Ruffern ÖGB und Arbeiterkammer, sondern auch von der Bundeswirtschaftskammer und vom Viehverkehrsfonds selbst —, haben bisher nichts geholfen. Die Preisvorteile aus den billigen Importen sind bei der Verarbeitungsindustrie und beim Handel hängengeblieben ...“

Die obigen Zahlen und das Diagramm 17 bestätigen im wesentlichen die journalistischen Ausführungen. Tatsache ist, daß die Wirtschaftspartner einander die „Schuld“ zuschieben, daß der Verbraucherpreis nicht von den billigen Importen profitiert. Doch das interessiert hier nur am Rande. Augenscheinlich und relevant ist vielmehr, daß durch das Instrument des Imports über die Institution des Fonds eine „Stabilisierung“ der Preise für tierische Produkte nur insofern erreicht wird, als die Inlandspreise nicht noch weiter steigen; eine Rückführung auf das vorher niedrigere Niveau kann anscheinend dadurch nicht erreicht werden.

Zusammenfassend lautet der Grundtenor der Beurteilung, daß das im MOG zur Erreichung des Zieles „Stabilisierung der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte“ vorgesehene Instrumentarium kaum ausreicht. Die Ursachen dafür sind in erheblichem Maß a u ß e r h a l b des MOG zu suchen (teure Importware, Preiskalkulation der Verarbeitungs- und Handelsorganisationen u. a.).

Zu: Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 37 genannten Waren

Um dieses Ziel zu erreichen, bieten sich die schon mehrmals erwähnten *Einfuhrpläne* an, die im § 39 des MOG gesetzlich verankert sind. Danach hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft auf Vorschlag des Viehverkehrsfonds jeweils bis zum 31. Dezember für die ersten vier Monate des folgenden Jahres (also Jänner bis April) und bis zum 30. April für den Rest des Jahres für die im § 37 genannten Waren Ein-(und Aus)fuhrlpläne festzulegen. Dabei sei aber auf die inländische Produktion Bedacht zu nehmen, heißt es ausdrücklich. Letztere Ausdrucksweise zielt wiederum auf eine kompromißbereite Haltung zwischen Produzenten- und Konsumentenvertretern hin. Das wird auch aus dem Abs. 2 des gleichen Paragraphen ersichtlich:

„... Die Ein- und Ausfuhrpläne dürfen auf Vorschlag des Fonds nur abgeändert werden, wenn die Stabilität der Preise der im § 37 genannten Waren oder die Bedarfslage eine Erhöhung oder Minderung der in den Plänen vorgesehenen Mengen oder eine zeitliche Verschiebung der Ein- und Ausfuhr erforderlich machen.“

Faktisch wollte man mit diesem einen Instrument möglichst alle drei Ziele erreichen, und vielleicht ist dies auch der Grund, wieso beispielsweise ein anderes Ziel („Stabilisierung der Preise...“) nicht erreicht werden konnte. Vielleicht stand bei der Handhabung dieser Maßnahme doch das Ziel des Außenschutzes im Vordergrund. An anderer Stelle wurde schon vermerkt, daß der Selbstversorgungsgrad bei den verschiedenen Fleischarten unterschiedlich hoch ist. Er schwankte zwischen Ende der fünfziger und Ende der sechziger Jahre bei Rindfleisch zwischen 116 und 103, bei Kalbfleisch zwischen 94 und 88; bei Schweinefleisch ergab sich eine Schwankungsbreite von 95 bis 100 (63, S. 95). Der Lebendviehimport (als Hinweis auf die notwendige Ergänzung der Inlandsversorgung) verlief bei Schlachtschweinen sehr sprunghaft: Von 1961 bis 1971 schwankte die Zahl zwischen 305.000 Stück (1966) und 3200 Stück (1970); die Ursache ist vor allem im Schweinezyklus — der sich in den letzten Jahren kaum abflachte — zu finden. Zum Vergleich: Die gewerblichen Schlachtungen lagen im selben Zeitraum jährlich bei rund 2,5 Mill. Stück (63, S. 109).

Bei Schlachtrindern (ohne Kälber) gingen die Importe infolge der rasch wachsenden Inlandsproduktion im letzten Jahrzehnt stark zurück: Sie erreichten 1961 und 1963 noch 2800 bzw. 2600 Rinder und fielen 1969 und 1970 auf 500 bzw. 200 Rinder ab. (Zum Vergleich: Die gewerblichen Schlachtungen beliefen sich auf rund 400.000 Stück, die Ausfuhr schwankten meist zwischen 40.000 und 100.000 Stück). Etwas anders verhielt es sich beim Import von Fleisch. Die Importe von Rind- und Kalbfleisch lagen im letzten Jahrzehnt zwischen 3000 und 17.000 t (vornehmlich Verarbeitungsrindfleisch), bei Schweinefleisch handelte es sich in den Jahren 1968—1970 nur um einige hundert Tonnen. Vgl. dazu die Diagramme 11 und 12.

In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage über die 2. MOG-Novelle 1970 heißt es im Hinblick auf die Versorgungsgänge bei Schweinefleisch (51, S. 5 ff.):

„Dieser Zielsetzung konnte in der Vergangenheit nicht immer voll Rechnung getragen werden. Vor allem bei Schweinefleisch kam es örtlich und saisonal zu Versorgungsgängen,

weil dem Fonds entsprechende Lenkungsbefugnisse fehlen. Es soll deshalb die derzeit nur für bestimmte Erzeugnisse gegebene Möglichkeit, daß die Einfuhrbewilligung mit Auflagen hinsichtlich der Verwendung und Verteilung verbunden werden kann auf alle Waren des Unterabschnitts Viehwirtschaft ausgedehnt werden. Was im besonderen die Auflage der Verteilung betrifft, so wird es im allgemeinen ausreichen, daß eine Lieferung in die in Betracht kommenden Teile des Bundesgebietes und nicht eine Lenkung zu bestimmten Betrieben angeordnet wird.“

Damit wurde noch anfangs der siebziger Jahre, als weite Kreise gegen eine straffe Wirtschaftslenkung eingestellt waren, dem Fonds ein intensiver Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen zugestanden.

Zusammenfassend kann man sagen, daß auf dem Viehsektor, mit Ausnahme von Kälbern und Verarbeitungsrindfleisch, die Selbstversorgung im langjährigen Durchschnitt gegeben ist. Bei Lebendvieh ist die österreichische Landwirtschaft seit mehr als 10 Jahren stark exportorientiert. Die Maßnahme der Einfuhrpläne ist sicherlich geeignet, eine verbesserte Inlandsversorgung zu bewirken, doch tritt dabei die Nebenwirkung auf, daß bei Einhebung des Importausgleichs (seine Höhe stellt oft einen Kompromiß zwischen den Wirtschaftspartnern dar) die Preise auf das Inlandsniveau hinaufgeschleust werden und somit eine eventuell zugleich angepeilte Preisstabilisierung auf Konsumentenebene verhindert wird. Daraus wird ersichtlich, daß solche Kompromißmaßnahmen neben dem Vorteil der innenpolitischen Beschwichtigung den Nachteil aufweisen, daß die gesteckten Ziele entweder nur partiell erreicht werden oder (nicht beabsichtigte) Nebenwirkungen auftreten.

Grundsätzlich kann das praktizierte Importregime auch zu den direkten Maßnahmen gerechnet werden; die Eingriffsintensität ist höher als bei gewöhnlichen Zollmaßnahmen (die allerdings in den meisten westlichen Volkswirtschaften als alleinige Maßnahme kaum mehr durchgeführt werden) ⁸⁵.

4.4 Resümee

Die Ziele und Maßnahmen (Mittel, Instrumente) im MOG sind recht unterschiedlich zu beurteilen. Ganz allgemein haftet den meisten Zielsetzungen eine mangelhafte Präzisierung an, die nicht selten zu Mißdeutungen und damit zu Konflikten Anlaß geben kann. Als prägnantes Beispiel kann die politische Auseinandersetzung um die Sicherung der inländischen Fleischversorgung durch Importe im Sommer 1972 angeführt werden.

Im Bereich „Milchwirtschaft“ wurden vor drei Jahren einige zusätzliche Zielsetzungen ins Gesetz aufgenommen, die teils als Ergänzung zu bereits vorhandenen Maßnahmen gelten können (Schutz der inländischen Milchwirtschaft), teils auf die Notwendigkeit schon längst fälliger Rationalisierungsmaßnahmen auf der Vermarktungsstufe hinweisen und teilweise auf das dringende Problem der Produktionsanpassung (auf Erzeugerstufe) eingehen. Gerade diese letzte Zielsetzung („Anpassung der Produktion von Milch... an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes“) ließe auf eine marktkonforme Agrarpolitik schließen, wäre ihr auch hinsichtlich der instrumentellen Möglichkeiten eine Chance eingeräumt worden. In der Praxis wird diese Zielsetzung nämlich auf die Molkereistufe bezogen, sodaß die Milchproduzenten von diesem gesetzlich verankerten Ziel nicht direkt betroffen werden. Die Erläuternden Bemerkungen zu dieser Zielsetzung lassen jedoch eine andere Auslegung zu. Beim Ziel „Schutz der inländischen Milchwirtschaft“ wurde vor allem auf das Phänomen der Sicherheit in der Versorgung hingewiesen und zu bedenken gegeben, daß durch diesen Schutzparagraphen aufgrund des weitläufigen Ausdrucks „Milchwirtschaft“

⁸⁵ Grundsätzlich treten neben die Abschöpfungen auch Zölle.

nicht nur die Erzeugerstufe, sondern auch die Vermarktungsstufe, also die Molkereiwirtschaft mit ihren tausenden Arbeitern und Angestellten profitiert. Die einzelnen Ziele sind teilweise eng miteinander verknüpft, z. B. die Forderung einer ausreichenden Versorgung aus dem Inland impliziert den Schutz der inländischen Milchwirtschaft.

In den Bereichen Getreide- und Viehwirtschaft haben sich die Ziele seit dem Jahre 1950 kaum verändert.

Es soll nochmals erwähnt werden, daß die Formulierung der Ziele des öfteren nicht eindeutig wirkt und sehr stark die opportune Interessensabwägung der Wirtschaftspartner zum Ausdruck kommt. Dadurch hängt der Gesetzesvollzug in beträchtlichem Ausmaß vom Kräftefeld der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger ab.

Hinsichtlich des Mitteleinsatzes, der dazu dienen soll, die stipulierten Ziele zu erreichen, ist festzuhalten, daß die Maßnahmen nicht immer unmittelbar einem Ziel zugeordnet werden können, sondern oft mehrere Maßnahmen gleichzeitig zur Erfüllung eines oder mehrerer Ziele beitragen. Es kommt auch vor, daß mitunter kein Mittel im MOG vorgesehen ist und die Zielsetzung im Gesetz isoliert verankert ist. Die Effizienz der Maßnahmen ist ebenfalls unterschiedlich; in den Bereichen Getreide- und Viehwirtschaft wurde versucht, diese Problematik anhand der Zielsetzungen „Stabilisierung der Brot- und Mehlpreise“ und „Stabilisierung der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte“ zu quantifizieren. Das Resultat kann grob gesehen als negativ beurteilt werden, wenngleich konzediert werden muß, daß an der mangelnden Stabilisierung in beträchtlichem Ausmaß exogene Faktoren beteiligt sind, die durch das MOG gar nicht beeinflußt werden können.

Es wirken auch Maßnahmen außerhalb des MOG, etwa im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes subsidiär oder schwerpunktartig an der Erreichung der diversen Ziele mit. Des weiteren wurde veranschaulicht, daß die Mittel in unterschiedlichem Ausmaß mit jenen der Agrarpolitik und allgemeinen Wirtschaftspolitik vereinbar sind, und es konnte auch auf Parallelen in anderen Wirtschaftsbereichen hingewiesen werden.

Die hier resümierten Gesichtspunkte sollen stellvertretend für die gesamte Ziel-Mittel-Problematik des MOG gelten. Bei ihrer Darstellung soll beachtet werden, daß es angesichts der pluralistischen Gesellschaftsform mit ihrer Interessenmannigfaltigkeit unrealistisch wäre, eine kompromißlose Formulierung der Ziele und Maßnahmen zu erwarten. Diese Betrachtung soll aber nicht dazu verleiten, das Bestehende als einzig tauglich zu belassen.

5 Maßnahmen zu einer Neuorientierung

5.1 Einleitung

Aufgabe dieses Abschnittes ist es, brauchbare instrumentelle Möglichkeiten aufzuzeigen und zu analysieren, um für die geltende Marktordnung agrarpolitische Wege zu diskutieren, die geeignet sind, die Landwirtschaft friktionsloser in die Gesamtwirtschaft zu integrieren.

Es ist zu beachten, daß eine Reihe von Instrumenten (Maßnahmen, Mittel) zur Verfügung steht und daß bestimmte Maßnahmen kombinierbar sind. Generell wird bei

der Wahl der Maßnahmen auf deren Effizienz und die agrarpolitischen Zielsetzungen, aber auch auf folgende Aspekte Bedacht zu nehmen sein:

- Die Auswirkungen auf die Erzeuger und Verbraucher.
- Die Gesamtwirtschaft.
- Die öffentlichen Finanzen.

Damit einhergehend werden auch Bereiche der Agrarpolitik diskutiert, die nicht unmittelbar Gegenstand des Marktordnungsgesetzes sind (Subventionen, Strukturpolitik u. a.). Dies ist insofern notwendig, als die Marktordnung nicht isoliert von anderen agrar- und wirtschaftspolitischen Gegebenheiten betrachtet werden kann, sondern Verflechtungen mit der gesamten Volkswirtschaft bestehen.

In den folgenden Unterabschnitten werden jeweils allgemeine Tatbestände in den Bereichen Milch-, Getreide- und Viehwirtschaft erörtert und deren aktuellste Probleme dargestellt. An ihnen orientieren sich auch die vorgeschlagenen Maßnahmen. Gleich vorweg soll erwähnt werden, daß es sich dabei größtenteils um die Problematik des Marktgleichgewichts, der Produktionsausrichtung und Qualitätsförderung handelt. Allerdings werden nicht für alle im MOG vorhandenen Mittel Alternativmaßnahmen angeboten, sondern die Blickrichtung erstreckt sich – wie schon angedeutet – auf die vordringlichen Probleme der Fondsprodukt-Bereiche.

5.2 Milchwirtschaft

5.2.1 Allgemeines

Zwischen 1953 und 1970 ist die Milchproduktion von etwa 2,4 Mill. t auf rund 3,4 Mill. t, das sind 40% oder 2,2% pro Jahr, angestiegen, die Anlieferung von 1,09 Mill. t auf 2,1 Mill. t, das sind 92% oder 5,4% jährlich (33, S. 223). Die Zunahme der Erzeugung ist vornehmlich auf die Steigerung der Individualleistung der Kühe (vgl. dazu Diagramm 18), die Zunahme der Anlieferung auch auf die Strukturverbesserung bzw. auf die verstärkte Marktorientierung der Betriebe, die bessere Verkehrerschließung der ländlichen Räume und die Abnahme der Milchverfütterung (Ersatz durch Milchaustauscher) zurückzuführen (96, S. 399 ff.).

1953 wurde noch mehr als die Hälfte der erzeugten Milch auf dem Hof verwertet, im Jahre 1970 jedoch nur mehr rund ein Drittel. Die Zahl der Milchlieferanten ist zwar ständig zurückgegangen, besonders in den unteren Größenklassen, z. B. von 1969 auf 1970 um 4,6% (33, S. 229), trotzdem lieferten im Jahre 1970 noch 37,5% der Milchlieferanten nur 5000 kg oder weniger Milch; ihr Anteil an der Gesamtanlieferung liegt hingegen bei knapp 10% (33, S. 231). Vgl. dazu auch Diagramm 19.

Mit dieser rasanten Zunahme der Erzeugung bzw. der Anlieferung traten schon in den fünfziger Jahren, noch stärker aber in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre, strukturelle Überschüsse auf, zumal der Verbrauch mit der Erzeugung nicht Schritt halten konnte (siehe Diagramm 13). Die Folge war eine zunehmende Inanspruchnahme öffentlicher Gelder zur Stützung und Überschußverwertung (vgl. Diagramm 3).

Im Jahre 1959 mußte der Absatzförderungsbeitrag (99) der Bauern („Krisengroschen“) auf 15 g, 1968 und 1970 sogar auf 19 g/kg angelieferter Milch erhöht werden. Er wurde je nach Marktlage vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft oftmals variiert (siehe Diagramm 1) und blieb bis heute das einzige, dirigistische, politisch umstrittene, aber im wesentlichen brauchbare Instrument, um die Anlieferung zu drosseln

(vgl. die Beziehungen zwischen der Höhe des Absatzförderungsbeitrages und den Anlieferungsmengen: Diagramm 1)³⁶. Er wurde jeweils von der staatlichen Stützung (derzeit rund 50 g/kg) einbehalten, die am 1. 7. 1952 mit 20 g/kg angelieferter Milch eingeführt und ab 1. 3. 1956 auf 50 g/kg erhöht wurde (100). Über die Änderung der Stützung siehe Diagramm 1.

TABELLE 21: Beträge für die Milchpreisstützung in den fünfziger Jahren

Jahr	Mill. S	Jahr	Mill. S
1952	71	1956	565
1953	191	1957	620
1954	260	1958	750
1955	240	1959	891

Q.: (101, S. 6)

Im Jahre 1963 wurde die Stützung auf 70 Groschen je kg erhöht, wodurch sich für 1964 eine staatliche Milchpreisstützung von rund 1,4 Mrd. S ergab. Mitte 1965 wurde die Stützung auf 90 Groschen erhöht, woraus 1966 ein Gesamtstützungsbetrag von über 1,7 Mrd. S resultierte. Durch die Senkung der Stützung ab 1. 1. 1967 auf knapp über 50 Groschen verringerte sich die Belastung des Bundeshaushaltes auf jährlich etwa eine Milliarde Schilling. Der Bundesvoranschlag für 1972 wies dafür einen Betrag von 992 Mill. S aus (102, S. 4).

Abschließend soll auch erwähnt werden, daß der Milchpreis ein Politikum darstellt, denn aus der Milchproduktion beziehen rund 180.000 Landwirte ihr Einkommen. In manchen Produktionsgebieten (vgl. Tabelle 11) beträgt der Anteil der Milcheinnahmen an den Gesamteinnahmen bis zu 40%. Das Streben der Bauernvertreter geht vor allem in Richtung Anpassung der Preise der Agrarprodukte an die landwirtschaftlichen Betriebsmittelpreise und an die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Dabei bleibt zumeist der Aspekt des Marktgleichgewichts außer acht. Das Interesse der staatlichen Wirtschafts- und Agrarpolitik bezieht sich primär auf die (langfristige) Herstellung eines Marktgleichgewichts und somit auf eine Minimierung finanzieller Zuschüsse für den Agrarmarkt. Da auf Vermarktungsebene bereits umfangreiche Modellrechnungen und Strukturpläne für die Molkereiwirtschaft bestehen, soll das Augenmerk der — eher vernachlässigten — Anpassung der Erzeugung und den Qualitätsaspekten zugewendet werden.

5.2.2 Forcierung der Qualitätsbezahlung

(Vgl. Kapitel 4.2.1 und 4.3.1)

Die gesetzliche Grundlage für die Qualitätsförderung war schon im Milchwirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1950 verankert (3, § 2 Abs. 1), doch genauere Vorschriften fanden sich erst in der *Milchqualitätsverordnung* (59) des Jahres 1955. Diese bezieht sich auf die Be- und Verarbeitungsstufe (Molkereien) und hat mit den Produzenten direkt nichts zu tun (kurzer Hinweis auf Übernahmsbedingungen im Abschnitt III, § 3 Abs. 1). Im I. Abschnitt der Verordnung heißt es:

„In Durchführung des § 4 Abs. 1 und 3 des Milchwirtschaftsgesetzes darf der Milchwirtschaftsfonds ... Zuschüsse nur Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetrieben sowie wirtschaftlichen Zusammenschlüssen gewähren, die ständig Milch und Erzeugnisse aus Milch gemäß den Bestimmungen dieser Verordnung in Verkehr setzen ...“

(Nähere Erläuterungen dieser Verordnung finden sich im Kapitel 4.2.1.)

³⁶ Näheres zum Krisengroschen siehe Seite 100.

Die Qualitätsbezahlung der Rohmilch gibt es erst seit Anfang 1969; sie bezieht sich auf die Produzentenstufe und schreibt Qualitätsklassen vor. Ganz allgemein wird im entsprechenden Erlaß (19) vermerkt, daß die Landwirte durch beste Qualität der angelieferten Rohmilch dazu beitragen, Möglichkeiten für eine Absatzausweitung im Inland und für eine günstigere Verwertung im Ausland zu schaffen. Weiters heißt es, daß in Zukunft die Qualitätsbeurteilung von Rohmilch nach dem Reinheitsgrad und dem Ergebnis der Reduktaseprüfung erfolgt; danach wird die Milch in drei Qualitätsklassen eingeteilt.

Nach welchem Schema die Qualitätsbezahlung vorgenommen wird, zeigt die folgende Berechnung in der Tabelle 22.

TABELLE 22: Produzentenmilchpreis auf Basis von Milch 1. Qualität mit 3,8% Fett
(ab 1. 1. 1973)

	<i>Groschen</i>	
1. Grundpreis: 38,0 Groschen je kg	38,0	
35,1 Groschen je Fetteinheit	<u>133,4</u>	171,4
2. Sortenzuschlag: 40 Groschen je kg		40,0
3. Mehrwertsteuerzuschlag für pauschalierte Landwirte (6% der Pos. 1. und 2.)		12,7
4. Staatliche Milchpreisstützung:		
11,7 Groschen je kg	11,7	
10,8 Groschen je Fetteinheit	<u>41,0</u>	52,7
5. Staatlicher Qualitätszuschlag:		
Gemäß Qualitätsbezahlung für Rohmilch		7,0
6. Absatzförderungsbeitrag: Momentan 11,6% der staatlichen Milchpreisstützung (5 g + 1 g *)		- 6,1
7. Milchleistungskontrollgebühr: Gemäß § 8 d. MOG		- 2,0
Summe 1. bis 5.:		283,8
abzüglich 6. und 7.:		- 8,1
Produzentenpreis		<u>275,7 g/kg</u>
		oder 284,0 g/Liter

* Werbegroschen

Anmerkung:

Für die zur Erzeugung von Emmentaler und Bergkäse besonders geeignete Milch wird ein Zuschlag von 30 g/kg Milch (+ 6% Mehrwertsteuer = 1,8 g/kg) zur Auszahlung gebracht (§ 16 der Preiskundmachung). Für „Hartkäselieferanten“ erhöhen sich somit die Preise in Tabelle 22 um etwa 0,32 S/kg Milch.

Gibt der Produzent die Milch direkt an den Konsumenten ab (Verrechnungsmilch), so beträgt der Abgabepreis je Liter 4,50 S. Davon sind im Verrechnungsweg an die Molkerei 1,10 S (Verrechnungsgebühr, Mehrwertsteuerverdifferenz, Ausgleichsbetrag) abzuführen, sodaß dem Landwirt 3,40 S bleiben.

Für Milch 2. Qualität wird ein Sortenzuschlag von nur 27 Groschen und für Milch 3. Qualität ein solcher von 8 Groschen je kg gewährt; damit ergibt sich ein Auszahlungspreis von 262,7 bzw. 243,7 g/kg. Der staatliche Qualitätszuschlag in Höhe von 7 g/kg kommt für diese beiden Qualitäten nicht in Frage. Die erwähnten Sortenzuschläge stellen eine Leistung der Molkereien dar; über diese Zuschläge wird somit „Qualitätspolitik“ betrieben, da der staatliche Zuschlag nur 7 Groschen beträgt. Welche Qualitätsmerkmale die angelieferte Milch aufweisen muß, um als Milch 1., 2. oder 3. Qualität eingestuft zu werden, wird vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft bestimmt (20, S. 16).

TABELLE 23: Anteile der einzelnen Qualitätsklassen an der angelieferten Milch

Güte	1969	1970	1971	1972 *
	in %			
1. Qualität	70,1	73,7	76,9	78,6
2. Qualität	23,7	21,0	18,4	17,0
3. Qualität	6,2	5,3	4,7	4,4
	100,0	100,0	100,0	100,0

* vorläufig

Q.: (33, S. 106; 103, S. 133; 83, S. 112.)

Interessant ist auch die Frage, wie hoch die Beträge sind, die für die Sortenzuschläge aufgewendet werden. Zieht man als Berechnungsbasis die Milchlieferung an die Be- und Verarbeitungsbetriebe des Jahres 1971 heran, die 1.972,210.562 kg (83, S. 178) betrug, so ergab sich unter Zugrundelegung der damaligen Sortenzuschläge (25 bzw. 17 bzw. 5 Groschen je kg) eine Gesamtsumme von annähernd einer halben Milliarde Schilling.

TABELLE 24: Sortenzuschläge bei den drei Milchqualitäten im Jahre 1971

S	
1. Qualität	379.157.480
2. Qualität	61.690.746
3. Qualität	4.634.694
Summe	445.482.920

Hingegen betrug die staatliche Qualitätsbezahlung (für die Güteklasse I) nur rund 106 Mill. S³⁷.

Die Förderung der Qualität in Form von Zuschlägen kann, wie schon mehrfach erwähnt, nur befürwortet werden. Dagegen scheint es verwunderlich, warum es für Milch 3. Qualität einen – wenn auch relativ bescheidenen – Sortenzuschlag gibt, obwohl laut § 16 der Preisverordnung für diese Güteklasse Abschläge vorgesehen sind. Des weiteren wird oft Kritik laut, ob der verhältnismäßig hohe Anteil an „Einsermilch“ der Realität entspricht. Diese Frage kann hier nicht überprüft werden, doch sei erwähnt, daß auch in der Schweiz die Einsermilch (dort gibt es ebenfalls drei Klassen) über 90% beträgt. (Es muß allerdings hier hinzugefügt werden, daß sich die Qualitätsanforderungen und die relative Preisdifferenz zwischen den Güteklassen im Ländervergleich nicht decken.) Anschließend wäre die Frage zu prüfen, ob die Reduktase- und Schmutzprobe für die heutigen Anforderungen noch ausreichend sind. Die hygienischen und ernährungsphysiologischen Ansprüche an die Milch nehmen zu. Wenn der Milch ein entsprechender Platz als natürliches und vollwertiges Nahrungsmittel gesichert werden soll, dann muß der Verbraucher das volle Vertrauen in ihre Qualität haben. Ohne dieses Vertrauen wird es trotz Imagepflege und moderner Marketingmethoden nicht gelingen, dieses Ziel zu erreichen.

ZOLLIKOFER sieht in diesem Zusammenhang für die schweizerische Milchwirtschaft folgende neue Aspekte, an denen auch Österreich in Zukunft sicher kaum vorbeigehen kann (104, S. 12):

³⁷ Diese Summe wird aus den AFM-Beträgen des MOG („§-9-Mittel“) aufgebracht. Es handelt sich dabei um Zuschläge zu den Verbraucherpreisen, die vom Fonds an den Bund abgeführt werden.

- Ausbau und Verfeinerung der Bezahlung der Rohmilch nach ihrem Gehalt, speziell in Richtung fettfreier Trockensubstanz oder Eiweiß.
- Einbau der Zellzahlbestimmung in die Qualitätskontrolle und -bezahlung, um den Gefahren der Eutererkrankungen entgegenzutreten.
- Einbau des Hemmstofftests in die laufende Qualitätskontrolle, um den Mißbrauch der Anwendung von Antibiotika zu verhindern. (In Österreich im Jahre 1973 erstmals probeweise durchgeführt.)
- Ausbau der Methodik zum Nachweis von chlorierten Kohlenwasserstoffen in der Milch, um eine potentielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit hintanzuhalten.

Abschließend meint ZOLLIKOFER, die Qualitätsbezahlung der Rohmilch sollte sich in ihrem Minimalprogramm auf die Zellzahl, den Hemmstofftest und die Gesamtkeimzahl stützen. Falls die Verwerter weitere Untersuchungsmerkmale verlangten, wären sie als Ergänzung und nicht als Ersatz für dieses Minimalprogramm einzuführen. Und weiter: „Im heutigen Kampf um die hygienische und technologische Qualität der Milch darf man dem Produzenten harte Forderungen zumuten.“

Diese Forderung nach Ausbau und Verfeinerung der Qualitätskontrolle von Rohmilch mag für viele utopisch klingen. Es sei aber in Erinnerung gerufen, welche Pioniertaten auf diesem Sektor die „Landgenossenschaft Ennstal“ in der Steiermark schon in den fünfziger Jahren gesetzt hat. In vielen Molkereien haben diese Methoden und Anforderungen erst etwa ein Jahrzehnt später Eingang gefunden. Wenngleich dieses Nachziehen verhältnismäßig langsam vor sich geht, soll der Blick auf weitere Qualitätsverbesserungen gerichtet sein. Im übrigen verläuft eine solche Maßnahme mit den erhöhten Qualitätsansprüchen der Gesamtwirtschaft parallel. Es handelt sich um ein Instrument, das nicht tief ins Marktgeschehen eingreift, sondern nur relativ geringe Eingriffsintensität aufweist und als „indirekte“ Maßnahme (Anreiz) bezeichnet werden kann.

5.2.3 Maßnahmen zum Kapazitätsabbau in der Milchproduktion

(Vgl. 2. MOG-Novelle 1970, § 3 Abs. 1, lit. e)

Im MOG wurde im Jahre 1970 angesichts des zunehmenden Angebotsdrucks von der Gesetzgebung folgende weittragende Zielsetzung verankert: „Anpassung der Produktion von Milch und Erzeugnissen aus Milch an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes.“

Um diesem Gesetzesauftrag auf Erzeugerstufe nachzukommen, ergeben sich theoretisch mehrere Möglichkeiten. Alle diese Maßnahmen (Mittel, Instrumente) haben Vor- und Nachteile für Produzenten, Konsumenten und eventuell die Gesamtwirtschaft. Demgemäß werden sie auch bei den Entscheidungsträgern, aber auch bei den Wirtschaftstheoretikern je nach ihren Ansichten auf Wohlwollen oder Ablehnung stoßen. Nachstehend wird eine Auswahl der Maßnahmen analysiert und ihre Vor- und Nachteile werden diskutiert.

ÜBERSICHT 2: Möglichkeiten des Kapazitätsabbaues in der Milchproduktion

- 5.2.3.1 *Erzeugerpreissenkungen*
 - a) generelle Erzeugerpreissenkung
 - b) partielle (regionale) Erzeugerpreissenkung
- 5.2.3.2 *Mengenregulierungen*
 - a) Anlieferungsbeschränkungen
 - ohne Übermengen
 - mit Übermengen

- Preisabschlag für Untermengen
- Globalkontingentierung
- b) Produktionsbeschränkungen
 - freiwillige
 - zwangsmäßige

5.2.3.1 Erzeugerpreissenkungen

a) Generelle Preissenkung

Die Agrarpreispolitik wird meist in einer dreifachen Zielsetzung gesehen:

- Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage (Marktkomponente).
- Erhöhung der Agrareinkommen (Einkommenskomponente).
- Kapitalbildungsvermögen der landwirtschaftlichen Betriebe.

Bei näherer Betrachtung dieser Aspekte erkennt man den Zielkonflikt³⁸, der in ihnen steckt, da Preiserhöhungen (die ja gleichbedeutend sind mit der Erhöhung der bäuerlichen Einkommen) in den meisten Fällen die Produktion ankurbeln und zu Ungleichgewichten auf den betroffenen Märkten führen können. Gerade in der Milchwirtschaft konnte dies des öfteren festgestellt werden (vgl. dazu Diagramm 1). Diese Gegebenheiten sind Gegenstand heftiger (wirtschafts)politischer Streitgespräche und innenpolitischer „Kraftproben“.

Die Maßnahme der Erzeugerpreissenkung sieht im Konkreten vor, den Milchpreis im Falle einer Überschussituation (w a n n eine solche gegeben ist, müßte allerdings erst objektiv festgelegt werden – Versorgungsziel) global so lange zu senken (z. B. durch Stützungsabbau), bis ein Marktgleichgewicht hergestellt ist. Wie die agrarpolitische Praxis beweist, reagieren die österreichischen Landwirte auf Preisbewegungen, besonders wenn sie deutlich genug gesetzt und publizistisch intensiv verwertet werden, im Sinne der Erwartungen (siehe die Anlieferungsquoten in Abhängigkeit von der Höhe der oftmals geänderten Absatzförderungsbeiträge: Diagramm 1). Die eingesparten öffentlichen Gelder (Einbehalt der staatlichen Stützung) wurden bisher für die Überschußverwertung, Verbilligungsaktionen usw. verwendet. Es handelt sich jährlich um rund 200 Mill. S (unter der Annahme eines Preisabschlages von 10 g/kg und einer Anlieferung von 2 Mill. t), die dabei „freiwerden“.

Die Für und Wider dieses Instrumentes werden in der Fachwelt lebhaft diskutiert. Im Hinblick auf die strukturelle Überschußlage in der Bundesrepublik Deutschland (bzw. EWG) in den Jahren 1967–1968 empfahl PLATE (105) einen schrittweisen Rückzug aus der aufwendigen, aber wirkungsschwachen Milchpreispolitik. In diesem Gutachten wird die Subventionierung der Milchproduktion für kein geeignetes Mittel der Einkommenspolitik der Landwirte angesehen, denn die Subvention wirke sich nur befristete Zeit nach ihrer Einführung (oder Erhöhung) voll auf den Erzeugerpreis aus. Sobald aber die Bauern auf die Preiserhöhung mit erhöhter Produktion reagierten, ginge der Marktpreis zurück – sofern der Staat nicht interveniert (bzw. muß der Staat den Fixpreis senken, da die Elastizität der Nachfrage schwach ist). Weiters wird empfohlen, die dadurch freiwerdenden Mittel (in Österreich wären dies fast 1 Mrd. S) für langfristige (strukturpolitische) Maßnahmen einzusetzen (S. 13). Andererseits wird jedoch vermerkt, daß die bisherige Milchpreispolitik nicht jäh, sondern nur schrittweise abgebaut werden dürfe, denn die Bauern haben ihre Produktionskapazitäten nach den bisher geltenden und weiter in Aussicht gestellten Preisen ausgerichtet und könnten die Anpassung an

³⁸ Vgl. auch Unterabschnitt 4.1.

die veränderten Bedingungen nicht unverzüglich vornehmen (S. 8). Im selben Gutachten wird noch angeführt (S. 12), daß Grünlandbetriebe durch eine Milchpreissenkung besonders hart getroffen werden und es zu erwägen sei, ob der entsprechende Einkommensausfall für eine Übergangszeit durch direkte Einkommensübertragungen wenigstens teilweise ausgeglichen werden sollte.

Andere Autoren, wie etwa NIEHAUS (40, S. 250), vertreten ähnliche Auffassungen und versuchen zu untermauern, daß es nicht richtig sei, über Erzeugerpreise Einkommenspolitik zu betreiben, sondern daß jene in erster Linie markttechnische Aufgaben zu erfüllen hätten. Kritiker sind der Ansicht, daß dieses Problem in Österreich nur im Zusammenhang mit einer (liberalen) Gesamtreform der Milchmarktordnung gesehen werden könnte.

Bei all diesen markttechnischen Modellen darf jedoch nicht übersehen werden, daß jede Maßnahme ihre spezifische Wirkung hat und eine bestimmte Verhaltensweise der betroffenen Landwirte nach sich zieht. Dieser Wirkungsmechanismus spielt sich nicht allein auf ökonomischer Ebene ab, sondern sollte auch aus psychologischer und soziologischer Sicht betrachtet werden. Somit wird eine Preissenkung ein vielschichtiges Problem, wobei die Auswirkungen auf die verschiedenen Erwerbsformen (Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetriebe) einer eingehenden Analyse bedürfen. Die Niedrigpreispolitik geht von der Theorie aus, daß die Angebotsmenge eines Erzeugnisses eine Funktion der Grenzkostenkurve und des Produktpreises ist. Liegt der Produktpreis hoch, werden verhältnismäßig hohe Grenzkosten noch gedeckt, während niedrige Preise nicht nur eine Ausdehnung der Kapazitäten verhindern, sondern zugleich den Gleichgewichtspunkt von Grenzerlös und Grenzkosten auf ein tieferes Intensitätsniveau drücken und Grenzproduzenten zum Ausscheiden zwingen. Aus diesen betriebswirtschaftlichen Überlegungen ergibt sich, daß die Auswirkung einer Preisänderung sehr verschiedenartige Folgen auf die diversen Erwerbsformen nach sich zieht. Erhöhungen oder Senkungen werden in erster Linie bei Groß- und Mittelbetrieben einschneidend spürbar, da sich deren Einnahmen und Gewinne wegen ihrer Großproduktion für den Markt auch entsprechend drastisch ändern. Sie geraten außerdem auch leichter in Liquiditätsschwierigkeiten als Kleinbetriebe (Nebenerwerbsbetriebe), da sie zur Einsparung von Lohnkosten umfangreiche Investitionskredite aufgenommen haben, deren Rückzahlungs- und Zinsenverpflichtungen aufrecht und ohne Rücksicht auf die veränderte Marktlage termingebunden bleiben. Kleinbetriebe werden gegebenenfalls auf eine Eigenkapitalverzinsung verzichten und die an sie gerichteten Lohnansprüche zu verringern trachten (106, S. 92 ff.). Somit kann man annehmen, daß das Instrument der Preissenkung für solche Betriebe eine stumpfe Waffe darstellt.

Es wurde schon auf Seite 33 darauf hingewiesen, daß ein bloßes Transferieren der Agrarpreis- und Einkommensproblematik auf die strukturelle Ebene unzureichend ist. NIEHAUS (107, S. 196) weist in diesem Zusammenhang auf die hohen Kosten der Veränderung der Agrarstruktur hin:

„Aber bei den bodenabhängigen Produktionszweigen können zur Vergrößerung entschlossene Betriebe den Umsatz anderer nur über Pacht und Bodenkauf an sich bringen. Letzterer scheidet bei der sehr oft großen Differenz zwischen Ertrags- und Verkehrswert des Bodens aus. Bei einem Pachtpreis von 300 DM/ha und den erforderlichen Neuinvestitionen für Inventar und Gebäude ist ein Betrieb, der sich auf diese Weise ausdehnt, dem kleineren Familienbetrieb, den er verdrängen will, längst nicht so stark überlegen wie ein schon bestehender größerer Betrieb, der diese Entwicklungskosten nicht hat.“

NIEHAUS weist noch auf die hohen „Verdrängungs- und Entwicklungskosten“ der landwirtschaftlichen Betriebe hin und führt darauf den langsamen Fortgang des Verdrängungsprozesses zurück.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß eine Reduzierung der realen Agrarpreise – und diese tritt schon bei nominell gleichbleibenden Preisen ein – einen Druck zum Strukturwandel bewirkt, da die Finanzierung der notwendigen Investitionen erschwert wird. Nach WEINSCHENCK (108, S. 113) gibt es daher aus der Sicht des Strukturwandels für das Agrarpreinsniveau eine obere und eine untere Grenze, die nicht über- bzw. unterschritten werden darf, wenn der Strukturwandel reibungslos erfolgen soll. Die obere Grenze werde durch die Notwendigkeit bestimmt, den Abwanderungsreiz in den unteren Größenklassen aufrechtzuerhalten, die untere Grenze werde durch die Produktionskosten und Liquiditätsverhältnisse in denjenigen Betrieben bestimmt, die nach Größe und Organisation den Zielvorstellungen einer rationalen Agrarpolitik entsprechen. WEINSCHENCK sieht also nicht etwa die Erhaltung eines bestehenden Zustandes als erstrebenswert an, sondern es geht ihm um die Erhaltung eines Gleichgewichts zwischen Abwanderung und Betriebsabstockung auf der einen und Rationalisierung und Betriebsaufstockung auf der anderen Seite (109, S. 168).

PLATE sieht die Problematik etwas anders, denn er meint, daß der Preispolitik zugunsten der Landwirte aus folgenden Gründen Grenzen gesetzt seien (110, S. 181):

- Die verbleibende Disparität müsse noch ausreichend Antrieb zur Ausnutzung der vorhandenen und zumutbaren (?) Möglichkeiten zur Anpassung des Faktoreinsatzes und der Strukturen bieten.
- Die Aufwendungen für die Preisstützungen müßten in einem vernünftigen Verhältnis zu dem angestrebten Einkommenseffekt stehen, weil die für die Agrarpolitik verfügbaren Mittel begrenzt sind und in erster Linie für positive Maßnahmen (Förderung der Anpassung) verwendet werden sollten.

Im Hinblick auf die Agrarpreisstützung schwächt PLATE jedoch ab und meint, daß diese als „flankierende Maßnahme“ notwendig sei, obwohl sie den Anpassungsprozeß verzögere. Die landwirtschaftliche Bevölkerung könnte sonst durch den Zwang zur Anpassung „überfordert und unzumutbaren sozialen Härten“ ausgesetzt werden.

Aus der Abwägung der Argumentationen erkennt man, daß man sich hüten muß, eine solche weitgreifende Maßnahme allein nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu betrachten. Somit wird der im Unterabschnitt 4.1 erwähnte Zielkonflikt wieder deutlich. Aufgrund obiger Überlegungen kommt man zu dem Schluß, daß beim Instrument der generellen Preissenkung folgendes zu erwarten wäre:

- Einfache Durchführbarkeit, kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand.
- Effizientes Mittel (vgl. „Krisengroschen“), das Marktgleichgewicht wieder herzustellen (Diagramm 1).
- Einsparung von öffentlichen Geldern, andererseits sind jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit höhere öffentliche Mittel für den Strukturwandel nötig, sofern man konsequent eine Niedrigpreispolitik betreibt. WEINSCHENCK und MEINHOLD (111, S. 50) haben sich schon 1965/66 mit den Kosten des Strukturwandels in der westdeutschen Landwirtschaft befaßt. Die Schätzungen der Totalkosten beliefen sich auf etwa 100 Mrd. DM³⁹.
- Schwierigkeiten bei Einführung etwaiger produktneutraler Einkommensübertragungen („Transfers“), siehe Exkurs (Seite 91 ff.).

³⁹ Die Problematik solcher „Annahme-Berechnungen“ liegt auf der Hand. Überdies geben die Autoren große Schwankungsbereiche an. Allein die Größenordnung soll zeigen, daß – die Bundesrepublik Deutschland wies 1965/66 etwa viermal so viele landwirtschaftliche Betriebe, bei ähnlich ungünstiger Struktur, wie Österreich auf – eine staatlich forcierte Strukturpolitik hohe Geldbeträge erfordert. Zudem ist Strukturpolitik keine einmalige Maßnahme, sondern ein permanenter Prozeß.

- Auf Konsumentenebene würde sich bei einer Überkapazität wenig ändern (Ausnahme: einmalige, befristete Verbilligungsaktionen), da Preissenkungen – zumindest derzeit in Österreich – nicht durch die Vermarktungsbetriebe über den molkereieigenen Preis, sondern über die staatliche Stützung vorgenommen werden. Bei einer Unterversorgung hingegen wäre – wie fallweise in den letzten Jahren – eine Verbraucherpreiserhöhung zu erwarten, da von den Wirtschaftspolitikern dem Budget keine Subventionierung mehr zugebilligt wird; in Härtefällen ist man eher geneigt – siehe jüngste Vergangenheit! – Kinderbeihilfen zu erhöhen. Damit hat der Konsument und nicht der anonyme Steuerzahler etwaige Erzeugerpreiserhöhungen zu finanzieren.
- Gesamtwirtschaftlich gesehen ist die Maßnahme „systemkonform“ (vgl. Abschnitt 6), da auch in den meisten anderen Wirtschaftszweigen eine Überproduktion zu sinkenden Preisen führen würde.

Zusammenfassend kommt man zu dem Schluß, daß bei dieser Maßnahme wohl Nachteile in Kauf genommen werden müssen, doch hat die Erfahrung mit einer ähnlichen Maßnahme, nämlich dem „Krisengroschen“ (vgl. Seite 100) gezeigt, daß kurzfristig wohl Einkommenseinbußen auftreten, langfristig jedoch infolge des sich einstellenden Marktgleichgewichts auch die Bauern profitieren. Da in Österreich der Milcherzeugerpreis amtlich geregelt ist und eventuelle Milchpreiskürzungen von der Stützung einbehalten werden, wird dieser Einbehalt für die Verwertung eben dieser bäuerlichen Produkte herangezogen. Dieses Mittel erscheint zur Erreichung der Zielsetzung im MOG zweckmäßig, sofern die Anlieferung das von den politischen Entscheidungsträgern gesetzte *Versorgungsziel* (das erst gesetzlich verankert werden müßte) überschreitet.

Exkurs zu den produktneutralen Einkommensübertragungen, die in den letzten Jahren besonders an Aktualität gewonnen haben. Manche Wirtschaftsfachleute wenden sich vehement gegen Marktinterventionen in Form von Stützungen, da diese den Markt verfälschten und insbesondere die Bauern zu Überproduktion anreizen würden. Die Folge seien ständige Marktungleichgewichte mit hohen finanziellen Belastungen des öffentlichen Haushaltes. Als Ausweg aus diesem Dilemma werden die erwähnten Transfers offeriert, die unabhängig von Menge oder Qualität der erzeugten Agrarprodukte den Landwirten aus öffentlichen Mitteln gewährt werden. Der Bauer, so nimmt man zumindest an, würde daraufhin keinen Anlaß mehr haben, seine Produktion zu steigern, da er in den Genuß „produktunabhängiger“ Zuwendungen kommt.

Diese Marktentlastungsmaßnahme sieht sehr verlockend aus und bedarf noch weiterer Überlegungen. Aus einer deutschen Untersuchung (113, S. 23) kann man entnehmen, daß an die Stelle der derzeitigen Formen der Agrarförderung in der Bundesrepublik Deutschland eine Transferzahlung, je nach Bezugsbasis, in der Größenordnung von 5000 bis 6000 DM je Vollarbeitskraft und Jahr treten könnte, ohne daß eine solche Umstellung zu einer finanziellen Mehrbelastung der öffentlichen Kassen führen würde. Hinzu kämen zwei weitere erhebliche Vorteile: Die Höhe der in Zukunft zu erwartenden Belastungen der Allgemeinheit zugunsten der Landwirtschaft wäre bekannt, und die Mittel würden diejenigen auch erreichen, denen sie zugeachtet sind.

Stellt man ähnliche Berechnungen für Österreich an, so betrüge die Transferierung der (inländischen) Milchpreisstützung auf etwa 180.000 milchproduzierende Landwirte im Durchschnitt rund 5500 S je Betrieb und Jahr. Eine solche Rechnung ist zu einfach, das liegt auf der Hand, denn es gibt tausende Landwirte, die Milchmengen liefern, deren Wert weniger als den obigen Betrag ausmacht. Diese Durchschnittszahl müßte also in irgendeiner Art und Weise aufgeteilt werden, wenn man zweckorientiert und einigermaßen gerecht vorgehen will. Und hier liegt schon einer der wunden Punkte dieser Maßnahme: der *Verteilungsschlüssel* dieser Übertragungen.

Bislang wurde oft argumentiert, durch die Stützung würden die größeren Betriebe begünstigt werden (was durchaus zutrifft), die Kleinbetriebe profitierten davon aufgrund ihrer geringeren Marktleistung nur mäßig. Dies wird vielerorts als „unsozial“ bezeichnet. Will man bei der Aufteilung der Transfers nach den bisherigen Anlieferungsquoten entscheiden (was

sehr wahrscheinlich wäre)⁴⁰, so bekommen ebenfalls die Betriebe mit höherer Marktleistung größere Zuwendungen. Oder sollte man nicht besser die landwirtschaftliche Nutzfläche oder die Zahl der Milchkühe heranziehen? Vielleicht ließe sich die Aufteilung über den Berghöfekataster (112), der sich auf rund 141.000 Bergbauernhöfe bezieht, regeln. Dieser erfaßt aber nur extrem gelegene Höfe, sodaß viele andere, auf die Milcherzeugung angewiesene Betriebe ausgeschlossen werden. Außerdem haben schon im Jahre 1971/72 die Abgrenzungskriterien dieses Katasters mancherorts Kritik hervorgerufen, als es darum ging, im Rahmen des Bergbauernsonderprogramms einen Betrag von 2000 S (eine Art Erschwerniszulage) je Betrieb auszubezahlen. Doch sollte ein einigermaßen zufriedenstellender Aufteilungsschlüssel gefunden werden, so sind noch andere Aspekte zu berücksichtigen, die noch einschneidender sein könnten. PAARLBERG berichtete über 40 Jahre Erfahrungen mit der US-Agrarpolitik (114, S. 112 ff.) und bemerkte nachdrücklich: Das Einkommen und nicht der Preis verursacht die Produktion! Er führt präziser aus: „Wenn die Zahlungen direkt an das spezifische Produkt gebunden sind, reagiert der Farmer nach unseren Erfahrungen in seinen Produktionsplänen für dieses spezielle Produkt auf die Kombination von Preis plus Zuschuß. Ein Gewinn von 100, den der Farmer zur Hälfte in Form von Preisen und zur anderen Hälfte in Form von Zuschußzahlungen erhält, hat ungefähr den gleichen Effekt auf die Produktion wie ein Gewinn von 100, der nur über den Preis erzielt wird.“

Direkte Einkommenstransfers — gleichgültig, ob sie als soziale Beihilfen, direkte Beihilfen oder Investitionsbeihilfen gewährt werden —, sind geeignet, Liquiditätsgengpässe (wie sie sich durch ein gesenktes Agrarpreinsniveau ergeben würden) zu beseitigen. Aus diesem Grund wäre bei Anwendung eines solchen agrarpolitischen Instruments unter Umständen mit steigenden Überschüssen, sinkenden Agrarpreisen und ständig steigenden staatlichen Direktzahlungen zu rechnen, wenn es nicht gelingt, gleichzeitig die Faktorbeweglichkeit dem technischen Fortschritt anzupassen.

Die Erfahrungen aus den USA zeigen, daß das Instrument der produktneutralen Transfers nicht so effizient ist, wie es auf den ersten Blick scheinen mag.

Es sei noch erwähnt, daß solche Einkommensübertragungen, die ja unabhängig von der wirtschaftlichen Leistung gewährte finanzielle Zuwendungen darstellen, einen offensichtlichen Almosencharakter tragen. Dieser Aspekt könnte leistungsdämpfend wirken.

Wenn sich die politischen Entscheidungsträger zu einer solchen Maßnahme entschließen würden⁴¹, müßten sie sich erstens darüber klar sein, daß der primäre Zweck, also die Marktentlastung, nicht unbedingt eintreten muß, und zweitens, jeder Zuteilungsschlüssel der Transfers problematisch erscheint. Aus diesen Gründen ist ein gewisser Vorbehalt angebracht.

b) Partielle (regionale) Erzeugerpreissenkung (Erzeugerpreisdifferenzierung)

In den Zielvorstellungen des Landwirtschaftsgesetzes heißt es in § 2 Abs. 2 unter Bezugnahme auf die Ziele im Abs. 1, daß bei der Vollziehung dieses Bundesgesetzes die Bergbauern besonders zu berücksichtigen sind. Laut Berghöfekataster gibt es in Österreich 141.000 Bergbauernbetriebe, die geographisch größtenteils den reinen Grünland- oder grünlandbetonten Regionen zugeordnet werden können. Im Zuge der bisherigen Agrarpolitik ist bei den durchgeführten Maßnahmen immer wieder starkes Augenmerk (siehe MOG: Sicherung einheitlicher Erzeugerpreise ...) auf eine wirtschaftliche Besserstellung der Bergbauernbetriebe gelegt worden; außerdem begrüßt man in wirtschaftspolitischen Kreisen die forcierte Verlagerung der Milcherzeugung vom Flachland in die Grünlandgebiete. Dies geht zwar wegen der vorhandenen Produktionsalternativen im Flachland ohnehin vonstatten, aber relativ langsam.

⁴⁰ Ansonsten wäre zu befürchten, daß nicht wettbewerbsfähige Betriebe auf Kosten langfristig entwicklungsfähiger Höfe begünstigt würden und somit der innerlandwirtschaftliche Wettbewerb lahmgelegt wird.

⁴¹ In der Bundesrepublik Deutschland denkt man in der Praxis nur in Sonderfällen an Direktbeihilfen, da neben dem „fast unlösbaren Verteilungsproblem das individuelle Leistungsstreben — die Grundlage der bestehenden Wirtschaftsordnung — vermindert, als auch ein erheblicher strukturverbesserungshemmender Effekt ausgelöst wird“. (115, S. 2)

Das Wesen dieser Maßnahme besteht in einer gestaffelten Stützungs- politik zugunsten der Bergbauern. Die Subvention von rund 50 g/kg könnte bewußt bergbäuerlich orientiert und nicht mehr wie bisher gleichmäßig verteilt werden. Als Abgrenzung der Regionen (Produktionsgebiete), die sodann verschiedene Erzeugerpreise aufweisen würden, kann der Anteil der Milcheinnahmen an den Gesamteinnahmen dienen (vgl. Tabelle 11). So schwankt z. B. dieser Satz im Nordöstlichen Flach- und Hügelland — abhängig von der Betriebsgröße — zwischen 0,5% und 7,4%, in den Grünlandwirtschaften des Alpenvorlandes erreicht er dagegen über 40%. Als Alternative bliebe auch der Grünlandanteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche, z. B. mehr als 60% Grünland entspricht einer vollen (erhöhten) Stützung.

Durch den Einbehalt eines Teiles der Stützung kann entweder die Verwertung der Überschüsse finanziert und/oder gewisse Regionen können bei der Zuteilung der Stützung begünstigt werden.

Bei dieser Maßnahme ist zu beachten:

- Rein überschlagsmäßig ergibt sich aus der einbehaltenen Stützung aus Flachlandbetrieben — die ja einen relativ geringen Anteil erbringen — ein zu niedriger Betrag, um die hohen Milchmengen der Bergbauern⁴² merklich mit einer Zusatzstützung zu versehen. Mittel für die Überschußverwertung stünden dann nicht mehr zur Verfügung. Da relativ wenige Landwirte von einer Milchpreissenkung betroffen wären, ist die Wirkung der Maßnahme in Frage gestellt.
- Durch eine solche Maßnahme wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, denn es werden für Produkte gleicher Güte auf dirigistischem Wege unterschiedliche Preise bezahlt (sofern man die Subvention des Staates als Bestandteil des Preises betrachtet).
- Die Masse der bergbäuerlich orientierten Betriebe würde durch eine Überproduktion und nachfolgende regionale Preissenkung nicht oder nicht so stark betroffen werden wie etwa bei einer generellen Preissenkung.
- Aus einer Differenzierung der Milchpreisstützung, die einem unterschiedlichen Auszahlungspreis gleichkommt, ergibt sich ein Konflikt mit einer Zielsetzung des MOG: einheitlicher Erzeugerpreis.

Die voraussichtlich geringe Effizienz dieser Maßnahme läßt eine Befürwortung kaum zu.

5.2.3.2 Mengenregulierungen (Kontingentierungen)

Bei kurzfristigen Überschüssen werden Preissenkungen in Form von „Signalen“ angebracht und ausreichend sein. Entwickeln sich jedoch strukturelle Überschüsse — definiert als „diejenigen Milchmengen, die sich bei gegebenem Preisniveau für Milch-erzeugnisse als unverkäuflich erweisen“ (116, S. 274) — und sieht sich die öffentliche Hand nicht mehr in der Lage, die zunehmend erforderlichen Mittel bereitzustellen, so sucht der Agrarpolitiker nach geeigneteren Instrumenten, um die Produktion von Milch an die Nachfrage anzupassen (vgl. dazu MOG § 3 Abs. 1, lit. e).

Da aber in der Landwirtschaft ein Angebots-Oligopol wegen der vielen Anbieter (in Österreich sind es rund 180.000), deren Zahl auch durch eine rasante „Strukturbereinigung“ in absehbarer Zeit nicht wesentlich vermindert werden kann, kaum möglich ist, besteht nur die Möglichkeit des staatlichen Zwanges zur Plafondierung der Angebotsmenge.

⁴² Des weiteren würde die Abgrenzung des Begriffes „Bergbauer“ einige Schwierigkeiten mit sich bringen, es sei denn, man geht nach dem Berghöfekataster vor.

Die Mengenregulierung der Erzeugung oder des Angebots ist fast immer die Folge einer Festsetzung von Preisen durch den Staat. Sie soll dem Mengenausgleich auf dem Markt dienen, weil die mengensteuernde Gleichgewichtsfunktion der Marktpreise ausgeschaltet ist. NIEHAUS (117, S. 141 ff.) weist in überspitzter Form darauf hin, daß es keinem Industriellen einfallen würde, ein Preiskartell ohne entsprechende Mengenabsprachen (Quotenregelung) anzustreben. „In der Agrarpolitik versucht man dagegen, ein Preiskartell auf Kosten des Steuerzahlers ohne ein Quotenkartell funktionsfähig zu erhalten.“

Wenden wir uns nochmals den Gründen für eine restriktive Produktionspolitik zu, so liegen diese bei der Preisfixierung, die in der Regel deshalb erfolgt, um eine allzu unterschiedliche sektorale Einkommensentwicklung zu verhindern. (Vgl. MOG § 3 Abs. 1, lit. b, wo die Sicherung einheitlicher Erzeugerpreise verankert ist.)

Viele Wirtschaftspolitiker und -theoretiker lehnen eine generelle Preissenkung aus verschiedenen Gründen ab und weisen auf die Vorteile der Mengenregulierung hin, die den Landwirten ein „quasikonjunktorales“ (116, S. 274) Verhalten bietet, um das gegebene Preisniveau zu halten oder gar noch anzuheben⁴³.

Unter Mengenregulierung (Kontingentierung) versteht man allgemein die mengenmäßige Beschränkung der Erzeugung und/oder des Absatzes landwirtschaftlicher Unternehmen. Es geht hier um einen tiefen Eingriff in die betroffene Wirtschaftssparte, sodaß die sich daraus ergebenden Probleme genau abgewogen werden müssen:

- Festlegung der Höhe und der Verteilung der Kontingente,
- Kontrolle der Einhaltung dieser Kontingente (verwaltungstechnische Durchführbarkeit und Ausschaltung von Umgehungsmöglichkeiten),
- Auswirkungen der Regulierung auf den Strukturwandel,
- Angebotsbeschränkende Wirkung und eventuelle Nebenwirkungen,
- Einfluß auf die Höhe und die Verteilung der Einkommen der Landwirte,
- Auswirkungen auf die Verbraucherpreise,
- Eventuelle Belastungen des Staatshaushaltes (z. B. vermehrter Verwaltungsaufwand).

Da die Beschränkung des Angebots landwirtschaftlicher Produkte im wesentlichen leichter durchführbar ist, wird zuerst die Anlieferungsbeschränkung analysiert. Das Angebot kann direkt kontingentiert werden; das schließt die Anlieferung von Übermengen aus (das sind Mengen, die das festgelegte Kontingent überschreiten). Die indirekte Angebotsbeschränkung läßt Übermengen zu (121, S. 98).

a) Anlieferungsbeschränkungen

Ohne Übermengen

Diese Art der Kontingentierung legt zumeist einen Basiszeitraum zugrunde (z. B. die letzten Jahre), auf den sich die künftigen Anlieferungsquoten beziehen. Möglicherweise kann das Lieferrecht nach Betriebsverhältnissen (etwa Grünlandanteil) festgelegt werden. Will man weitgehend hintanhaltend, daß der sich vollziehende notwendige Wandel der Standort- und Bestandsgrößenstruktur gehemmt wird, so dürfte nicht eine starre Kontingentierung erfolgen, sondern es müßte die Übertragbarkeit (Handlungsfähigkeit) der Lieferrechte vorgesehen werden. Das könnte man sich in Öster-

⁴³ In Österreich herrscht auf dem Milchmarkt zwar eine strenge Reglementierung, aber der Markt wird genau beobachtet und demgemäß die staatliche Preispolitik relativ elastisch gehandhabt.

reich theoretisch etwa folgendermaßen vorstellen: Aus verwaltungstechnischen Gründen wäre jeder Transfer von Lieferrechten vorher dem Milchwirtschaftsfonds als Überwachungsstelle zu melden. Dabei könnte die Abgabe dieser Rechte mit einer Gebühr verknüpft oder nur unter der Voraussetzung genehmigt werden, daß ein Teil der Rechte (im Falle eines Überangebotes) an den Fonds retourniert wird. Dieser könnte sodann die weitere Ausgabe von Lieferrechten (andernorts auch „Milchanteilsscheine“ oder Zertifikate genannt) von der Marktlage abhängig machen oder nach Produktionsgebieten handhaben (z. B. Bevorzugung von Grünlandgebieten).

Eine ähnliche Regelung auf dem kanadischen Trinkmilchmarkt beschreibt GRAVERT (118, S. 667). Dort werden an die zugelassenen Trinkmilchbetriebe hohe hygienische Anforderungen gestellt; sie erhalten sogenannte *Quotas* (handelbare Lieferrechte), bei deren Übertragung Transfergebühren — eine Art Kaufpreis — zu entrichten und 25% dieser Rechte an das „Milk Marketing Board“ zurückzugeben sind. (Allerdings handelt es sich hier nicht um eine Mengenregulierung ohne Übermengen, denn diese werden zum wesentlich geringeren Werkmilchpreis übernommen.) Vgl. zur kanadischen Milchmarktpolitik auch die Ausführungen von HEINRICH (119, S. 73 ff.).

Es ist festzuhalten, daß sich für die Lieferrechte (Zertifikate) ein *Marktpreis* bilden wird, der beim Eigentumswechsel zu Verschiebungen in der Einkommensstruktur führt. Diese Verschiebungen entstehen dadurch, daß entweder zusätzliche Kosten beim Erwerb (die wie eine vorübergehende Preissenkung wirken) anfallen oder sich zusätzliche Einnahmen und Hilfen bei der Umstellung der Betriebsorganisation ergeben, sodaß sich für diese Zertifikate verschiedene Nachfrage-Angebotsgruppen bilden würden (zukunftssträchtige, aufstockungswillige Betriebe einerseits, abstockungswillige andererseits). Prinzipiell würde sich die Nachfrage nach Zertifikaten bei steigenden Milchpreisen und gleichzeitig sinkendem Angebot erhöhen und somit würden die Zertifikatspreise steigen, bei fallenden Milchpreisen und dadurch steigendem Angebot würden die Zertifikatspreise sinken (120, S. 119 ff.).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß folgende Aspekte zu beachten sind:

- Die Möglichkeit des Direktabsatzes ist bei dieser Maßnahme durchaus gegeben, sodaß die Effizienz in Frage gestellt werden könnte.
- Die Frage wäre zu klären, welcher Verwertung der Landwirt die Übermengen zuführen kann.
- Verwaltungstechnisch gesehen würden sehr wahrscheinlich erhebliche Mittel nötig sein, doch werden Exportstützungen eingespart, sodaß die Finanzierung durchaus tragbar erscheint.

In der EWG ist diese Maßnahme u. a. auch mit dem Argument bekämpft und daher abgelehnt worden, weil in weiten Regionen Italiens und Frankreichs das Molkereiwesen sehr mangelhaft ausgebildet ist. Dieser Einwand ist in Österreich nicht gerechtfertigt; im Gegenteil, es gibt hier ein gut organisiertes Molkereiwesen mit einer zentralen Ausgleichs-, Lenkungs- und Treuhandstelle (Milchwirtschaftsfonds), sodaß der anderswo fehlende Verwaltungsapparat in unserem Land (fast) vorgegeben wäre.

- Ein weiterer Einwand gilt der Möglichkeit der daraus resultierenden Einkommensumverteilung. So weisen z. B. RODEMER-DICKE (116, S. 274 ff.) darauf hin, daß jede Form der Milchkontingentierung sowohl innerhalb der Agrarbevölkerung als auch innerhalb der Milcherzeuger „schwerwiegende Änderungen der Einkommensrelationen“ herbeiführt. Diese Maßnahme träfe die kapitalintensiv produzierenden Landwirte (größere Betriebe) mehr als die arbeitsintensiver wirtschaftenden Betriebe (Kleinbetriebe). Diese Auswirkung ist möglich und widerspricht einer rationalen Agrarpolitik, deren Ziel es ist, rationell geführte Betriebe (worunter vor allem mitt-

lere und größere Betriebseinheiten in der Milcherzeugung zu verstehen sind) zu fördern. Doch bei den meisten Maßnahmen – wie etwa bei globalen Preissenkungen – werden größere Betriebe stärker betroffen.

- Weiters ist zu beachten, daß freigesetzte Produktionskapazitäten zum überwiegenden Teil in alternative Produktionszweige wandern und hier eine Ausdehnung der Produktion auslösen können; wahrscheinlich würde dies eine Forcierung der Rinder- oder Kälbermast bedeuten. Dies hängt wieder davon ab, nach welchen Gesichtspunkten der Fonds die Zertifikate vergibt.
- Außerdem ist zu überlegen, daß aus dieser Maßnahme zwar nicht direkt eine Belastung der Verbraucher resultiert, doch über den Umweg der administrativen Verknappung eine „Hochpreispolitik“ möglich wird, die sich auf alle Fälle in Form höherer Konsumentenpreise auswirken würde.
- Der Einwand, daß diese Maßnahme den technisch-biologischen Fortschritt hemmt, erscheint hier kaum angebracht, da es sich um keine starre Kontingentierung handelt.
- Bei einem Rückgang der Milchlieferung bestünde auch die Möglichkeit, daß vereinzelt die Kapazitäten von Molkereien nicht ausgelastet werden. Dies könnte letzten Endes die Konzentrationstendenz im Molkereiwesen beschleunigen.
- Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist zu bemerken, daß auch in anderen Bereichen der Wirtschaft ein Überangebot an Waren zu einer Produktionsdrosselung führt, damit der Preis gehalten (oder erhöht) werden kann. In diesem Sinne kann von einer „systemkonformen“ Maßnahme (vgl. Abschnitt 6) gesprochen werden, wenn gleich sie nicht einzelbetrieblich, sondern dirigistisch gesetzt wird.
- Die politische Durchsetzbarkeit dieser Maßnahme dürfte schwierig sein, da bei einem solchen tiefen Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen auch die Unterstützung durch die landwirtschaftlichen Interessenvertretungen von großem Vorteil ist. Diese haben sich bisher in Österreich größtenteils ablehnend verhalten.

Nach Abwägen dieser Überlegungen ist anderen Maßnahmen der Vorzug einzuräumen. Erst wenn Instrumente mit geringerer Eingriffsintensität ohne Wirkung bleiben, könnte man dieses Mittel zur Produktionsanpassung in Erwägung ziehen.

Mit Übermengen (Mehrlieferungsrecht)

Der wesentlichste Unterschied zur vorigen Maßnahme ist, daß die Möglichkeit besteht, die Lieferrechte zu überziehen. Hier ist die Versuchung, die Regulierung durch einen verstärkten Direktabsatz zu umgehen, geringer. In welchem Maß von der Umgehungsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird, hängt von der Höhe des **P r e i s a b s c h l a g e s** für die **Ü b e r m e n g e n** („Plusmilch“) ab. Wird der Abschlag zu gering bemessen, so reicht er für eine Produktionseinschränkung nicht aus, ist er zu hoch, könnte dadurch der Direktabsatz ungewollt forciert werden. Die Produktionseinschränkung dürfte nur dann tatsächlich erreicht werden, wenn der Preis für die Mehranlieferungsmengen die Grenzkosten der Mehrerzeugung nicht überschreitet⁴⁴. Da die Grenzkosten von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich sind, ist die Bemessung mit größeren Schwierigkeiten verbunden.

Dieses Instrument ist in der Ausführung unkomplizierter als das vorige, zumal die Lieferrechte überzogen werden können und der Staat (der Fonds) automatisch – sobald

⁴⁴ Vgl. TRAULSEN, S. (121, S. 104): Er gibt die Grenzkosten für die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1968/69 mit 25 bis 30 Pfg/kg (= 1,75 bis 2,10 S) an.

die Anlieferung ein bestimmtes Globalquantum überschreitet (nationales Kontingent) – über die Molkereien den Auszahlungspreis für die *Ü b e r m e n g e n* senkt, die aliquot auf die Einzelbetriebe umgerechnet werden.

Die Auswirkungen auf die Verbraucher und die Gesamtwirtschaft sind ähnlich zu beurteilen wie bei der vorigen Maßnahme.

Sehr ähnlich ist das schweizerische System, bei dem ein einheitliches Basislieferrecht („Freimenge“) für die Einzelbetriebe geschaffen wird; dort werden 8000 kg/Betrieb/Jahr zugestanden, für die der volle Preis bezahlt wird; die Mehrlieferungen werden mit (steigenden) Preisabschlägen belastet.

TRAULSEN (120, S. 128 ff.) unterscheidet bei diesem System zwei Möglichkeiten:

a) Gleiches Basiskontingent für alle Betriebe (z. B. in der Höhe von 5000 kg/Jahr). Für diese Menge soll ein garantierter Preis gewährt werden. Sobald die Anlieferung das Basiskontingent überschreitet, fällt der Preis automatisch, z. B. alle 10.000 kg um einen gewissen Betrag. Dadurch kommt es zu einer Staffelung (degressive Erlöse).

b) Gleiches Basiskontingent mit *einheitlichem Preisabschlag* bei Übermengen, wobei das Basiskontingent höher (z. B. mit 10.000 kg) angesetzt werden kann. Jedes überschreitende Kilogramm wird *gleich* belastet.

TRAULSEN untersuchte dabei die Auswirkungen auf die *Lieferstruktur* und kam zu folgendem Ergebnis: Das System der steigenden Preisabschläge führt im Bereich kleiner und mittlerer Liefermengen (in Österreich wären im Jahre 1971 davon etwa 64% der Lieferanten⁴⁵ betroffen gewesen) nur zu geringen finanziellen Einbußen. Lieferanten von mehr als rund 45.000 kg/Jahr wären davon stärker betroffen. Diese Auswirkungen könnte man – sofern man sie sozialpolitisch motiviert – begrüßen. Betrachtet man sie jedoch aus betriebswirtschaftlicher Sicht, so wäre diese Maßnahme nicht empfehlenswert, weil dadurch die Milchproduktion gerade in jenen Betrieben unterbunden wird, die von agrarpolitischen Förderungsprogrammen als zukunftssträchtige Betriebe bezeichnet und über Maßnahmen der Produktivitätssteigerung gefördert werden (Zielmaßnahmen-Konflikt). Das System der einheitlichen Preisabschläge betrifft bei einer Produktionsausdehnung die kleineren Lieferanten in stärkerem Maß, während die Großlieferanten – eben über ihre Mehranlieferung über das Basiskontingent – davon relativ weniger betroffen werden.

TRAULSEN (120, S. 132) bemerkt dazu:

„Ist es das Ziel der Agrarpolitik, allen Betriebsgrößen einen etwa gleichen Stückgewinn zugestehen, so sollte diese Art der Preisdifferenzierung gewählt werden, bei der der Verlauf der Durchschnittserlöskurve eine gewisse Parallelität zur Kurve der Stückkosten bei Ausweitung der Erzeugungsmenge aufweist. Die Preisdifferenzierung mit einheitlichem Preisabschlag erscheint also unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Arbeits- und Kapitalproduktivität sinnvoller, da die Preisgestaltung dem Stückkostenverlauf eher angepaßt werden kann und damit in den verschiedenen Betriebszweigen näherungsweise gleiche Rentabilitätsvoraussetzungen geschaffen werden.“

Hinsichtlich des öffentlichen finanziellen Aufwandes ist zu vermerken, daß sich im Zuge der Marktentlastung freie Mittel ergeben, zumal ein relativ geringer Verwaltungsaufwand zu erwarten ist; zusätzliche Institutionen brauchen nicht geschaffen zu werden, ein Kontroll- und Überwachungssystem ist durch den Fonds und die Molkereistellen gegeben. Die politische Durchsetzbarkeit ist schwer vorauszusagen, hängt aber

⁴⁵ Wenn man eine durchschnittliche Kuhzahl von 5 mit einer durchschnittlichen jährlichen Lieferleistung von 2000 kg zugrundelegt.

von der Schwierigkeit der Marktlage und der Wirksamkeit anderer Maßnahmen ab, die denselben Zweck verfolgen (Preissenkungen). Jedenfalls wäre dieser Maßnahme eher zuzustimmen als der Kontingentierung o h n e Übermengen.

Preisabschläge bei gleichen Basismengen (Preisabschläge für Untermengen)

Im Landwirtschaftsgesetz wird auf die Aufgabe (das Ziel) hingewiesen, „einen wirtschaftlich gesunden Bauernstand in einem ländlichen Raum zu erhalten“ (122, § 2 Abs. 1). Was „wirtschaftlich gesund“ heißen soll, wird auch in den Erläuternden Bemerkungen zum Entwurf des Landwirtschaftsgesetzes (123) nicht näher ausgeleuchtet, doch werden im Landwirtschaftsgesetz selbst (§ 3 Abs. 2) im Zusammenhang mit der Preisbestimmung „Gestehungskosten rationell geführter landwirtschaftlicher Betriebe“ erwähnt. (Der Ausdruck „rationell“ wird wohl nicht definiert, doch kann angenommen werden, daß neben anderen Faktoren primär die Bestands- bzw. Betriebsgröße angesprochen ist.)

Weiters heißt es im § 2 Abs. 1, daß die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, insbesondere auch durch strukturelle Maßnahmen zu erhöhen sei. Auch dieser Passus deutet auf das Kriterium „Betriebs- bzw. Bestandsgröße“ hin.

Wenn man den Kern der vorigen Maßnahmen etwa umdreht, so ergibt sich daraus ein Anreiz zur Beschleunigung der Aufgabe der Milchviehhaltung in jenen Betrieben, die zu einem großen Teil die Landwirtschaft (nur) nebenberuflich betreiben, also in den Kleinbetrieben, weil die Rentabilität der Milcherzeugung dadurch so geschmälert werden könnte, daß diese auch bei nebenberuflicher Bewirtschaftung nicht mehr interessant ist. Da andererseits die mittleren und größeren Betriebe von dieser Rentabilitätsverschlechterung nicht oder jedenfalls nicht spürbar getroffen werden sollen, weil sie die zukünftigen Träger der Milchviehhaltung sind, müßte der Preisabschlag für „Untermengen“ so differenziert sein, daß er sich auf die Kleinbetriebe, die aus der Landwirtschaft ausscheiden sollen, konzentriert. Die beiden Ziele: „Anpassung der Produktion . . .“ (MOG) und „Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes . . .“ (LWG) lassen sich ohne agrarpolitische Differenzierung nur mit Einschränkung realisieren.

Die Durchführung der Maßnahme selbst ist relativ einfach: Jede Molkerei müßte nur dem Lieferanten für die Milchanlieferung bis zur jeweils festgesetzten Höhe den Erlös um den Preisabschlag reduzieren und für die darüber hinausgehenden Mengen den vollen Erlös auszahlen (121, S. 112 ff.). Die sich aus dem Preisabschlag ergebende Senkung des durchschnittlichen Erlöses ist umso größer, je weniger die Marktmenge des Lieferanten das festgesetzte Limit übersteigt. Damit trifft die Verminderung der Erlöse hauptsächlich jene, die wohl keine befriedigenden Einnahmen aus der Milchwirtschaft allein erzielen, die aber andererseits sozial „schwach“ sind.

Folgende Aspekte sind bei dieser Maßnahme zu beachten:

- Einfach zu handhaben, geringer Verwaltungsaufwand.
- Politisch schwer durchsetzbar, da sehr leicht unsoziale Motive unterstellt werden können.
- Durch gemeinsame Lieferungen kann man den Abschlag zum Teil umgehen (kooperatives Angebot).
- Wirtschaftstheoretisch und rechtlich könnte man Einwände erheben, weil das Prinzip der Gleichheit mißachtet wird (dies geschieht jedoch aus sachlichen Erwägungen auch anderweitig, z. B. bei der Progression in der Besteuerung).

- Verbesserung der Struktur der Milchviehhaltung. Dies kann als großer Vorteil angesehen werden, da strukturelle Überschüsse primär in der Immobilität der Produktionsfaktoren ihre Ursache haben. Doch wo setzt man die Grenze für die Grundquote?
- Die staatlichen Stützungsgelder könnten „von unten herauf“ allmählich abgebaut werden ⁴⁶.
- Gesamtwirtschaftlich entspricht eine Förderung der größeren Bestände der Unternehmenskonzentration in der übrigen Wirtschaft.
- Der Steuerzahler wird zwar über den Staatshaushalt schrittweise „entlastet“, doch müßte er – wie bei allen restriktiven Maßnahmen – zeitweise höhere Preise in Kauf nehmen.
- Ausgleichszahlungen an die betroffenen Kleinbetriebe wären unumgänglich, da dieses Mittel sonst unsozial erscheint und somit politisch kaum durchsetzbar ist.
- Kleinlieferanten (bis 5000 kg/Jahr) gab es im Jahre 1970 nur mehr rund 36%, doch betrug ihr Anteil an der Gesamtanlieferung weniger als 10%. Sehr viele dieser Kleinlieferanten sind zudem Nebenerwerbsbauern, die wahrscheinlich trotz Preisabschlages Milch erzeugen würden.

Die Empfehlung dieser erzeugungsrestriktiven Maßnahme hängt davon ab, in welchem Umfang sozialpolitische Begleitmaßnahmen durchgeführt werden. Wären diese großzügig (in quantitativer und temporärer Hinsicht), so sind zwar kurzfristig keine Einsparungen im Etat zu erwarten, doch könnte diese Maßnahme mitunter vorteilhaft sein.

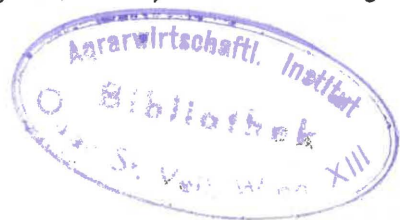
Die Globalkontingentierung

Diese Maßnahme sieht im einzelnen vor, für die Höhe der Rohmilchanlieferung an die Molkereien während einer Referenzperiode ein Globalkontingent (Inlandskontingent, nationales Kontingent) festzulegen. Wird das Globalkontingent überschritten, so wird von der insgesamt angelieferten Milch eine einheitliche Verwertungsumlage eingehoben. Mit dieser Umlage (Abgabe, Malus) soll einerseits ein Preissignal gesetzt, andererseits die Verwertung der über das Globalkontingent hinausgehenden Anlieferung finanziert werden. Ihrem Wesen nach ist die Globalkontingentierung darauf gerichtet, die Milchlieferanten durch einen Malus an der Finanzierung etwaiger Überschüsse zu beteiligen (dies beinhaltet auch einen gewissen Erziehungsaspekt). Somit hat diese Maßnahme – ähnlich wie andere – die Wirkung einer generellen Preissenkung.

Folgende Aspekte sind hier zu beachten:

- Problem der Unmerklichkeit: Es handelt sich um eine „versteckte Preissenkung“, sodaß die Signalwirkung – wie sie etwa bei der faktisch identischen Maßnahme „Krisengroschen“ in Form psychologisch-publizistischer Ankündigung auftritt – gering ist.
- Bei der Globalkontingentierung zielt man einseitig auf die Angebotsreaktion der Landwirte ab und vernachlässigt dabei die Möglichkeit der Verbrauchsstimulierung. Dieses Problem der Einseitigkeit ergibt sich selbstverständlich auch bei anderen Restriktionsmaßnahmen.

⁴⁶ Würde man z. B. die staatliche Stützung bis 5000 kg (10.000 kg) völlig abbauen, so wären davon etwa 75.000 (131.000) Lieferanten betroffen. Die Einsparung öffentlicher Gelder hätte im Jahre 1970 98,6 (297,8) Mill. S betragen. Flankierende sozialpolitische Maßnahmen (vorübergehende Direktzuwendungen, Umschulungsbeihilfen u. ä.) würden diese Beträge sicherlich wieder aufzehren.



- Umverteilung der Einkommen zwischen den Milchlieferanten. Eine solche Umverteilung tritt auch beim jetzigen System der Marktordnung durch den Transportkostenausgleich stark hervor. Außerdem erhebt sich die Frage, inwieweit man dabei wirtschaftspolitisch rationale Konzeptionen oder sozialpolitische Motive verfolgt. Dies zu entscheiden ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik. Da auch jene Molkereien mit einer Umlage belastet werden, die keine oder wenig Interventionsprodukte be- oder verarbeiten, ergibt sich daraus die Tendenz zur Nivellierung des Auszahlungspreises (116, S. 276).
- Der zusätzliche Verwaltungsaufwand dürfte kaum ins Gewicht fallen, da in Österreich ein dichtes Netz von Molkereien vorhanden ist. Der Milchwirtschaftsfonds hat außerdem auf diesem Gebiet schon viel Erfahrung, sodaß keine eigene Institution nötig wäre.
- Einsparung an Interventions- und Stützungsgeldern durch den Staat (vgl. Diagramm 3).
- Die Verbraucherpreise würden durch diese Maßnahme de facto nicht vermindert werden, da erfahrungsgemäß die Preissenkung über die staatliche Stützung vorgenommen wird. Die Allgemeinheit wird allerdings indirekt, durch geringeren Verbrauch an Steuergeldern, entlastet.
- Die angebotsbeschränkende Wirkung wird durch die Höhe der Preisabschläge bestimmt und ist daher relativ unsicher.

Die österreichische Lösung in Form des Absatzförderungsbeitrages der Bauern („Krisengroschen“), der schon in den frühen fünfziger Jahren zur Anwendung kam, entspricht im Wesen der eben diskutierten Globalkontingentierung. Mit dem Stützungseinbehalt (einer Art Umlage) wird die Verwertung der Überschussmenge finanziert. Die Landwirte haben bisher mit ihren Milchlieferungen relativ rasch auf die jeweils angekündigten Krisengroschenerhöhungen und -senkungen reagiert, sodaß sich dieses Instrument zur kurzfristigen Herstellung des Marktgleichgewichts⁴⁷ recht brauchbar erwiesen hat. (Vgl. Diagramm 1.)

Der Aktualität halber sei hier kurz auf den „Werdegang“ dieses Krisengroschens eingegangen (20, S. 8 ff.):

Der Krisengroschen der Landwirtschaft, gedacht als Selbsthilfeaktion der Landwirtschaft zur Sicherung des Erzeugerpreises für Milch und zur Überschussverwertung durch Exporte, wurde am 29. Dezember 1953 durch Erlaß (124) geschaffen. Mit dem Krisengroschen wird der Krisenfonds gespeist. Die Beitragsleistungen zu diesem Fonds stammen aus der teilweise einbehaltenen Milchpreisstützung. Vom damaligen Landwirtschaftsminister KRAUS wurde der Krisengroschen als „Selbsthilfe der Landwirtschaft zur Rettung des Milchpreises“ bezeichnet.

Der abgezogene Betrag wird vom Österreichischen Molkerei- und Käseverband (ÖMOLK) treuhändig verwaltet und nach Maßgabe der Notwendigkeit für Stützungszwecke bei Exporten verwendet.

Die Krisenfondsbeiträge waren im Laufe der Zeiten, je nach Entwicklung der Milchlieferung, sehr unterschiedlich (vgl. dazu auch Diagramm 1).

⁴⁷ Die Schwankungen der Milchlieferungen um einen „Fixpunkt“ seit dem Jahre 1967 können selbstverständlich nicht allein auf die Wirkung des Krisengroschens zurückgeführt werden. Faktoren wie die jeweiligen Futterverhältnisse, die Futtermittelpreise, die Erlöse aus der Fleischerzeugung, die Möglichkeiten eines verbesserten Ab-Hof-Verkaufes u. ä. dürfen bei Betrachtung dieser Problematik nicht außer acht gelassen werden. Eine genaue Analyse dieser Zusammenhänge wurde bisher noch nicht durchgeführt.

TABELLE 25: Die Entwicklung des Absatzförderungsbeitrages

Jahr	Milchanlieferung in Tonnen	Geltungsdauer	Absatzförderungs- beitrag in Groschen
1953	1,094.981		0
1954	1,178.257	1. 1. 1954—28. 2. 1955	3
1955	1,175.397	1. 3. 1955—30. 9. 1955	1
		1. 10. 1955—	
1956	1,250.010	31. 12. 1956	0
1957	1,460.240	1. 1. 1957—30. 6. 1957	3
		1. 7. 1957—31. 10. 1957	6
		1. 11. 1957—	
1958	1,506.443	28. 2. 1958	10
		1. 3. 1958—	
1959	1,505.947	28. 2. 1959	15
		1. 3. 1959—31. 7. 1959	10
		1. 8. 1959—30. 9. 1959	6
		1. 10. 1959—	
1960	1,564.501		
1961	1,661.221		
1962	1,739.091		
1963	1,787.801		
1964	1,827.823		
1965	1,911.924		
1966	1,963.592		
1967	2,106.762	31. 12. 1967	2
1968	2,102.086	1. 1. 1968—31. 3. 1968	5
		1. 4. 1968—	19 + 1 *
1969	2,067.001	28. 2. 1969	
		1. 3. 1969—30. 4. 1969	15 + 1
		1. 5. 1969—31. 8. 1969	10 + 1
		1. 9. 1969—	
1970	2,101.398	31. 6. 1970	7 + 1
		1. 7. 1970—31. 10. 1970	19 + 1
1970/71		1. 11. 1970—31. 1. 1971	10 + 1
1971		1. 2. 1971—31. 7. 1971	7 + 1
1971/73		1. 8. 1971—28. 2. 1973	5 + 1
1973		1. 3. 1973—	15 + 1

* Werbegroschen

Q.: (20, S. 44 ff.)

Die Tabelle zeigt die immer deutlicher werdenden Preissignale; während in den fünfziger Jahren einige Groschen genühten, um einen Rückgang der Anlieferung zu erreichen, mußten Ende der sechziger Jahre wesentlich stärkere Signale gesetzt werden. Die durch den Krisengroschen aufgebrachtten Mittel betragen 1967 42,3 Mill. S, 1968 300,6 Mill. S, 1969 151,6 Mill. S und 1970 238,4 Mill. S. Wie aus der Gebarungübersicht des Milchwirtschaftsfonds weiters hervorgeht, ist das jedoch nicht die wichtigste Post für absatzfördernde Maßnahmen, denn zwischen 1967 und 1970 wurden mit den AFM-Beträgen, die auf den Verbraucherpreisen lasten, rund 54⁰/₁₀ der absatzfördernden Maßnahmen in der Milchwirtschaft finanziert.

Seit dem Jahre 1971 besteht eine Regelung, deren Kernstück eine „Automatik“ ist, das heißt, ab einer gewissen Anlieferungsmenge wird diese Umlage automatisch erhöht. Im betreffenden Erlaß (125) heißt es im einzelnen:

„Zum Schutz der auf die Milchwirtschaft angewiesenen Landwirte (Bezugnahme auf MOG § 3 Abs. 1 lit. a; d. Verf.) nimmt das BMLF die Gelegenheit wahr, eine gleitende bzw. dynamische Regelung für den Einbehalt des Absatzförderungsbeitrages einzuführen. Demnach ist bei einer Milchlieferungleistung von 1,9 Mill. t nicht nur die derzeitige Inlands-Bedarfsdeckung, sondern darüber hinaus auch ein Exportkontingent von etwa 14.800 t Emmentalerkäse gegeben ... Eine

Mehranlieferung bis zu etwa 10% bewirkt eine Anhebung des Absatzförderungsbeitrages um 1 g je Prozent. Ab einer Basismenge von 2,094.000 t müßten für 1% Anlieferungssteigerung etwa 2 g von der staatlichen Milchpreisstützung in Abzug gebracht werden . . .“

Bei dieser Maßnahme sind folgende Gesichtspunkte zu beachten:

- Der Nachteil der Unmerklichkeit ist kaum gegeben, weil jede Erhöhung oder Senkung der Umlage bisher stets publizistisch groß „herausgestellt“ wurde, was auch maßgeblich zum Erfolg beitrug.
- Die Maßnahme ist sehr einfach durchzuführen und bedarf keines weiteren Verwaltungsaufwandes.
- Die Konsumentenpreise werden weder durch eine Erhöhung noch durch eine Senkung beeinflußt, da es nicht um den molkereieigenen Preis, sondern um die Stützung geht.
- Die Maßnahme hat eine erzieherische Aufgabe, da den Landwirten vor Augen geführt wird, daß die Verwertung der Mehrproduktion finanziert werden muß und sie einen Anteil daran zu tragen haben.
- Es werden – relativ gesehen – wohl alle Produzenten gleichmäßig belastet, absolut hingegen die sogenannten zukunftssträchtigen Betriebe wesentlich stärker betroffen (siehe Erläuterungen im Unterkapitel „Erzeugerpreissenkungen“).

Zusammenfassend kann für die Globalkontingentierung, wie sie etwa in Form des Krisengroschens durchgeführt wird, gelten:

Erfahrungsgemäß trägt sie dazu bei, den Markt zu entlasten; damit wird ein weiteres Ansteigen der öffentlichen Aufwendungen für die Überschußverwertung hintangehalten. Darüber hinaus ist diese Maßnahme einfach durchzuführen. Daß sie immer wieder politische Streitgespräche hervorruft, liegt in der parteipolitischen Situation begründet. Mit zunehmender Nebenerwerbstätigkeit der Milchlieferanten wird der Preisabzug voraussichtlich immer deutlicher gesetzt werden müssen. Es sei in diesem Zusammenhang aber noch auf die Querverbindung zur Rentabilität der Fleischproduktion hingewiesen, da bei Erhöhung des Krisengroschens die Landwirte nur die Anlieferung drosseln, dafür aber mehr Milch verfüttern.

Aus all diesen Gründen, aber auch im Hinblick darauf, daß bei dieser Maßnahme die Landwirte – zumindest langfristig – besser dran sind als bei allen anderen restriktiven Erzeugungsregulierungen, ist die Globalkontingentierung ein brauchbares Instrument.

b) Produktionsbeschränkungen (Produktionsfaktoren-Kontingentierung)

Bei dieser Maßnahme geht es darum, die *K u h b e s t ä n d e* zu beschränken, um auf diese Weise zu einer verminderten Marktleistung zu kommen; dabei kann die Verminderung der Kuhbestände *freiwillig* oder *zwangsweise* erfolgen.

Bei *freiwilliger* Reduzierung der Kuhbestände müßten dazu finanzielle Anreize geboten werden, etwa in Form von *A b s c h l a c h t p r ä m i e n*. Dafür liegen aus der EWG recht brauchbare Ergebnisse vor, wenngleich der Erfolg oft angezweifelt wurde. Wie aus einer amtlichen Mitteilung (126, S. 9 ff.) hervorgeht, folgte einer Aktion für Abschachtung von Kühen und Nichtvermarktung von Milch (wofür relativ hohe Prämien gewährt wurden) ein spürbarer Rückgang der Milchkuhbestände (von Ende 1969 bis Ende 1970 um rund 400.000 Stück), und damit einhergehend ein Rückgang der Milcherzeugung und -anlieferung an die Molkereien. Es konnte aber nicht verhindert werden – das wird in der Meldung ausdrücklich hervorgehoben –, daß die Auslese der Kühe vielfach unter falschen Vorzeichen getroffen worden ist, d. h. es wurden vor allem die leistungsschwachen Tiere ausgeschieden, sodaß die Effizienz der Aktion geringer war als erwartet.

Des weiteren darf nicht übersehen werden, daß die Tierhaltung in hohem Maße Ver-

bundcharakter aufweist, sodaß mit einer Einschränkung der Kuhhaltung automatisch weniger Kälber anfallen und die Jungrindermast wesentlich gehemmt werden kann. Ob dies angesichts der günstigen Nachfrage nach Rindfleisch marktkonform ist, muß bezweifelt werden. Es wäre mit einem starken Preisanstieg zu rechnen, sofern die Rinderexporte nicht gedrosselt werden würden. Der Selbstversorgungsgrad bei Rindfleisch lag allerdings im Dezennium 1960 bis 1970 über 100%, sodaß hier noch eine Reserve vorhanden ist. Außerdem könnten sodann die zur Sicherung des Schlachtrinder- und Rindfleischexports notwendigen Exportförderungsbeiträge in der Höhe von 109 Mill. S (1971) anderweitig verwendet werden. Das Abkommen (Briefwechsel) zwischen Österreich und der Europäischen Gemeinschaft läßt in Hinkunft auf eine Erleichterung des österreichischen Rinderexports schließen (vgl. Fußnote 2). Es ist weiters wesentlich, wie hoch die Abschichtprämie angesetzt wird, und zwar einerseits, um einen spürbaren Anreiz zu bieten, andererseits, um festzustellen, welche Mittel dafür erforderlich sind und von wem sie aufgebracht werden. Geht man von der Annahme aus, daß vor allem Kühe mit einer Jahresleistung von etwa 2000 kg Milch zur Schlachtung gelangen und die Prämie 5000 S beträgt (in der Bundesrepublik Deutschland erreichte sie etwa diese Höhe), dann wären pro Jahr rund 50 Mill. S erforderlich, um die Jahresliefermenge von etwa 2 Mill. t um 1% (!) zu senken. Selbst bei einer Prämie von 3000 S je Kuh ist mit einem Aufwand von 30 Mill. S zu rechnen.

Für Österreich besteht noch ein weiterer, wesentlicher Einwand gegen diese Maßnahme. Es wurde schon wiederholt darauf hingewiesen, daß im Inland nicht genügend Verarbeitungsrindfleisch vorhanden ist und dieses in großen Mengen aus dem Ausland, meist aus Übersee, importiert werden muß; dieses Fleisch stammt vor allem aus der Verwertung von Kühen. Würde die Maßnahme der Reduzierung der Kuhbestände durchgeführt werden, dann müßte man sich über die Auswirkungen infolge des erwähnten Verbundcharakters in der Rinderproduktion im klaren sein: Aus der amtlichen Statistik⁴⁸ geht hervor, daß im Jahre 1970 (1971) von ca. 456.000 (456.000) gewerblichen Schlachtungen inländischer Rinder etwa 160.000 (156.000) auf Kühe entfielen. Mit anderen Worten: *Rund 35% des Rindfleischanfalles stammen aus den Kuhbeständen.*

Würde man sich zur Kuhabschlacht-Maßnahme entschließen, dann könnte sehr wahrscheinlich langfristig ein noch stärkerer Engpaß in der Fleischversorgung eintreten. Somit ergäbe sich auch ein Ziel-Mittel-Konflikt mit dem MOG, denn im § 38 ist die „Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 37 genannten Waren“ (d. s. unter anderem Fleisch und Fleischwaren des Rindes) verankert.

Aus den oben dargestellten Überlegungen kann man diese Maßnahme, so gering ihre Eingriffsintensität ins Wirtschaftsgeschehen auch ist, nicht empfehlen.

Wesentlich tiefgreifender ist die *zwangsweise* Kuhbestandsregelung. MÜLLER (127, S. 138 ff.) schlug vor, die Milchkuhhaltung und Milcherzeugung sollte lizenzpflichtig und die Lizenzen innerhalb der EWG unbeschränkt handelsfähig werden; für die Erteilung der Lizenzen könnten Gebühren erhoben werden, die in einen sogenannten Milchförderungsfonds fließen sollen, der Lizenzen ankaufen und Marktinterventionen durchführen kann.

Bei dieser Maßnahme, die hohe Eingriffsintensität aufweist, ist zu bedenken, daß dabei regelmäßige Kontrollen in den Einzelbetrieben nötig wären; es gibt in der EWG über 3 Millionen, in Österreich etwa 180.000 milchliefernde Betriebe. Das Mittel wäre daher sehr verwaltungsaufwendig und schwer überschaubar. Ferner ergibt sich dabei das praktische Problem, ob die Milchkühe von etwaigen Mutterkühen (schließlich handelt es sich doch um Zweinutzungsrasen) so ohne weiteres unterschieden werden könnten.

⁴⁸ Schlachtungen 1970 und 1971. Österreichisches Statistisches Zentralamt.

Aus diesen Gründen, aber auch wegen der negativen Auswirkung auf die Fleischversorgung auf lange Sicht, ist diese Maßnahme zur Erzeugungsregulierung in der Milchproduktion nicht angebracht.

5.3 Getreidewirtschaft

5.3.1 Allgemeines

(Vgl. dazu auch Kapitel 3.3)

In der österreichischen Getreidewirtschaft sieht sich der Brotgetreidesektor seit Beginn der sechziger Jahre mit dem Problem der strukturellen Überschüsse, deren Lagerung und Verwertung öffentliche Gelder kosten, konfrontiert. Seit 1961/62 überschreitet die Brotgetreidemarktleistung in stark fluktuierender Weise (vgl. Diagramm 20) den inländischen Konsumbedarf. Die Exportmöglichkeiten sind äußerst gering, zumindest zum inländischen Preis, da die Überschusssituation beinahe weltweit ist und daher die Weltmarktpreise (die bekanntlich „unechte“ Preise sind, weil sie zumeist von den diversen Exportländern kräftig subventioniert sind) extrem niedrig liegen.

Eine Art „Krisengroschen“ in Form einer Verwertungsumlage gibt es erst seit 1. 7. 1972, sodaß bis zu diesem Zeitpunkt keine Beteiligung der Erzeuger an der Überschußverwertung bestand. In den Ernte-Rekordjahren 1967 und 1968, als die Weizenernten die Millionen-Tonnen-Grenze überstiegen, wurde vom Staat das Instrument der Änderung der Preisrelationen angewendet: Senkung des Weichweizenpreises und Erhöhung des Gersten- und Maispreises.

Die Ursachen der Überschüsse lagen primär in der ständigen Ausdehnung der Anbauflächen, der enormen Steigerung der Hektarerträge und nicht zuletzt auch in der preislichen Präferenzsituation des Weizens gegenüber anderen konkurrierenden Getreidearten.

Durch die etappenweise Senkung des Weizenpreises wegen der enormen Überschüsse in den Jahren 1967 und 1968 gelang es teilweise, die Erzeugung auf Futtergetreide umzulenken, bei dem noch ein großer Importbedarf bestand.

TABELLE 26: Anbauflächen und Ernteergebnisse bei Brotgetreide in Österreich (ausgewählte Jahre)

Jahr	Weizen			Roggen		
	Anbaufläche in ha	q/ha	Körner- ernte in t	Anbau- fläche in ha	q/ha	Körner- ernte in t
1952	202.875	19,8	404.171	213.023	15,9	339.556
1955	244.314	22,5	549.186	214.097	19,4	416.107
1958	262.931	20,9	548.737	205.937	19,3	397.117
1960	277.171	25,3	702.283	170.524	20,7	353.461
1964	282.967	26,5	750.534	166.237	23,2	387.800
1966	313.812	28,6	896.906	144.003	25,2	363.184
1967	316.319	33,0	1.045.402	138.651	27,2	377.150
1968	305.595	34,2	1.044.709	142.229	29,1	413.298
1969	286.125	33,2	950.228	147.144	29,9	439.896
1970	275.229	29,4	810.424	136.498	26,6	362.521
1971	273.849	35,6	974.281	145.210	30,9	448.406

Q.: (21, S. 29). Vgl. dazu auch Diagramm 22.

TABELLE 27: Futtergetreideimporte ausgewählter Jahre

Jahr	Mais	Gerste	Hafer
	in Tonnen		
1967/68	47.700	78.900	35.000
1968/69	11.000	60.600	35.200
1969/70	—	—	16.000
1970/71	62.000	44.000	34.400

Q.: Information aus dem Bereich des Getreidewirtschaftsfonds. Vgl. dazu auch Diagramm 10 und Tabelle 16.

Derzeit besteht ein durchschnittlicher Brotgetreideüberschuß (Differenz zwischen Marktleistung und Konsumbedarf) von rund 200.000 t (die Schwankungen sind erntebedingt sehr groß; siehe Diagramm 20); die Zukunft läßt aber im Hinblick auf die Einführung von Weizenhybriden und andere technisch-biologische Novitäten enorme Steigerungen der Hektarerträge erwarten. THIEDE prognostiziert für die EWG (128, S. 152 ff.), daß die bisherige stürmische Entwicklung vorerst nicht zum Stillstand kommen wird und in manchen Bereichen der Agrarerzeugung sogar weitere umwälzende technologische Neuerungen durchaus möglich seien. Bei den Vorausschätzungen sollte nicht der Fehler der Vergangenheit wiederholt werden, dem Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs unter den derzeitigen Verhältnissen eine zu große Bedeutung beizumessen.

Diese Überlegungen gelten sehr wahrscheinlich auch für Österreich, denn unsere Flächenerträge liegen noch deutlich unter denen der skandinavischen und westeuropäischen Länder. Aus diesem Grunde tritt die Notwendigkeit einer marktkonformen Produktion in den Vordergrund. Leider gibt das MOG in seinen Zielsetzungen zu dieser Problematik keine klaren Anhaltspunkte, obzwar von Fachleuten wiederholt auf diesen Mangel hingewiesen wurde und bei den jährlichen Verhandlungen über das MOG diese Thematik oft angeklungen ist. Voraussichtlich wird eine solche Änderung im MOG nicht zu umgehen sein. Aufgrund dieser Überlegungen wird in den folgenden Kapiteln prospektiv eine Auswahl von Maßnahmen erörtert, die dazu beitragen können, einen erforderlichen Kapazitätsausgleich in der Getreidewirtschaft herzustellen.

5.3.2 Maßnahmen zur marktkonformen Produktion (Kapazitätsausgleich)

Im folgenden werden verschiedene Maßnahmen diskutiert:

- a) Änderung der Erzeugerpreis-Relationen
- b) Verwertungsumlage
- c) Mengenregulierungen: Anlieferungsbeschränkungen
Produktionsbeschränkungen

- a) Änderung der Erzeugerpreis-Relationen

Da die Weichweizenproduktion schon seit Jahren den Mahlweizenbedarf übersteigt (siehe Diagramm 20) und die Überschüsse durch eine kostspielige Vergällung denaturiert werden müssen (vgl. Fußnote 1), wurden schon in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre Maßnahmen zur quantitativen Anpassung der einzelnen Getreidearten an den Marktbedarf durchgeführt. Wegen der entgegengesetzten Interessen zwischen den vorwiegend auf Zukauf von Futtergetreide angewiesenen Bergbauern und den getreide-

produzierenden Flachlandbauern konnte das Ziel einer Angleichung der Erzeugerpreis-Relationen nur in mehreren Etappen erreicht werden; die Relation von 100 : 89 wurde erst unmittelbar vor der Ernte 1970 auf nunmehr etwa 100 : 95 (Weizen : Gerste) verringert. Dadurch wurde der Umstellungseffekt etwas verringert. Es war beabsichtigt, durch staatliche Preisänderungen die Produktion von Weizen auf Futtergetreide umzulenken. Daraufhin wurde der Maisanbau explosionsartig ausgeweitet (vgl. Tabelle 28), sodaß der Erzeugerpreis für Mais im Juni 1970 niedriger als für Gerste angesetzt wurde, obwohl dies f u t t e r w e r t m ä ß i g falsch war. Man ließ sich nämlich von der Erfahrung leiten, daß die Ausdehnung von Gerste auf Kosten des Weizens, die Ausdehnung von Mais hingegen auf Kosten des Grünlandes oder der Kartoffel erfolgt. Was war der Effekt? Die Statistik (21, S. 29) der letzten Jahre zeigt einen ständigen Rückgang der Weizenanbauflächen (siehe Tabelle 26). Der technisch-biologische Fortschritt wirkte dem jedoch entgegen, wodurch die Marktentlastung nicht im erhofften Ausmaß erfolgte. Der jährliche Vermahlungsbedarf an Weizen beträgt rund 460.000 t (21, S. 36), die Marktleistung aber 500.000—750.000 t. Zudem zeigt eine langfristige Verbrauchsprognose für Weizenmehl einen ständigen Rückgang (64, S. 300 ff.): für 1985/86 wird ein Weizenmehlbedarf von nur mehr 357.000 t (1969/70 noch 421.000 t) vorhergesagt. Die Zahlen für Roggenmehl liegen bei 154.000 t im Vergleich zu 210.000 t 1969/70. Demgegenüber sind wegen der rapiden Ausdehnung des Futtergetreideanbaus die Importe an Futtergetreide rasch zurückgegangen (vgl. Diagramm 10).

TABELLE 28: Anbauflächen und Ernteergebnisse bei Futtergetreide in Österreich (ausgewählte Jahre)

Jahr	Gerste			Hafer			Mais		
	Anbaufläche in ha	q/ha	Körnerernte in t	Anbaufläche in ha	q/ha	Körnerernte in t	Anbaufläche in ha	q/ha	Körnerernte in t
1952	138.708	18,3	251.366	200.101	17,0	350.520	59.743	20,4	121.719
1962	193.080	28,8	536.640	150.498	22,1	332.159	54.159	35,6	192.913
1966	229.902	30,7	705.713	125.856	25,8	325.169	55.317	49,6	274.615
1968	238.396	32,3	769.979	118.880	27,3	324.069	73.645	54,1	398.552
1969	273.836	34,1	933.706	101.823	28,3	288.363	117.207	59,6	698.296
1970	290.229	31,5	913.301	101.567	26,8	272.208	123.927	49,3	611.569
1971	294.700	34,5	1.015.991	98.362	28,8	283.592	125.043	57,7	721.498

Q.: (21, S. 30)

Ob eine weitere Relationsänderung möglich ist, wird ersichtlich, wenn man den Futterwert vergleicht. Derzeit besteht eine Relation von Weizen : Gerste : Mais von 100 : 95 : 94, futterwertmäßig müßte sie lauten 100 : 89 : 102.

Das Instrument der Änderung der Preisrelationen ist sehr einfach zu handhaben und bedarf keines weiteren Verwaltungsaufwandes und keiner zusätzlichen öffentlichen Mittel. Es belastet auch den Konsumenten nicht und entspricht einer (dirigistischen) Erzeugerpreissenkung bei Überschußprodukten und einer ebensolchen Preiserhöhung bei Mangelware. Die Getreidebauern können über eine Produktionsumlenkung wesentliche Einkommensminderungen kompensieren; der Körnermaisbau ist in den baltischen Anbaugebieten dem Weizenbau betriebswirtschaftlich sogar überlegen.

Es darf aber nicht übersehen werden, daß — um den Flächentrend richtig zu lenken —

primär der Gerstenpreis auf Kosten des Weizens angehoben werden müßte, und zum zweiten durch eine solche Anhebung das Futtergetreidepreinsniveau die Veredlungswirtschaft verteuern würde. Eine Förderung (Ausdehnung) der Veredlungswirtschaft erscheint aber infolge der relativ günstigen Marktaussichten eher gerechtfertigt. Eine kostenmäßige Belastung der Veredlungsproduktion würde wahrscheinlich eine Verteuerung der betreffenden Waren auch auf Konsumentenebene bringen. Die Verteuerung auf Erzeugerstufe könnte durch gezielte Maßnahmen (verstärkte Interventionen bei Mastschweinen, erhöhte Exportquote bei Rindern und Schweinen) reduziert werden.

Dessenungeachtet würde durch diese Maßnahme ein Abbau der Weizenreserven — sofern solche nicht ausdrücklich vom Gesetzgeber verlangt werden — und somit eine Einsparung von öffentlichen Mitteln (Teile der Mühlenaktionen, Vergällungskosten u. a.) bewirkt werden.

Diese Maßnahme berücksichtigt die Verbraucherpräferenzen; sie erscheint aber nur so lange effizient, als die inländische Futtergetreideproduktion die Nachfrage nicht voll deckt bzw. so lange nicht auf diesem Gebiet eine Überproduktion herrscht:

b) Verwertungsumlage

Bisher gab es in der Getreideproduktion für die Bauern kein Limit, das heißt, jede Menge wurde zum vom Staat festgelegten einheitlichen, je nach Wassergehalt usw. schwankenden Preis von den Getreidehändlern bzw. Mühlen übernommen. Es wurde auch schon andernorts festgehalten, daß die Getreideernten stark diskontinuierlich anfallen (vgl. Diagramm 22). Die Bauern können daher die Höhe ihrer Erträge kaum monatelang vorhersehen, weil sie stark witterungsbedingt ist. Damit wird deutlich, daß die Landwirte durch die Einführung einer Verwertungsumlage in ihrer Produktion kaum wesentlich beeinträchtigt werden können, wohl aber in der Anlieferung (analog wie in der Milchwirtschaft).

Des weiteren würden finanzielle Mittel für die Überschußverwertung (Vergällung usw.) erforderlich sein; die Bauern würden an der Verwertung ihrer Überschußgüter mitbeteiligt werden. Das entspricht einer Art Globalkontingentierung, wobei beispielsweise der jährliche inländische Vermahlungsbedarf an Weizen von rund 460.000 t sowie gewisse Mengen (die allerdings vorher festgelegt werden sollten) für die Bevorratung mit dem vollen Preis, darüber hinausgehende Mengen mit einem Abschlag bezahlt werden könnten. Anhand eines Beispiels sähe dies folgendermaßen aus:

Weizenmarktleistung:	660.000 t	
Jahreshandelsvermahlung:	460.000 t	= voller Preis
Vorratsmengen:	50.000 t	= voller Preis
(~ 10% eines Jahresbedarfs)		
		} 510.000 t Basismenge,
		die bei Preisanträgen berücksichtigt wird. Sie verringert sich mengenmäßig, wenn die Handelsvermahlung sinkt. Analoge Preiserhöhungen könnten dies, wenn das marktmäßig einigermmaßen möglich ist, kompensieren.
Übermengen:	150.000 t	= verminderter Preis, je nach Marktlage, z. B. ein Abschlag von 20 Groschen je kg brächte eine Verwertungsumlage von 30 Mill. S; das ist etwa jene Höhe, die ein Abschlag von 5 Groschen je kg von der gesamten Weizenmarktleistung (660.000 t), wie dies seit 1. 7. 1972 praktiziert wird, bringt.

Auswirkungen dieser Maßnahme:

- Einfache Durchführung, keine Mehrkosten der Verwaltung.
- Entlastung des Staatsetats.
- Herstellung des Marktgleichgewichts durch Beteiligung der Erzeuger an der Überschußverwertung; diese Mitbeteiligung beinhaltet auch Mitverantwortung.
- Unmerklichkeit der Durchführung, da die Verwertungsumlage letzten Endes eine versteckte Preissenkung darstellt. Aus diesem Grunde entscheidet bei dieser Maßnahme weitgehend die Ankündigung bzw. Publizität über den Effekt.
- Jede Preissenkung beinhaltet eine einkommensmäßige Schwächung der Produzenten.
- Eine Umlenkung der Produktion auf Feldfrüchte, die von dieser Umlage nicht betroffen sind, ist zu erwarten.
- Von dieser Maßnahme sind selbstverständlich die Kontraktweizenaktionen nicht betroffen; dasselbe gilt für Durumweizen. Deren Förderung bzw. Ausdehnung würde angesichts dieser Umlage für Normalweizen nahe liegen.

Angesichts des Plafonds, an den die Futtergetreideproduktion im Inland bald stoßen wird, ist als Alternative zur Änderung der Preisrelationen die Möglichkeit einer Verwertungsumlage trotz der diversen Mängel, die anderen Maßnahmen oder dem Nichtsunternehmen in dieser Angelegenheit ebenfalls anhaften, mit Vorbehalt empfehlenswert.

c) Mengenregulierungen

Aus welchen allgemeinen Erwägungen eine Mengenregulierung in Betracht zu ziehen ist, wurde schon im Unterkapitel 5.2.3.2 näher erläutert. Hier ist noch auf die speziellen Auswirkungen und auf die Formen der Regulierung bei Getreide hinzuweisen. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, daß bei Getreide zwar Ausweichmöglichkeiten auf andere Kulturen („Alternativfrüchte“) bestehen, doch ist die Frage, ob diese Früchte marktmäßig in größerer Menge erwünscht sind.

Über die Formen der Maßnahmen ist zu sagen, daß es grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Restriktion gibt: Die *Anlieferung*s- (Angebots-) und die *Produktions* (Flächen) *beschränkung*.

Dazu schreibt BRANDOW (129, S. 1171): "Ideally, controls would be placed on quantities sold rather than on particular inputs, and producers would be free to combine resources as they chose." Diese Befürwortung der Angebotsbeschränkung finden wir auch bei anderen Autoren (130, S. 540 ff.), die sich vor allem auf die mangelnde Effizienz der Flächenbeschränkungen in den USA beziehen. Die verschiedenen Argumente lassen sich etwa in folgende zusammenfassen (120, S. 87):

- aus *betriebswirtschaftlicher Sicht* ist zu bedenken, daß eine Angebotsregulierung nicht einen so starken Eingriff in die Betriebsorganisation bedeutet wie etwa eine Flächenkontingentierung, zumal den Landwirten die Entscheidung bleibt, wie sie ihre Kontingente erzeugen;
- aus *marktwirtschaftlicher Sicht* erscheint ebenfalls die Faktorregelung weniger vorteilhaft, weil dadurch das Risiko der Ertragsschwankungen gegeben ist;
- *verwaltungstechnisch* braucht sich bei der Angebotsregulierung die Kontrolle nur auf die erste Marktstufe zu erstrecken, die innerbetriebliche Verwertung kann unberücksichtigt bleiben.

Ehe auf die beiden genannten Möglichkeiten näher eingegangen wird, seien hier noch einige Gesichtspunkte bezüglich der *Zuteilung* der Kontingente analysiert: Wird bei der Erstverteilung der Kontingente bereits die Wanderung der Produktion zu den

günstigeren Standorten berücksichtigt, dann würde das voraussichtlich heftigen Widerspruch der Benachteiligten hervorrufen. Überhaupt würde die Zuteilung der Kontingente von allen Getreidebauern als „ungerecht“ empfunden werden; das ist so gut wie sicher. (So ist z. B. auch der im Jahre 1969 durchgeführte Versuch einer Kontingentierung der Milchlieferung in der Schweiz an der großen Zahl der Einsprüche gescheitert.) *Die Zuteilung der Produktions- bzw. Anlieferungsrechte erfordert daher klare rechtliche Grundlagen und exakt abgegrenzte Kompetenzen.* Weiters müßte eine Mengenregulierung von den Berufsverbänden tatkräftig unterstützt werden, wenn ihr ein Erfolg beschieden sein soll. Nähere Ausführungen zu dieser Thematik gibt ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Bonn (131, S. 441 ff.).

Anlieferungsbeschränkungen (Angebotskontingentierung)

Für dieses Instrument des Kapazitätsausgleichs gibt es in verschiedenen Ländern — Kanada, USA — zahlreiche Beispiele. Allerdings wurden die Systeme im Laufe der Zeit, zumeist aus Gründen mangelnder Effizienz, modifiziert oder überhaupt aufgelassen. Des weiteren wurden die Instrumente mit anderen kombiniert und mitunter in ein variables Programm eingebaut.

Bis zum Jahre 1970 galt in Kanada eine Quotenregelung (120, S. 92 ff.), die den Produzenten einerseits „quota in units“ (von der Betriebsgröße unabhängig) und andererseits „specified acreage quotas“ (flächenabhängiges Absatzrecht) bot. Das Weizenamt (Canadian Wheat Board) fungierte als Ausgleichs- und Lenkungsstelle und garantierte den Farmern einen gewissen Grundpreis, der sich nach den zu erwartenden Marktpreisen im In- und Ausland richtete. Bei Überschüssen legten die Farmer auf ihren Betrieben entsprechende Vorräte an. Die Lagerkosten für temporäre Weizenvorräte und zinsenlose Erntekredite bezahlte der Staat. Als jedoch im Jahre 1970 die Vorräte sehr stark anstiegen, entschloß man sich zur Reform und führte (vorübergehend) das sogenannte Liftprogramm ein⁴⁹. Hierin wurden die Einheitsquoten abgeschafft, die flächenabhängigen Absatzrechte auf einer anderen Basis berechnet und darüber hinaus im Rahmen dieses Programms den Farmern Nichtanbauprämien gewährt. Damit schuf man ein Maßnahmenbündel, das (freiwillige) Produktionsbeschränkungen involviert.

Auf Österreich kann man eine solche Regelung nur schwer übertragen, da u. a. grundlegende Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur bestehen. Im Falle einer reinen Angebotskontingentierung käme voraussichtlich dem Getreidewirtschaftsfonds die Funktion einer Ausgleichs- und Lenkungsstelle zu. Eine Lagerung auf den landwirtschaftlichen Betrieben käme wegen des fehlenden Silorraumes wohl kaum in Frage. Zur Lagerung von Getreide sind die herkömmlichen Übernahmestellen prädestiniert, die relativ umfangreiche Lagerräume zur Verfügung haben⁵⁰. Die Kontrollen ließen wahrscheinlich erhöhten Verwaltungsaufwand erwarten, doch könnte dieser durch den Entfall von Vergällungskosten wettgemacht werden.

Ein weiteres Instrument, die Kapazitäten in der Getreidewirtschaft auszugleichen, ist die Regulierung der Angebotsmengen mittels *handelsfähiger Zertifikate*. Dadurch entsteht eine größere Flexibilität der Kontingentsverteilung innerhalb der Landwirtschaft. Das Gesamtangebot ergibt sich demnach aus der Summe der durch Zertifikate („Getreideanteils-scheine“) gedeckten Absatzmenge. Obwohl über diese Regulierung keine

⁴⁹ Vgl. vervielfältigtes Manuskript der OECD-Tagung v. Juni 1972, Arbeitsgruppe I: Measures of supply control. S. 66.

⁵⁰ Der genossenschaftliche Lagerraum faßte 1970 etwa 650.000 t, das entspricht knapp 40% des gesamten verfügbaren Getreidelageraumes (132, S. 12).

größeren Erfahrungen vorliegen (vgl. kurzfristige Regelungen auf dem US-Baumwollmarkt in den dreißiger Jahren), wird sie in den USA stärker diskutiert. Nach den Vorstellungen COCHRANES (133, S. 678 ff.) könnte dies — hier modifiziert auf österreichische Verhältnisse übertragen — folgendermaßen abgewickelt werden:

- Der Staat setzt jährlich für Erzeuger und Verbraucher Preise fest.
- Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft bzw. der Getreidewirtschaftsfonds bestimmt die zu diesen Preisen im In- und Ausland absetzbaren Produktmengen und erklärt sie jeweils zur „nationalen Absatzmenge“.
- Auf der Grundlage des Produktionsanteils in einer bestimmten Basisperiode wird den einzelnen Getreidebauern ihr Kontingent in Form von Absatzrechten (Getreidezertifikate) zugewiesen; sie dürfen nur die durch solche Handelsscheine gedeckten Mengen absetzen.
- Die Zertifikate sind frei verkäuflich, sodaß jeder Betrieb seine Verkaufsmenge durch Zukauf von Zertifikaten erhöhen kann.

Auswirkungen dieser Maßnahme:

- Der Staat wird von unabsetzbaren Überschüssen entlastet.
- Straffe Importkontrollen wären nötig. (Sie sind im geltenden MOG ohnehin geregelt.)
- Für den Fall von Mißernten müßte von vornherein an eine Vorratshaltung gedacht werden.
- Die Belastung der Konsumenten — so COCHRANE — würde sich „nicht wesentlich erhöhen“, da der Erzeugerpreis nur einen Teil des Verbraucherpreises ausmacht und die Verbraucher auch bei einer indirekten Preisstützungspolitik über dem freien Marktpreis liegende Preise zu zahlen hätten.
- Des weiteren wird auch hier der Aspekt der Einkommensumverteilung zu berücksichtigen sein, wie er im Unterkapitel 5.2.3.2 näher erörtert wurde.
- Der Getreidewirtschaftsfonds hätte die Funktionen einer Aufkaufs-, Ausgleichs- und Verkaufsstelle für Zertifikate zu übernehmen; somit könnte er sehr wesentlich auf die Produktion Einfluß nehmen (z. B. Bevorzugung bestimmter Regionen und/oder Betriebsgrößen).
- Bildung von Angebots- und Nachfragegruppen für die Zertifikate (ausscheidende Landwirte, wechselnde „Mehrerzeuger“, aufstockungswillige Betriebe).
- Strafbesteuerung von „Schwarzmengen“, die ohne Zertifikatsdeckung gehandelt werden, wäre wahrscheinlich erforderlich. (Vgl. den amerikanischen Baumwollmarkt im Jahre 1934.)

Aus der Vielfalt der Schwierigkeiten erkennt man, daß die Maßnahme der Anlieferungsbeschränkung nur dann empfehlenswert ist, wenn Maßnahmen mit geringerer Eingriffsintensität (Änderung der Preisrelationen, Verwertungsumlagen) wirkungslos blieben. Sie erscheint aber noch eher praktisch durchführbar als etwa die Produktionsbeschränkungen, die im folgenden erörtert werden.

Produktionsbeschränkungen (Flächenkontingentierung)

Dieses Mittel setzt gleichsam an der Wurzel der Überkapazitäten an. Doch ergeben sich neben dieser plausiblen Überlegung manche wesentliche Schwierigkeiten; das zeigen die Erfahrungen in anderen Ländern, besonders in den USA, wo diese Maßnahmen zuerst in den dreißiger Jahren und dann nach 1950 in breitem Umfang zur Anwendung gelangten. Vgl. dazu u. a. die Ausführungen SCHOPENs (134, S. 220 ff.).

Im wesentlichen geht es darum, den Landwirten eine Einschränkung ihrer Anbauflächen — hier bei Weizen — zwingend vorzuschreiben und eine eventuelle Überschreitung mit Sanktionen zu belegen.

Folgende Überlegungen müßten dabei angestellt werden:

- Schwierige Durchführbarkeit — hoher Verwaltungsaufwand: In den USA mit doch relativ günstiger Agrarstruktur (durchschnittliche Farmgröße 160 ha) waren in den fünfziger Jahren jährlich 5 Millionen Kontrollen (hauptsächlich zwischen März und Juni) notwendig, die durch ein Heer von 35.000 (!) Kontrollangestellten (auf jeden entfielen 9300 ha) auf 3,7 Millionen landwirtschaftlichen Betrieben mittels moderner Hilfsmittel (z. B. ausgewertete Luftaufnahmen) durchgeführt werden mußten (120, S. 63). In Österreich liegt die Produktionsstruktur wesentlich ungünstiger (viele kleine und meist verstreute Parzellen), wodurch eine so großräumige Kontrolle unmöglich wäre. Es müßten an die 70.000 Betriebe kontrolliert werden. Der Verwaltungsapparat müßte daher sehr wesentlich ausgeweitet werden.
- Es werden die ertragsschwächsten Böden stillgelegt, wodurch die Durchschnittserträge ansteigen — „preisunabhängiger Intensitätseffekt“ (135, S. 63).
- Durch die Kontingentierung kommt es ferner zu einer positiven Änderung der Umsätze und Erlöse, in deren Gefolge die Aufwendungen für Dünger und andere ertragssteigernde Betriebsmittel steigen würden — „preisabhängiger Intensitätseffekt“ (120, S. 65). Allerdings sind die Flächenerträge bei Getreide in Österreich wesentlich höher als in den USA, sodaß nicht mehr eine so große Intensitätsreserve vermutet werden kann.
- Der Verbundcharakter der landwirtschaftlichen Produktion führt zu einer Änderung des Anbaues bei Alternativerzeugnissen bzw. zu einer Störung der Alternativmärkte. In Österreich käme vor allem Futtergetreide (Mais, Gerste, Hafer) in Betracht, da die Zuckerrübe ebenfalls kontingentiert ist. Bei Futtergetreide besteht noch eine Marktlücke von jährlich 106.000 t (Durchschnitt der Jahre 1967—1971), doch wahrscheinlich nur noch für kurze Zeit (vgl. die Tendenzen des Diagramms 10). Als Alternative käme hauptsächlich Raps in Frage; das wäre sowohl aus neutralitätspolitischer Sicht als auch im Hinblick auf die Futtermittelerzeugung von großer Bedeutung. Schwierige Verhandlungen mit der monopolartig organisierten Fettindustrie wären zu erwarten.
- Das gegen die Kontingentierung immer wieder vorgebrachte Argument, daß sie den technischen Fortschritt hemme, ist nur zum Teil richtig, denn dieser kann auf den kleineren Flächen teilweise sogar intensiver angewendet werden. Im Hinblick auf die Produktionsstruktur und auf neue Arbeitsverfahren (großflächig) ist sicherlich eine „Versteinerung“ zu befürchten, doch erhebt sich die Frage, ob der technische Fortschritt in einem Betriebszweig, der den Markt strukturell mit Überschüssen belastet, aus globaler Sicht nicht ohnehin „gebremst“ werden sollte. Einzelbetrieblich sind allerdings Nachteile zu erwarten.
- Weiters ist zu bedenken, ob sich aus der Kontingentierung einer Kulturart nicht zwangsmäßig jene anderer ergibt; SCHILLER (136, S. 33) meinte, im Hinblick auf die Störung der Alternativmärkte in der niederländischen Landwirtschaft in den dreißiger Jahren, zur Ausweitungstendenz regulativer Maßnahmen: „... die allen nur stellenweise und sporadisch begonnenen Regelungsversuchen innewohnt und die schließlich eines Tages zu einer ... auf das Ganze ausgerichteten Durchordnung zwingt.“
- Die Kontingentierung ist eine produktionsstrukturpolitische Maßnahme und wirkt als solche vor allem langfristig auf Markt und Einkommen.
- Die Vergleiche aus den USA zeigen, daß die Ursache für die mangelnde Wirksam-

keit (die Flächeneinschränkung bewirkte eine unterproportionale Änderung der Produktionsmengen) in der Steigerung der Erträge zu suchen ist (120, S. 67), die ohne Kontingentierung noch stärker ausgefallen wäre (technisch-biologischer Fortschritt, höherer Bildungsstand usw.). Die Kontingentierung kann aber dann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn sie geholfen hat, eine noch stärkere Steigerung zu verhindern bzw. zumindest eine gewisse Preisstabilisierung zu gewährleisten. Aus der erwähnten Quelle (120, S. 72) geht hervor, daß es bei den flächenkontingentierten Produkten zu einem „Selektionseffekt“ (Auswahl besserer Böden usw.) und bei den nichtkontingentierten Produkten zu einem „Verdünnungseffekt“ kam. Ähnliches wäre sehr wahrscheinlich auch in Österreich zu erwarten, wenngleich die Intensitätsstufe vergleichsweise höher liegt als in den USA. Österreichs durchschnittliche Weizenenerträge 1965–1970: 30,4 q/ha (21, S. 29), jene der USA im selben Zeitraum: 18,8 q/ha (137, S. 31).

Diese Maßnahme weist sehr hohe Eingriffsintensität auf, würde einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern und dadurch voraussichtlich einen Großteil eingesparter finanzieller Mittel beanspruchen. Des weiteren, und das ist ausschlaggebend, wäre die Effizienz wegen der erwähnten Nebenwirkungen nicht unbedingt gegeben. Aus diesem Grunde, aber auch deshalb, weil sich einfachere Maßnahmen anbieten, würde diese Art der Mengenregulierung für Österreich nicht in Betracht kommen.

5.3.3 Maßnahme zur Erfüllung der Zielsetzung „Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 22 genannten Waren“

(Gem. MOG 1967, § 23 Abs. 1, lit. c)

Obwohl das MOG keine definitiven Hinweise für die ausreichende Versorgung „in Krisenzeiten“ enthält, läßt sich aus den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage betreffend Landwirtschaftsgesetz (123) entnehmen: „Aus dem Auftrag zur Versorgung der Bevölkerung – möglichst auch in schlechteren Erntejahren – und dem Ziel nach Verbesserung der Agrareinkommen, wird eine Vorratshaltung... nicht zu vermeiden sein.“

Allerdings ergibt sich daraus kein quantitativer Hinweis, wie hoch dieser Überschuß sein kann (muß), inwieweit er als „legitimer“ Überschuß, also als gesetzlich verlangter Vorrat gelten darf. Es fehlt also – wie schon andernorts angedeutet – an einem konkreten Versorgungsziel. Daher läßt sich in diesem Rahmen die Maßnahme nach Einrichtung einer Vorratsstelle nur qualitativ ableiten.

Die „Weizenberge“ sind seit vielen Jahren Zielscheibe parteipolitischer Auseinandersetzungen – eben dadurch, weil zu deren Lagerhaltung öffentliche Gelder (vgl. Diagramme 7 und 8) aufgewendet werden. Andererseits befaßt sich der Landesverteidigungsausschuß schon seit Jahren mit der Frage der Anlegung und Unterhaltung nationaler Reserven, doch ist er über das Stadium der Feststellung der Notwendigkeit solcher Lager noch nicht hinausgekommen. Ähnlich dem schweizerischen System könnte man an eine Anlegung nationaler Brotgetreide- und Futtergetreidereserven denken, die zweckmäßigerweise in einen Basis- und Kompensationsvorrat geteilt und über kompetente Ressorts (etwa „Landesverteidigung“ oder „Soziales“) verbucht werden.

Folgende Aspekte wären zu berücksichtigen:

– Die Verteilung der Vorratslager müßte über ganz Österreich erfolgen; derzeit sind die Getreidelager vor allem im Osten und Nordosten Österreichs konzentriert; dasselbe gilt für die Mühlen. Im Winter 1971 versuchte das Wirtschaftsreferat der

Vorarlberger Landesregierung den Getreidewirtschaftsfonds zu bewegen, auch in diesem Bundesland Getreidevorräte anzulegen, um eine Versorgung der Bevölkerung in Krisenzeiten sicherzustellen. Die von den Mühlen und dem Bregenzer Mischfutterwerk des Vorarlberger Genossenschaftsverbandes unterhaltenen Getreidesilos seien für eine Krisenversorgung unzulänglich, hieß es in dem betreffenden Ansuchen (138).

- Der Vergleich mit der Schweiz hinkt insofern, als Österreich seit vielen Jahren bei Brotgetreide den Selbstversorgungsgrad überschritten hat (vgl. Diagramm 20), nicht jedoch die Schweiz, die wegen ihres ausgeprägten Gebirgscharakters nur durchschnittlich 50% des Bedarfs zu erzeugen vermag. Diese Tatsache macht unser Nachbarland stark auslandsabhängig; deshalb erscheint eine staatliche Vorratsstelle geradezu lebensnotwendig.
- Es wäre ferner zu eruieren, ob gesetzlich verankerte Getreidevorratsstellen zusätzliche öffentliche Gelder beanspruchen würden. Sieht man von weiteren Vorratsstellen im Westen des Bundesgebietes ab, so könnte es sich nur um finanzpolitische Umbuchungen handeln, da schon jetzt im Rahmen der Mühlen- und Siloaktionen für Lagerung, Schwund und Kapitalzinsenvergütung erhebliche Mittel bereitgestellt werden (vgl. Diagramme 7 und 8). Aus diesem Grund kann eine Belastung des Etats kaum erwartet werden.
- Allerdings müßte damit auch ein konkretes Versorgungsziel (z. B. 50.000 t Reserve, oder 110% des Selbstversorgungsgrades als Obergrenze) angegeben werden; die darüber hinausgehende Produktion könnte den Erzeugern angelastet werden (vgl. auch Seite 107). Das wäre politisch allerdings schwer realisierbar. Diese Maßnahme wird sich wahrscheinlich erst durchsetzen lassen, wenn vermehrt Krisenerscheinungen auftreten, im Zuge militärischer Auseinandersetzungen oder angesichts mehrmaliger weltweiter Mißernten. So mußten z. B. im Jahre 1965 wegen schlechter Ernte rund 750.000 t Futtergetreide importiert werden (21, S. 34); für das Jahr 1972 waren infolge der Getreidemißernte wieder umfangreiche Qualitätsweizenimporte (etwa 80.000 t) erforderlich.

Zusammenfassend sei in Erinnerung gerufen: Der Mensch hat ein Urbedürfnis nach Sicherheit; das ist ein Ergebnis der anthropologischen Forschung. Ungewißheiten über die zeitliche Entwicklung wirtschaftlicher Größen verstoßen auch gegen das „allgemeine Ziel“ nach Sicherheit (25, S. 143). Die Bevorratung von Grundnahrungsmitteln entspricht solchen Grundsätzen. Die inländische Getreideproduktionskapazität, die es erlaubt, den Inlandsbedarf voll zu decken, ist kein stichhaltiges Argument, auf die Einrichtung von staatlichen Vorratsstellen völlig zu verzichten. Schließlich verfügt Österreich nur so lange über genügend Getreidebau-Ressourcen, als es in der Lage ist, ausländische Betriebsmittel (Treibstoff, Pflanzenschutzmittel, technische Betriebsmittel u. a.) in adäquater Menge einzusetzen. In internationalen Krisenfällen, und diese werden hier erwogen, dürfte dies nicht gewährleistet sein. Aus diesem Grunde kann der erörterten Maßnahme zugestimmt werden.

5.4 Viehwirtschaft

5.4.1 Allgemeines

Die Probleme in der Viehwirtschaft sind von jenen in der Milch- und in der Getreidewirtschaft nicht grundverschieden, zumindest was die Produktion betrifft. In diesem Bereich gibt es partielle und vor allem temporäre Über- und auch Unterkapazitäten, die

das Marktgleichgewicht stören und zeitweise zu heftigen innenpolitischen Kontroversen führen (vgl. dazu auch Seite 79 ff.).

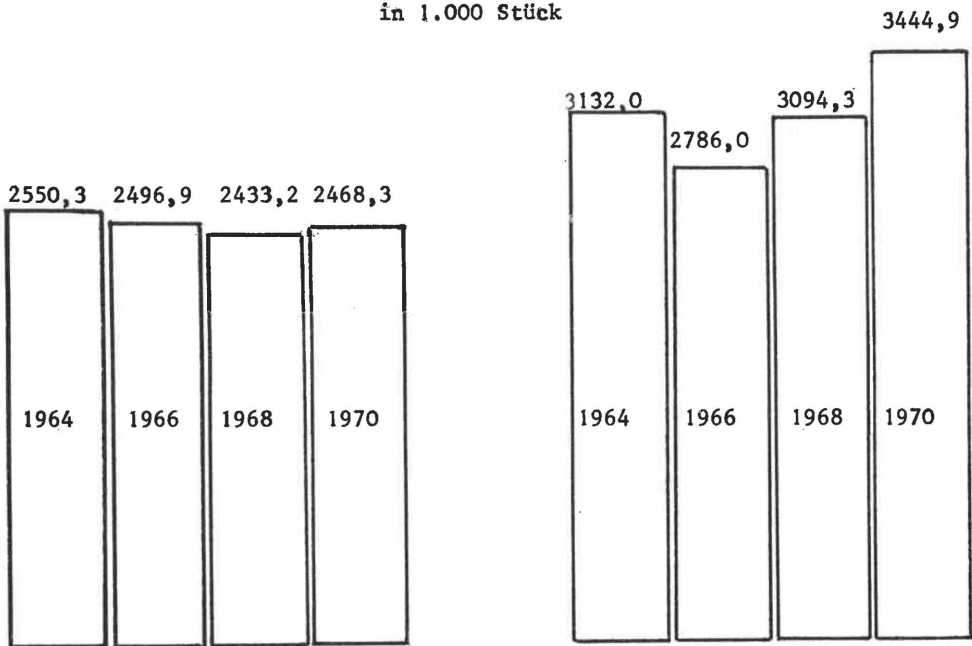
Der Rindersektor ist wohl durch eine gewisse Überschusssituation gekennzeichnet⁵¹, doch die günstigen Exportmöglichkeiten infolge der weltweiten Rindfleischnachfrage lassen kaum Marktungleichgewichte aufkommen (vgl. auch Diagramm 12). Bei den Rindfleischimporten handelt es sich hauptsächlich um Verarbeitungsfleisch (vgl. Diagramm 11). Die Schwankungen im Gesamtinderbestand sind nur minimal.

ÜBERSICHT 3: Änderungen des Viehbestandes 1964–1970

RINDER

SCHWEINE

in 1.000 Stück



Q.: (139, S. 25)

Des weiteren muß noch auf die günstigen Verbrauchsprognosen bei Rindfleisch hingewiesen werden (64, S. 300 ff.): Danach wird sich der Verbrauch an Rindfleisch von 143.000 t (1969/70) auf 226.000 t (1985/86) erhöhen. Die Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung, wie sie das MOG 1967 (§ 38) fordert, wird in dieser Sparte im großen und ganzen erfüllt. Anders verhält es sich auf dem Schweinesektor, denn hier treten infolge des sogenannten Schweinezyklus temporäre Über- und Unterkapazitäten auf.

⁵¹ Der Selbstversorgungsgrad schwankte in den Jahren 1967/68, 1968/69 und 1969/70 zwischen 117, 116 und 103 (139, S. 95).

TABELLE 29: Marktleistung, Ein- und Ausfuhr an Schlachtschweinen

Jahr	Einfuhr	Marktleistung aus der inländischen Erzeugung	Ausfuhr *
1961	52.505	2,171.352	26.275
1962	125.950	2,203.707	34.121
1963	151.829	2,201.143	446
1964	87.269	2,339.922	2
1965	109.953	2,459.093	18.804
1966	305.238	2,110.408	50
1967	117.993	2,331.577	13
1968	53.858	2,537.402	20
1969	16.341	2,716.127	—
1970	3.229	2,844.149	—

* ohne Läufer

Q.: (139, S. 109)

In dieser Tabelle erkennt man die Schwankungen in der Marktversorgung, die auch das Diagramm 11 aufzeigt. Als Extreme können die Jahre 1966 und 1972 gelten (das Jahr 1972 ist hier noch nicht erfasst, doch wurden Importe von rund 460.000 Stück getätigt; die Schweinemäster hatten infolge des Überangebotes und Preisverfalls im Jahre 1970/71 ihre Produktion stark eingeschränkt). Wie bereits erwähnt, werden im Bedarfsfall durch den Viehverkehrsfonds Importe getätigt.

5.4.2 Maßnahmen zur marktkonformerer Produktion

- Maßnahmen zur besseren Erreichung der Zielsetzung „Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit den im § 37 (des MOG 1967) genannten Waren“.
- Maßnahmen zur besseren Erreichung der Zielsetzung „Stabilisierung der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte“.

(Vergleiche dazu auch MOG 1967, § 43 Abs. 1, nach dem das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft anordnen kann, daß zu gewissen Zeiten von Großbetrieben keine Schweine auf den Markt gebracht werden dürfen.)

Im Jahre 1971 gab es in Österreich den größten „Schweineberg“, der jemals vorhanden war: Um rund 250.000 Schweine wurden mehr geschlachtet als im Jahre 1970. Das hatte zur Folge, daß die Landwirte vom November 1970 bis Juli 1971 durchschnittlich nur 13,62 S/kg Lebendgewicht erlösten, gegenüber 15,50 S/kg im vergleichbaren Zeitraum des Vorjahres; das waren um rund 14⁰/₁₀ weniger. Global läßt sich ein Einnahmeverlust der schweineerzeugenden Landwirte von etwa 360 Mill. S errechnen. Die Folge war zwar kein Preisrückgang auf Verbraucherebene, wohl aber eine Stabilisierung der Preise (vgl. dazu auch Diagramm 17), sodaß eine Konsumsteigerung um etwa 6,9⁰/₁₀ eintrat. Weiters konnte durch eine außergewöhnlich günstige Fremdenverkehrssaison sowie durch Ausnutzung von plötzlichen Exportmöglichkeiten ein stärkeres Absinken der Erzeugerpreise verhindert werden. Zu Zeiten eines „Schweineberges“ können zehntausende Schweine eingelagert werden (siehe Landwirtschaftsgesetz, § 5). Die Einlagekosten bezuschußt der Staat.

Eine wesentliche Entlastung ergäbe sich, wenn das Lebendgewicht der Schweine bei der Abgabe auf rund 95 kg (also um 5 kg) verringert werden könnte, denn das würde die Gesamtanlieferung um etwa 5% senken und der „Schweineberg“ ließe sich innerhalb weniger Monate (umgerechnet) einige zehntausend Stück reduzieren. Bislang wurde diese Maßnahme nur als lapidare Empfehlung seitens der bäuerlichen Interessenvertretung in die Diskussion gebracht. Eingehende Empfehlungen der bäuerlichen Presse zu diesem Problem finden sich bei PUWEIN (140, S. 77). Dieser Autor stellt u. a. fest (S. 93), daß die Sauenhalter auf Ratschläge für ihre Produktionspolitik „zumeist nicht oder falsch reagierten“. Die Aufforderungen zur Einschränkung der Sauenzulassungen zeigten keine eindeutige Wirkung, die Empfehlungen zur Ausdehnung der Zulassungen wurden mit einer noch stärkeren Einschränkung der Bestände beantwortet. Weiters heißt es, daß die Bestandsveränderungen bei den trächtigen Zuchtsauen vielmehr durch die Höhe der Futtergetreideernte, den Stierpreis und den Ferkelpreis beeinflusst würden. Als eine der Ursachen führt der Autor die verspätete Informationsaussendung an.

Wenn die Erzeuger auf bloße Empfehlungen nicht im erwarteten Sinn reagieren, so ist nicht mit Global-, sondern mit *gezielten* Maßnahmen auf freiwilliger Basis vorzugehen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (141, S. 4 ff.) schlug ein System „quantitativer Entscheidungshilfen“ vor, wobei Betrieben mit wenigen Zuchtsauen geraten werden soll, grundsätzlich eine von zyklischen Veränderungen unabhängige, gleichbleibende Ferkelerzeugung zu betreiben. Für die Anpassung an die prognostizierte Nachfrage wären nur solche Betriebe und Betriebszusammenschlüsse heranzuziehen, die über einen bestimmten Mindestbestand verfügen. Die Empfehlungen an die Landwirte hätten folgendermaßen zu lauten: „Betriebe mit weniger als 20 Sauen erzeugen kontinuierlich weiter, Betriebe mit 20–49 Sauen vermindern die Zulassungen um 4 Sauen, Betriebe mit 50 und mehr Sauen schränken die Zulassungen um 7 Sauen ein.“ In der Arbeit dieses Instituts wird darauf hingewiesen, daß als Voraussetzung für eine erfolgreiche Beratung der Ferkelproduzenten der zeitliche Abstand der Erhebungen über die Bestandsgrößenstruktur nur ein halbes Jahr betragen dürfe.

Die folgende Übersicht über die österreichische Produktionsstruktur bei Schweinen soll diese Problematik veranschaulichen.

TABELLE 30: Schweineproduktion je Schweinehalter im Jahre 1969

Bundesland	Schlachtschweine (theoretische Produktionsleistung)	Schweinehalter	Schlachtschweine je Schweinehalter
Burgenland	209.378	28.317	7
Kärnten	255.160	26.953	9
Niederösterreich	1.313.618	84.881	15
Oberösterreich	934.703	61.268	15
Salzburg	80.526	10.952	7
Steiermark	632.514	69.464	9
Tirol	100.978	17.712	6
Vorarlberg	41.823	4.857	9
Wien	11.351	276	41
Österreich	3.580.051	304.680	12

Q.: (142, S. 32)

Im Jahre 1968 lag der Anteil der Betriebe mit mehr als 50 Schweinen bei rund 1%, ihr Anteil am Gesamtschweinebestand betrug jedoch 14,52%; das heißt, daß etwa

3000 Betriebe rund ein Siebentel der Marktleistung stellten. Des weiteren muß berücksichtigt werden, daß diese Großbetriebe zumeist intensiver mästen und daher die Umtriebszeiten kürzer sind. Der Anteil dieser Betriebe an der Gesamtproduktion muß daher noch höher angenommen werden. PUWERN (140, S. 94) schätzt deren Marktanteil sogar auf über 25% der Gesamtmarktleistung. Diese 3000 Betriebseinheiten könnten durch Empfehlungen (vielleicht unterstrichen durch irgendwelche Begünstigungen staatlicherseits, etwa billige Kredite) sehr wahrscheinlich im erwarteten Sinne beeinflußt werden. Wenn dies nicht gelingen sollte, aus welchen Gründen auch immer, dann könnte an Maßnahmen gedacht werden, die viel stärkere Eingriffsintensität aufweisen und im MOG, § 43 Abs. 1, schon verankert sind (vgl. Seite 77). Dabei geht es aber nicht um ein generelles Produktionsverbot der Großbetriebe, sondern um die Einführung eines Malussystems bei den erwähnten 3000 Großmästern, also einer Abgabe bei Überschreitung eines bestimmten Mengenlimits. Diese Abgabe wird je nach Menge gestaffelt, das heißt, die Mäster dürfen zu gewissen Zeiten nur einen bestimmten Prozentsatz ihres langjährigen Produktionspotentials auf den Markt bringen. Für jedes über diese Mengen hinausgehende Mastschwein wird progressiv nach oben eine Verwertungsumlage, also ein Malus, eingehoben.

Bei dieser Maßnahme ergeben sich folgende Aspekte:

- Der Staat würde sich Interventionsgelder ersparen.
- Die betroffenen Mäster hätten wohl bei Überschreitung des Mengenlimits durch den Malus eine finanzielle Einbuße in Kauf zu nehmen, doch die Minderung des Preisverfalls macht dies voraussichtlich wieder wett.
- Der Konsument könnte mit einem ausgeglicheneren Mengen- und Preisniveau, aber auch mit besseren Qualitäten rechnen, da erfahrungsgemäß Importschweine wohl etwas billiger (auf Großhandelsstufe), dafür aber qualitativ minderwertiger, zumeist fetter, sind.
- Der Konsument wird gewöhnlich durch den Produktions- und Angebotsrhythmus, wie er jetzt herrscht, bis zu einem gewissen Grad geistig an der Problematik der Agrarproduktion beteiligt. Dieser durchaus positive Aspekt würde bei Durchführung der erwähnten Maßnahme wegfallen.
- Ein Teil der Landwirte wird durch dieses Mittel stärker als bisher mit dem Marktgeschehen konfrontiert.
- Erhöhter Verwaltungs- und Kontrollaufwand durch den Staat, der aber auch von den landwirtschaftlichen Berufs- und Interessenvertretungen übernommen werden könnte.

Aufgrund dieser Überlegungen zeigt sich, daß die angeführten Möglichkeiten durchaus in der Lage wären, das angestrebte Ziel im MOG besser zu erreichen als dies bislang der Fall war.

5.5 Resümee

Die relevanten Probleme der Agrarpolitik in der heutigen Volkswirtschaft sind u. a. jene der marktkonformen Produktion, und zwar sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht.

Die qualitative Anpassung spielt insbesondere in der Milchwirtschaft eine große Rolle. Es ist eine kaum bezweifelte Tatsache, daß umso weniger die Möglichkeit besteht, die Rohmilchqualität bis zum Moment der Verarbeitung zu gefährden, je niedriger der Anfangskeimgehalt der Rohmilch ist. Dabei erhebt sich die Frage, inwieweit die herkömmliche Qualitätskontrolle mittels Schmutz- und Reduktaseprobe noch ausreichend ist.

Die quantitative Marktanpassung spielt nicht erst seit wenigen Jahren eine immense Rolle, sondern, speziell bei Milch und Brotgetreide, bis zu einem gewissen Grad schon seit den fünfziger Jahren. Im MOG finden sich für diese Problematik nur die schon mehrfach erwähnten vagen Formulierungen. Es soll nochmals in Erinnerung gerufen werden, daß für eine „aktive“ Erzeugerpreispolitik ein (langfristiges) Marktgleichgewicht förderlich ist. Des weiteren kostet die Verwertung der zu gegebenem Preis nicht absetzbaren Agrarprodukte öffentliche Gelder. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, wurde im Abschnitt 5 auf eine Anzahl von agrarpolitischen Maßnahmen (Instrumenten) der Marktanpassung bei den Fondsprodukten hingewiesen und deren Problematik analysiert. Insbesondere wurden schon angewendete Instrumente der Produktionsanpassung (Krisengroschen, Mengenregulierungen u. a.) und deren Erfolge (Mißerfolge) erörtert sowie ausländische Erfahrungen, unter dem notwendigen Vorbehalt, mit den österreichischen Verhältnissen verglichen. Schließlich wurden jene Maßnahmen für die wirtschaftspolitische Praxis empfohlen, die u. a. den erwünschten Effekt erwarten lassen, relativ einfach und mit geringem Aufwand durchzuführen sind und keine untragbaren Nebenwirkungen zur Folge haben.

6 Zur Frage der Konformität agrarpolitischer Maßnahmen

Die Entscheidung über den Einsatz bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen hängt nicht nur von deren Effizienz ab. Die Zulässigkeit bestimmter Eingriffe wird letzten Endes auch von der weltanschaulichen Einstellung bestimmt (25, S. 161). Diese Zulässigkeit wird aufgrund ihrer *Konformität* mit bestimmten Kriterien festgestellt; dabei handelt es sich um die *Ordnungs(System)konformität*, um die *Konzeptionskonformität* (Einordnung in ein wirtschaftliches Gesamtprogramm) und um die *Gesetzeskonformität* (Vereinbarkeit mit den vorgegebenen Rechtsnormen).

Die beiden letzteren Arten der Konformität, insbesondere die Konzeptionskonformität, sind im Abschnitt 4 direkt oder indirekt näher erörtert worden. Daher wird sich dieses Kapitel mit der Ordnungskonformität und ihrer Problematik befassen.

Die *Ordnungskonformität* läßt sich daran ablesen, „inwieweit die staatlichen Maßnahmen der Wirtschafts- und Agrarpolitik der in einem Land vorhandenen Wirtschaftsordnung entsprechen“ (143, S. 200). Daraus geht hervor, daß nicht an eine abstrakte Ordnungsform, sondern an die reale (konkrete) Wirtschaftsordnung (Wirtschaftssystem) gedacht ist. Die „vorhandene Wirtschaftsordnung“ läßt in Österreich auf einen Mischtypus zwischen Planwirtschaft und freier Marktwirtschaft schließen, wobei planwirtschaftliche Akzente — je nach Wirtschaftsbereich — des öfteren stark hervortreten. Während in einem Staat bestimmte Gruppen das Schwergewicht auf die Wettbewerbsordnung legen, sehen andere die Beseitigung sozialer Spannungen als wichtiger an. MÜLLER-ARMACK (144) schrieb dem Liberalismus alten Stils den Fehler zu, den Marktmechanismus als solchen schon als Wirtschaftsordnung angesehen zu haben. Er könne jedoch nicht beanspruchen, eine vollständige Lebensregelung zu sein, sondern bedürfe erheblicher sozialer, politischer, raumplanerischer und konjunkturpolitischer Sicherungen. Da auch die (totale) Lenkungswirtschaft unannehmbar sei, schlägt er eine dritte Lösung vor, in der „die Marktwirtschaft notwendig als das tragende Gerüst der künftigen Wirtschaftsordnung erscheint, nur, daß dies eben keine sich selbst überlassene,

liberale Marktwirtschaft, sondern eine bewußt gesteuerte, und zwar eine sozial gesteuerte Marktwirtschaft sein soll“ (144, S. 88).

Zur gesteuerten Marktwirtschaft mit sozialer Zielsetzung führt SERAPHIM weiter aus (145, S. 194):

„Der vieldeutige Ausdruck soziale Marktwirtschaft wird sinnvoll und eindeutig, wenn wir unter ihr eine Marktordnung verstehen, die auf einzelwirtschaftlichen Dispositionen aufbauend, dennoch verhindert, daß die ökonomisch Schwachen keine Chancen erhalten, sich im ökonomischen Machtkampf durchzusetzen, ganz gleich, ob es sich um Konsumenten oder Produzenten, um Fabriksarbeiter oder Unternehmer, Bauern oder Angestellte handelt. Die ökonomische Aufgabe des sozialen Ausgleichs besteht deshalb im Ausgleich der ökonomischen Machtpositionen . . .“

Nach diesem kurzen Exkurs zur Deutung des zweifellos aktuellen Begriffs der „sozialen Marktwirtschaft“ soll wieder das eigentliche Thema der Ordnungskonformität zur Sprache kommen.

GÄFGEN (25, S. 162) empfiehlt, statt von Konformität besser von Konformitätsgraden zu sprechen, denn dabei könnte man die Maßnahmen abstufen, die für das Wirtschaftssystem „notwendig, fördernd, adäquat, neutral, inadäquat oder zerstörend sind“. Einschränkend stellt der Autor fest, eine objektive Ermittlung von Konformitätsgraden sei aber aus verschiedenen Gründen nur schwer durchzuführen. Für MÄNDLE (143, S. 201) sind die Konformitätsgrade Kennzeichen des Ausmaßes der Übereinstimmung von wirtschafts- und agrarpolitischen Maßnahmen mit den Grundsätzen der gelenkten Marktwirtschaft. Dabei unterscheidet er zwischen

- ordnungskonformen Maßnahmen, die zur Verbesserung bzw. Sicherung der bestehenden Wirtschaftsordnung führen;
- ordnungsinkonformen Maßnahmen, die eine Verschlechterung oder völlige Veränderung der vorhandenen Ordnung bewirken;
- ordnungsneutralen Maßnahmen, die die gegebene Wirtschaftsordnung weder im positiven noch im negativen Sinne beeinträchtigen.

Welche Maßnahmen nun ordnungskonform sind, kann nicht ohne Einschränkungen beantwortet werden. An dieser Stelle soll der Übersicht halber nicht auf die einzelnen Maßnahmen im MOG bzw. auf die Maßnahmen im Abschnitt 5 dieser Arbeit eingegangen werden; wohl aber soll anhand einiger allgemeiner Beispiele dargestellt werden, wie andere ähnliche Maßnahmen einzureihen sind.

Wie schon erwähnt, sollen die ordnungskonformen Maßnahmen der Agrarpolitik die Funktionsweise der gelenkten Marktwirtschaft fördern. Insgesamt kann gelten, daß solche Instrumente darauf abzielen, unrentable landwirtschaftliche Betriebe zur marktwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu führen und somit eine veränderte Kombination der Produktionsfaktoren herbeizuführen bzw. über eine verbesserte Marktstellung der Landwirte eine erhöhte Produktivität und Rentabilität zu erreichen (143, S. 102). In diesem Sinne kann man auch von sogenannten Anpassungsinterventionen sprechen, die dazu beitragen sollen, die Produktionsstruktur, den Produktionsprozeß, die Marktstruktur und die Agrarwettbewerbspolitik zu beeinflussen. MÄNDLE (S. 202) spricht auch jenen Instrumenten Ordnungskonformität zu, die dazu dienen, der agrarischen Bevölkerung „ein normales Maß an sozialer Sicherheit“ zuteil werden zu lassen. Die landwirtschaftliche Preispolitik bezeichnet er dann als konform, wenn die Funktionsfähigkeit der Agrarmärkte erhalten oder verbessert wird. Es sei hingegen verfehlt, schon das Vorhandensein von landwirtschaftlichen Marktordnungen als ordnungsinkonform zu qualifizieren. Ihnen komme die Aufgabe zu, „die besonderen Bedin-

gungen des landwirtschaftlichen Absatzes . . . im Hinblick auf eine ausgeglichene Marktversorgung und Preisentwicklung zu berücksichtigen“.

Entscheidend ist für MÄNDLE bei der Einstufung der Agrarpreispolitik als ordnungskonform oder nicht „weniger die Preissicherungsmethode, als vielmehr die vom Staat festgelegte Preishöhe“. Mit anderen Worten: Stimmt zumindest langfristig der Knappheitsgrad der Agrarerzeugnisse mit dem tatsächlichen Marktpreis überein, so kann von der Ordnungskonformität der landwirtschaftlichen Preispolitik gesprochen werden. Zur inkonformen Instrumentenkategorie zählen – nach MÄNDLE – die globalen Kostenentlastungen bzw. die Preiszuschläge (Einwände dagegen siehe weiter unten!). Inkonform sei die Agrarpreispolitik dann, wenn (langfristig) die Agrarpreise über jener Höhe festgesetzt sind, die sich aus dem freien Spiel der Marktkräfte ergeben würde; ähnlich verhält es sich mit der landwirtschaftlichen Sozialpolitik, sofern mit ihr „über ein normales Maß an sozialer Sicherheit hinaus an die Landwirte Einkommensübertragungen durchgeführt werden“ (S. 203). MÄNDLE konzediert jedoch, *daß es äußerst schwierig ist, die genaue Ordnungskonformität von Maßnahmen der Agrarpolitik zu bestimmen, weil die Wirtschaftsordnung gerade der gelenkten Marktwirtschaft wesentliche Korrekturen der Marktergebnisse zur Erhöhung der sozialen Sicherheit bestimmter Gruppen von Erwerbstätigen zulasse.*

In einer arbeitsteiligen Wirtschaftsordnung ist es nicht möglich, bei den einzelnen Wirtschaftsbereichen die vielfältigen Interdependenzen und Implikationen mit der Gesamtwirtschaft außer acht zu lassen. Deshalb ist es notwendig, Probleme aufzuzeigen, die das Bestehen der Ordnungskonformität erheblich einschränken können. Dazu zählen die Eingriffsintensität (vgl. Seite 26), die Dauer der Anwendung und die Situation des Einsatzes der agrarpolitischen Maßnahmen. „Überdosierung“ oder zu lange Einsatzdauer können durchaus konforme Instrumente inkonform werden lassen. Eine Maßnahme, die den Marktmechanismus beseitigt (z. B. staatliche Preisfestsetzung), kann bei gewissen Marktformen und Marktlagen überhaupt erst ein Funktionieren des Marktes sichern (Ordnungstaxe). An und für sich marktkonforme Instrumente, wie etwa Verbrauchssteuern, können so hoch festgesetzt werden, daß sie prohibitiv wirken und in ihrer Effizienz einem staatlichen Befehl gleichkommen (25, S. 162).

Außerdem sollte die internationale Wettbewerbslage bei der Beurteilung miteinbezogen werden (143, S. 204), um den Inlandsproduzenten eine Startgleichheit zu ermöglichen. Aus dieser Sicht könnte eine globale Dieseltreibstoffsubvention (die gewöhnlich als Kostenverbilligung als inkonform bezeichnet wird) ohne weiteres konform sein, wenn dadurch Wettbewerbsungleichheiten entschärft werden.

Des weiteren müßte überlegt werden, inwieweit man sich bei der Formulierung der Maßnahme eher durch eine sektorale Zielsetzung als durch die generelle Wirtschaftsordnung leiten läßt.

Aus den aufgezeigten Kriterien läßt sich folgern, daß die Ordnungskonformität für eine realistische und optimale Mittelwahl zwar zweckdienlich ist, aber keine umfassende Aussagekraft besitzt. MEHLER (23, S. 224) meint zu dieser Problematik, es müßten daher die auszuwählenden Maßnahmen zusätzlich mit den soziologischen, ökonomischen, organisationstechnischen, rechtlichen, sozialpsychologischen, gesellschaftlichen, außenwirtschaftlichen und politisch-historischen Gegebenheiten der betreffenden Wirtschaftsgesellschaft konfrontiert – und auf den konkreten Anwendungsfall bezogen –, daraufhin überprüft werden, ob sie „situationskonform“ seien.

Aus den aufgezeigten Aspekten, Ausnahmen und Einwänden läßt sich folgern, daß es wohl falsch ist, beim Einsatz von agrarpolitischen Instrumenten eine ordnungspolitische Ausrichtung völlig zu unterlassen, daß sie jedoch nur eine Orientierungsgröße neben anderen sein kann.

Im Lichte dieser Analyse müßte man auch die Maßnahmen im MOG betrachten und dürfte die multilateralen Verflechtungen dieses Gesetzespaketes mit anderen wichtigen Wirtschaftsgesetzen nur im Gesamtzusammenhang beurteilen. Damit soll ausgedrückt werden, daß es falsch ist, die Marktordnung von der bestehenden Preisordnung isoliert darzustellen. Diese Einschränkung wurde schon in der Einleitung dieser Untersuchung vorgebracht. Milchpreisstützungsgesetze, globale Kostensenkungsaktionen u. a. sind zwar Bestandteil der Gesamtmarktordnung, nicht aber des zur Debatte stehenden Marktordnungs g e s e t z e s. Darauf wird bei der Diskussion über die „Kosten“ der österreichischen Agrarmarktordnung im Abschnitt 7 noch näher hingewiesen.

Abschließend soll der Begriff der *Konzeptionskonformität* mit einigen Worten erörtert werden (vgl. 143, S. 205 ff.). Mit diesem Begriff ist ein bestimmtes langfristiges Leitbild verbunden, das agrarpolitische Aktionsprogramme voraussetzt und von „unsystematischen und punktuellen Agrarinterventionen des Staates“ absieht. Die Grade der Konzeptionskonformität zeigen an, inwieweit die Instrumente der Wirtschaftspolitik in den Aktionsplan der wirtschaftspolitischen Konzeption eingepaßt sind. So sind etwa die Maßnahmen konzeptionskonform, „wenn sie geeignet sind, eine optimale Verwirklichung der Ziele herbeizuführen, die man sich hinsichtlich der Erhaltung oder Veränderung einer bestimmten Situation gesetzt hat“.

In den Abschnitten 4 und 5 der vorliegenden Untersuchung wurde zwar der Terminus „konzeptionskonform“ nicht wörtlich verwendet, doch ist unschwer zu erkennen, daß es sich dabei um die Verträglichkeit (Kompatibilität) der wirtschafts- und agrarpolitischen Maßnahmen untereinander handelt. Auf dieses Problem ist aber zumeist hingewiesen worden.

Mit diesen wenigen Überlegungen kann die teilweise heftig umstrittene Problematik der Ordnungskonformität (früher auch „Marktkonformität“) wirtschaftspolitischer Maßnahmen nur angedeutet werden. Weitere Hinweise finden sich noch bei NIEHAUS (40, S. 203 ff., S. 238 ff.), TRAUTMANN (146, S. 573 ff.), RÖPKE (147, S. 259), GIERSCHE (24, S. 274), EUCKEN (148, S. 250 und 317) u. a.

7 Staatliche Aufwendungen für die österreichische Agrarmarktordnung

7.1 Einleitung

Durch die nahezu jährliche Verlängerung des MOG bzw. anderer agrarischer Wirtschaftsgesetze sowie durch die Publizierung von Agrarberichten wird die Öffentlichkeit jedes Jahr von neuem mit den diffizilen Problemen der Landwirtschaft konfrontiert. Dabei wird das Fehlen von durchschlagenden agrarpolitischen Erfolgen mitunter verdeutlicht; im Lichte des umstrittenen öffentlichen Geldmitteleinsatzes für diesen Wirtschaftsbereich, dünkt das verwunderlich. Neben der Problematik der allgemeinen agrarpolitischen Konzeption erhebt sich die Frage nach a) der Distribution und b) dem Niveau der Finanzhilfen.

Die Diskussion über die staatlichen Aufwendungen für die Landwirtschaft⁵² wird meist oberflächlich und emotionell geführt und mündet fast immer im ominösen Gestrüpp der „Subventionen“, für die fast jeder eine andere Definition parat hält. Es wird hier

⁵² Es wurde in diesem Abschnitt bewußt auf den etwas verwirrenden Terminus „Kosten“ (der Marktordnung) verzichtet. Dafür wäre ein für diese Arbeit allzu umfassender Exkurs in das Kapitel der Volkseinkommensproblematik erforderlich gewesen.

versucht, diesen verwirrenden Terminus möglichst zu vermeiden und an seiner Stelle besser „staatliche Ausgaben“ oder „Aufwendungen“ zu gebrauchen, da diese Begriffe wesentlich weniger mit Emotionen beladen sind⁵³. Hier sollen mit dem Aufzeigen der Höhe der für die Marktordnung aufgewendeten öffentlichen Mittel keine Werturteile und keine Rechtfertigung verbunden werden. Es ist ziemlich sicher, daß die Landwirtschaft in Österreich – wie auch in anderen Ländern – aus verschiedenen Gründen langfristig nicht ohne staatliche Förderung auskommen wird. Dabei wird sowohl das Niveau als auch die Art der Verteilung im Zentrum der Diskussion stehen. Die Vorstellungen über eine konstruktive, zukunftsorientierte Agrar(finanz)politik sind äußerst heterogen und erstrecken sich von der Priorität der Agrarpreispolitik (mit ihrer Problematik hinsichtlich der Marktgleichgewichte) bis zu produktneutralen Einkommenstransfers, die schon im Kapitel 5.2.3 näher erörtert wurden.

1971 hat eine Expertengruppe am Atlantischen Institut in Paris (149) für die EWG die Frage nach den finanz- und preispolitischen Lasten aufgeworfen.

ZUREK (113, S. 23 ff.) befaßte sich mit den finanziellen Aufwendungen für die Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Einige seiner Schlußfolgerungen wurden im Kapitel 5.2.3 dieser Arbeit bereits näher diskutiert. Sehr gründlich ging auch STRECKER (150, S. 275 ff.) auf die preis- und finanzpolitischen Aufwendungen für die deutsche Agrarwirtschaft in den sechziger Jahren ein. Schon bei diesen wenigen Analysen ergaben sich aber aufgrund verschiedener Bezugsjahre, differierender Methodik in der Auswertung (mit oder ohne Zuschüsse der Bundesländer, mit oder ohne Steuervergünstigungen, Probleme hinsichtlich der Zuteilung der Kosten, die größtenteils auch der Allgemeinheit zugute kommen, u. ä.) beträchtliche Abweichungen.

Hingegen sollen an dieser Stelle nicht die Globalaufwendungen für den Agrarsektor diskutiert werden, sondern eine Quantifizierung der öffentlichen Mittel für das MOG, also für die Fondsprodukte. Dabei wird es auch nicht das Ziel sein, zu eruieren, wem die aufgebrachten Hilfen de facto zufließen (z. B. in welcher Höhe und zu welchen Zeiten die Milchpreisstützungen den Produzenten bzw. den Konsumenten zugute kommen). Das würde diese Analyse derart verstricken, daß die Aussagekraft darunter leiden könnte⁵⁴.

Bei der Diskussion über die Aufwendungen für die Agrarmarktordnung geht es hier vornehmlich um die fiskalischen (finanzpolitischen) Aufwendungen⁵⁵. Darunter versteht man die Summe der öffentlichen Ausgaben für die Agrarmarktordnung (ohne eventuelle Länderzuschüsse und ohne eventuelle Steuervergünstigungen), unter Berücksichtigung der zweckgebundenen Einnahmen des Bundes.

7.2 Fiskalische (finanzpolitische) Aufwendungen

Die Eruierung dieser Aufwendungen bereitet relativ wenig Schwierigkeiten, sofern man von der Trennung diverser Budgetansätze absieht. Um ein klares Bild über dieses „Zuwendungsmosaik“ zu bieten, ist es notwendig, neben Globalzahlen auch einige wichtige Detailzahlen (Milch- und Brotpreisstützungen usw.) anzuführen. Als Quelle wurden die Bundesrechnungsabschlüsse (152) verschiedener Jahre herangezogen.

⁵³ In den Subventionsberichten der Bundesrepublik Deutschland findet man die Gliederung „Finanzhilfen“ und „Steuervergünstigungen“.

⁵⁴ Diese Bruttorechnung müßte objektiverweise noch durch eine quantitative sektorale Zurechnung ergänzt werden, um festzustellen, inwieweit durch die Preisausgleiche auch andere Wirtschaftsbereiche profitieren.

⁵⁵ Da es sich um öffentliche Aufwendungen handelt, können z. B. die AFM-Beträge der Verbraucher u. ä. unberücksichtigt bleiben.

TABELLE 31: Ausgaben für die Agrarmarktordnung

Post	1967	1968	1969	1970	1971
	<i>in Schilling</i>				
Beispiele:					
Zuschlag zum Erzeugerpreis der Milch	948,000.000	958,500.000	1.016,766.000	1.071,784.000	1.035,684.000
Zuschuß zum Gebarungsabgang des Milchwirtschaftsfonds	329,300.000	397,343.000	497,343.000	462,343.000	462,343.000
Futtermittelpreisausgleich	47,000.000	31,000.000	31,000.000	108,220.000	61,000.000
Stützung für Brotgetreide	(130,000.000) *	139,888.190	135,299.997	(130,000.000) *	121,642.698
620 Summe „Brotgetreidepreisausgleich“	437,994.521	424,589.191	583,122.291	468,791.319	427,255.409
621 Summe „Milchpreisausgleich“	1.572,773.500	1.664,519.000	1.852,236.581	1.870,604.140	1.793,271.438
622 Summe „Preisausgleich für Schlacht- tiere und tierische Produkte“	57,895.291	123,142.475	106,000.816	54,594.920	189,895.131
625 Summe „Futtermittelpreisausgleich“	236,466.067	121,471.766	103,213.955	134,372.825	83,568.051
620—625 (Fondsprodukte)	2.305,129.379	2.333,722.432	2.644,573.643	2.528,363.204	2.493,990.029
62 Gesamtausgaben (inkl. Preisaus- gleiche für Zucker, Mineralölwirt- schaft, Düngemittel usw.)	2.655,244.736	2.547,012.059	2.839,246.403	2.726,636.207	2.642,172.913
620—625, o h n e Milch- und Brot- getreidepreisstützung	1.344,129.379	1.235,334.242	1.492,507.646	1.524,852.207	1.336,663.331

* Schätzung; vgl. auch Diagramm 23.

TABELLE 32: Einnahmen aus der Agrarmarktordeung

<i>Post</i>	1967	1968	1969	1970	1971
	<i>in Schilling</i>				
Beispiele:					
Zweckgebundene Importausgleiche für Brotgetreide	20,801.155	18,200.549	20,846.575	21,552.903	2,507.467
Zweckgebundene Importausgleiche für Milchprodukte	10,417.083	11,790.590	10,721.550	11,188.272	26,593.313
Zweckgebundene Importausgleiche für Schlachttiere und tierische Produkte	32,962.642	28,376.792	35,333.262	107,922.565	35,019.212 *
Zweckgebundene Preisausgleiche für Futtermittel	189,124.919	90,595.709	72,217.719	26,021.118	22,508.051
620 Summe „Brotgetreidepreisausgleich“	98,916.477	53,746.149	43,297.860	34,480.740	22,098.531
621 Summe „Milchpreisausgleich“	295,417.083	299,790.590	338,144.130	336,615.413	309,487.197
622 Summe „Preisausgleich für Schlachttiere und tierische Produkte“	32,962.642	28,376.792	35,333.262	107,922.565	144,012.144
625 Summe „Futtermittelpreisausgleich“	189,449.501	90,599.709	72,217.719	26,021.118	22,508.051
620—625 (Fondsprodukte)	616,745.703	472,513.240	488,992.971	505,039.836	498,105.923
62 Gesamteinnahmen	662,965.913	528,818.027	520,840.363	540,482.095	537,606.441

* Nur § 40 des MOG.

Bei der Gegenüberstellung der Ausgaben und Einnahmen der Tabellen 31 und 32 ergeben sich hinsichtlich der Fondsprodukte folgende Differenzbeträge:

TABELLE 33: Die Salden aus der Agrarmarkordnung

1967	1968	1969	1970	1971
<i>in Schilling</i>				
1.688,383.676	1.861,209.192	2.155,580.672	2.023,323.368	1.995,884.106

Diese Beträge muß der Staat im Endeffekt zuschießen, um die jetzige Konstruktion der Marktordnung bei den drei Fondsproduktgruppen aufrechtzuerhalten.

Um eine bessere Vergleichbarkeit mit den staatlichen Aufwendungen für die Marktordnungen anderer Länder (vgl. Abschnitt 8) zu erreichen bzw. um gewisse Relationen im Hinblick auf Bevölkerungszahl, Zahl der Erwerbstätigen usw. zu schaffen, seien im folgenden einige Tabellen angeführt.

TABELLE 34: Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zum Bruttonationalprodukt *

Jahr	<i>in %</i>	
	<i>saldiert</i>	<i>nicht saldiert</i>
1967	0,59	0,81
1968	0,61	0,77
1969	0,64	0,79
1970	0,54	0,67
1971 **	0,48	0,60

* Zu laufenden Preisen (153, S. 4)

** Vorläufig

TABELLE 35: Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zu den gesamten (ordentlichen und außerordentlichen) Budgetausgaben

Jahr	Budgetausgaben * in Mill. S	<i>Preisgleich</i> <i>in %</i>	
		<i>saldierter</i>	<i>nicht saldierter</i>
Bundes- rechnungs- abschluß	1967	2,10	2,87
	1968	2,15	2,70
	1969	2,31	2,83
Bundes- voranschlag	1970	1,99	2,49
	1971	1,80	2,25

* Q.: (35, S. 253)

TABELLE 36: Verhältnis der gesamten Preisausgleiche (inkl. Zucker-, Düngemittel-, Mineralölpreisausgleich usw.) zum Bruttonationalprodukt

<i>Jahr</i>	<i>%</i>
1967	0,93
1968	0,84
1969	0,85
1970	0,72
1971	0,63 *

* Vorläufig

Erhebliche Aussagekraft dürften auch die folgenden Tabellen über die Beziehungen zum Wert der Endproduktion der Landwirtschaft sowie zum Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttonationalprodukt haben.

TABELLE 37: Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte

- a) zum Wert der Endproduktion der gesamten Landwirtschaft
- b) zum Wert der Endproduktion der Fondsprodukte

<i>a)</i>	<i>Jahr</i>	<i>saldiert</i>	<i>nicht saldiert</i>
		<i>in %</i>	
	1967	6,1	8,4
	1968	6,9	8,6
	1969	7,6	9,4
	1970	6,8	8,6
	1971 *	6,7	8,4

* Vorläufig

<i>b)</i>	<i>Jahr</i>	<i>saldiert</i>	<i>nicht saldiert</i>
		<i>in %</i>	
	1968	10,1	12,6
	1969	10,9	13,4
	1970	9,8	12,3
	1971 *	9,4	11,7

* Vorläufig

TABELLE 38: Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zum Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttonationalprodukt (laufende Preise)

Jahr	in %	
	saldiert	nicht saldiert
1967	7,3	10,0
1968	8,5	10,6
1969	9,1	11,2
1970	7,8	9,7
1971	8,0	10,0

Weiters sollen die saldierten und nicht saldierten Preisausgleiche für Fondsprodukte zur Bevölkerungszahl, zur Zahl der Erwerbstätigen und zur Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Relation gesetzt werden.

TABELLE 39: Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zur Bevölkerungszahl

Jahr	Schilling je Einwohner	
	saldiert	nicht saldiert
1967	231,—	315,—
1968	253,—	318,—
1969	292,—	358,—
1970	273,—	341,—
1971	268,—	335,—

Anm.: Die Werte für die Bevölkerungszahlen der Jahre 1967 bis 1970 wurden der Einfachheit halber nach den Ergebnissen der Volkszählungen der Jahre 1961 und 1971 (35, S. 69) interpoliert.

TABELLE 40: Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zur Zahl der Erwerbstätigen

Jahr	Schilling je Erwerbstätigem	
	saldiert	nicht saldiert
1967	504,—	688,—
1968	555,—	696,—
1969	643,—	789,—
1970	604,—	754,—
1971	595,—	744,—

Anm.: Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen für 1967, 1968, 1969 wurde anhand der Zahlen aus 1965 und 1970 (35, S. 144) arithmetisch gemittelt.

TABELLE 41: Verhältnis der Preisausgleiche für Fondsprodukte zur Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe

Jahr	Schilling je Betrieb	
	saldiert	nicht saldiert
1967	4463,—	6094,—
1968	5005,—	6226,—
1969	5804,—	7120,—
1970	5498,—	6871,—
1971 *	5475,—	6841,—

* Extrapoliert

Anm.: Die Zahlen der Betriebe der Jahre 1967 bis 1969 wurden der Einfachheit halber nach den Ergebnissen der Betriebszählungen der Jahre 1960 bzw. 1970 (154, S. 327) interpoliert.

Exkurs: Neben den finanzpolitischen Aufwendungen wurden in letzter Zeit auch des öfteren die preispolitischen Aufwendungen diskutiert. Vgl. dazu u. a. STRECKER (150, S. 275) sowie WEGGE und SCHAUB (151, S. 4). Es geht dabei vor allem darum, welche Mehrausgaben die Konsumenten im Inland für administrierte Lebensmittelpreise tätigen müssen, die über dem Niveau des Weltmarktes liegen. Dieser Berechnungsmodus ist allerdings sehr problematisch, zumal die Weltmarktpreise durch Preisstützungen der Exportländer beträchtlich verfälscht sind. Würden hingegen alle Länder auf den Freihandel übergehen, so wäre eine unübersehbare Preisdynamik auf dem Weltmarkt zu erwarten.

An dieser Stelle soll — mit den erwähnten ersten Vorbehalten — verglichen werden, welche Differenzen zwischen dem Inlands- und dem Weltmarktpreis für Butter approximativ im Jahre 1971 zu erwarten gewesen wären. Unter „Weltmarktpreis“ (155, S. 8) sei hier neuseeländische Butter, ab Lager London, erwähnt. Die Umrechnung in österreichische Währungseinheiten erfolgte nach den jeweiligen amtlichen Kursen (156, S. 666). Wie aus Diagramm 24 hervorgeht, handelt es sich bei den Weltmarktpreisen um relativ labile Preise. So kostete 1971 die Butter inklusive Frachtkosten nach Österreich ⁵⁶ 31.220 S/t (1970 nur 20.000 S/t). Legt man nun einen inländischen Butterabsatz im Jahre 1971 von 37.859 t (83, S. 90) zugrunde, so ergab sich eine Differenz zugunsten der neuseeländischen Butter in der Höhe von 387 Mill. S. Andererseits darf nicht verschwiegen werden, daß im Falle einer vollständigen Buttersversorgung aus dem Ausland mit Devisenaufwendungen von etwa 1200 Mill. S zu rechnen gewesen wäre. Das ist nicht nur im Hinblick auf rund 180.000 milchliefernde Landwirte wichtig, die bekanntlich gleichzeitig Kunden der österreichischen Industrie und des Gewerbes sind ⁵⁷, sondern das ist auch erwähnenswert, weil tausende Arbeitsplätze in der milchverarbeitenden Industrie gesichert werden.

Hinsichtlich der Substitution von inländischem Normalweizen durch ausländischen ergibt sich außerdem noch die Schwierigkeit des präzisen Qualitätsvergleiches ⁵⁸. An dieser Stelle wird amerikanischer Hardwinter II, cif Rotterdam, angeführt; der Preis inkl. Fracht bis zur österreichischen Grenze belief sich 1971 auf 1850 S/t ⁵⁹. Bei einem Normalweizenbedarf (ohne Qualitäts- und Durumweizen) von jährlich etwa 264.000 t läßt sich — rein spekulativ — eine Differenz von rund 100 Mill. S zugunsten des ausländischen Weizens er-

⁵⁶ Angaben über Frachtkosten: Information aus dem Bereich des ÖMOLK; zumeist 1,10 S/kg.

⁵⁷ Die Bruttoinvestitionen der österreichischen Land- und Forstwirtschaft an Traktoren und Landmaschinen betragen im Jahre 1971 fast 6 Mrd. S (inkl. LKWs, Anhänger und Instandhaltungsarbeiten). Diese Summe entspricht wertmäßig etwa den gesamten Milcheinnahmen aller 180.000 Milchlieferanten!

⁵⁸ Die approximative Einstufung der Qualität beruht auf einer Information aus dem Bereich des Mühlenlabors.

⁵⁹ Information aus dem Bereich des Getreidewirtschaftsfonds: Frachtkosten Rotterdam bis zur österreichischen Grenze etwa 5 bis 6 US-\$/t.

rechnen. Würde der gesamte Normalweizen aus dem Ausland bezogen werden, ergäben sich daraus Devisenaufwendungen von rund 488 Mill. S. Für Qualitätsweizen (171.000 t der Ernte 1971) und Durumweizen (etwa 30.000 t) wären Devisen in der Höhe von 393 Mill. S bzw. 70 Mill. S⁶⁰ erforderlich gewesen. Für Weizen insgesamt läßt sich ein Devisenbedarf von jährlich annähernd einer Milliarde Schilling errechnen.

Durch die Außenhandelsprotektion wird zwar die Konsumentenrente verringert, doch dieser Abnahme steht auch ein Zuwachs an Produzentenrente und ein staatlicher Einnahmeneffekt gegenüber, sodaß die volkswirtschaftlichen Kosten de facto wesentlich geringer zu beziffern sind, als auf den ersten Blick scheinen mag.

Es gilt auch bei Weizen eine ähnliche Arbeitsplatztheorie wie bei Milch bzw. Butter, vor allem dann, wenn jemand aus obigen approximativen Berechnungen der inländischen Agrarproduktion Unrentabilität nachweisen möchte. Des weiteren ist die neutralitätspolitische Absicherung durch eine ausreichende Inlandsproduktion in Erwägung zu ziehen, die u. U. politischen und wirtschaftlichen Druck verhindern kann (vgl. dazu die Praktiken auf dem Erdölmarkt).

7.3 Resümee

In diesem Abschnitt wurden die öffentlichen Ausgaben für Preisausgleiche (ohne Berücksichtigung der effektiven quantitativen sektoralen Zurechnung) sowie im Rahmen eines Exkurses einige Rechenbeispiele über den nominalen Außenhandelsschutz in Form der Differenz zwischen Inlands- und Weltmarktpreisniveau wichtiger Agrarprodukte diskutiert. Die fiskalischen Aufwendungen nehmen sich nach der Saldierung mit den zweckgebundenen Einnahmen nicht besonders hoch aus, besonders wenn man sie zu diversen volkswirtschaftlichen Daten (Bruttonationalprodukt, Endproduktionswert u. ä.) in Relation setzt.

Eine Beurteilung dieser staatlichen Aufwendungen ist nicht möglich, wenn man die Zahlen isoliert betrachtet; erst nach Prüfung des Nutzens des Marktordnungsgesetzes für die gesamte Bevölkerung kann ein Urteil möglich sein. Die quantifizierbaren Elemente dieses Nutzens würden sehr wahrscheinlich von den nichtquantifizierbaren (intangiblen) Elementen (Nutzen des MOG, der nicht unmittelbar im Produktionsertrag der Landwirtschaft bzw. in der Versorgungspolitik zum Ausdruck kommt) übertroffen werden. Eine Quantifizierung dieses Nutzens war für die vorliegende Arbeit nicht vorgesehen⁶¹. Ansatzpunkte dafür sind in der Tabelle 37 enthalten; darin kommt zum Ausdruck, daß das Verhältnis der staatlichen Preisausgleiche zum Wert der Endproduktion der Landwirtschaft bzw. der Fondsprodukte relativ gering ist (etwa 6–9% bzw. 9–13%); auch die Relation zwischen den Preisausgleichen und dem Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttonationalprodukt ist mit knapp 10% nicht gerade imposant (Tabelle 38). Damit ist allerdings der Nutzen des MOG noch nicht quantifiziert. Aufgrund der qualitativen Beurteilung im Abschnitt 4 kann man zur Überzeugung gelangen, daß trotz mancher Mängel in der Distribution die finanzpolitischen Aufwendungen für dieses Marktordnungssystem (die Aufwendungen für das Marktordnungsgesetz sind ja wesentlich geringer, da dieses mit den Beträgen der Milchpreis- und Getreidepreisstützung unmittelbar nichts zu tun hat!) nicht als untragbar bezeichnet werden können. Zudem ist zu bedenken, daß in den letzten Jahren (vgl. Tabelle 31 und 32) die finanziellen Mittel aus dem Budget nominell in etwa auf gleichem Niveau gehalten wurden, was unter Berücksichtigung der Inflation einen ständigen Rückgang bedeutet. Es ist jedoch zu beachten, daß diese Tendenz nicht so sehr auf die Konstruktion des MOG an sich, als vielmehr auf die Absichten der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zurückzuführen ist. Damit drängt sich automatisch wieder die Frage auf, inwieweit Markt- und Preisordnung getrennt werden

⁶⁰ Im Jahre 1971 galten für Durumweizen aus den USA außergewöhnlich günstige Frachtkonditionen.

⁶¹ Eine solche wäre wegen ihres Umfanges ein eigenes Arbeitsprojekt wert.

können, wenn man vereinfachend „Marktordnungsgesetz“ sagt (vgl. dazu Seite 15 ff.). Aus Tabelle 31 geht etwa hervor, daß die staatlichen Ausgaben für dieses System (ohne Preisordnung für Milch und Brotgetreide) 1967–1971 1,2 bis 1,5 Mrd. S betragen.

Spekulativ wird die Betrachtung, wenn man die sogenannten preispolitischen Aufwendungen berechnet. Wäre Österreich bei Agrarhauptprodukten in großem Umfang vom Ausland abhängig, wäre – bei allem Optimismus – unter Umständen politischer Druck nicht auszuschließen, was nicht ohne Folgen auf die neutralitätspolitische Stellung Österreichs bleiben dürfte.

Ein internationaler Vergleich der Konsumentenbelastung hätte – unabhängig vom methodischen Vorgehen und den mathematischen Ergebnissen – nur dann einen praktischen Wert für die Agrar- und Wirtschaftspolitik, wenn es als Bezugsgröße eine Landwirtschaft gäbe, die mit für Produzenten und Konsumenten akzeptablen Preisen aufwarten könnte und ohne staatliche Hilfen auskäme.

8 Marktordnungen anderer europäischer Staaten

8.1 Schweiz

8.1.1 Allgemeines über die Landwirtschaft der Schweiz

(Vgl. 157)

Die Schweiz ist flächenmäßig etwa halb so groß wie Österreich (die landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 55% der österreichischen) und hatte im Jahre 1970 rund 6,2 Mill. Einwohner. Damit war innerhalb eines Jahrzehnts eine Zunahme um etwa 15% zu verzeichnen. Entgegengesetzt verlief die Entwicklung der landwirtschaftlichen Wohnbevölkerung, die von 1900 bis 1960 um rund 37% abnahm. Im September 1965 betrug der Anteil der hauptberuflich in der Landwirtschaft beschäftigten Personen noch etwa 8% aller Berufstätigen. Die Volkszählung 1970 weist einen Anteil von 7% aus. Trotz der starken Bevölkerungszunahme einerseits und der Abnahme der landwirtschaftlichen Bevölkerung andererseits verminderte sich der Selbstversorgungsgrad nicht. Er erreichte durchschnittlich gegen 60% (in Österreich etwa 83%).

TABELLE 42: Selbstversorgungsgrad Schweiz–Österreich

Agrarprodukte	a) Schweiz		b) Österreich	
	1955	1969/70	1969/70	
	in %		in %	
Brotgetreide	60	55	Weizen	96
Konsummilch	99	99	Roggen	114
Käse	142	142		101
Butter	82	71		159
Rindfleisch	80	71		105
Kalbfleisch	.	90		103
Schweinefleisch	97	97		88
				100

Q.: (157, S. 12), (139, S. 95)

Neben der Nahrungsmittelproduktion „liefert“ die Landwirtschaft als „wertvolle Nebenproduktion“ Schutz und Pflege des ländlichen Raumes; das wird von der Öffentlichkeit in der Schweiz mehr und mehr anerkannt. Vereinzelt werden auch schon Bewirtschaftungszuschüsse gewährt.

Die Betriebsstruktur ist durch die große Zahl von Kleinbetrieben gekennzeichnet: Die LN je Betrieb betrug im Jahre 1969 durchschnittlich nur 7,8 ha. Im selben Jahr gab es rund 149.000 Landwirtschaftsbetriebe; davon wurden etwa 88.000, d. s. 59%, von hauptberuflichen Landwirten geführt. Vor allem im Berggebiet (Wallis) gibt es Gegenden, wo fast alle Bauern noch einer anderen Arbeit nachgehen. Als agrarpolitisches „Leitbild“ gilt in der Schweiz der bäuerliche Familienbetrieb. Lediglich 73 Betriebe bewirtschafteten 1969 mehr als 100 ha LN.

Rechtsgrundlagen und agrarpolitische Ziele (157, S. 10)

Als Grundlage für die Agrargesetzgebung dient die Bundesverfassung. Wichtigstes landwirtschaftliches Gesetz auf Bundesebene ist das Landwirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1951 (Österreich bekam ein solches erst im Jahre 1960). Es wurde in der Absicht erlassen, einen „gesunden Bauernstand und im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten und sie unter Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu fördern“. Es wird hervorgehoben, daß bei dessen Durchführung die „erschweren Produktions- und Lebensbedingungen in den Berggebieten besonders zu berücksichtigen sind“.

Besonders zu unterstreichen ist noch das Getreidegesetz aus dem Jahre 1959, das bezweckt, die Landesversorgung mit Brotgetreide sicherzustellen, den inländischen Getreidebau zu fördern, das einheimische Müllereigewerbe zu erhalten und die Interessen der Verbraucher zu wahren (vgl. dazu Unterabschnitt 3.3).

Im „Vierten Landwirtschaftsbericht“ aus 1969 (158, S. 106) wird darauf hingewiesen, daß bei der Verfolgung des Zieles „einen gesunden Bauernstand und im Dienste der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten“ ein „vernünftiger Kompromiß“ zwischen den agrarwirtschaftlichen und den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen gefunden werden müsse. Insbesondere zwischen

- „dem Streben der Landwirte nach einem gesicherten Einkommen sowie einem angemessenen gesellschaftlichen Status,
- der Forderung der Verbraucher nach einer preisgünstigen Versorgung mit Nahrungsmitteln und einer breiten Auswahlmöglichkeit,
- der volkswirtschaftlich notwendigen Aufrechterhaltung des Außenhandels als Voraussetzung für ein gesundes Wirtschaftswachstum sowie
- dem finanzpolitischen Erfordernis, die öffentlichen Mittel sparsam und entsprechend den gesamtwirtschaftlichen Prioritäten einzusetzen.“

Der Vergleich mit dem österreichischen Landwirtschaftsgesetz läßt wichtige Parallelen nicht verleugnen. Damit werden auch ähnliche Zielkonflikte evident, die in Form von Kompromissen gelöst werden sollten.

8.1.2 Milchwirtschaft — Milchmarktordnung

(Vgl. 159, S. 384 ff.; 160, S. 28 ff.)

Die Milchwirtschaft ist die Haupteinnahmequelle der schweizerischen Landwirtschaft. Der Endrohertrag mit rund 8,8 Mrd. S (vgl. Österreich: etwa 6 Mrd. S) beträgt rund ein Drittel der Bruttoagrarpromuktion. Die Behörden sind bestrebt, die Milchproduktion

auf der inländischen Futterbasis zu gewährleisten und sie der Kapazität des Binnenmarktes und den Exportmöglichkeiten anzupassen.

TABELLE 43: Entwicklung des Kuhbestandes und der Milchanlieferung („Verkehrsmilchmenge“) in der Schweiz

<i>Jahr</i>	<i>Kühe in 1000 Stück</i>	<i>Jahr</i>	<i>Anlieferung in 1000 t</i>
1963	918	1962/63	2380
1965	920	1964/65	2430
1967	927,6	1966/67	2630
1968	929,5	1967/68	2670
1969	905	1968/69	2515
		1969/70	2575

Q.: (160, S. 28)

Die Schweizer Landwirtschaft hat auf dem Milchmarkt auch mit Überschüssen zu kämpfen, was sogar so weit ging, daß im Jahre 1968 eine Milchkontingentierung erwogen wurde. Wegen Durchführungsschwierigkeiten entschlossen sich die Behörden aber zur Maßnahme kräftiger Preisabschläge vom Erzeugerpreis. Dadurch konnte das Marktgleichgewicht annähernd wiederhergestellt werden. Insofern sind die Probleme mit Österreich ähnlich; wesentlich günstiger ist hingegen das Molkereisortiment und die Milchaußenhandelspolitik der Schweiz: Die nicht für die Selbstversorgung erforderlichen Milchmengen werden nämlich in Form von hochwertigen Verarbeitungsprodukten (Hartkäse, Dauermilchwaren), die keine oder nur geringe Exportstützungen erfordern, ausgeführt. Rund 40% (!) der angelieferten Milch wird zu Käse verarbeitet, 55% der gesamten Käseproduktion exportiert. Die zur Deckung des Inlandsbedarfs notwendigen Buttermengen werden zum Teil billig auf dem Weltmarkt gekauft und an der Grenze dafür hohe Abschöpfungen eingehoben, die wiederum teilweise zur Exportstützung verwendet werden. Dadurch wird die Butter im Preis „hinaufgeschleust“. Das Recht zur Buttereinfuhr steht nur einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft, dem schweizerischen Butterlieferungsbureau („Butyra“), zu.

TABELLE 44: Import- und Exportvergleiche bei Milchprodukten zwischen Österreich und der Schweiz im Jahre 1969

<i>Land</i>	<i>Import</i>		<i>Export</i>		
	<i>Butter</i>	<i>Käse</i>	<i>Butter</i>	<i>Käse</i>	<i>Trockenmilch</i>
	<i>in t</i>				
Österreich	—	2.880	1.844	16.793	20.657
Schweiz	13.340	16.283	187	46.884	5.111

Q.: (160, S. 29)

Die Schweizer Käseexporte gehen vor allem in die EWG (zu etwa 80%), die einen begünstigten Zollsatz einräumt.

Der Bundesrat setzt die an die Erzeuger zu zahlenden Basispreise — die Garantiepreise sind — fest; diese werden vom Butterübernahmepreis abgeleitet. Ein genossenschaftlich aufgebauter Handelsverband (Zentralverband der Milcherzeuger) sorgt dafür, daß der Milchproduzent einen Milchpreis mindestens in der Höhe des Basispreises erzielt, und zwar im ganzen Land und ohne Rücksicht darauf, wie die Milch verwertet wird (vgl. auch das Ausgleichssystem zwischen Trink- und Werkmilch in Österreich). Auch die Handelsspannen werden vom Bundesrat festgelegt. Für die wichtigsten Käsesorten, auf die rund 80% der Käseproduktion entfallen, besteht eine Anlieferungsverpflichtung an den schweizerischen Käsehändlerverband (USF). Aufgrund einer privaten Übereinkunft sind die dem Verband angeschlossenen Großhändler verpflichtet, diese Anlieferungen zu einem auf den Grundpreis für Milch und die Verarbeitungskosten bezogenen Preis zu übernehmen. Verluste aus Verkäufen von Käse werden hauptsächlich vom Bund getragen.

Der Kauf von Butter zu einem dem Basispreis der Milch entsprechenden Preis wird durch das schweizerische Butterlieferungsbureau garantiert, das verpflichtet ist, jegliche Menge an einheimischer Butter, die die Verarbeitungsstellen nicht auf dem Markt absetzen konnten, aufzukaufen und zu lagern. Die vom Bundesrat festgesetzten Verkaufssätze sind niedriger als der Kostenpreis für einheimische Butter, die daher mit Verlust übernommen wird. Dieser Verlust wird erstens durch die von der Butyra auf Importbutter erhobene Abgabe und zweitens durch Bundeszuschüsse kompensiert (160, S. 386).

Damit auch die Landwirte einen Teil des bei der Vermarktung von Molkereiprodukten entstandenen Verlustes tragen, wird von dem erwähnten Basispreis ein Teil zurückbehalten („Rückbehalt“ oder „Sicherstellungsbetrag“). Dieser Abzug vom Erzeugerpreis dient der Produktionsorientierung und wird vom Bund je nach Versorgungslage variiert (vgl. Krisengroschen in Österreich).

Seit dem Jahre 1962 sind die ersten 8000 kg Milch, die der Landwirt abliefert, abgabefrei. Zweck dieser Maßnahme ist die Unterstützung kleinerer Betriebe, die ihre Produktion nicht so leicht umstellen können und in den Berggebieten besonders häufig sind. Im Wallis und im Tessin ist der Prozentsatz abzugsfreier Milch besonders hoch. Zu dieser Maßnahme vergleiche auch Unterkapitel 5.2.3.2. Das System der Qualitätsbezahlung ist charakterisiert durch unterschiedliche Beurteilung, je nach Verwertungsart, d. h. getrennt für Konsum-, Industrie- und Zentrifugiermilch einerseits und für Käsereimilch andererseits. Eine Vereinheitlichung wird allerdings angestrebt. Es gibt drei Qualitätsklassen; über 90% der angelieferten Rohmilch wird als Güteklasse I eingestuft. Die Preisabzüge erfolgen über ein Punktesystem.

Wie in Österreich besteht für die Bauern eine Anlieferungspflicht an die angestammten Be- und Verarbeitungsbetriebe. Die regionalen Milchverbände entscheiden über die Einzugsgebiete; eine Absatzregelung gibt es hingegen nicht.

Wie schon festgehalten wurde, entscheidet das Milchproduktsortiment über die Höhe der Verwertungsverluste. Aus diesem Grunde wurden verschiedene **Prioritätsstufen** im Hinblick auf die Art der Milchverwertung entwickelt (160, S. 48):

Stufe 1: (verlustfreie bzw. fast verlustfreie Stufe): Konsummilch, Joghurt, Rahm, Dauermilchwaren, Weichkäse, Frischmilch, Spezialitäten.

Stufe 2: Hier geht es u. a. darum, eine möglichst große Käseproduktion zu erreichen ⁶².

Stufe 3: Hier wird die restliche Milch eingereicht, die verbuttert wird.

⁶² Seit etwa drei Jahren wird eine gezielte Produktionslenkung bei der Käseerzeugung vorgenommen.

Auf der Molkereistufe treten ähnliche Strukturprobleme zutage wie in Österreich, besonders was die Käseereien betrifft (160, S. 49).

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Schweizer Milchwirtschaft ähnliche Probleme hat wie sie in Österreich auftreten. Überschüsse, Preisabschläge für die Erzeuger, staatliche Zuschüsse in unterschiedlicher Höhe zur Überschußverwertung, straffe Reglementierung auf allen Vermarktungsstufen und Strukturschwächen in der Be- und Verarbeitungsindustrie sind dafür charakteristisch (vgl. auch Kapitel 8.1.5).

8.1.3 Getreidewirtschaft – Getreidemarktordnung

(Vgl. 159, S. 391 ff.; 160, S. 90 ff.)

Die Situation auf dem Brotgetreidesektor ist gekennzeichnet durch einen sehr geringen Versorgungsanteil aus dem Inland. Wie aus Tabelle 42 hervorgeht, beträgt der Selbstversorgungsgrad nur knapp über 50%. Diese Tatsache ist auf die relativ ungünstigen klimatischen und topographischen Verhältnisse zurückzuführen, die einen ausgedehnten Weizenanbau nicht gestatten. Aufgrund dieser geringen Versorgungsdeckung aus der einheimischen Produktion wird in der Schweiz die Getreidewirtschaft vor allem im Lichte der Landesverteidigung gesehen und entsprechend gefördert bzw. unterstützt. Die Importe in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre beliefen sich im groben Durchschnitt auf 400.000 t/Jahr und betrafen vor allem hochwertigen Weizen, um die gewünschte Mehqualität sicherzustellen.

Die Brotgetreidemarktordnung läuft auf eine rigorose Bewirtschaftung hinaus. Die Inlanderzeugung wird durch den Staat zu einem Garantiepreis aufgekauft, Handel und Mühlen werden vom Bund kontrolliert, die Vorratshaltung ist gesetzlich geregelt (160, S. 91). Der Brotgetreideimport ist zwar kein staatliches Monopol mehr, doch erfolgt er ausschließlich über Bewilligung der schweizerischen Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF). Das Importgetreide wird durch einen Beitrag belastet, der zur Deckung der Lagerhaltungskosten verwendet wird. Ein „Mühlenausgleich“ zwischen Weizen und Roggen findet – im Gegensatz zu Österreich – nicht mehr statt. Der Bund bzw. die Getreideverwaltung übernehmen vom Bauern durch Vermittlung der Ortsgetreidestellen das Brotgetreide. Der Staat setzt jährlich sowohl die Übernahmepreise als auch die Verkaufspreise für das übernommene Getreide einheitlich für das ganze Land fest.

Es gibt Qualitätszu- und -abschläge. So ist etwa Weizen in vier Qualitätsklassen eingeteilt. Für das aus Berggebieten stammende Brotgetreide werden „Bergzuschläge“ gewährt, die mit Zunahme der Seehöhe steigen. Die Erzeuger müssen einen Teil ihres Getreides für die Selbstversorgung zurückbehalten; dafür wird eine Mahlprämie gewährt.

Wie schon erwähnt, ist der Handel mit Brotgetreide der Aufsicht des Staates unterstellt; aber auch die Mühlen unterliegen einer öffentlichen Kontrolle. Sie haben genaue Aufzeichnungen bzw. Nachweise zu führen (vgl. dazu § 31 des österreichischen Marktordnungsgesetzes, wo ähnliche Verpflichtungen festgelegt sind). Aus Neutralitätsüberlegungen sollen die Mühlen breitgestreut im Land erhalten werden. Einen staatlichen Transportkostenausgleich für Mehl und Brot gibt es nicht generell, sondern nur für die Bewohner von Gebirgsgegenden; die Beträge, die dafür aufgewendet werden, sind aber gering. Die Preisregelung für Brot und Mehl wurde im Jahre 1960 aufgehoben. Somit sind die Brotpreise auch verschieden, je nach Gegend und Verkaufsorganisation. Bei „ungerechtfertigter“ Überschreitung der Gestehungskosten kann der Staat (oder der Kanton) Höchstpreise festsetzen.

Die Produktion von Futtergetreide ist sehr gering (über 80% werden importiert!) und wird durch ein System von Erzeugerprämien gestützt, die den Produzenten von Gerste, Hafer, Mais u. a. gewährt werden. Diese Prämien bestehen aus einem Grundbetrag, der in der Hochebene bezahlt wird, und aus Zuschlägen für Berggebiete oder das Hügelland. Bei Importfuttergetreide werden Preisaufschläge vorgenommen, wobei die Zahlung über die GGF abgewickelt wird, die das Importmonopol innehat. Ansonsten ist der Verkehr mit Futtermitteln frei und nicht geregelt.

Vorratshaltung (160, S. 97): Das Getreidegesetz aus dem Jahre 1959 unterscheidet zwischen dem ständig zu haltenden Grundvorrat von 100.000 t und einem Zusatzvorrat, den der Staat je nach internationaler Lage bestimmt. Er beträgt derzeit im Jahresmittel ungefähr 300.000 t. Beides zusammen entspricht einem Achtmonatsbedarf. Vom Grundvorrat sind 50% von der Getreideverwaltung zu lagern; die andere Hälfte muß unentgeltlich von den Handelsmühlen gelagert werden, wobei die Getreideverwaltung Eigentümerin bleibt. Der Zusatzvorrat wird wie folgt gelagert: 156.000 t durch die Handelsmühlen, 74.000 t durch die Getreidehändler und 80.000 t durch die Getreideverwaltung (letzterer Anteil schwankt zeitlich wegen der Ernten sehr stark). Anlegung und Verwaltung des Zusatzvorrates werden nach einheitlichen Verträgen mit der Getreideverwaltung geregelt, zu deren Abschluß die Müller und Händler verpflichtet sind. Die Kosten des Zusatzvorrates werden über eine gemeinsame Kasse von diesen drei Interessengruppen getragen; diese wird aus einer Abgabe auf die Einfuhr und auf die Verarbeitung von in- und ausländischem Brotgetreide gespeist.

Die Finanzierung in der Getreidewirtschaft geht so vor sich, daß der Bund den Verlust bei der Übernahme des Inlandsgetreides (Stützung des Produzentenpreises) trägt. 1969 belief sich der Abgang auf 650 Mill. S (160, S. 98). Näheres zu den Kosten der Getreidemarktordnung im weiteren Sinne siehe auch Kapitel 8.1.5.

Aus den obigen Ausführungen kommt man zu dem Schluß, daß die Probleme in der Schweizer Getreidewirtschaft anders gelagert sind als in Österreich. Auf dem Brotgetreidesektor besteht großer Importbedarf; bei Futtergetreide ist das Manko noch viel krasser (157, S. 46). Aus diesen und neutralitätspolitischen Erwägungen wird auch eine Vorratshaltung durchgeführt, die für Krisenzeiten Vorsorge treffen soll. Finanzielle Mittel für eine Überschußverwertung brauchen somit nicht in Anspruch genommen zu werden. In Österreich denkt man an eine Umlenkung der Produktion (etwa von Brot auf Futtergetreide oder gar auf Ölfrüchte), in der Schweiz dagegen werden Anbauprämien gewährt, um den bisherigen Selbstversorgungsgrad überhaupt halten zu können. In einem allerdings weisen beide Marktordnungen ähnliche Züge auf: beide sind straff organisiert und reglementiert. Die eine, um einen Preiszusammenbruch durch die Überproduktion zu verhindern, die andere, um mit aller Kraft einen möglichst hohen Versorgungsanteil aus dem Inland zu erreichen und Vorsorge für Krisenzeiten zu treffen.

8.1.4 Viehwirtschaft — Viehmarktordnung

(Rinder, Kälber, Schweine; vgl. 159, S. 390; 160, S. 70 ff.)

Der Endrohertrag aus der Rinder- und Schweinemast ist mit etwas mehr als einem Drittel des Gesamtrohertrages fast ebenso hoch wie der aus der Milchproduktion. Im Gegensatz zu Österreich besteht ein relativ hoher Importbedarf, der rund 20% des Verbrauchs beträgt. Die Schweinefleischversorgung kann aus dem Inland fast gewährleistet werden. Die Exporte von Schlachtvieh sind unbedeutend.

Nach der Schlachtviehverordnung aus dem Jahre 1953 zur Regelung des Schlachtviehmarktes und der Fleischversorgung muß der Bundesrat für die verschiedenen Klassen

und Kategorien von Mastvieh (Rinder, Kälber, Schweine, Schafe) Erzeugerpreise festsetzen. Die Genossenschaft der schweizerischen Mastvieh- und Fleischlieferanten (GSF), die die Interessen der Erzeuger, der Händler und der Importeure wahrnimmt, sorgt dafür, daß die Marktpreise sich innerhalb der festgesetzten Richtgrenzen halten. Bei Absinken unter eine gewisse Preisgrenze wird interveniert (vgl. § 4 des österreichischen Landwirtschaftsgesetzes, wo ähnliche Möglichkeiten für den Staat dargelegt sind).

Die Importe bei Schlachtrindern, -kälbern und -schweinen sind kontingentiert, wobei den Handelsabkommen und den Interessen der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereiche Rechnung getragen wird. Alle grundlegenden Entscheidungen bezüglich der Überschußverwertung usw. trifft das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Auch über die Einfuhr entscheidet diese Institution, die einem Ministerium in Österreich entspricht. Die Importeure müssen Beiträge in einen Rücklagenfonds zahlen, der für die Beschleunigung des Absatzes von Überschüssen angelegt wurde. Die Importeure müssen auch eventuelle Überschußmengen aus der inländischen Erzeugung übernehmen, wenn ein solcher Schritt zur Erhaltung des Preises innerhalb der Richtpreisgrenzen erforderlich ist. Die Kosten dafür werden vor allem durch die gesetzlichen Mitgliedsbeiträge und die Erlöse aus dem Verkauf von Vieh und durch Rückgriffe auf den Rücklagenfonds bestritten. Der Bund gewährt hierfür keine Subventionen (eine Überproduktion zeichnet sich erst bei der Schlachtschweineproduktion ab).

Für das Großschlachtvieh organisiert die GSF dem schweizerischen Viehproduzentenverband jährlich etwa 1400 Märkte. Die Produzenten können ihre Tiere zum Auftrieb anmelden und genießen dann eine Absatz- und Preissicherung zu den jeweils geltenden Übernahmepreisen, sofern sie im freien Handel keinen Abnehmer finden. Darüber hinaus gibt es noch fast 700 traditionelle Kälbermärkte, die von der GSF überwacht werden. Die Organisierung von solchen Märkten ist insofern wichtig, als die enge Verflechtung der Produktions- und Konsumzentren eine sehr schlechte Markttransparenz bedingt. In den Städten gibt es keine Großmärkte für Schlachtvieh für den Fleischgroßhandel. Das Angebot an Schweinen wird auf den Märkten kaum sichtbar. Größere Schweineproduzenten und Großaufkäufer wickeln ihre Geschäfte wöchentlich in Luzern und einigen anderen Städten auf sogenannten Schweinebörsen ab (160, S. 78).

Der Vergleich mit Österreich zeigt im Endeffekt, daß beide Marktordnungen relativ locker organisiert sind und privatwirtschaftliche Initiativen wesentlich stärker in Erscheinung treten als bei Milch und Getreide. Der Ansatzpunkt für Eingriffe erstreckt sich vor allem auf die Großhandelsstufe, nicht jedoch bis in den Detailhandel wie etwa bei den anderen Fondsprodukten. Es ist allerdings auch der sehr unterschiedliche Selbstversorgungsgrad beider Länder bei Rindfleisch zu beachten (vgl. Tabelle 42); daraus ergeben sich auch andere Probleme. Im Hinblick auf den relativ hohen Importbedarf wird in der Schweiz als agrarpolitisches Ziel angestrebt, in den nächsten Jahren jährlich 20.000 Stück Qualitätsschlachtvieh mehr zu produzieren (160, S. 80). Österreich importiert hingegen nur Verarbeitungsrindfleisch; Qualitätsrinder werden in größeren Mengen exportiert. Die Preistendenz auf dem schweizerischen Schlachtrindermarkt ist sowohl auf Erzeuger- als auch auf Verbraucherstufe steigend. Über die „Kosten“ bzw. die staatlichen Zuschüsse wird im folgenden Kapitel diskutiert.

8.1.5 Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen – Resümee

Wie aus dem Vierten Landwirtschaftsbericht des Bundesrates (158, S. 166) hervorgeht, beliefen sich Ende der sechziger Jahre die öffentlichen Aufwendungen für die erörterten Marktordnungen (im weitesten Sinne) auf folgende Summen:

TABELLE 45: Bruttoaufwendungen des Bundes zur Sicherung der Landesversorgung, der Einkommen und Preise sowie zur Verbilligung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Schweiz

Bereich	1966	1967	1968	1969 *
	<i>in Mill. S **</i>			
1. Butterverwertung	408,8	548,8	1336,5	928,9
2. Käseverwertung	597,2	605,5	904,8	717,7
3. Anbauprämien für Futtergetreide	124,1	111,1	130,2	211,8
4. Förderung des Viehabsatzes	75,8	77,5	111,5	117,7
5. Verwertung von Dauermilchwaren	14,8	18,9	110,4	152,2
6. Zuschüsse an die Kosten der Aushilfsmilch	12,0	10,3	12,1	13,2
7. Ausmerzaktion zur Milchmarktentlastung	—	—	51,6	83,0
8. Kostenbeitrag an die Rindviehhalter in Berggebieten	222,5	221,1	261,3	255,8
9. Getreidemahlprämien	67,8	61,0	57,3	59,3
10. Überpreis auf Inlandsgetreide	556,1	605,4	515,0	650,6
Summe von 1 bis 10	2079,1	2259,6	3490,7	3190,2
Anteil am Bruttonationalprodukt (zu laufenden Preisen) ***	0,54%	0,55%	0,78%	0,65%
	<i>in Mill. S</i>			
Totalbruttoaufwendungen zur Sicherung der Landesversorgung (jedoch ohne technische Förderung der Landwirtschaft und ohne Sozialaufwendungen)	2417,6	2683,5	4057,8	3721,1
Anteil am Bruttonationalprodukt (zu laufenden Preisen) ***	0,63%	0,65%	0,92%	0,76%

* Für dieses Jahr vgl. LENZ-SCHULTES (160, S. 17, 56 ff., 98). Daraus geht deutlich hervor, daß die Kosten für die Butter- und Käseverwertung reduziert werden konnten. Dies dürfte auf die Butter-Käse-Produktionsprogramme zurückzuführen sein.

** Umrechnung: 1 sFr. = 6,0 S.

*** Die Werte für das BNP wurden aus den Dollarwerten zu den jeweiligen Kursen in ö.S. umgerechnet (35, S. 14, Internationale Übersichten).

In den Jahren 1966, 1967, 1968 und 1969 ergaben sich je Kopf der Bevölkerung folgende Aufwendungen: 350 (407), 374 (445), 569 (661) und 512 (597) S, berechnet nach der Summe aus 1 bis 10 bzw. nach den Totalbruttoaufwendungen. In beiden Fällen liegen diese Relativzahlen höher als in Österreich (vgl. Unterabschnitt 7.2, Tab. 39). Pro Landwirtschaftsbetrieb entfallen: 13.158 (15.301), 14.484 (17.201), 22.666 (26.349) und 20.988 (24.480) S. Diese Verhältniszahlen liegen etwa dreimal so hoch wie in Österreich (vgl. Kapitel 7.2, Tab. 41). Die Aufwendungen in den genannten Jahren verhalten sich zu den Endroherträgen der Schweizer Landwirtschaft folgendermaßen: 8,7 (10,1), 8,9 (10,5), 13,8 (16,1) und 12,6 (14,8) Prozent. Im Jahre 1969 betrug die Aufwendungen für die Produkte Milch, Getreide und Fleisch (Rind- und Schweinefleisch) etwa 16%

des Endrohertrages dieser Produkte (vgl. dazu die österreichischen Relativzahlen in der Tab. 37. Die Aufwendungen in Österreich sind demnach in dieser Relation gesehen niedriger).

Diesen Ausgaben stehen folgende Einnahmen gegenüber (158, S. 167):

TABELLE 46: Einnahmen aus den schweizerischen Marktordnungen

Bereich	1966	1967	1968	1969 *
	in Mill. S			
1. Preiszuschläge auf Futtermittel	240,8	299,6	506,1	674,8
2. Abgabe auf Importbutter	129,9	51,8	—	187,1
3. Preiszuschlag auf Magermilchpulver	2,1	14,2	1,5	12,5
4. Preiszuschlag auf Rahm und Rahmpulver	4,5	7,2	4,9	2,1
5. Preiszuschläge auf Importkondensmilch	18,5	16,2	19,7	24,5
6. Abgabe auf Konsummilch	1,8	—	—	.
7. Abgabe auf Rahm	35,1	36,6	39,4	41,5
Summe aus 1 bis 7	432,7	425,6	571,6	942,5
Totalrechnung der Abteilung Landwirtschaft	729,8	897,8	1410,6	1840,9

* Vgl. Fußnote zu Tabelle 45.

Die Trennung der Ausgaben und Einnahmen für Milch, Milchprodukte, Getreide und Rind- sowie Schweinefleisch wurde deshalb vorgenommen, um zumindest größenordnungsmäßig eine Vergleichsbasis für österreichische Verhältnisse zu erlangen (vgl. dazu Abschnitt 7).

Ein Vergleich ohne Einschränkungen und Vorbehalte ist kaum möglich; das wird daraus ersichtlich, daß erstens die Budgetierung etwas anders vor sich geht, zweitens die Zuordnung der Einzelposten oft nicht kongruent ist und drittens die Bezugsjahre differieren. Des weiteren sind die Einnahmen mehr oder minder stark zweckgebunden. Aus diesen Gründen können die angeführten Daten nur als grobe Richtlinie gelten.

Laut Tabelle 45 und 46 ergeben sich in den Jahren 1966, 1967, 1968 und 1969 Salden von 1.687,8 Mill. S, 1.785,7 Mill. S, 2.647,2 Mill. S und 1.880,2 Mill. S, die der Bund netto zuschießen mußte.

Diese Zahlen zeigen, daß auch die Schweiz relativ hohe Summen öffentlicher Gelder aufwenden muß, um das Marktordnungssystem mit seinen agrarpolitischen Zielsetzungen aufrechterhalten zu können. Wie erwähnt, besteht bei Getreide ein verhältnismäßig geringer Selbstversorgungsgrad von knapp über 50%; bei Futtergetreide ist er noch wesentlich niedriger. Diese Problematik hat zwei Seiten: Einerseits besteht dadurch die Chance, billiges Getreide auf dem Weltmarkt einzukaufen. Aus Rücksicht auf die inländischen Produzenten wird jedoch eine Abschöpfung vorgenommen (vgl. Tab. 46); die Einnahmen daraus entlasten den Bundeshaushalt und stehen für andere Agrarverwertungsmaßnahmen zur Verfügung. Diese Möglichkeit gibt es in Österreich kaum mehr (früher war dies durch umfangreiche Futtergetreideimporte auch möglich). Ein

Überschußproblem bei Getreide besteht also in der Schweiz nicht. Andererseits ergibt sich aber aus dem niedrigen Selbstversorgungsgrad die Notwendigkeit, Anbauprämien für Futtergetreide zu gewähren, um eine gewisse Mindestversorgung für die Veredlungswirtschaft zu sichern. Darüber hinaus zwingt die mangelnde Eignung des Landes für den Getreidebau zur Anlegung größerer Getreidevorratslager, deren Finanzierung ebenfalls zum Teil auf Kosten des Staates geht.

Auf dem Sektor Milchwirtschaft bestehen hingegen ähnliche Probleme wie in Österreich. Der Überproduktion zu Ende der sechziger Jahre mußte mit relativ starken Preisabschlägen beim Erzeugerpreis begegnet werden, um den Schritt zur Mengenregulierung zu vermeiden. Das Milchverarbeitungsprogramm der Molkereiwirtschaft hat wesentlich dazu beigetragen, die öffentlichen Aufwendungen zur Überschußverwertung zu reduzieren.

Hinsichtlich der Preispolitik weist der Vierte Landwirtschaftsbericht (158, S. 146) darauf hin, daß das Ziel des „paritätischen Einkommens“ gelte, doch der Agrarschutz nicht so weit gehen dürfe, daß die Agrarpreise gleichsam automatisch zur Erfüllung des Paritätslohnanspruchs angehoben werden könnten, weil nämlich in Übereinstimmung mit Artikel 18 des Landwirtschaftsgesetzes die „unerläßliche Steuerungsfunktion der Preise beachtet werden muß“. Dabei wird auf den Nachteil aufmerksam gemacht, den die Landwirtschaft selbst aus dem Phänomen der Überproduktion auf sich zieht. Im erwähnten Bericht wird sodann zur „bestmöglichen Verwirklichung des einkommenspolitischen Zieles“ auf folgende Ergänzungsmaßnahmen zur Preispolitik hingewiesen: a) Überschußverwertung zur Verhinderung von Preiszusammenbrüchen, die allerdings nicht den Charakter von Dauermaßnahmen annehmen dürfte, b) Beschränkung der Preisgarantie auf eine bestimmte Produktionsmenge, c) Direkte Einkommensübertragungen, sofern das Einkommensziel über die Preispolitik nicht erreicht wird, d) Marktpolitische Maßnahmen in Form von Absatzförderung, Werbung usw.

Bezüglich der Agrarpreisstützung besteht in der Schweiz ein Mischsystem (158, S. 148). Die Kosten der Preisstützung werden zwischen Bund und Konsumenten geteilt. Der Bund trägt die Kosten bei den Agrarprodukten allein, die der Konsument im wesentlichen zu Weltmarktpreisen erhält und der Fiskus die Differenz zwischen dem Erzeugerpreis und dem niedrigeren Importpreis deckt; dies trifft beispielsweise zu bei Brotgetreide und weitgehend auch bei Zucker. Der Bund kommt ferner, zusammen mit den Erzeugern, für die Verbilligung von Butter und anderen Nahrungsmitteln auf. Der Verbraucher wird bei jenen Produkten belastet, bei denen der Schutz der Inlandsproduktion durch eine Grenzabgabe (Butter, Käse, Eier) oder durch eine mengenmäßige Beschränkung der Importe (Fleisch) bewerkstelligt wird. Daß die Erhaltung der Schweizer Landwirtschaft Geld kosten darf — so heißt es im Vierten Landwirtschaftsbericht aus 1969 weiter — wird im allgemeinen anerkannt. Indessen müsse die „gerechte und zweckmäßige Aufteilung der Kosten“ auf Staatsetat einerseits und Konsumenten andererseits noch gründlicher überdacht und allenfalls neu geregelt werden.

8.2 Dänemark

8.2.1 Allgemeines über die Landwirtschaft Dänemarks

(Vgl. 159, S. 187 ff.; 160, S. 107 ff.; 161, S. 3–25; 162, S. 2 ff.; 163, S. 70 ff.)

Seit 1. 1. 1973 ist Dänemark Mitglied der Europäischen Gemeinschaft, wodurch grundlegende Änderungen im Marktordnungssystem erforderlich waren (sind). Als Gegenstück dazu soll aber hier das alte System analysiert werden.

Dänemark ist etwas mehr als halb so groß wie Österreich; seine landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt rund drei Viertel jener unseres Landes. Die topographischen und klimatischen Verhältnisse in diesem Land sind wesentlich günstiger; dies wirkt sich nicht nur auf die Bodennutzung, sondern auch auf die Stallhaltungsdauer des Viehs aus, wodurch sich andere Produktionskostenverhältnisse ergeben. Hinsichtlich des Außenhandels wird die wirtschaftliche Entwicklung Dänemarks stark von der Landwirtschaft beeinflusst. Im Durchschnitt der Jahre 1966–1968 entfielen allein fast 45% des dänischen Exports auf Agrarerzeugnisse⁶³, 1959–1961 war der Anteil mit 57,3% noch höher. Der Agrarimport ist vergleichsweise viel geringer, denn er betrug 1966–1968 nur knapp 16% des Gesamtimports.

Betrachtet man hingegen den Beitrag zum Bruttonationalprodukt, so erkennt man auch in diesem Land den immer geringer werdenden Beitrag der Landwirtschaft.

TABELLE 47: Anteil der dänischen Landwirtschaft am Bruttonationalprodukt zu Faktorkosten

	1958	1962	1965	1967
	<i>in %</i>			
Landwirtschaft (Gartenbau, Forstwirtschaft, Fischerei)	14,2	11,0	9,6	7,9
	1,8	1,6	1,5	1,2

Q.: (161, S. 2)

Der gesamte Arbeitskräftebestand der dänischen Landwirtschaft betrug 1960 300.000, im Jahre 1969 dagegen nur mehr 170.000. Mit dieser raschen Abnahme des landwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials ging ein Mechanisierungsboom einher, der auch die Strukturverbesserung stark beeinflusste. Im Zeitraum 1951–1967 verminderte sich die Zahl der Betriebe um mehr als die Hälfte (!). Im Jahre 1969 gab es nur mehr 146.000 Betriebe, wobei von 1950 auf 1969 die durchschnittliche Betriebsgröße von 15 auf 21 ha anstieg. Etwa 32% der Höfe liegen in der Größenklasse unter 10 ha, aber fast 50% zwischen 10 und 30 ha (160, S. 107). Die Betriebsstruktur ist also wesentlich günstiger als in Österreich.

Dänemark erzeugt Nahrungsmittel für 15 Millionen Menschen; da aber nur knapp 5 Millionen in diesem Land leben, müssen rund zwei Drittel der Gesamtproduktion ausgeführt werden. 89% des agrarischen Verkaufserlöses entfallen auf Veredelungsprodukte (Österreich: rund 72%).

⁶³ Inklusive Gartenbau, Forstwirtschaft und Fischerei. Die Vergleichszahlen Österreichs sind wesentlich niedriger: In den Jahren 1969 und 1970 lagen die Agrarexporte („Ernährung“) unter 5% des Gesamtexports (139, S. 96).

TABELLE 48: Selbstversorgungsgrad Dänemark—Österreich

Produkte	a) Dänemark ($\bar{\phi}$ 1965—1967)	b) Österreich ($\bar{\phi}$ 1963/64—1966/67)
	in %	in %
Butter	338	110
Käse	227	128
Vollmilch	102	101
Schweinefleisch	433 (!)	94
Rindfleisch	267	110
Weichweizen	105	93
Gerste	97	73

Q.: (161, S. 129), (139, S. 95)

Ziele der dänischen Agrarpolitik (161, S. 25)

Die dänische Agrarpolitik ist seit Ende der fünfziger Jahre im wesentlichen auf zwei wirtschaftspolitische Ziele ausgerichtet:

- a) Realisierung eines möglichst großen Außenhandelsüberschusses und
- b) Sicherung eines angemessenen Einkommens für die Landwirte.

Das erste Ziel wurde schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Richtschnur der dänischen Agrarpolitik. Schon damals entwickelte sich dieses relativ kleine Land zu einem wichtigen Nahrungsmittellieferanten auf dem Weltmarkt, speziell für Großbritannien und Deutschland. Parallel dazu verlagerte sich der Schwerpunkt der Erzeugung von der Pflanzen- auf die Tierproduktion. Des weiteren wurde ein straff organisiertes Genossenschaftswesen geschaffen, das eine starke Konzentration des Angebots und damit eine Stärkung der Wettbewerbsposition auf den Auslandsmärkten ermöglichte. Das ging einher mit einem hohen Niveau der Agrarforschung, der landwirtschaftlichen Ausbildung und einem weitverzweigten System von Qualitätskontrollen. Diese Komponenten und der ständige Druck vom Weltmarkt zur Rationalisierung versetzten die dänischen Bauern in die Lage, konkurrenzfähig zu bleiben und ohne wesentliche staatliche Reglementierungen ein zufriedenstellendes Einkommen zu erwirtschaften. Trotz dieser Erfolge darf aber nicht übersehen werden, daß sich Ende der fünfziger Jahre der Staat wegen des starken Sinkens des landwirtschaftlichen Einkommens, was vor allem auf die Wettbewerbsverzerrungen auf den internationalen Märkten zurückzuführen war, veranlaßt sah, Marktordnungen für Milch und Molkereiprodukte, Getreide, Bacon, Geflügelfleisch und Eier einzuführen (161, S. 27). Diese Marktordnungen wurden aber einige Jahre später wieder modifiziert bzw. teilweise gelockert.

Die dänischen Marktordnungen (161, S. 27 ff.) sind grundsätzlich so ausgerichtet, daß die inländischen Produzentenpreise bei außenwirtschaftlicher Absicherung durch Zölle bzw. Abschöpfungen oder Kontingente bzw. durch Ausgleichszahlungen gegenüber den Preisen auf dem Weltmarkt angehoben werden. Die finanziellen Mittel für diese Ausgleichszahlungen werden einerseits auf Großhandelsstufe („Inlandsabgabe“) und andererseits (beispielsweise bei Molkereierzeugnissen) durch Beihilfen aus dem Staatshaushalt aufgebracht. Bei manchen Erzeugnissen gibt es Sonderregelungen. (Seit dem Jahre 1961 wird außerdem den Landwirten eine Reihe von Beihilfen gewährt: Beiträge zum „landwirtschaftlichen Rationalisierungsfonds“, Beihilfen zur

Rationalisierung der Molkereien usw. Von größerem Gewicht sind die Beihilfen an den „Getreideausgleichsfonds“ bzw. an den „landwirtschaftlichen Dispositionsfonds.“ (Vgl. dazu Kapitel 8.2.5.)

Der Getreideausgleichsfonds hat die Hauptaufgabe, die Ausfuhrpreise von Getreide auf das Niveau der Weltmarktpreise „herabzuschleusen“. Wichtigstes Finanzierungsinstrument des Fonds sind die Abschöpfungen von den Getreideimporten. Die Mittel des Dispositionsfonds sind vornehmlich zur Förderung der Exporte bestimmt (Werbeaktionen usw.). Wie in Österreich, so bestehen auch in Dänemark Bestrebungen, den Aufbau des landwirtschaftlichen Beihilfensystems zu ändern. Insbesondere seit 1969 ist das System produktionsunabhängiger Transfers im Gespräch.

Abschließend soll noch auf die zahlreichen Exportausschüsse hingewiesen werden, zu welchen sich die dänischen Agrarexporteurvereine vereinigt haben und die ohne staatlichen Einfluß tätig sind. Sie traten im Jahre 1950 an die Stelle der amtlichen Exportausschüsse. Das Hauptziel dieser Ausschüsse besteht darin, den Verkauf der betreffenden Produkte unter den besten Bedingungen zum Nutzen der Erzeuger zu koordinieren. Zur Zeit gibt es neun solche Exportausschüsse, die sich mit den wichtigsten Agrarprodukten befassen (Butter, Käse, Schweinefleisch usw.).

8.2.2 Milchwirtschaft – Milchmarktordnung

(Vgl. 161, S. 72 ff.)

Milch und Milchprodukte stellten im Durchschnitt der Jahre 1966–1968 mit einem Anteil von 15,2% am Agrarexport eine wichtige Komponente dar. Das ist einerseits wesentlich für die Zahlungsbilanzpolitischen Ziele der dänischen Agrarpolitik und andererseits von erheblicher Relevanz für die Agrareinkommen, denn mehr als ein Viertel des Produktionswertes landwirtschaftlicher Erzeugnisse entfiel im genannten Zeitraum auf Molkereiprodukte.

Die Produktion von Vollmilch erreichte 1966–1968 rund 5,2 Mill. t und ist gegenüber 1958–1960 um fast 20% (!) zurückgegangen. Das ist vor allem die Folge der starken Milchkuhdezimierungen, die durch die Steigerung der Individualleistung der Kühe bei weitem nicht kompensiert wurde. Trotzdem übertrifft die Produktion den Bedarf noch beträchtlich.

TABELLE 49: Kuhbestand, Milchproduktion und -lieferleistung in Dänemark

Jahr	Kuhbestand in 1000 Stück	Milchproduktion		Lieferleistung	
		in 1000 t	kg/Kuh	in 1000 t	kg/Kuh
1960	1438	5399	3750	.	.
1966	1350	5306	3930	4906	3630
1968	1292	5128	3960	4773	3690
1969	1252	.	.	4511	3660

Q.: (160, S. 120)

Anders als in der Schweiz, wo aus preispolitischen Erwägungen Butter vor allem importiert wird und das Schwergewicht der Molkereiproduktion auf Käse liegt, wurden 1966–1968 in Dänemark fast 60% der Vollmilch zu Butter, aber nur 15% zu Käse verarbeitet (161, S. 74).

Ziel der Maßnahmen auf dem Molkereisektor ist die Lösung des inländischen Großhandelspreises⁶⁴ für Molkereiprodukte von den Exportpreisen; damit soll eine Steigerung der Agrareinkommen erreicht werden. Bis zum Jahre 1959 gab es für die Molkereierzeugnisse überhaupt keine Regelungen auf dem Binnenmarkt, sofern man von Importkontingenten absieht. Als die Exporterlöse für Butter ein sehr niedriges Niveau erreichten, wurde noch im selben Jahr die erste Marktordnung für Molkereiprodukte in Kraft gesetzt, deren Angelpunkt in einem gesetzlich fixierten Mindestabgabepreis der Molkereien für Butter lag. Die Folge war ein vorübergehender Preisanstieg der Buttererzeugerpreise. Im Jahre 1960 folgte ein starker Preisrückgang, der vor allem auf Veränderungen auf dem Weltmarkt zurückzuführen war. 1961 wurde die Marktordnung abgeändert und auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen der dänischen Molkereien vollzogen. Seither gibt es drei verschiedene Molkereieinstandspreise für Vollmilch, deren Höhe sich nach der Verwendung der angelieferten Milch richtet (Butterproduktion, Milch für industrielle Zwecke, übrige Verwertung).

Der „Molkereiausschuß für den Inlandsmarkt“ fixiert die Festpreise für die Butterverkäufe der Molkereien an den Inlandsmarkt nach Rücksprache mit dem Kartellaufsichtsammt. Bei den übrigen Molkereiprodukten richten sich die Festpreise nach dem Butterfettgehalt bzw. nach dem Butterpreis. Die Festpreise für alle Molkereiprodukte werden — wie zur Zeit der gesetzlichen Regelung — durch Inlandsabgaben durchgesetzt. Diese Inlandsabgaben werden durch das „Inlandsmarktkontor“ der Molkereiwirtschaft erhoben und für Ausgleichszahlungen, Werbung, Verwaltungsangelegenheiten u. a. verwendet.

Die „Abrechnungszahl“ für Butter (Käse) wird wöchentlich durch den Ausschuß für Butterausfuhren (Käseausfuhren) festgesetzt. Sind die tatsächlichen Exportpreise höher als die Abrechnungszahl, ist die Einhebung von Exportabgaben möglich. Seit dem Jahre 1967 sind die Molkereiprodukte von der allgemeinen Umsatzsteuer befreit (161, Tabelle 30).

Nach außen ist die dänische Molkereiwirtschaft durch Einfuhrkontingente für sämtliche Molkereiprodukte geschützt.

Gemäß der „Milchzuschußordnung“, die seit dem Jahre 1965 besteht, werden Beihilfen zur Milcherzeugung aus öffentlichen Mitteln gewährt (Ende der sechziger Jahre waren es jährlich etwa 850 Mill. S). Die Auszahlung wird über die Molkereien abgewickelt und richtet sich nach der Höhe der an die Molkereien angelieferten Milch und nach dem Milchfettgehalt (162, Tabelle 30). Vgl. dazu die staatliche Milchpreisstützung in Österreich. Einen garantierten Milchproduzentenpreis gibt es nicht. Es besteht vielmehr eine freiwillige Festlegung der Molkereiwirtschaft auf einen bestimmten Berechnungsmodus, der aus einer wöchentlich erscheinenden Preistabelle als unverbindliche Richtlinie ermittelt wird. In erster Linie wird der Milcherzeugerpreis von den Verwertungsmöglichkeiten im Export bestimmt (160, S. 131).

Das Strukturproblem in der Molkereiwirtschaft (160, S. 137) kommt in einem rapiden Rückgang der Zahl der Molkereien zum Ausdruck. Gab es 1950 noch 1500 Molkereien, so waren es 1970 nur mehr etwa 600. Zur Rationalisierung der Molkereiwirtschaft werden staatliche Mittel eingesetzt; es besteht dafür ein sogenannter Rationalisierungsfonds. Der Fonds gewährt vor allem Darlehen und verlorene Zuschüsse.

⁶⁴ Aus der dänischen Molkereistatistik für 1970 geht hervor, daß der Großhandelsabgabepreis für Butter, unverpackt, im Oktober 1970 umgerechnet 38,59 S/kg betrug. Der Exportpreis wurde mit 20,75 S/kg angegeben (zit. nach 160, S. 135). Somit lag der inländische Großhandelspreis in etwa auf österreichischem Niveau. Umrechnung: 1 dkr = 3,43 S (für 1970).

Zusammenfassend ist zu vermerken, daß die dänische Milchmarktordnung vornehmlich auf privatrechtlichen Vereinbarungen beruht und wesentlich exportorientierter ist als vergleichsweise jene Österreichs; das ist hauptsächlich historisch zu erklären. Im Export werden auch die hohen Überschüsse von Milch bzw. deren Produkte untergebracht. Die Preise sind entsprechend niedrig (vgl. Fußnote 64) und haben die dänischen Milchlieferanten und die Molkereien zu starken Rationalisierungsmaßnahmen gezwungen. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Staat relativ hohe Summen aufwenden muß, um das System funktionstüchtig zu erhalten (vgl. Kapitel 8.2.5).

8.2.3 Getreidewirtschaft — Getreidemarktordnung

(Vgl. 160, S. 147 ff.; 161, S. 37 ff.)

Dänemarks Getreideproduktion reicht insgesamt noch nicht aus, um den Inlandsbedarf voll zu decken, sofern man von temporären Überschüssen Anfang der sechziger Jahre absieht. Bei Futtergetreide wie Gerste, Hafer und besonders Mais, ist durchwegs ein beträchtlicher Importbedarf zu verzeichnen. Das ist umso bemerkenswerter, als Ende der sechziger Jahre die Gerstenfläche rund 80% der gesamten Getreidefläche und ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche betrug. Futtergetreide bildet die Futterbasis für die äußerst intensive Veredlungswirtschaft, speziell die Schweinemast. Aus diesem Grund ist der Preis für Futtergetreide von erheblicher Relevanz, zumal damit die Wettbewerbskraft der Veredlungswirtschaft eng verbunden ist. Die Getreideerzeugung weist im Vergleich zu den anderen agrarischen Sparten einen geringen Produktionswert auf; das kommt in ihrem Beitrag zum Gesamtproduktionswert der Agrarprodukte zum Ausdruck, der 1966—1968 nur knapp 4% betrug. Der Getreideimport ist lizenzpflichtig (Ausnahme: Mais); in Anbetracht des erreichten Selbstversorgungsgrades bei Brotgetreide werden kaum Importe bewilligt.

Bis zum Jahre 1957 war der dänische Getreidemarkt keinerlei Reglementierungen unterworfen. Wenig später wurde eine Marktordnung für Getreide erlassen, die meist ein- oder zweijährige Geltung hatte. In den Regelungen trat die Differenzierung zwischen Brot- und Futtergetreide klar hervor. Bis 1965/66 wurden für Weizen und Roggen Erzeugermindestpreise garantiert, die höher lagen als die Preise für Futtergetreide. Das führte zu einer Absatzgarantie für „Kontraktlager“ von Brotgetreide und dazu, daß sich die Weizenproduktion von 1957/58—1965/66 mehr als verdoppelte (die Ausweitung der Anbauflächen war dabei das tragende Element). Die Folge war ein Ausweichen in den Export und eine Verlängerung der Lagerfristen, was so hohe finanzielle Verluste brachte, daß — gegen den Widerstand der bäuerlichen Interessenvertretung — vom Staat die Regelungen für Brotgetreide, außer den Beimahlungsmengen, der Futtergetreidemarktordnung angeglichen wurden. Für inländisches Brotgetreide wurden somit die Vermahlungsquoten und Ausgleichsabgaben auf Importe allein als ausreichend angesehen. Die Preispräferenz des Weizens wurde durch diese Änderung beseitigt; das führte in den Folgejahren zu einem erheblichen Rückgang der Weizen- und auch der Roggenproduktion. Vor dieser Angleichung wurden zur Stabilisierung des Großhandelspreises für Mehl variable Abgaben erhoben. Diese Einnahmen wurden zur Senkung der Exportpreise für Getreide und der Inlandspreise für Getreideprodukte, die einer starken Auslandskonkurrenz ausgesetzt waren, sowie für Ausgleichszahlungen an Mühlen verwendet. Mit der Systemänderung der Marktordnung fielen diese Abgaben weg. Die Finanzierung der absatzfördernden Maßnahmen für Getreide und Getreideprodukte erfolgt seither durch den Staat (161, Tabelle 19). Vor der Systemänderung wurde Importgetreide mit fiskalischen Abgaben bis zur Höhe des Inlands-

preises belastet. Seit der Aufhebung der Erzeugermindestpreise Mitte 1966 wurden Einfuhrmindestpreise, die saisonal gestaffelt sind, an deren Stelle gesetzt.

Für Futtergetreide werden seit 1958/59 nur Einfuhrmindestpreise festgesetzt; die etwaige Differenz wird abgeschöpft. Die Preisbildung im Inland bleibt völlig frei. Die inländischen Produzentenpreise werden nur bis zu dieser Mindestpreisgrenze geschützt. Die Folge war bisher ein starker Wettbewerb auf dem inländischen Futtergetreidemarkt, wodurch die Inlandspreise das Importmindestpreisniveau oft nicht erreichten. Die Höhe der Einfuhrmindestpreise richtet sich nach den Notierungen der Genossenschaftsschlachtereien für erstklassiges Schweinefleisch.

Die Abschöpfungen (Ausgleichsabgaben) fließen in den erwähnten Getreideausgleichsfonds, der vom Staat überwacht wird. Die Gelder werden für Beihilfen an kleine Landwirte und Geflügel- sowie Eierzeuger verwendet. Dieser Fonds wird seit Beginn der sechziger Jahre aus öffentlichen Mitteln bezuschußt (1962/63: 70 Mill. S; 1968/69: 170 Mill. S). Die Produzentenpreise unterliegen keiner Preisregelung, sondern werden zwischen der bäuerlichen Interessenvertretung und den Handelsvereinigungen vereinbart; sie sind saisonal gestaffelt.

Für die Getreidemarktordnung Dänemarks kann zusammenfassend vermerkt werden, daß sie vornehmlich auf privatrechtlichen Absprachen basiert, der Staatseinfluß aber auch hier nicht völlig ausgeschaltet ist. (Mitunter wird nämlich das Gegenteil behauptet.) Dieser Einfluß manifestiert sich etwa bei Preisfestsetzungen, beispielsweise bei der Festlegung der Mindestpreise durch die Regierung. Alles in allem ist das Preisniveau für Getreide sehr niedrig⁶⁵, was vor allem auf die Einflüsse des Weltmarktes zurückzuführen ist, andererseits aber auch auf die Bedachtnahme auf die inländische Veredlungswirtschaft, deren Wettbewerbskraft es unter allen Umständen zu halten gilt.

8.2.4 Viehwirtschaft – Viehmarktordnung

(Vgl. 159, S. 195; 160, S. 141 ff.; 161, S. 64 ff.)

Die Viehwirtschaft nimmt innerhalb der dänischen Landwirtschaft eine zentrale Stellung ein. 1969 betrug ihr Anteil am gesamten agrarischen Rohertrag (inklusive Milch) rund 89%, jener der Rindfleischproduktion rund 17% und der der Schweinefleischerzeugung sogar fast 38%. Wie aus Tabelle 48 hervorgeht, herrscht auf dem Rind- und Schweinefleischsektor hoher Überschuß, der durchwegs im Export Verwertung finden muß. Die Ausfuhrproblematik der späten sechziger Jahre ist vornehmlich unter dem Aspekt der Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses zu sehen, denn die gemeinsamen Marktordnungen der EWG verschärfen die Wettbewerbsbedingungen der dänischen Exporteure in erheblichem Ausmaß. Lebendschweine finden hauptsächlich in der Bundesrepublik Deutschland, Schweinefleisch überwiegend in Großbritannien Absatz.

Die Marktordnung für Schlachtvieh (Schweine, Rinder, Kälber und Geflügel) stützt sich auf gesetzliche Grundlagen, da sie, im Gegensatz zur Milchwirtschaft, kaum organisiert ist. Die Regelung besteht aus einer sogenannten *Binnenmarktabschöpfung*, die sich aus den naturgemäß unterschiedlichen Erlösen des Binnen- und des Exportmarktes ergibt. Die Differenz zwischen beiden wird abgeschöpft und in Form von Preiszuschlägen an alle Erzeuger verteilt, unabhängig davon, ob sie für den Inlands- oder den Auslandsmarkt produziert haben. Damit kommt der Mehrerlös aus dem Binnenmarktverkauf allen zugute. Diese Abschöpfung wird nicht direkt von den

⁶⁵ Einfuhrmindestpreis 1966/67 bis 1968/69 von Gerste, Mais und Futterweizen: 52 dkr/q = 1,86 S/kg (161, S. 44). Umrechnung: 1 dkr = 3,57 S (für den betreffenden Zeitraum).

Exportertlösen, sondern von den wöchentlichen Erzeugerpreisnotierungen abgeleitet, die jedoch von den Ausführpreisen bestimmt werden. Voraussetzung für ein solches System ist zweifellos eine schlagkräftige kommerzielle Organisation. Des weiteren muß noch auf die für die Erzeuger unerfreuliche Tatsache hingewiesen werden, daß sich diese in ihrer Kalkulation und Betriebsführung auf die herrschende Weltmarktsituation einstellen müssen. Zeitweise, allerdings selten, kam es vor, daß die Binnenmarktpreise niedriger lagen als die Exportertlöse; jene wurden sodann den Exportpreisen angeglichen. Die Höhe der Binnenmarktpreise unterliegt der Zustimmung der Monopolkommission, die auch der Erhöhung der Grundabschöpfung zustimmen muß. Die Binnenmarktabschöpfung (Binnenmarkt-Abgabe) wird vom Binnenmarkt-Komitee verwaltet. Dieses interveniert allenfalls auf dem Markt, gewährt Lagerkostenzuschüsse u. ä. und wird vom Dispositionsfonds unterstützt, der seinerseits wiederum teilweise vom Staat bezuschußt wird. Die staatliche Finanzierung der Viehmarktordnung wird im Kapitel 8.2.5 näher erörtert.

In der dänischen Marktordnung für Viehwirtschaft spiegelt sich ein starker Einfluß des Weltmarktgeschehens wider. Eine völlige Absenz des Staates bei der Finanzierung ist nicht gegeben, weil er auch in dieser Sparte, besonders für Absatz- und Verwertungsmaßnahmen, finanzielle Mittel zu Verfügung stellt.

8.2.5 Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen – Resümee

Wie bei den Erörterungen der diversen Marktordnungen schon angedeutet wurde, müssen auch in Dänemark öffentliche Gelder für die Aufrechterhaltung des Marktordnungssystems eingesetzt werden. Die folgende Aufschlüsselung gibt eine Übersicht über diese Mittel.

TABELLE 50: Die wichtigsten Agrarsubventionen * in Dänemark (1970/71)

Posten	in Mill. S
1. Zuschuß zum Milcherzeugerpreis	858
2. Zuschuß zur Herabsetzung des Verbraucherpreises für Molkereiprodukte **	686
3. Dispositionsfonds für die Landwirtschaft (vor allem Absatz- und Verwertungsaufwendungen)	1286
4. Abwertungszuschuß für die Milcherzeuger	172
5. Abwertungszuschuß für die Schweineerzeuger	436
6. Zuschuß zum Getreidefonds	172
Summe 1 bis 6	3610

* Dieser Terminus scheint in der einschlägigen Literatur selten auf, er wird aber an dieser Stelle aus Vergleichsgründen verwendet.

** In Österreich gilt diese Post, zumindest finanztechnisch, als Agrarsubvention, wenngleich sie schon des öfteren als Erzeuger- und Verbrauchersubvention bezeichnet worden ist.

Q.: (160, S. 119)

Diese Summe von rund 3,6 Mrd. S übertrifft die Preisausgleiche (für Fondsprodukte) Österreichs um rund 30%. Je Einwohner ergibt sich eine Belastung von 658 S (Österreich 341 S), pro landwirtschaftlichem Betrieb ergibt die Globalsumme durchschnitt-

lich 25.785 S (Österreich 6871 S) und bezogen auf das Bruttonationalprodukt 0,88% (Österreich 0,67%). Wegen der sehr unterschiedlichen Produktionskapazitäten beider Länder (und aus diversen anderen Gründen, die im Kapitel 8.1.5 näher erörtert wurden) ist ein exakter Vergleich dieser Staatszuschüsse nicht möglich. Trotzdem ist daran zu erinnern, daß gerade wegen dieser Überkapazitäten ein Großteil der finanziellen Zuwendungen erst erforderlich wird.

Zusammenfassend läßt sich bei dem besprochenen Marktordnungssystem dieses Landes ein relativ schwacher Einfluß des Staates feststellen; das Wort „liberalistisch“ soll an dieser Stelle bewußt vermieden werden, weil dieser Terminus erstens sehr weitläufig ist und zweitens mit ideologischen Vorstellungen verknüpft werden kann; solche liegen nicht im Sinne dieser Arbeit. Die Reglementierungen gehen bei weitem nicht so weit wie etwa bei den österreichischen Marktordnungen für Milch und Getreide. Die Landwirtschaft Dänemarks ist seit dem vorigen Jahrhundert stärker auf die Weltmarktkonditionen eingestellt als die meisten anderen europäischen Länder. Das bedingte auch scharfe Rationalisierungsmaßnahmen auf Produktions-, Verarbeitungs- und Distributionsstufe, was sich einerseits auf die Größe der landwirtschaftlichen Betriebe und andererseits auf die Kapazitäten und die Schlagkraft der der Landwirtschaft nachgelagerten Verwertungsindustrie auswirkte. Die Folge war eine relativ hohe Wettbewerbskraft bei doch verhältnismäßig niedrigem Preisniveau, was im Hinblick auf die enormen Überschüsse bei Molkereiprodukten, bei Rind- und Schweinefleisch von immensem Vorteil ist. Diese Tatsache ist ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zu Österreich. Soweit die eine Seite. Andererseits soll nicht über die vergleichsweise recht unterschiedlichen Gestehungskosten infolge klimatischer und topographischer Verschiedenheiten beider Länder hinweggesehen werden. Obendrein dürfen auch die zum Teil recht erheblichen Differenzen bei den Betriebsmittelpreisen nicht verhehlt werden, z. B. bei Dieselöl, das in Dänemark im Durchschnitt der Jahre 1967–1969 88 Groschen je Liter kostete (160, S. 110).

Über die staatlichen Zuschüsse wurde schon oben berichtet. Bei diesem System scheinen sie deshalb geradezu unerlässlich, um die Bastionen der Agrarexportmärkte halten zu können und letzten Endes, um eine staatspolitisch nicht zu verantwortende Dezimierung der landwirtschaftlichen Betriebe hintanzuhalten. Alles in allem kann vermerkt werden, daß es nicht haltbar ist, die dänische Landwirtschaft mit ihren Marktordnungen als nahezu problemlos darzustellen⁶⁶; auch die relativ geringe direkte staatliche Aktivität auf dem Agrarsektor kann nicht Problemlosigkeit vortäuschen.

8.3 Bundesrepublik Deutschland

8.3.1 Allgemeines über die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland (Vgl. 164)

Die Bundesrepublik Deutschland weist ungefähr dreimal soviel landwirtschaftliche Nutzfläche auf wie Österreich, hat ca. dreimal so viele landwirtschaftliche Betriebe und etwa achtmal so viele Einwohner. Der Beitrag der Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft

⁶⁶ Das wird in zunehmendem Maß auch durch die Einkommensproblematik, der hier aus thematischen Gründen wenig Raum gewidmet werden konnte, ersichtlich. So stieg beispielsweise der Verschuldungsgrad der dänischen Landwirtschaft, gemessen am Landwirtschaftskapital (Handelswert), von 34% (1950 bis 1954) auf 37% (1960) bzw. 41% (1967) und dürfte momentan schon über 50% liegen (162, S. 18).

und Fischerei) zum Bruttoinlandsprodukt⁶⁷ betrug 1971 nur noch 2,8% (1970: 3,2%). Die Agrarquote (Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Fischerei Beschäftigten am Gesamtbeschäftigtenbestand) ging von 1960–1970 von 13% auf 8,5% zurück (Österreich: laut Mikrozensus 1972 noch 16,5%). Der Produktionswert⁶⁸ (ohne Forstwirtschaft und Fischerei) betrug 1970/71 rund 251 Mrd. S⁶⁹; der Anteil der tierischen Produktion beträgt – ähnlich wie in Österreich – rund 72%. Der Anteil der Vorleistungen⁷⁰ am Produktionswert der Landwirtschaft nimmt laufend zu: er betrug 1962/63 42%, 1971/72 schon 51%. Die Bundesrepublik Deutschland ist per Saldo ein Agrarimportland. Im Jahre 1970/71 betrug der Exportwert an Nahrungsgütern 33,6 Mrd. S, das sind 3,6% des Gesamtexports (in Österreich liegen die Relationen ähnlich). Der Importwert belief sich hingegen auf 156 Mrd. S, das entspricht 19,2% des Gesamtimportwertes. Wertmäßig wird also auf dem Agrarsektor mehr als viermal soviel ein- als ausgeführt.

Der Selbstversorgungsgrad ist recht unterschiedlich. Überschüsse fielen in manchen Jahren vor allem bei Milch an, ein Manko besteht bei Futtergetreide und Rindfleisch.

TABELLE 51: Selbstversorgungsgrad der BRD und der EWG * (1969/70)

Produkte	BRD	EWG
	in %	
Weizen	78	101
Roggen	96	98
Gerste	80	104
Hafer	90	95
Mais	16	61
Getreide insgesamt	77	91
Trinkvollmilch	100	100
Trinkmagermilch	100	100
Käse	86	102
Butter	98	107
Rindfleisch	89	89
Kalbfleisch		
Schweinefleisch	95	100

* Der Selbstversorgungsgrad der BRD kann praktisch nur in Zusammenhang mit der gesamten Wirtschaftsgemeinschaft gesehen werden.

Q.: (165, S. 148)

⁶⁷ Der Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt (zu Marktpreisen) ergibt sich als Differenz von Produktionswert und Vorleistungen (164, Mb, S. 396).

⁶⁸ Der Produktionswert der Landwirtschaft umfaßt alle mit durchschnittlichen Verkaufspreisen bewerteten Verkäufe von Agrarprodukten an andere Wirtschaftsbereiche, den Eigenverbrauch, die Vorratsänderungen bei pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen, die selbsterstellten Anlagen und die Dienstleistungen auf der landwirtschaftlichen Erzeugerstufe (164, Mb, S. 390).

⁶⁹ Bei sämtlichen DM-Werten wurde als Umrechnungskurs 1 DM = 7,0 S verwendet.

⁷⁰ In den Vorleistungen sind der ertragssteigernde Aufwand, die Aufwendungen für die Erhaltung der Wirtschaftsgebäude und des Inventars, die Ausgaben für Brenn- und Treibstoffe sowie elektrischen Strom und die allgemeinen Wirtschaftsausgaben zusammengefaßt (164, Mb, S. 396).

wird vom Rat ⁷² einheitlich für die Gemeinschaft (EWG) jährlich vor dem 1. August für das im folgenden Kalenderjahr beginnende Milchwirtschaftsjahr (1. 4.—31. 3.) festgesetzt. Der Richtpreis ist der Milchpreis, der für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr insgesamt verkaufte Milch angestrebt wird, und zwar entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten außerhalb der EWG bieten. Für das Milchwirtschaftsjahr 1971/72 wurde der Richtpreis mit 10,6 RE/q ⁷³ (39,89 Pf/kg; d. s. etwa 2,80 S) frei Molkerei festgesetzt, was im Durchschnitt der Gemeinschaft einem Preis ab Hof von 37,69 Pf/kg (2,64 S) entspricht. Für Butter, Magermilchpulver (und die in Italien hergestellten Käsesorten Parmesan und Grana) werden jährlich *Interventionspreise* festgesetzt. Diese sollen dem Erzeuger einen Mindesterloß für Milch sichern.

Die *Schwellenpreise* für 12 Leiterzeugnisse der zu Gruppen zusammengefaßten Milcherzeugnisse werden vom Rat jedes Jahr einheitlich für die EWG festgesetzt. Die Schwellenpreise sind Nettopreise, d. h. ohne die in den Mitgliedsländern bei der Einfuhr von Waren erhobenen Steuern; sie beziehen sich auf „frei Großhandel“. Die Schwellenpreise werden so festgesetzt, daß unter Berücksichtigung eines Schutzbetrages für die Verarbeitungsindustrie, die Preise der eingeführten Milchprodukte eine Höhe erreichen, die dem Richtpreis für Milch entspricht. Die Realisierung des Gemeinsamen Marktes für Milch und Milchprodukte erfordert neben einer einheitlichen Preisregelung die Einführung einer einheitlichen Handelsregelung an den Außengrenzen der Gemeinschaft. Daher wird für jedes Leiterzeugnis ein *Preis-frei-Grenze* ermittelt, und zwar unter Zugrundelegung der günstigsten Einkaufsmöglichkeiten der zur betreffenden Gruppe gehörenden Erzeugnisse im internationalen Handel. Bei der Ermittlung der Preise frei Grenze werden etwaige Differenzen zwischen dem Erzeugnis, für das ein Preis festgestellt wird, und dem Leiterzeugnis insoweit berücksichtigt, als sie die Vermarktung des betreffenden Produktes beeinflussen.

Bei der Einfuhr von Milchprodukten aus Drittländern wird eine *Abschöpfung* erhoben; ihre Höhe errechnet sich aus dem Schwellenpreis des Leiterzeugnisses abzüglich des Preises frei Grenze für Drittlandsangebote. Sie wird von der Kommission festgesetzt und ist in allen Mitgliedsstaaten gleich. Bei den mit Leiterzeugnissen gekoppelten Waren erfolgt die Errechnung der Abschöpfung nach besonderen Vorschriften. Um den Export von Milchprodukten aus der EWG in Drittländer auf der Basis der Preise zu ermöglichen, die im internationalen Handel gelten, kann die Differenz zwischen diesen Preisen und den Preisen in der Gemeinschaft, soweit erforderlich, durch eine Erstattung bei der Ausfuhr kompensiert werden. Die *Erstattung* ist für die gesamte Gemeinschaft gleich. Sie kann je nach Bestimmungsland variieren.

Die tatsächlich erzielten Milcherzeugerpreise sind fast immer niedriger als die Richtpreise und auch im Bundesgebiet uneinheitlich, je nach Leistungsfähigkeit und Verwertungsrichtung der Molkereien, der geographischen Lage usw. Bevor diese Marktordnung in Kraft trat, gab es in der Bundesrepublik Deutschland — wie in Österreich — Einzugs- und Versorgungsgebiete der Molkereien und einen bundeseinheitlichen Preis, der obendrein vom Staat noch subventioniert wurde. Seit Anfang 1971 ist für Trinkmilch auch auf Verbraucherebene die Festpreisregelung beseitigt worden. Das System des Richtpreises entspricht wohl eher den Anforderungen der „Marktwirtschaft“ als etwa ein Festpreissystem, da es auf die sich ändernde Marktlage besser reagiert; doch hätte man aus diesem Grunde in den letzten Jahren erwarten können, daß sich das in einer Verhinderung der Überproduktion auswirken würde. De facto war das aber nicht

⁷² Ministerrat der EWG, Sitz in Brüssel.

⁷³ Rechnungseinheit (1 RE entspricht hier etwa 25 S).

der Fall; in den Jahren 1967–1969 mußte der milchwirtschaftlichen Überproduktion mit anderen Maßnahmen (mit Prämien verbundene Kuhabschlachtaktion) begegnet werden. Generell wurde in den letzten Jahren an diesem System der Marktordnung, das für die ganze EWG verbindlich ist, zunehmend Kritik laut, da einerseits die Landwirte sich preispolitisch benachteiligt fühlen, andererseits Überkapazitäten nicht verhindert werden können, und dadurch wegen der Interventionspflicht der Mitgliedsländer die Ausgaben für die Marktordnung bislang stark im Steigen begriffen waren (vgl. Kapitel 8.3.5).

8.3.3 Getreidewirtschaft – Getreidemarktordnung

(Vgl. 164, Mb, S. 35)

Die Bundesrepublik Deutschland zählt zu den größten Getreideimportländern Westeuropas. Der Beitrag des Getreidebaues zum gesamten Produktionswert der Landwirtschaft (zu jeweiligen Preisen) betrug 1970/71 nur 18,4 Mrd. S oder 7,3⁰/₀ (jener der pflanzlichen Erzeugnisse beträgt in Summe etwa 30⁰/₀).

TABELLE 52: Anbauflächen und Erträge bei Getreide in der BRD

Getreidearten	Ø 1965–70	1971 *	Ø 1965–70	1971 *	Ø 1965–70	1971 *
	in Mill. ha		in q/ha		in 1000 t	
Brotgetreidearten	2,459	2,456	34,4	42,0	8.469	10.330
Industriegetreidearten	2,528	2,675	32,7	36,9	8.268	10.021
Getreide insgesamt **	4,987	5,131	33,6	39,3	16.737	20.351

* Vorläufige Angaben

** Ohne Körnermais

Q.: (170, S. 22–24), (171, S. 5).

Langfristig zeigt die Anbaufläche von Getreide leicht steigende Tendenz; die der Erträge je ha und der absoluten Erntemengen ist wesentlich stärker nach oben ausgeprägt. Die effektiven Erzeugerpreise haben seit dem Jahre 1954 keine wesentlichen Änderungen erfahren (vgl. dazu auch Österreich); dagegen wurden die Qualitätsnormen, auf die sich die Preise beziehen, den Erfordernissen der EWG angepaßt.

Von der Gesamtmenge des von den Landwirten angelieferten Getreides werden rund 45⁰/₀ von landwirtschaftlichen Genossenschaften übernommen, 41⁰/₀ werden über den Privathandel abgesetzt und der Rest von 14⁰/₀ wird von der Verarbeitungsindustrie angekauft. Um die Produktion von Weizen mit hoher Backqualität zu fördern, wurden im Jahre 1963 erstmalig Beihilfen für die Förderung von Erzeugerringen, in denen Qualitätsweizen produziert wird, gewährt.

Die Lage auf dem deutschen Getreidemarkt während der letzten Jahre schildert der Agrarbericht der Bundesregierung (164, S. 51) folgendermaßen: Im vergangenen Dezennium ⁷⁴ stieg die Getreideproduktion in der Bundesrepublik Deutschland durchschnittlich um 2,6⁰/₀ per anno, in der EWG sogar um 2,9⁰/₀. Da der Getreideverbrauch in der Bundesrepublik stärker zunahm als die Erzeugung, ging hier der Selbstver-

⁷⁴ Durchschnitt 1968/69 bis 1970/71 gegenüber Durchschnitt 1958/59 bis 1960/61.

sorgungsgrad von 79⁰/₁₀ auf 76⁰/₁₀ zurück (in der EWG insgesamt hat er sich von 85⁰/₁₀ auf 90⁰/₁₀ erhöht). Bei Weichweizen und Gerste traten dagegen zunehmend Überschüsse auf. Im Wirtschaftsjahr 1970/71 fiel die Getreideernte in der Bundesrepublik Deutschland mit 17,3 Mill. t witterungsbedingt niedriger aus als in den zwei vorhergegangenen Jahren. Der damit verbundene höhere Zuschußbedarf hatte in allen EWG-Ländern höhere Preise zur Folge. Die Marktpreise lagen durchwegs über den Interventionspreisen. Dennoch waren die Getreidepreise in der Bundesrepublik Deutschland niedriger als ein Jahr vorher, da die Interventionspreise um den Aufwertungssatz der DM gesenkt worden waren (von seiten des Staates wurde deshalb ein Ausgleich gewährt). Im Jahre 1971 hingegen wurde in der Bundesrepublik Deutschland mit 20,9 Mill. t die höchste Getreideernte eingebracht, die vor allem auf die höheren Flächenerträge (vgl. Tendenz in Tabelle 52) und in geringerem Umfang auf die Flächenausweitung zurückzuführen war. Diese Erntemengen verursachten einen starken Preisdruck, sodaß die Marktpreise — mit Ausnahme von Braugerste — auf das Interventionsniveau zurückgingen. In der gesamten EWG belief sich 1971/72 der Überschuß an Weichweizen nach vorläufigen Zahlen auf etwa 8 Mill. t.

Analog zum Kapitel „Milchwirtschaft“ soll auch hier ein kurzer Hinweis über das Verarbeitungsgewerbe bei Getreide und seine Problematik vermittelt werden (164, S. 63):

Im neuen M ü h l e n g e s e t z, das mit 1. 1. 1972 in Kraft trat, ist als Ziel verankert, eine ausgewogene Streuung von Klein-, Mittel- und Großmühlen über das ganze Bundesgebiet zu erreichen. Dieses Gesetz löst das seit 1957 geltende Mühlengesetz ab, in dessen Rahmen gegen Ende der fünfziger Jahre bereits überschüssige Mühlenkapazitäten im Ausmaß von 10.000 t bei insgesamt 50.000 t technischer Tagesleistung stillgelegt wurden. Der seither bestehende gesetzliche Genehmigungsvorbehalt für die Errichtung neuer und die Erweiterung vorhandener Mühlenkapazitäten lief mit Ende 1971 aus. Infolge des im letzten Jahrzehnt sich verstärkt fortsetzenden rückläufigen Verzehrs an Mahlerzeugnissen, wie Brot und Backwaren, besteht immer noch eine beträchtliche Überkapazität (in Österreichs Mühlenwirtschaft ist eine ähnliche Tendenz zu beobachten, was einen raschen Rückgang der Zahl der Mühlen bedingt). Von der im Jahre 1971 vorhandenen insgesamt 35.000 t technischen Tagesleistung der Mühlen werden bei einer erwünschten durchschnittlichen Auslastung der Mühlen von 80% nur 25.000 t Tagesleistung im Bundesgebiet benötigt. Deshalb sieht das neue Mühlengesetz eine neue Stilllegungsaktion vor, die von den Mühlen durch Abgaben finanziert wird und zu einer Umschichtung von 750.000 t Jahresvermahlung, d. s. 15% der Gesamtvermahlungen von 5 Mill. t im Jahr, an die verbleibenden Mühlen führen soll. Damit ein ruinöser Wettbewerb um die freiwerdenden Vermahlungsmengen verhindert wird, ist eine auf 4 Jahre befristete Vermahlungsregelung eingeführt worden.

Im folgenden sollen die wichtigsten Aspekte der Getreidemarktordnung aufgezeigt werden (164, Mb, S. 397): Jeweils für ein Wirtschaftsjahr werden *Richtpreise* für Weichweizen, Hartweizen, Mais und Roggen festgesetzt. Sie werden für eine Standardqualität auf der Großhandelsstufe bestimmt. Basisort ist Duisburg. Der Richtpreis ist die Grundlage für den (regionalisierten) Interventions- und den Schwellenpreis.

Für Duisburg im Hauptzuschußgebiet der EWG wird für das Wirtschaftsjahr ein *Grundinterventionspreis* für Weich- und Hartweizen, Roggen und Gerste und für andere Orte der Gemeinschaft ein davon abgeleiteter *Interventionspreis* festgesetzt. Für Mais gilt allerdings ein einziger Interventionspreis für die gesamte EWG. Die Interventionsstellen sind verpflichtet, das in der Gemeinschaft geerntete Getreide zum Interventionspreis aufzukaufen. Die *Schwellenpreise* werden (für das Wirtschaftsjahr) für Weichweizen, Hartweizen, Gerste, Mais und Roggen festgelegt. Sie werden so bestimmt, daß der Verkaufspreis des importierten Produktes auf dem Markt in Duisburg unter Berücksichtigung der Qualitätsunterschiede dem Richtpreis entspricht. Die Schwellenpreise werden auf der Basis Rotterdam berechnet. Beim Import aus Dritt-

ländern gelten *cif-Preise*. Die *cif-Preise* werden für Rotterdam für jede Getreideart nach den günstigsten Einkaufsmöglichkeiten auf dem Weltmarkt ermittelt. Dabei werden die Qualitätsdifferenzen der diversen Sorten einer Getreideart gegenüber der für den Schwellenpreis maßgebenden Standardqualität durch Koeffizienten kompensiert. Die *cif-Preise* werden von der Kommission der EWG täglich festgesetzt. Die Richt-, Interventions- und Schwellenpreise werden jeweils um monatliche Zuschläge (Reports) erhöht, um insbesondere die Lagerkosten zu berücksichtigen.

Die *Abschöpfung* für die Grunderzeugnisse sowie für bestimmte Mehle und Grieße ist gleich der Differenz zwischen *cif-Preis* und Schwellenpreis. Die *Abschöpfung* wird nur geändert, wenn die Änderung dieser Berechnungsfaktoren eine Erhöhung oder Reduzierung der *Abschöpfung* um 0,6 RE/t oder mehr im Vergleich zur vorangegangenen Festsetzung nach sich zieht. Die *Abschöpfung* für die restlichen Verarbeitungsprodukte wird anhand von Umrechnungssätzen berechnet. Zum Abbau von Überschüssen an Weichweizen durch Verfütterung (vgl. dazu ähnliche Maßnahmen in Österreich) ist eine Denaturierungsprämie vorgesehen, durch die der Weichweizen gegenüber dem Futtergetreide wettbewerbsfähig gemacht werden soll. Zur Kompensation der Differenz zwischen dem höheren Preisniveau am Ende eines Wirtschaftsjahres und dem niedrigeren Preisniveau zu Beginn des neuen Wirtschaftsjahres ist eine Übergangsvergütung („Preisbruchsvergütung“) vorgesehen, die verhindern soll, daß Getreide nur wegen des Preisbruchs am Ende des Wirtschaftsjahres zur Intervention gebracht wird. Beim Export in Drittländer können *Erstattungen* gewährt werden, um die Differenz zwischen den fast immer tieferen Weltmarktpreisen und den höheren Preisen der EWG zu kompensieren. Diese *Erstattung* ist für die gesamte Gemeinschaft gleich, kann aber je nach Bestimmungsgebiet variieren. Für Mais und Weichweizen zur Produktion von Stärke oder Quellmehl, für Kartoffelstärke sowie für Mais zur Verwendung in der Brauereindustrie ist eine Produktionserstattung vorgesehen, durch die die Rohstoffe der Industrie zu einem niedrigeren Preis zur Verfügung gestellt werden, als sich nach dem Preismechanismus der Marktordnung ergeben würde.

Zusammenfassend kann man festhalten, daß – ähnlich wie in der Milchmarktordnung – durch das Richtpreissystem dem Marktpreis ein kleiner Spielraum eingeräumt wird; das bringt mit sich, daß die Produzenten Mehr- oder Minderanlieferungen am Preis spüren und unter Umständen eine Produktionsverlagerung vorgenommen werden kann. Im Vergleich zur österreichischen Regelung ist das zum Teil von Vorteil, doch soll dieser (schwache) Marktmechanismus hinsichtlich seiner Effizienz deshalb nicht überschätzt werden, weil der Spielraum nach unten durch das Interventionsniveau relativ eng ist und obendrein dieses System nur in Zusammenhang mit der Höhe der – administrierten – Preise gesehen werden kann.

8.3.4 Viehwirtschaft – Viehmarktordnung

(Vgl. 164, S. 53–54; 164, Mb, S. 35; 172, S. 18)

Die Sparte Viehwirtschaft („tierische Erzeugnisse“) trägt zum agrarischen Gesamtproduktionswert etwa 72% bei; nach Abzug von „Kuhmilch“ verbleiben an Produktionswert für Rinder, Kälber und Schweine noch über 102 Mrd. S oder knapp 41% (Schweine 22,7%, Rinder 16%, Kälber knapp 2%).

Während sich die Produktion von Rindfleisch seit Mitte der sechziger Jahre stetig erhöhte, ging die Kalbfleischerzeugung 1970/71 zurück, weil ein zunehmender Teil der Kälber zur Rindermast verwendet und die Kälberexporte stark ausgeweitet wurden. Der Export von Lebendvieh (Nutz- und Schlachtvieh) konnte 1970/71 weiter ausge-

dehnt werden. Dagegen nahmen die Importe an Schlachtrindern, Rindfleisch und Rindfleischzeugnissen im selben Zeitraum ab. Die wachsende Nachfrage der Konsumenten nach Rindfleisch führte nicht zur Erhöhung der Erzeugerpreise; allerdings stiegen die sehr hohen Verarbeitungsspannen noch mehr. Im Jahresdurchschnitt war der Rindererzeugerpreis (inkl. Mehrwertsteuer und Teilausgleich aus der Mehrwertsteuer) mit 1820,- S/q Lebendgewicht um 21,- S niedriger als ein Jahr zuvor und damit auch niedriger als 1968/69, während der zehnjährige Durchschnitt um rund 106,- S oder 8⁰/₁₀ übertroffen wurde. Für die kommenden Jahre erwartet man aufgrund der stark steigenden Nachfrage und mangels ausreichender Importmöglichkeiten höhere Schlachtviehpreise auf Erzeugerebene. Ebenso rechnet man bei Rindern für die EWG mit einer realen Erzeugerpreiserhöhung; tatsächlich lagen im Sommer 1972 die Rindfleischpreise weit über den EWG-Orientierungspreisen.

In der Bundesrepublik Deutschland wurden 1970/71 aus inländischer Erzeugung rund 30 Mill. Schweine mit einem Schlachtgewicht von 2,27 Mill. t geschlachtet; das waren 47⁰/₁₀ der Gesamterzeugung in der EWG und um 46⁰/₁₀ mehr als vor zehn Jahren. Trotz dieser imposanten Produktionssteigerung nahm die innergemeinschaftliche Zufuhr aus den Niederlanden und Belgien stark zu (in diesen beiden Ländern stieg die Produktion um 18⁰/₁₀). Der Verbrauch erhöhte sich stark und erreichte 1970/71 je Kopf der Bevölkerung erstmals 40 kg. Bei einer starken Ausweitung der Verarbeitungsspannen gingen die Produzentenpreise trotz einer gegenüber dem Vorjahr gestiegenen Verbrauchszunahme kräftig zurück. Mit einem Jahresdurchschnitt von 1778,- S/q Lebendgewicht (inkl. MwSt. und Teilausgleich aus der MwSt.) lagen sie um 84,- S unter dem Mittel der Preise im vergangenen Dezennium.

Langfristig wird aufgrund des schon erreichten hohen Selbstversorgungsgrades bei Schweinefleisch in der EWG die inländische Produktion über die Zunahme des Verbrauchs hinaus nur in dem Ausmaß gesteigert werden, wie Exportmöglichkeiten vorhanden sind; diese sind generell aber nur gering. Die durchschnittliche jährliche Produktions- und Verbrauchszunahme wird auf 2⁰/₁₀ geschätzt. Außerdem zeichnen sich in der Schweinehaltung starke Konzentrationstendenzen ab, die zu wesentlich höheren Durchschnittsbeständen führen werden; davon erhofft man sich auch einen gleichmäßigeren Produktionsumfang und eine Abschwächung der zyklischen Preisschwankungen. Hinsichtlich der Viehmärkto rdnungsregelung werden wiederum überblicksmäßig die wichtigsten Aspekte angeführt, wie sie auch für die übrigen EWG-Staaten Gültigkeit besitzen (164, Mb, S. 401 ff.).

Rindfleisch:

Vom Rat werden jährlich *Orientierungspreise* vor dem 1. August einheitlich für alle Mitgliedstaaten der EWG für das folgende Wirtschaftsjahr, das von April bis März dauert, für Rinder und Kälber festgesetzt. Bei der Festsetzung der Orientierungspreise werden die Preise für Rinder und Kälber auf den Referenzmärkten (Referenzpreise) sowie die Entwicklungsaussichten für die Produktion und den Konsum von Rindfleisch in der EWG sowie die Marktlage bei Milch und deren Produkten berücksichtigt. Der Orientierungspreis ist relevant für den Beginn der Intervention und für die Abschöpfungsregelung bei Importen aus Drittländern.

Für die Höhe der Abschöpfung ist der EWG-Referenzpreis ausschlaggebend. Der deutsche Referenzpreis wird auf der Basis von 14 repräsentativen Märkten des Bundesgebietes errechnet. Er geht mit einem Anteil von 27,4⁰/₁₀ (entsprechend der deutschen Quote am Rindviehbestand in der Wirtschaftsgemeinschaft) in die Berechnung des EWG-Referenzpreises ein.

Der *Interventionspreis* für Rinder wird vom Rat jährlich in Abhängigkeit vom Orientierungspreis einheitlich für alle EWG-Staaten festgesetzt. Für Kälber ist keine Intervention vorgesehen. Wenn der EWG-Referenzpreis den Interventionspreis unterschreitet, werden obligatorische Interventionen in allen EWG-Staaten durchgeführt. Dabei stellt der Interventionspreis den Ankaufsmaximalpreis dar. Regionale Interventionen sind zulässig, wenn der EWG-Referenzpreis unter die Interventionsschwelle (die 1968/69 etwa bei 98% des Orientierungspreises lag) absinkt und der regionale Marktpreis für die betreffende Qualität einer Rinderkategorie (z. B. Kühe der Klasse B) unter dem mittels Koeffizienten für diese Qualität abgeleiteten Interventionspreis liegt.

Importpreise für Rinder und Kälber werden von der Kommission für Importe aus Drittländern wöchentlich anhand repräsentativer Preise auf repräsentativen Drittlandsmärkten ermittelt.

Abschöpfungen für lebende Rinder und Kälber sowie frisches und tiefgekühltes Fleisch dieser Tiere werden nur bei Importen aus Drittländern eingehoben, wenn der Marktpreis in der Wirtschaftsgemeinschaft ein bestimmtes Niveau (106% des Orientierungspreises) unterschreitet, während die Importregelung sonst lediglich mit Hilfe von Zöllen erfolgt. Die Abschöpfungssätze werden umso höher, je stärker der Marktpreis absinkt; sie ergänzen den Schutz des Inlandsmarktes durch Zölle. Die Abschöpfung für lebende Schlachtrinder und Kälber entspricht der Differenz zwischen dem Orientierungspreis und dem Importpreis plus Zoll. Jene für Fleisch leitet sich hiervon ab, indem die errechnete Abschöpfung für Rindvieh mit einem Koeffizienten multipliziert wird, der dem Wertverhältnis zwischen Rind- bzw. Kalbfleisch und Rindern bzw. Kälbern Rechnung trägt. Rindergefrierfleisch unterliegt – mit wenigen Ausnahmen – einer ständigen Abschöpfung, die der Differenz zwischen dem Orientierungspreis mal dem Koeffizienten für die Preisrelation zwischen Frischfleisch und lebenden Rindern in der EWG einerseits und dem Weltmarktpreis für Gefrierfleisch plus Zoll und Importkosten andererseits entspricht. Die Abschöpfungssätze dafür werden monatlich bestimmt.

Zusatzabschöpfungen können erhoben werden, wenn die Angebotspreise frei Grenze um mindestens 3 RE je 100 kg unter den Einfuhrpreisen für Rinder und Kälber liegen. Beim Export können zur Kompensation der Preisdifferenzen zwischen der EWG und dem Weltmarkt *Erstattungen* gewährt werden, die im Verwaltungsausschußverfahren wöchentlich ermittelt werden und einheitlich für die gesamte Wirtschaftsgemeinschaft Gültigkeit besitzen. Hingegen ist eine Differenzierung der Erstattungsbeträge nach Bestimmungsländern möglich.

Schweinefleisch:

Der für die EWG einheitliche Einschleusungspreis für Schlachtschweine wird unter Berücksichtigung der Futterkosten und der generellen Produktions- und Vermarktungskosten auf dem Weltmarkt festgelegt und jeweils am 1. Februar, 1. Mai, 1. August und 1. November jeden Jahres der Entwicklung der Futtergetreidepreise auf dem Weltmarkt angepaßt. Die Einschleusungspreise für Lebendschweine werden mittels Umrechnungskoeffizienten errechnet.

Die für die Wirtschaftsgemeinschaft einheitliche *Abschöpfung* für Schlachtschweine besteht aus

- einem Teilbetrag, der sich aus der Differenz zwischen den Futtergetreidepreisen in der EWG und auf dem Weltmarkt ergibt und jeweils für drei Monate ermittelt wird, und
- einem jeweils für 12 Monate geltenden Teilbetrag in der Höhe von 7% des Durchschnitts der Einschleusungspreise im Vorjahr.

Die Abschöpfungssätze für Lebendschweine, Teilstücke und Schweinefleischprodukte werden von der Abschöpfung für Schlachtschweine mit Hilfe von Koeffizienten abgeleitet, die unter Berücksichtigung der Preisrelation festgesetzt werden, die in der EWG zwischen Schlachtschweinen und dem betreffenden Produkt besteht. (Bei Fertigprodukten kommt zum abgeleiteten Abschöpfungssatz noch ein Teilbetrag zum Schutz der Veredlungsindustrie hinzu.)

Liegt bei Importen der Angebotspreis (Preis-frei-Grenze) unter dem Einschleusungspreis, so wird eine für die Wirtschaftsgemeinschaft einheitliche *Zusatzabschöpfung* festgesetzt.

Beim Export können zur Kompensation der Preisdifferenzen zwischen der EWG und dem Weltmarkt *Erstattungen* gewährt werden, die im Verwaltungsausschußverfahren ermittelt werden und einheitlich für die gesamte Gemeinschaft Gültigkeit haben.

Hinsichtlich der *Marktinterventionen* gilt, daß vom Rat jährlich für die Zeit vom 1. November bis 31. Oktober ein Grundpreis (Basispreis) für Schlachtschweine festgelegt wird. Interventionsmaßnahmen können erst beschlossen werden, wenn der Durchschnittspreis auf den Märkten der EWG unter den Basispreis gefallen ist. Die gemeinschaftlich zu treffenden Interventionsmaßnahmen sind von Fall zu Fall im Verwaltungsausschußverfahren zu ermitteln bzw. festzusetzen. Für die Ankaufspreise der Interventionsstellen gilt eine „Preisschere“ von 85 bis 92% des Basispreises.

Die Mechanismen der viehwirtschaftlichen Marktordnung sind eher mit den österreichischen vergleichbar als etwa jene von Milch und Getreide. Der Inlandsmarkt der Bundesrepublik Deutschland wird zwar durch Abschöpfungen von den zumeist niedrigeren Weltmarktpreisen abgeschirmt, doch richten sich jene nach der inländischen Marktlage, d. h. die Abschöpfungssätze werden umso höher, je kräftiger der Inlandsmarkt beschickt wird und der Marktpreis absinkt. Außerdem wird durch die Interventionspflicht verhindert, daß der Erzeugerpreis zu stark fällt. Die Regelung auf dem Schweinemarkt erinnert teilweise an die im österreichischen Landwirtschaftsgesetz verankerten Richtpreise mit einer Preisober- und -untergrenze. Auch im Hinblick auf die Interventionen kann eine gewisse Ähnlichkeit nicht verleugnet werden.

8.3.5 Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen – Resümee

Die Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft betragen in den letzten Jahren etwa 42 bis 49 Mrd. S jährlich (hier sind die Zuschüsse der Bundesländer in der Höhe von rund 7 Mrd. S nicht berücksichtigt). Die Übersicht 4 auf Seite 158 zeigt die Entwicklung der Agrarausgaben seit 1966.

Der Anstieg der Bundesausgaben für die Landwirtschaft ist vor allem auf die Erhöhung der Aufwendungen für die Preis- und Marktregelungen zurückzuführen, auf die seit 1969 über 50% entfallen.

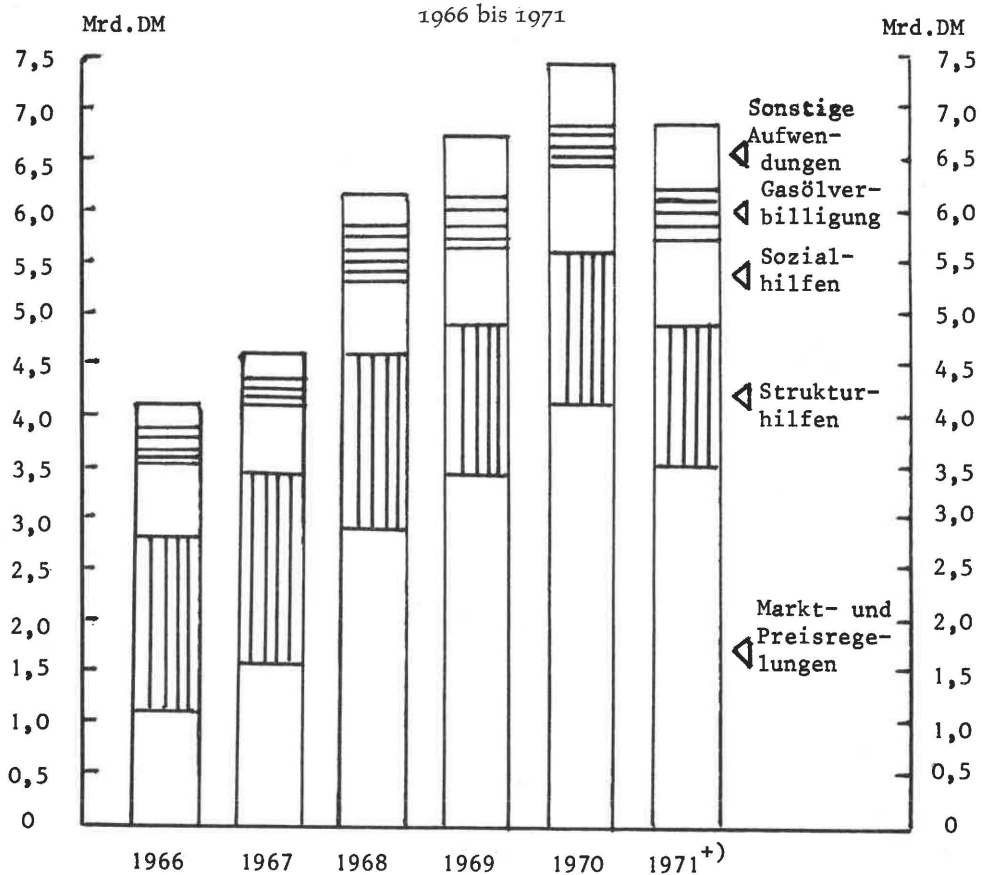
Im einzelnen sind die Marktordnungsausgaben des Bundes in der BRD aus Tabelle 53 (174, S. 24) ersichtlich.

Setzt man die errechneten Endsummen der Jahre 1966 bis 1971 in Relation zu diversen Wirtschaftsdaten, so ergibt sich folgendes Bild ⁷⁶: In Prozent des Bruttonationalprodukts lauten die Werte 0,26, 0,34, 0,58, 0,59, 0,59 und 0,45. Pro Kopf der Bevölkerung lauten die Zahlen (in Schilling) 128,-, 180,-, 336,-, 391,-, 466,- und 394,-. (Von

⁷⁶ Relativzahlen sind mit gewissen Vorbehalten zu betrachten; darauf wurde schon im Unterabschnitt 7.2 hingewiesen. Die Vergleichszahlen für Österreich finden sich im erwähnten Unterabschnitt in den Tabellen 35, 38 und 40.

Quellen für Bruttonationalproduktangaben: (35, S. 14, 73 und 175).

ÜBERSICHT 4: Entwicklung der Agrarausgaben in der Bundesrepublik Deutschland



^{+))} Haushaltssoll

Q.: (173)

TABELLE 53: Öffentliche Aufwendungen für die Marktordnungen in der BRD

Marktordnungsbereich	1966	1967	1968	1969	1970	1971
						(Haushaltssoll)
	<i>in Mrd. S</i>					
Zuschuß zum Milcherzeugerpreis	4,305	2,254	1,155	—*	—	—
Getreidepreisausgleich	—	—	5,264	0,434	1,365	—
Aufwertungsausgleich	—	—	—	—	6,342	6,440
Preisbruchvergütung infolge DM-Aufwertung	—	—	—	—	0,840	—
Vorratshaltung	2,541	5,075**	2,968	8,183**	6,153**	4,396
Abbau bei Marktordnungswaren	—	—	—	—	2,891	3,241
Ausfuhrerstattungen	0,413	1,120	3,108	4,263	6,468	5,425
Magermilchstützung	0,035	0,910	1,771	2,807	2,499	2,849
EWG-Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL)	0,294	1,393	5,999	8,106	2,114	2,142
Insgesamt	7,588	10,752	20,265	23,793	28,672	24,493

* Entfiel mit der Übernahme der EWG-Marktordnung.

** Inklusive Betriebsmittelzuweisung der Jahre 1967, 1969 und 1970.

1968 bis 1971 entspricht das etwa den Aufwendungen in Österreich.) Pro landwirtschaftlichem Betrieb ergeben sich folgende Werte (in Schilling): 5420, 7917, 15.375, 18.588, 23.048 und 21.096. (Von 1968 bis 1971 entsprechen diese Beträge dem Zweifels- bis Dreifachen jener Österreichs.)

Es ist bei der Tabelle 53 zu beachten, daß die Garantiefaufwendungen, die zur Deckung der Marktordnungsausgaben herangezogen werden, rund 90% des EAGFL ausmachen; auf den Ausrichtungsfonds, der Strukturmaßnahmen finanziert, entfallen dagegen nur etwa 10% (174, S. 25). Aus derselben Quelle geht hervor, daß sich im Jahre 1975 (Vorschätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung) die Ausgaben des EWG-Ausrichtungs- und Garantiefonds auf umgerechnet rund 93 Mrd. S belaufen werden, denen Einnahmen (Zölle, Abschöpfungen) von nur etwa 57 Mrd. S gegenüberstehen.

Zusammenfassend soll festgehalten werden, daß die EG-Marktordnungen⁷⁶ nach Produkten gegliedert sind. Grundsätzlich bestehen sie aus: a) einem Gemeinschaftssystem beim Import und Export, um der EG-Produktion eine Präferenz zu sichern und das gegenüber dem Weltmarkt höhere Preisniveau vor Störungen zu bewahren, die sich aus zu billigen Importen ergeben könnten, und b) Maßnahmen auf dem Binnenmarkt, die die Preisbildung und -stützung betreffen. Das EG-Marktordnungssystem ist nach einheitlichen Grundzügen konzipiert. In Österreich wird das MOG, welches das Kernstück der Agrarmarktordnung darstellt, durch eine Anzahl flankierender Wirtschaftsgesetze bzw. Maßnahmen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes unterstützt bzw. ergänzt⁷⁷.

Die wesentlichsten Unterschiede zu Österreichs Marktordnung liegen vor allem

a) Bei *Milch*: Formelle Trennung zwischen Trink- und Werkmilchpreis⁷⁸, kein einheitlicher Erzeuger- und Verbraucherpreis, kein Transportkostenausgleich. In der Europäischen Gemeinschaft gibt es auf den einzelnen Handelsstufen (vom Erzeuger bis zum Verbraucher) keine amtlichen Höchstpreisregelungen. Keine gesetzliche Abgrenzung der Einzugs- und Versorgungsgebiete für Milch und Milchprodukte; die Absatzsicherung für die Milcherzeuger wird in der EG über die Interventionsprodukte gewährleistet; in Österreich wird sie aufgrund gewisser Mindestanforderungen an die angelieferte Milch vom Gesetz gesichert.

b) Bei *Getreide*: In der EG bestehen keine Höchstpreisregelungen, uneinheitlicher Erzeuger- und Verbraucherpreis, kein Transportkostenausgleich zugunsten einer Verbilligung des Brotmehls. Bei Futtergetreide keine Transportkostenzuschüsse. Die Abschöpfungsregelungen Österreichs weichen von denen der Gemeinschaft ab. In den Marktordnungen der EG sind Interventionsmaßnahmen festgelegt. Die entsprechenden Gegenstücke finden sich in Österreich nicht immer im MOG, sondern auch in flankierenden Maßnahmen, wo eine Reihe von Marktentlastungen vorgesehen sind. Den erörterten EG-Marktordnungen ist ferner gemeinsam, daß der Ansatzpunkt ihrer Maßnahmen auf der Großhandelsstufe liegt, während in Österreich vom Erzeuger bis zum Detailisten alle Stufen reglementiert sind.

Preismäßig besteht bei den EG-Marktordnungen zwar ein etwas größerer Spielraum, sodaß die Marktkräfte besser zum Durchbruch kommen könnten, doch konnte dieses Kriterium nicht verhindern, daß in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre enorme Überschüsse an Milch und Weichweizen produziert wurden, die das gesamte EG-System in

⁷⁶ Seit 1. 1. 1973 heißt die — erweiterte — EWG „EG“ (Europäische Gemeinschaft).

⁷⁷ Silo- und Mühlenaktionen, Preis- und Exportstützungen u. a.

⁷⁸ Da bei Butter interveniert wird, kann von einer echten Trennung nicht gesprochen werden.

Frage stellten. Andererseits kam es trotz des immens hohen Einsatzes an öffentlichen Mitteln zu Unruhen und Unbehagen in der Bauernschaft wegen der für sie – ihrer Meinung nach – unbefriedigenden Erzeugerpreis- und Einkommenssituation.

Diese Fakten scheinen deshalb bemerkenswert, weil dem System der österreichischen Marktordnung wiederholt der Vorwurf gemacht wurde, es wäre den Anforderungen nicht (völlig) gerecht geworden; die Ursache für die Überschußlage bei Milch und Weichweizen sei n u r in diesem System zu suchen (vgl. dazu auch 8.2.5 über die Marktlage in Dänemark). Es kann daraus geschlossen werden, daß wohl m e h r e r e Gründe für die Überschüsse und die Belastungen bei einzelnen Marktordnungen verantwortlich sein müssen. Einer der Hauptgründe läßt sich im eminenten technisch-biologisch-organisatorischen Fortschritt der letzten Jahrzehnte finden. An anderer Stelle wurde schon auf THIEDE (128) hingewiesen, der vor einer Unterschätzung der Auswirkungen dieses Fortschrittes warnt. So wies auch STAMER (176, S. 10) auf einer Tagung in Kiel speziell auf die weiteren Steigerungen in der deutschen Agrarproduktion hin. Er rechnet für das Dezennium 1970 bis 1980 bei den einzelnen Produktionszweigen mit starken Veränderungen in den Produktionsmengen.

TABELLE 54: Veränderung der Erzeugungsmengen wichtiger Agrarprodukte in der BRD

Produkte	Veränderung von 1970 bis 1980 in %	auf ein Niveau von
Getreide	+ 25	23 Mill. t
Zuckerrüben	+ 12	15 Mill. t
Schweine	+ 30	38 Mill. Stück
Rind- und Kalbfleisch	+ 15	1,4 Mill. t
Geflügelfleisch	+ 30	400.000 t
Milch	± 0	21 Mill. t
Kartoffeln	- 30	11–12 Mill. t

Neben diesen Produktionssteigerungen darf auch nicht die Höhe der Preisgrenzen, die jeweils administrativ festgelegt wird, unbeachtet bleiben. Alles in allem spielen mehrere Komponenten mit – auf die hier nicht näher eingegangen werden kann –, wieso einerseits das Marktordnungssystem finanziell teilweise nicht mehr haltbar scheint und andererseits Unbehagen und Protestaktionen den landwirtschaftlichen Berufsstand erfaßt haben.

9 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die vorliegende Arbeit stellte sich die zentrale Aufgabe, die Ziele und Maßnahmen (Mittel, Instrumente) sowie deren Konflikte, wie sie sich aus dem MOG ergeben, in einer systematisch-theoretischen Analyse kritisch abzuhandeln und auf die historische Entwicklung der Ziele und Mittel hinzuweisen. Ferner wurden ausgewählte aktuelle agrarpolitische Instrumente im Zusammenhang mit einer effizienteren und friktionsloseren Erfüllung der bestehenden Zielkataloge bzw. der Integrierung der Landwirtschaft in die Gesamtwirtschaft diskutiert.

in dieser Zusammenfassung

literarisches Material Marktordnungsgebiet

1970 beibehalten

(Karl) es geht nicht, da

Eine völlige Isolierung des MOG von den flankierenden Wirtschaftsgesetzen, die im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes relevante Aufgaben zu erfüllen haben, war nicht möglich. Damit sollte auf die Interdependenzen zwischen der Marktordnung einerseits und der Preisordnung andererseits sowie auf deren implikativen Folgewirkungen auf das Marktgeschehen und somit auf die Wirtschaftspolitik insgesamt hingewiesen werden.

Aus Abschnitt 4 geht hervor, daß die Ziel formulierungen im MOG wegen mangelhafter Präzisierungen zu Mißdeutungen Anlaß geben können, teilweise sogar müssen. Daraus resultieren Konfliktsituationen, die sich durch die von Haus aus heterogenen Interessens- und Bewußtseinslagen ~~ökonomischer oder ideologischer Art~~ und divergierende Wertvorstellungen der wirtschaftspolitischen Exponenten und Institutionen hinsichtlich des Inhaltes der anzustrebenden Ziele, des Erfüllungsgrades einzelner Ziele bzw. der zu aktivierenden Instrumente geradezu multiplizieren.

Aus den Erläuternden Bemerkungen diverser Gesetze und Verordnungen erkennt man unschwer das Streben nach Kompromißformulierungen, das mitverantwortlich ist für die teilweise inkompatiblen und antinomischen Ziel formulierungen. Demonstrationsobjekt dafür ist vor allem der Zielkatalog im Unterabschnitt Milchwirtschaft des MOG. Einer der auffallendsten Mängel bzw. Irrtümer ist das Postulat über die „Anpassung der Produktion von Milch und Milcherzeugnissen an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes“. Formell kann dieses Ziel nur gutgeheißen werden. Die Auslegung in der Praxis, die sich auf die Zusammensetzung der Molkereisortimente (Produktionsauflagen) beschränkt, erscheint unzureichend und bruchstückhaft. Über die Bedeutung der markt konformen Produktion für die Landwirtschaft bedarf es an dieser Stelle wohl keiner weiteren Ausführungen mehr. Neben diesen vagen Formulierungen ist auch das Fehlen gewisser Hinweise auf Versorgungsziele, speziell in der Milchwirtschaft, bezeichnend. Das steht auch in engem Konnex mit der erwähnten unklaren Ziel formulierung der Produktionsanpassung. Des weiteren finden sich in den Unterabschnitten Getreide- und Viehwirtschaft die Postulate nach Stabilisierung der Brot- und Mehlpreise bzw. der Preise für Schlachttiere und tierische Produkte. Diese Ziele konnten nur bedingt erreicht werden; welche Gründe dafür verantwortlich gewesen waren, wurde im Abschnitt 4 expliziert.

Andererseits soll auch nicht übersehen werden, daß es aus wirtschaftspolitischen Überlegungen unmöglich ist, ein solch umfassendes Wirtschaftsgesetz, wie es das MOG darstellt, nur auf die Interessen eines einzigen Berufsstandes abzustimmen. Wäre das praktisch durchführbar, so könnten die Ziele wesentlich konkreter und klarer formuliert werden, und Konflikte wären leichter vermeidbar. Da wir jedoch in einer pluralistischen Gesellschaft mit einer großen Interessensvielfalt leben, ist der Ruf nach einer kompromißlosen Formulierung der Zielkataloge, aber auch des Mitteleinsatzes, de facto unrealistisch.

Des weiteren bewirkt die prioritätslose Aufzählung der Ziele einen zusätzlichen Spielraum in den Entscheidungsbefugnissen der Vollziehung. Das geht vor allem aus Formulierungen hervor, die beispielsweise „soweit es andere Ziele erfordern“ lauten. Daraus spricht eine opportune Interessensabwägung. Wie das Gesetz vollzogen wird, also zugunsten welchen Ziele bzw. welcher gesellschaftlichen Gruppe hängt die Praxis beweist es, vom Kräftefeld der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger ab. Ein markantes Exempel stellen die Entscheidungen über die inländische Fleischversorgung dar. Mitverantwortlich ist zu einem Großteil die paritätische Zusammensetzung der Verwaltungskommissionen der drei Fonds. Man könnte aus diesen Perspektiven die Ziele im MOG als Reflexion der gesellschaftlichen Kräftegruppierungen bzw. der

wirtschaftspolitischen Exponenten bezeichnen. Der Mangel an Präzisierung, Definition und operationaler Formulierung kann dadurch jedoch nur teilweise verständlich gemacht werden. Dadurch, daß die Ziele faktisch ohne Priorität „im Raume stehen“, entsteht eher der Eindruck des Neben- anstelle des Miteinander. Die daraus resultierende Flexibilität für die Vollziehung darf nicht unterschätzt werden. Es ist unschwer zu erkennen, daß damit sowohl Schwächen als auch Stärken verbunden sind.

Bezüglich des Mittelleinsatzes ist festzustellen, daß die Instrumente nicht so deutlich zu einem Bündel (Mittelkatalog) zusammengefaßt, sondern verstreut im Gesetzestext zu finden sind; oft sind sie nicht sofort als solche erkennbar. Außerdem ^{Zeit} wurde schon eingangs erwähnt — gibt es eine Reihe von flankierenden Maßnahmen außerhalb des MOG im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes (Silo- und Mühlenaktionen usw.), die teils subsidiären Charakter haben, teilweise aber relevante Instrumente zur Erfüllung bestimmter Ziele darstellen. Es wurde auch expliziert, ob und welche Mittel sich zu anderen Mitteln, auch zu jenen außerhalb des MOG inkompatibel verhalten. Ein Globalurteil ist nicht möglich. Das ist aber auch entscheidend für eine Novellierung des MOG aus der Sicht des Politikers.

Um Alternativen zu dem bestehenden Mittelsystem zu finden, wurden Maßnahmen zu einer Neuorientierung analysiert. Dabei ging es primär um die Ausrichtung der Milchproduktion in qualitativer Hinsicht sowie um die Marktkonformität der Produktion der ^{oder} Fondsprodukte. Dieser Problematik kommt insofern Bedeutung zu, als das Marktordnungssystem wiederholt von verschiedenen Seiten als mangelhaft bezeichnet wurde; diese Kritik erfolgte vor allem wegen des Überschußproblems. Bei der Diskussion der restriktiven Produktionsregulierungen wurden zunächst preispolitische Möglichkeiten erwogen und erst dann auf die Produktions- und Anlieferungsbeschränkungen näher eingegangen. Es wurden dabei die Vor- und Nachteile dieser Maßnahmen gegenübergestellt und auf verschiedene Nebenwirkungen hingewiesen. Damit entstand eine Art Prioritäts-Maßnahmenkatalog, der sich nach den auftretenden Schwierigkeiten sowie den Eingriffsintensitäten der öffentlichen Hand in das Wirtschaftsgeschehen richtet.

Neben diesen Zentralthemen erschien es auch unerlässlich, die öffentlichen Aufwendungen für die Agrarmarktordnung zu quantifizieren! Das war schon deswegen erforderlich, um mehr Objektivität und Transparenz in die mitunter emotionsgeladene Diskussion über die „Subventionen“ zu bringen. Hierbei ging es vor allem um die fiskalischen Aufwendungen zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit des MOG inklusive diverser flankierender Regulierungen. Es soll nicht verhehlt werden, daß die errechneten Beträge (Abschnitt 7) bei weitem nicht allein auf das Konto des Marktordnungsgesetzes im engeren Sinne, sondern in erheblichem Umfang auf die flankierenden Maßnahmen (Milch- und Brotgetreidepreisstützungen) gehen. Dieser nochmalige Hinweis soll das MOG vor einer falschen finanziellen Einschätzung bewahren. Es wurde aber eine Trennung dieser „Preisausgleiche“ nur in Tabelle 31 vorgenommen, weil man sonst keine approximativen Vergleichsmöglichkeiten mit den Ausgaben für die Marktordnungen anderer Staaten gehabt hätte. Die finanzpolitischen Aufwendungen für die Markt- und Preisordnung wurden sodann in Relation gesetzt zu diversen volkswirtschaftlichen Daten, wie Bruttonationalprodukt, Wert der landwirtschaftlichen Endproduktion usw. Dabei zeigte sich, daß der Anteil der Staatsausgaben für agrarische Preisausgleiche, gemessen am BNP und an den gesamten Budgetausgaben, kontinuierlich sinkt. Diese Tendenz ist in anderen Ländern nicht immer festzustellen.

Der „Kosten“-Analyse wurde jedoch keine Quantifizierung des Nutzens des MOG gegenübergestellt. Erst im Verein mit dieser wäre ein abgerundetes Urteil über das

Die Aufwendungen sind abwärts gerichtet

f. Beurteilung des

MOG möglich. Einschränkend darf noch hinzugefügt werden, daß die Quantifizierung dieses Nutzens allein wiederum nur fragmentarischen Charakter haben würde, da viele Auswirkungen der Marktordnung numerisch nicht bewertet werden können, das heißt, der Nutzen der Marktordnung besteht in nicht zu unterschätzendem Ausmaß aus nichtquantifizierbaren (intangiblen) Elementen, also aus Komponenten, die nicht oder zumindest nicht unmittelbar im Produktionsertrag der Landwirtschaft bzw. in der Versorgungspolitik zum Ausdruck kommen (vgl. dazu auch Abschnitt 4).

Im Anschluß an die öffentlichen Aufwendungen für die Marktordnung wurden allgemeine agrarpolitische Probleme, insbesondere aber die Kriterien und die Problematik der Agrarmarktordnungen anderer europäischer Staaten (Schweiz, Dänemark und Bundesrepublik Deutschland) erörtert, Querverbindungen, Ähnlichkeiten und Gegensätze zu jenen Österreichs aufgezeigt und hinsichtlich der öffentlichen Finanzhilfen einige Vergleiche angestellt. Dabei erweist es sich als unhaltbar, die Marktordnungen jener Länder gleichsam als "problemlos" zu bezeichnen. Vielerorts unbekannt dürfte auch die Tatsache sein, daß selbst Länder, deren Wirtschaftsordnung stark auf den Freihandel ausgerichtet ist, relativ hohe staatliche Mittel aufwenden, um das bestehende System der Marktordnungen aufrechterhalten zu können. Dieses Faktum wurde bislang in manchen Abhandlungen über diese Länder nur am Rande erwähnt.

Alles in allem kommt man zu folgenden Schlußfolgerungen:

- Dem Vorwurf des "Versagens" des MOG kann aus den in der Arbeit explizierten Gründen nicht zugestimmt werden. Die Konstruktion der relevanten Kriterien der Marktordnung ^{stammt aus einer Zeit der Mangelwirtschaft; teilweise lassen sich die Instrumente auch für Zeiten des Überschusses anwenden, nicht jedoch in den wesentlichen Aspekten der landwirtschaftlichen Marktanpassung.} Daß sich das MOG nicht gleichsam automatisch diesen veränderten Bedingungen und Ansprüchen anpaßt, ist selbstverständlich. Im Falle einer Abänderung ^{ist vor allem auf mehr Eindeutigkeit bei den Zielformulierungen zu achten.} Übrigens erscheint die Kritik am MOG allein als fragmentarisch. Die eminenten Folgewirkungen der Preisordnung sowie des galoppierenden technisch-biologisch-organisatorischen Fortschritts in der Landwirtschaft müssen in die Gesamtbeurteilung miteinbezogen werden, will man einen objektiven Standpunkt beziehen. Preispolitische Fehlentscheidungen können mitunter dazu führen, daß auch ein ansonsten völlig funktionstüchtiges Marktordnungssystem in Frage gestellt werden kann. Im Falle einer Novellierung der Marktordnung im engeren Sinne kann auf eine Anpassung der Preisordnung sicherlich nicht verzichtet werden, wenn man nicht ein Flickwerk konstruieren will.

- Das Streben nach Einführung bzw. die Konzipierung einer völlig neuen Marktordnung mit Seitenblick auf andere Staaten kann, keinen Erfolg garantieren. Überdies können Marktordnungssysteme nicht so ohne weiteres von einem Land auf ein anderes übertragen werden.

- Die fiskalischen Aufwendungen für die Agrarmarktordnung, insbesondere für das MOG, können in ihrem Niveau nicht als "unzumutbar" für den staatlichen Haushalt bezeichnet werden. Ein Vergleich mit anderen Staaten bestätigt diese Auffassung. Etwas anders verhält es sich mit der Distribution dieser Finanzhilfen; eine Umschichtung im Sinne der im Abschnitt 5 diskutierten Maßnahmen könnte in Betracht gezogen werden.

Mit diesen Feststellungen sollte nochmals einerseits das Bestehende andererseits auch das Neue kritisch geprüft werden. Nur im Verein damit manifestiert sich Realismus und Fortschritt. Diese Einstellung soll helfen, die oftmals leidenschaftlich geführte Diskus-

sion über wirtschaftspolitische Probleme zu versachlichen. Damit kann man der Wirtschaftspolitik wohl konkrete Antworten geben und eine rationale Entscheidung nahelegen, nicht aber der Politik die letzte Entscheidung über die wirtschaftspolitischen Fragen abnehmen. Präziser formulierte PETER (177, S. 96) dieses Aufgabenfeld der Wissenschaft: „Warnen und Ausblicke zeigen kann sie, mehr aber auch nicht; die Entscheidung muß sie dem Praktiker überlassen, wie sie ihm auch die Verantwortung nicht abnehmen kann.“

Summary and Conclusions

This investigation attempts to discuss the federal marketing order (MO) pertaining to the agricultural sector of the Austrian economy. It is the main objective of this theoretical analysis to investigate the historical development of the aims and instruments of the MO and to discuss these aims and instruments; a special topic to be discussed quite extensively in this investigation will be the analysis of conflicts generated by the various divergent aims and instruments of the MO. Furthermore, there will be discussed several policy instruments with respect to their ability to achieve a more efficient and less conflict-prone attainment of these aims; moreover, these instruments will be examined with respect to their ability to integrate the agricultural sector into the rest of the Austrian economy.

Evidently it was impossible to isolate the MO completely from the supporting regulations erected by the Austrian government. This fact demonstrates the high interdependency between the MO and the various price regulations established for several agricultural commodities and therefore their joint impact on the market and hence on the formulation of the Austrian economic policy. In part 4 there is concluded that the imprecisions in the definitions of the aims of the MO are likely to lead to misinterpretations. The resulting controversies certainly will increase in magnitude if one considers that these aims are interpreted by various pressure groups representing different ideological, social and economic strata of the population. Hence, as it is amply documented in the explanatory remarks concerning the legislation in some parts of the MO, one tried to solve these controversies by making some compromises with respect to the definition of the aims of this MO; but these compromises tended only to aggravate the situation. Incompatible aims are quite common within the MO. To substantiate this statement we use as an example that part of the MO which governs the dairy sector. Here one of the most serious shortcomings is the requirement to "adjust the production of milk and dairy products according to the global demand (i. e., exports included)". Certainly, on a purely theoretical level, one must agree that this requirement represents a very sensible aim. In the real world, however, it is only patchwork, as the interpretation of this aim is made only in qualitative terms; that is, only the types of commodities produced are specified by this requirement. It is redundant to mention more extensively that the quantitative aspect of this problem is of at least equal importance. Considering these vague definitions of the aims it is no great surprise that there is a complete lack of definitions concerning the desired level of production of the various commodities in question. But this is not the only example for a vague definition of aims; in that part of the MO which regulates grain and livestock production, we find the requirement that the prices for bread, flour and slaughter animals should be "stable". In part 4 of this investigation we have shown why this requirement can only be partially met.

On the other hand one should not forget that it is impossible to construct a quite comprehensive body of agricultural laws, as given by the MO, in such a way that the sole beneficiary of this legislation is a single group of people, viz. the farmers. If this were possible in a pluralistic society, it would be much easier to define a set of consistent aims. Moreover, the set of aims of the MO was defined without any ordering, according to some measure of priority. Hence, additional drawbacks have been built into the system; these drawbacks are certainly fully utilized by government executives in the day-to-day business of applying the MO. Hence, the actual application of the MO to a specific case is largely determined by the political bargaining process. A good example for this flexibility of the MO is given by the decisions concerning the inland meat market. To a large extent one could attribute the responsibility for these decisions to the political composition of the administrative committees of the three responsible agencies; this composition might reflect the true political power structure in Austria. But this may serve only as a potential explanation for the lack of precision in the definition of aims and moreover in the implementation of the MO. As there exists no measure of priority which might be used to rank the various aims of the MO, it is evident that these "parallel" aims permit a considerable flexibility in the implementation of this MO; it is obvious that this could also be a strong point of this MO.

Regarding the utilization of the instruments of the MO, there exists no general and comprehensive catalogue of these instruments; moreover, some of them can only be found to be instruments after close inspection. Furthermore, as mentioned above, some regulations enacted by the government and not incorporated into the MO serve as efficient instruments in the attainment of several aims of the MO. Finally we tried to investigate whether some instruments are incompatible with the remaining instruments. A final and definite answer to this problem is not possible; this fact plays a decisive role in the attempt to redefine the MO.

In order to construct some alternatives to the existing MO, several new ideas were investigated. Especially the MO for milk and dairy products was reviewed, as the existing MO, or better to say the inability of the existing MO to solve the surplus problem of these commodities, is currently being discussed extensively. In the investigation of these surplus problems we first mention some forms of price regulations and only then we discuss quota systems for these products. Advantages and shortcomings of these proposals were compared and several side effects mentioned. Based on these considerations, we tried to construct a kind of ordered set of instruments and to trace the impact of these controls on the market.

Next to these topics we tried to quantify public expenditures for the MO, to make the very controversial topic, viz. subsidies, more transparent and hence more amenable to an objective analysis. We attempted to quantify fiscal expenditures for the MO and the accompanying regulations; however, it was possible to compute the total amount of expenditures for the MO, though a sizeable part of them was generated by the flanking regulations (viz. price subsidies for milk and grain). We underline this shortcoming again in order to avoid a misinterpretation of the financial requirements of the MO. In table 31 we made this separation in order to obtain a basis for comparisons of the financial requirements of the MO of several European countries. Finally we showed the relation of these expenditures to some other economic variables as the GNP and the value of the agricultural production. By inspecting some time series of these relations we found that public expenditures for price regulations in the agricultural sector, if compared with the GNP, decrease continuously. This trend could not always be found in other countries.

Basically, what we did up to now was some kind of "cost" analysis; we did not attempt to quantify the benefits of the MO. Obviously, only a complete cost-benefit-analysis of the MO could serve as a basis for judging its performance. The comparisons of the public expenditures required by the MO's of various European countries (Switzerland, Denmark and Western-Germany) with the Austrian MO were made on the basis of the required funds. We could show similarities, but also differences between these MO's; these comparisons proved the fact that one is not justified to assume that these other MO's function without problems. Interestingly the so-called "free trade" countries have relatively high public expenditures in their agricultural marketing sector.

In conclusion, we reject the statement that the MO is "inoperative". The reasons leading to this rejection were given in this investigation. Furthermore, one should not forget that the MO was constructed in a time where surplus was not yet a problem in agriculture. Hence, most instruments of the MO were defined in order to combat scarcity of agricultural commodities; therefore it is understandable that only a small number of these instruments can be used in a surplus situation. However, even these instruments might not be operative if it is desired to adjust production to the requirements of the market. It is also evident that the MO contains no endogenous mechanism which adapts the MO to the currently existing situation. Hence, if the MO is to be changed, one should place special emphasis on the unambiguous definition of its aims. Furthermore, it is wrong to criticize the MO only; in order to obtain an objective basis for this criticism one must also take into consideration the effects of the price regulations and the technical progress on the MO. For instance, a wrong decision with respect to price regulations may invalidate an otherwise correct MO. Therefore, if it is desired to construct a new MO one certainly must also take into consideration these complementing parts of the agricultural legislation.

There is no guarantee that a new MO being sturched along the lines of MO's in other countries, will perform better, even if the considerable difficulties of transplanting a MO of a foreign country into the Austrian legal framework could be surmounted.

The public expenditures needed by the Austrian MO cannot be regarded as too high; a comparison of these expenditures with the corresponding expenditures in other countries substantiates this conclusion. The distribution, however, could be improved; a partial redistribution, as shown in part 5, should be taken into consideration.

10 Quellenverzeichnis

- (1) Gesetz vom 5. September 1945 über die Errichtung von Österreichischen Wirtschaftsverbänden (*Wirtschaftsverbändegesetz*). (BGBl., Jg. 1945, Stück 43; Nr. 171)
- (2) A u s c h, K.: Österreichs Wirtschaft seit 1945. Österreichprofile. Europa-Verlag, Wien 1963.
- (3) Bundesgesetz vom 12. Juli 1950 über die Regelung der Milchwirtschaft (*Milchwirtschaftsgesetz*). (BGBl., Jg. 1950, Stück 41; Nr. 167)
- (4) Bundesgesetz vom 12. Juli 1950 über die Regelung der Getreide- und Futtermittelwirtschaft (*Getreidewirtschaftsgesetz*). (BGBl., Jg. 1950, Stück 41; Nr. 168)
- (5) Bundesgesetz vom 12. Juli 1950 über die Regelung der Ein- und Ausfuhr von Schlachtieren und tierischen Produkten (*Viehverkehrsgesetz*). (BGBl., Jg. 1950, Stück 41; Nr. 169)

- (6) Meihsl, P.: „Die Landwirtschaft im Wandel der politischen und ökonomischen Faktoren.“ In: Österreichs Wirtschaftsstruktur, gestern — heute — morgen. 2. Band, Hrsg.: Weber, W., Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1961.
- (7) Bundesgesetz vom 8. Juli 1953, über die Förderung des Absatzes von Einstellvieh (*Rindermastförderungsgesetz*). (BGBl., Jg. 1953, Stück 27; Nr. 139)
- (8) Kundmachung der Bundesregierung vom 5. Juni 1956, womit das *Milchwirtschaftsgesetz wiederverlautbart* wird. (BGBl., Jg. 1956, Stück 41; Nr. 148)
- (9) Kundmachung der Bundesregierung vom 5. Juni 1956, womit das *Getreidewirtschaftsgesetz wiederverlautbart* wird. (BGBl., Jg. 1956, Stück 41; Nr. 149)
- (10) Kundmachung der Bundesregierung vom 5. Juni 1956, womit das *Viehverkehrsgesetz wiederverlautbart* wird. (BGBl., Jg. 1956, Stück 41; Nr. 150)
- (11) Bundesgesetz vom 16. Dezember 1958, mit dem wirtschaftspolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Milch-, Getreide- und Viehwirtschaft getroffen werden (*Marktordnungsgesetz*). (BGBl., Jg. 1958, Stück 76; Nr. 276).
- (12) Kundmachung der Bundesregierung vom 12. September 1967, mit der das *Marktordnungsgesetz wiederverlautbart* wird. (BGBl., Jg. 1968, Stück 10; Nr. 36)
- (13) Bundesgesetz vom 19. Dezember 1970, mit dem das Marktordnungsgesetz 1967 geändert wird (*2. Marktordnungsgesetz-Novelle 1970*). (BGBl., Jg. 1970, Stück 102; Nr. 411)
- (14) Bundesgesetz vom 21. Dezember 1971, mit dem das Marktordnungsgesetz 1967 geändert wird (*Marktordnungsgesetz-Novelle 1971*). (BGBl., Jg. 1971, Stück 128; Nr. 492)
- (15) Bundesgesetz vom 22. November 1972, mit dem das Marktordnungsgesetz 1967 geändert wird (*Marktordnungsgesetz-Novelle 1972*). (BGBl., Jg. 1972, Stück 139; Nr. 455)
- (16) Herlemann, H.: „Landwirtschaftliche Marktordnung.“ In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 6. Band, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1959.
- (17) Das Österreichische Recht. Hrsg.: Heini, A. — Loebenstein, E. — Verosta, St., Gruppe VII. Land- und Forstwirtschaft, e) Bewirtschaftung. Österreichischer Gewerbeverlag und Staatsdruckerei, Wien 1948 bis.
- (18) „Landwirtschaft und Agrarpolitik in einigen westeuropäischen Ländern, I. Österreich.“ In: Hausmittelungen über Landwirtschaft (Brüssel) (1970): 56. Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Generaldirektion Landwirtschaft).
- (19) Erlaß des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Zl. 76.968-II/68, vom 10. 10. 1968, betreffend *Qualitätsbezahlung von Rohmilch*. Zit. nach (20, S. 59, Anhang I).
- (20) Das System der österreichischen Milchwirtschaft. Hrsg.: Milchwirtschaftsfonds, Wien 1971.
- (21) Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreidewirtschaftsfonds über das Wirtschaftsjahr 1970/71 bzw. 1971/72. Hrsg.: Getreidewirtschaftsfonds, Wien 1971 bzw. 1972.
- (22) Weber, M.: „Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis.“ In: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen 1922. Zit. nach (27, S. 31).
- (23) Mehler, F.: Ziel-Mittel-Konflikt als Problem der Wirtschaftspolitik. Duncker & Humblot, Berlin 1970 (= Volkswirtschaftliche Schriften. 149).
- (24) Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Band, „Grundlagen“ (Die Wirtschaftswissenschaften, Reihe B, „Volkswirtschaftslehre“). Verlag Gabler, Wiesbaden 1960.
- (25) Gäfgen, G.: „Allgemeine Wirtschaftspolitik.“ In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, 2. Band, 2. Auflage, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1967.

- (26) S c h m i t t, G.: „Zum Verhältnis der Agrarökonomik zur Agrarpolitik.“
In: Agrarwirtschaft (Hannover) 21 (1972) : 7.
- (27) P ü t z, Th.: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung.
Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1948.
- (28) Stenographische Protokolle der 29. Sitzung des Nationalrates vom 12. Juli 1950,
VI. G. P. (Div. Redner).
- (29) Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage vom 25. 11. 1958, betreffend das
Bundesgesetz, mit dem wirtschaftspolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Milch-,
Getreide- und Viehwirtschaft getroffen werden (Marktordnungsgesetz). (558 der Bei-
lagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, VIII. G. P.)
- (30) P r o k o p, L.: „Milch und Milchprodukte aus ärztlicher Sicht.“
In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 26 (1971) : 9.
- (31) H a l d e n, W.: „Weltmilchtag und Gesundheit.“
In: Agrarisches Informationszentrum (Wien) (1970) : 2675.
- (32) Bundesgesetz vom 13. Juni 1960, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung
sowie zur Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes getroffen werden
(Landwirtschaftsgesetz).
(BGBl., Jg. 1960, Stück 47; Nr. 155)
- (33) Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds über das Jahr 1970.
Hrsg.: Milchwirtschaftsfonds, Wien 1971.
- (34) Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage vom 20. 6. 1950, betreffend Bundes-
gesetz über die Regelung der Milchwirtschaft (Milchwirtschaftsgesetz).
(177 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, VI. G. P.)
- (35) Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1970.
Hrsg.: Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 1971.
- (36) K ö t t l, H.: Der staatliche Transportkostenausgleich in der österreichischen Agrar-
vermarktung. Agrarwirtschaftliches Institut der Hochschule für Bodenkultur, Wien 1963.
- (37) Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch des Österreichischen Arbeiterkammer-
tages, Wien 1972.
- (38) G a l b r a i t h, J.: Wirtschaft, Friede und Gelächter. Droemer & Knauer, München–
Zürich 1972.
- (39) P l a t e, H.: Agrarmarktpolitik, Band II. BLV, München 1970.
- (40) N i e h a u s, H.: Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesell-
schaft. Seewald, Stuttgart 1957.
- (41) K o r e n, St.: „Wie steht es mit der Qualität des Lebens?“
In: Die Furche (Wien) (1972) : 17.
- (42) G a l b r a i t h, J.: Gesellschaft im Überfluß. Verlag Droemer & Knauer, München–
Zürich 1959.
- (43) L i n s e r, H.: „Umwelt und Umweltsicherung; Begriffe und biologische Bedeutung.“
In: Landwirtschaft und Umweltsicherung. AVA-Jahrestagung 1971 (Wiesbaden)
(1971) : 42 (Sonderheft).
- (44) L ö h r, L.: „Die Probleme der Bergbauernwirtschaften aus der Sicht der österreichischen
Alpenländer.“ In: Berichte über Landwirtschaft (Hamburg–Berlin), Band XXXVIII
(1960).
- (45) F r a u e n d o r f e r, S.: „Die Bergbauernfrage im internationalen Blickfeld.“
In: Agrarische Rundschau (Wien) (1962) : 1.
- (46) P e v e t z, W.: „Gesellschaftspolitische Leistungen der Land- und Forstwirtschaft.“
In: Agrarische Rundschau (Wien) (1970) : 6.
- (47) G a n s e r, K.: „Gesellschaftspolitische Konsequenzen.“ In: Landwirtschaft und Um-
weltsicherung. AVA-Jahrestagung 1971 (Wiesbaden) (1971) : 42 (Sonderheft).
- (48) Dairy (Ottawa) (1969). Hrsg.: Canadian Agricultural Congress. Zit. nach (119, S. 73 ff.).
- (49) Bundesgesetz vom 26. März 1947 über die Verstaatlichung der Elektrizitätswirtschaft
(2. Verstaatlichungsgesetz).
(BGBl., Jg. 1947, Nr. 81)
- (50) Volkszählung 1971. In: Statistische Nachrichten (Wien) 26 (1971) : 12.

- (51) Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage vom 1. 12. 1970, betreffend Bundesgesetz, mit dem das Marktordnungsgesetz 1967 geändert wird (2. Marktordnungsgesetz-Novelle 1970). (246 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XII. G. P.)
- (52) K ö t t l, H.: „Grundsatzfragen einer optimalen Molkereistruktur.“ In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 24 (1969) : 22.
- (53) F a h r n b e r g e r, A., K ö t t l, H.: „Optimale Struktur des Milchversands zwischen Milchbe- und -verarbeitungsbetrieben und standortgerechte Verwertung der in Molke-reien gesammelten Rohmilch in Österreich aus der Sicht räumlicher Gleichgewichtsmodelle.“ In: Die Bodenkultur (Wien) 21 (1970) : 4.
- (54) S c h w a c k h ö f e r, W.: Die Struktur der Milcherzeugung in Österreich. Wien 1970 (= Schriftenreihe des Agrarwirtschaftlichen Instituts des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. 10).
- (55) M a n h a r d t, H.: „Über die Auslastung der Buttereien.“ In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 24 (1969) : 5.
- (56) B l e i e r, R., S c h w e n d i n g e r, W.: „Über die Struktur der Molkereiwirtschaft in Österreich.“ In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 22 (1967) : 17.
- (57) B l a c k m o r e, H.: „The Participation of New Zealand Dairy Farmers in the Processing and Marketing of Dairy Products.“ In: The Economic Organization of Agricultural Producers. Fourth Session. Eine Publikation über die CENECA-Tagung in Paris 1972.
- (58) C a r t e r, D.: „Die neuseeländische Landwirtschaft.“ In: OECD-Agrarrevue (Bad Godesberg) 18 (1972) : 3.
- (59) Verordnung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 14. Juli 1955 über die qualitätsmäßigen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen durch den Milchwirtschaftsfonds (*Milchqualitätsverordnung*). (BGBl., Jg. 1955; Nr. 145. Zit. nach [20, S. 47, Anhang I])
- (60) Agrarisches Informationszentrum (Wien) (1972) : 3182.
- (61) Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage vom 20. 6. 1950, betreffend Bundesgesetz über die Regelung der Getreide- und Futtermittelwirtschaft (Getreidewirtschaftsgesetz). (178 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, VI. G. P.)
- (62) „Neue Hoffnung auf Streik-Ende?“ In: Die Presse (Wien) (1972) : 7306.
- (63) Österreichische Ernährungsbilanzen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. In: Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1970, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (Tabellenanhang), Wien 1971.
- (64) K ö t t l, H., G l i n s n e r, F., P u w e i n, W., H o h e n e c k e r, J.: Die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Ernährungsprodukten in Österreich — Elastizitäten und Projektionen bis 1985/86. In: Die Bodenkultur (Wien) 23 (1972) : 3.
- (65) Bundesgesetz vom 30. 6. 1949 über die Regelung von Preisen und Entgelten (*Preisregelungsgesetz*). (BGBl., Jg. 1949; Nr. 166)
Ferner: Bundesgesetz vom 21. 12. 1971, mit dem das Preisregelungsgesetz 1957 neuerlich geändert wird. (BGBl., Jg. 1971, Stück 128; Nr. 488)
- (66) Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage vom 30. 6. 1950, betreffend Bundesgesetz über die Regelung der Ein- und Ausfuhr von Schlachttieren und tierischen Produkten (Viehverkehrsgesetz). (187 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, VI. G. P.)
- (67) Bundesgesetz vom 21. Dezember 1971, mit dem das Marktordnungsgesetz 1967 geändert wird (*Marktordnungsgesetz-Novelle 1971*). (BGBl., Jg. 1971, Stück 128; Nr. 492)
- (68) T e r s c h, G.: „Was bringt die Marktordnungsgesetz-Novelle 1971?“ In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 27 (1972) : 6.
- (69) T e r s c h, G.: „Die Rechtsnatur des Milcherzeugerpreises.“ In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 27 (1972) : 11.
- (70) Buchführungsunterlagen aus der österreichischen Landwirtschaft im Jahre 1970. Hrsg.: Land- und Forstwirtschaftliche Landes-Buchführungs-GmbH., Wien 1971.

- (71) Bundesgesetz vom 16. 2. 1955, betreffend die Bedeckung des Abganges des Milch-
wirtschaftsfonds.
(BGBl., Jg. 1955; Nr. 43)
- (72) B e c k e r, P.: „Kartellrechtliche Fragen des Trinkmilchmarktes.“
In: Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1972) : 15, Sonderbeilage 1—8.
- (73) S c h w a c k h ö f e r, W.: Die regionale Struktur der Rinder- und Schweinehaltung in
Österreich und ein Standortmodell für Schlachthöfe. Wien 1971 (= Schriftenreihe des
Agrarwirtschaftlichen Instituts des Bundesministeriums für Land- und Forstwirt-
schaft. 16).
- (74) S c h l ö g l, G.: „Trendberechnung der Anlieferung der Wiener, niederösterreichischen
und burgenländischen Molkereibetriebe in den Jahren 1960 bis 1970.“
In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 27 (1972) : 6.
- (75) Kundmachung des Milchwirtschaftsfonds vom 2. 3. 1972. Verlautbart in den Beilagen
von „Die österreichische Milchwirtschaft“ (Wien) 27 (1972) : 7.
- (76) Bericht des Ausschusses für Land- und Forstwirtschaft über die Regierungsvorlage vom
12. Juli 1950, betreffend Bundesgesetz über die Regelung der Milchwirtschaft (Milch-
wirtschaftsgesetz).
(277 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, VI. G. P.)
- (77) B u r g h a r d t, A.: „Schädigen die Molkereien den eigenen Markt?“
In: Bayerisches landwirtschaftliches Wochenblatt (München) 161 (1971) : 31.
- (78) S c h n e i d e r, W.: „Ungenügende Erzeugerpreise bedrohen die Milchversorgung.“
In: Bayerisches landwirtschaftliches Wochenblatt (München) 161 (1971) : 33.
- (79) P l a t e, R.: „Marktstellung der Landwirtschaft und Disparität.“ In: Agrarwirtschaft
(Hannover) 7 (1958) : 2. Zit. nach S c h n e i d e r, W.: Die Marktordnung als Grund-
lage der Agrarpolitik (S. 36), BLV-Verlagsges. mbH., München—Bonn—Wien 1959.
- (80) A l b e r s, W.: „Die Strategie der Marktpartner bei Stickstoff.“ In: Agra-Europe
(Bonn—Bad Godesberg) (1972) : 14, Sonderbeilage 1—14.
- (81) W e i j s, H.: „Marketing and Pricing of Milk and Milk Products. Problems of the
Dairy Industry in Canada.“ In: Seventh Annual Workshop Report. Hrsg.: Canadian
Agricultural Economics Society, Ontario (1962). Zit. nach (119, S. 73 ff.).
- (82) B e r g e r, H.: „Vorschlag zur Verbesserung der Struktur der österreichischen Molkerei-
und Käsewirtschaft (Strukturplan).“ In: Die österreichische Milchwirtschaft
(Wien) 24 (1969) : 24.
- (83) Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds über das Jahr 1971.
Hrsg.: Milchwirtschaftsfonds, Wien 1972.
- (84) „Konzentration in der Molkereiwirtschaft.“
In: Landvolk-Pressedienst (Hannover) (1971) : 49.
- (85) „Konzentration in der belgischen Molkereiwirtschaft.“
In: VWD-Europa (Frankfurt) (1971) : 230.
- (86) „Auch die Belgier gründen einen Milchriesen.“
In: Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1971) : 45, 19, Länderberichte.
- (87) A l f o n s u s, A.: „Schweden — milchwirtschaftlich gesehen.“
In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 25 (1970) : 22.
- (88) D r ö s l e r, G.: „Qualitätsprüfungen des Milchwirtschaftsfonds.“
In: Milchwirtschaftliche Berichte (Wien) (1971) : 2.
- (89) Verordnung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Zl. 91.794/19/1968
vom 23. 11. 1968.
- (90) Bundesgesetz vom 13. Juli 1960, mit dem das Marktordnungsgesetz abgeändert wird
(3. Marktordnungsgesetz-Novelle).
(BGBl., Jg. 1960, Stück 47; Nr. 156)
- (91) Bundesgesetz vom 11. Juli 1963, mit dem das Marktordnungsgesetz abgeändert wird
(7. Marktordnungsgesetz-Novelle).
(BGBl., Jg. 1963, Stück 55; Nr. 182)
- (92) Handbuch der österreichischen Getreidewirtschaft mit Tätigkeitsbericht des Getreide-
ausgleichsfonds über das Wirtschaftsjahr 1968/69.
Hrsg.: Getreideausgleichsfonds, Wien 1969.
- (93) M e i n d l, H.: Absatzwege von Brotgetreide; als Manuskript vervielfältigt. Wien 1972.

- (94) Leopold, R.: „Getreidemarktordnung: Aufgaben und Ziele.“
In: Österreichische Bauernzeitung (Linz) 12 (1971) : 12.
- (95) Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft (Wien) 6—19 (1959—1972):
jeweils Heft 1. Hrsg.: Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land-
und Forstwirtschaft.
- (96) Preise zugekaufter Ernährungsgüter. In: Landwirtschaftlicher Paritätsspiegel (Wien),
Jg. 1958—1971. Hrsg.: Land- und Forstwirtschaftliche Landes-Buchführungs-GmbH.
- (97) Wochenausweise des Marktamtes der Stadt Wien: Juni, Juli, August 1972.
- (98) Pfitzner, H.: „Das Ärgernis.“ In: Kurier (Wien) vom 30. 8. 1972.
- (99) Erlaß des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Zl. 89.980 III/7 b/53.
Zit. nach (20, S. 8).
- (100) Bundesgesetz vom 25. Juli 1956 betreffend eine zusätzliche Milchpreisstützung und eine
Zuwendung an den Milchwirtschaftsfonds (*Milchpreisstützungsgesetz*).
(BGBl., Jg. 1956, Stück 47; Nr. 173)
- (101) „Die Lage der österreichischen Milchwirtschaft.“
In: Arbeit und Wirtschaft (Wien) 12 (1958) : 11, Beilage Nr. 5.
- (102) Teilheft zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1972; zu Gruppe 6: Wirtschaft,
Kapitel 62: Preisausgleiche, Wien 1972.
- (103) Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds über das Jahr 1969.
Hrsg.: Milchwirtschaftsfonds, Wien 1970.
- (104) Zollikofer, E.: „Qualitätsfragen zum Rohstoff Milch.“
In: Die österreichische Milchwirtschaft (Wien) 28 (1973) : 1.
- (105) Plate, R.: Vorschläge zur Milchpreispolitik. In: Milchwirtschaft — angewandte
Wissenschaft (Bonn) (1968) : 132 (= Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten).
- (106) Kopetz, H.: Agrarstruktur und technischer Fortschritt. Linz 1970 (= Schriftenreihe
für Agrarsoziologie und Agrarrecht. VII).
- (107) Niehaus, H.: Landwirtschaft 1980. In: Zur Sache (Bonn) (1971) : 2 (= Themen
parlamentarischer Beratung).
- (108) Weinschenck, G., Meinhold, K.: Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt.
2. Auflage, Seewald-Verlag, Stuttgart 1970.
- (109) Weinschenck, G.: Landwirtschaft 1980. In: Zur Sache (Bonn) (1971) : 2 (= The-
men parlamentarischer Beratung).
- (110) Plate, R.: Landwirtschaft 1980. In: Zur Sache (Bonn) (1971) : 2 (= Themen parla-
mentarischer Beratung).
- (111) Weinschenck, G., Meinhold, K.: Vorschläge zur künftigen Agrarpolitik in
der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart—Hohenheim 1965 (= Gutachten des Insti-
tuts für Wirtschaftslehre des Landbaues).
- (112) Neubestimmung der Bergbauernbetriebe im Lande ... (*Berghöfekataster*).
(BGBl., Jg. 1971, Nr. 66, 67, 68, 78, 79, 80, 96)
- (113) Zurek, E.: „Die wirtschafts- und agrarpolitische Bedeutung des Außenhandels
mit landwirtschaftlichen Überschußgütern — Kompromisse, Kosten, Konsequenzen“
(gekürzter Titel). In: Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1972) : 1/2, Sonderbeilage.
- (114) Paarlberg, D.: „40 Jahre Erfahrungen mit der US-Agrarpolitik.“
In: Deutsche Bauernkorrespondenz (Bonn) 25 (1972) : 10.
- (115) Ertl, J.: „Keine Staatsrentner.“ In: Deutsche Bauernzeitung (Hannover) (1972) : 2.
- (116) Rodemer, H., Dicke, H.: „Parafiskalische Versuche zur Lösung der Schwierig-
keiten auf dem Milchmarkt der EWG.“ In: Agrarwirtschaft (Hannover) 19 (1970) : 8.
- (117) Niehaus, H.: „Die Krise der landwirtschaftlichen Preis- und Einkommenspolitik in
der EWG.“ In: Agrarwirtschaft (Hannover) 18 (1969) : 5.
- (118) Graver, H.: „Die Lösung des Überschußproblems bei Milch in Kanada.“
In: Milchwissenschaft (Kiel) 23 (1968) : 11.
- (119) Heinrich, F.: „Die Milchmarktpolitik in Kanada nach dem Zweiten Weltkrieg.“
In: Agrarwirtschaft (Hannover) 21 (1972) : 3.
- (120) Traulsen, S.: Die Überproduktion als agrarpolitisches Problem. Parey-Verlag,
Hamburg—Berlin 1967 (= Schriftenreihe Agrarpolitik und Marktwesen. 9).

- (121) Albers, W., Traulsen, S., Willms, E.: Das Dilemma des EWG-Milchmarktes. Parey-Verlag, Hamburg—Berlin 1970 (= Schriftenreihe Agrarpolitik und Marktwesen. 11).
- (122) Bundesgesetz vom 19. Dezember 1970, mit dem das Landwirtschaftsgesetz geändert wird. (BGBl., Jg. 1970, Stück 102; 412)
- (123) Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage vom 28. 6. 1960, betreffend Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz). (235 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, IX. G. P.)
- (124) Erlaß des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Zl. 89.980 III/7 b/53 (Wien).
- (125) Erlaß des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 26. 5. 1971, Zl. 54.893-7 a/71 (Wien).
- (126) Mitteilungen zur gemeinsamen Agrarpolitik (Brüssel) (1971) : 10. Hrsg.: Europäische Gemeinschaften, Generaldirektion Landwirtschaft und Abteilung Agrarinformation.
- (127) Müller, G.: Entwicklungstendenzen der Rinderhaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950 mit einer Projektion bis 1975 (Diss.). Göttingen 1967. Zit. nach (121, S. 95).
- (128) Thiede G.: „Technologische Fortschritte und Erzeugungsnachwuchs. Tendenzen und futurologische Aspekte der Nahrungsmittelerzeugung.“ In: Agrarwirtschaft (Hannover) 21 (1972) : 5.
- (129) Bradow, G.: „Supply Control: Ideals, Implications and Measures.“ In: Journal of Farm Economics, Vol. XLII (1960). Zit. nach (120, S. 86).
- (130) Heady, E.: Agricultural Policy Under Economic Development. Ames (Iowa), 1962. Zit. nach (120, S. 86).
- (131) „Die mengenmäßige Beschränkung der Produktion oder des Absatzes von Agrarprodukten durch Kontingente.“ In: Berichte über Landwirtschaft (Hamburg) 48 (1970) : 3 (= Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Bonn).
- (132) Mannert, J., Kreisler, R.: Entwicklung und Stand der überbetrieblichen Gemeinschaften in der Land- und Forstwirtschaft Österreichs. Wien 1971 (= Schriftenreihe des Agrarwirtschaftlichen Instituts des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. 14).
- (133) Cochran, W.: „Some Further Reflections on Supply Control.“ In: Journal of Farm Economics, Vol. XLI (1959). Zit. nach (120, S. 118 ff.).
- (134) Schopen, W.: „Flächenstilllegung in den USA.“ In: Berichte über Landwirtschaft (Hamburg—Berlin) XLIX (1972) : 2.
- (135) Schmitt, G., Weinschenck, G.: „Die Beschränkung des landwirtschaftlichen Angebots durch Verwaltungsmaßnahmen.“ In: Hausmitteilungen über Landwirtschaft (Brüssel) (1969) : 9. Hrsg.: Europäische Gemeinschaften.
- (136) Schiller, K.: Die Marktregulierungen in der niederländischen Landwirtschaft. Institut für Weltwirtschaft der Universität Kiel 1938. Zit. nach (120, S. 66).
- (137) Production Year Book, Vol. 24, Rom 1971. Hrsg.: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- (138) Agrarisches Informationszentrum (Wien) (1971) : 2856.
- (139) Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1970 bzw. 1971. Hrsg.: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien 1971 bzw. 1972.
- (140) Püwein, W.: „Analyse von Reaktionen der österreichischen Sauenhalter auf marktwirtschaftliche Informationen.“ In: Die Bodenkultur (Wien) 23 (1972) : 1.
- (141) „Neues Rezept gegen den Schweinezyklus.“ In: Agra-Europa (Bonn—Bad Godesberg) (1972) : 8, Länderberichte 4—6.
- (142) Schwackhöfer, W.: Die regionale Struktur der Rinder- und Schweinehaltung in Österreich und ein Standortmodell für Schlachthöfe. Wien 1971 (= Schriftenreihe des Agrarwirtschaftlichen Instituts des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. 16.).

- (143) M ä n d l e, E.: Agrarpolitik. Verlag Kohlhammer, Stuttgart 1971 (= Schaeffers Grundriß des Rechts und der Wirtschaft, Abt. III: Wirtschaftswissenschaften, Band 69).
- (144) M ü l l e r - A r m a c k, A.: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. 1947. Zit. nach (146, S. 569).
- (145) S e r a p h i m, H.: Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1955.
- (146) T r a u t m a n n, W.: „Wirtschaftspolitik.“ In: Meyers Handbuch über die Wirtschaft. Bibliographisches Institut, Mannheim 1970.
- (147) R ö p k e, W.: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 5. Aufl., Erlenbach—Zürich 1948.
- (148) E u c k e n, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hrsg.: Eucken E. und Hensel K. (Bern), Tübingen 1952.
- (149) „Die Zukunft der europäischen Landwirtschaft — ein Vorschlag zur Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik.“ Berichterstatter: U r i, P. Atlantisches Institut, Paris 1971.
- (150) S t r e c k e r, O.: „Preis- und finanzpolitische Instrumente in der EWG-Agrarpolitik.“ In: Agrarpolitik in der EWG. BLV-Verlagsges. mbH., München—Basel—Zürich 1968.
- (151) W e g g e, G., S c h a u b, A.: „Zur Frage der Kosten der Agrarpolitik.“ In: Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1972) : 36, Sonderbeilage.
- (152) Bundesrechnungsabschlüsse der Jahre 1967, 1968, 1969, 1970 und 1971. Zu Gruppe 6: Wirtschaft; Kapitel 62: Preisausgleiche. Staatsdruckerei, Wien.
- (153) Österreichisches Volkseinkommen 1969 und 1970: In: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wien) (1972) : Beilage 90.
- (154) Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft (Wien) 19 (1972) : 6. Hrsg.: Agrarwirtschaftliches Institut des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft.
- (155) Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen. Verlag Kohlhammer, Stuttgart—Mainz 1972 (= Reihe 9: „Preise und Preisindices im Ausland“).
- (156) Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank (Wien) (1972) : 8.
- (157) Die schweizerische Landwirtschaft, SVBL-Dokument (Küsnacht) (1972) : XIII, Sonderheft.
- (158) Vierter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, Bern 1969.
- (159) Agrarpolitik 1966. Hrsg.: Bundesministerium für Wirtschaft sowie Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn. Deutscher Bundesverlag, Bonn 1968 (= Agrarpolitischer Bericht der OECD).
- (160) L e n z, H., S c h u l t e s, A.: Landwirtschaft, Stützungen und agrarische Marktordnungssysteme. Schweiz, Dänemark und Bayern. Bundesministerium für Finanzen, Zl. 103.212-3/71, Wien 1971 (hektographierter Bericht).
- (161) Landwirtschaft und Agrarpolitik in einigen westeuropäischen Ländern; II. Dänemark. In: Hausmitteilungen über Landwirtschaft (Brüssel) (1970) : 57. Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- (162) Die Landwirtschaft in Dänemark. Statistiken mit Kommentaren. Hrsg.: Dänischer Landwirtschaftsrat, Kopenhagen 1968.
- (163) P e t e r s e n, J.: „Kleinbauern in Dänemark.“ In: OECD-Agrarrevue (Bad Godesberg) 17 (1971) : 3.
- (164) Agrarbericht 1972 der Bundesregierung (Bonn), Drucksache VI/3090, inkl. Materialband (Mb). Heger-Verlag, Bonn 1972.
- (165) Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft. Hrsg.: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften. Wiesbaden 1971.
- (166) Agrarbericht 1971 der Bundesregierung (Bonn). Zit. nach: Informationen für die Wirtschaftsberatung (Bonn—Bad Godesberg) 20 (1971) : 4.
- (167) Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1971) : 30, Länderberichte.
- (168) „Molkereistruktur weist nach wie vor Mängel auf.“ In: Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1969, 14. Oktober), Länderberichte.
- (169) Marktordnungen: Milch und Milcherzeugnisse; Rindfleisch, Grundverordnungen und Durchführungsverordnungen des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie Durchführungsgesetz EWG des Bundes. In: Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1968) : Sonderausgabe II.

- (170) Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1971) : 36, Länderberichte.
- (171) Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1972) : 36, Länderberichte.
- (172) Agra-Europe (Bonn—Bad Godesberg) (1971) : 30, Länderberichte
- (173) Leistung in Zahlen 1970. Hrsg.: Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen; Referat für Presse und Information. Bonn 1972. Zit. nach (174).
- (174) Meimberg, R.: „Die Entwicklung der Agrarausgaben des Bundes seit 1966.“ In: IFO-Schnelldienst (München) (1972) : 13/14. Hrsg.: IFO-Institut f. Wirtschaftsforschung.
- (175) Wirtschaft und Statistik (Mainz—Stuttgart) (1972) : 2. Verlag Kohlhammer.
- (176) Stamer, H.: Vortrag auf der 23. Öffentlichen Hochschultagung und DLG-Herbsttagung in Kiel. In: VWD (Vereinigte Wirtschaftsdienste) (Frankfurt) (1972) : 198.
- (177) Peter, H.: Freiheit der Wirtschaft, Köln 1953. Zit. nach (23, S. 436).

Diagramm 1: Die Beziehungen zwischen Milchlieferung (inkl.geschätztem Ab-Hofverkauf), Absatzförderungsbeitrag und Milchpreisstützung, 1953 - 1972.

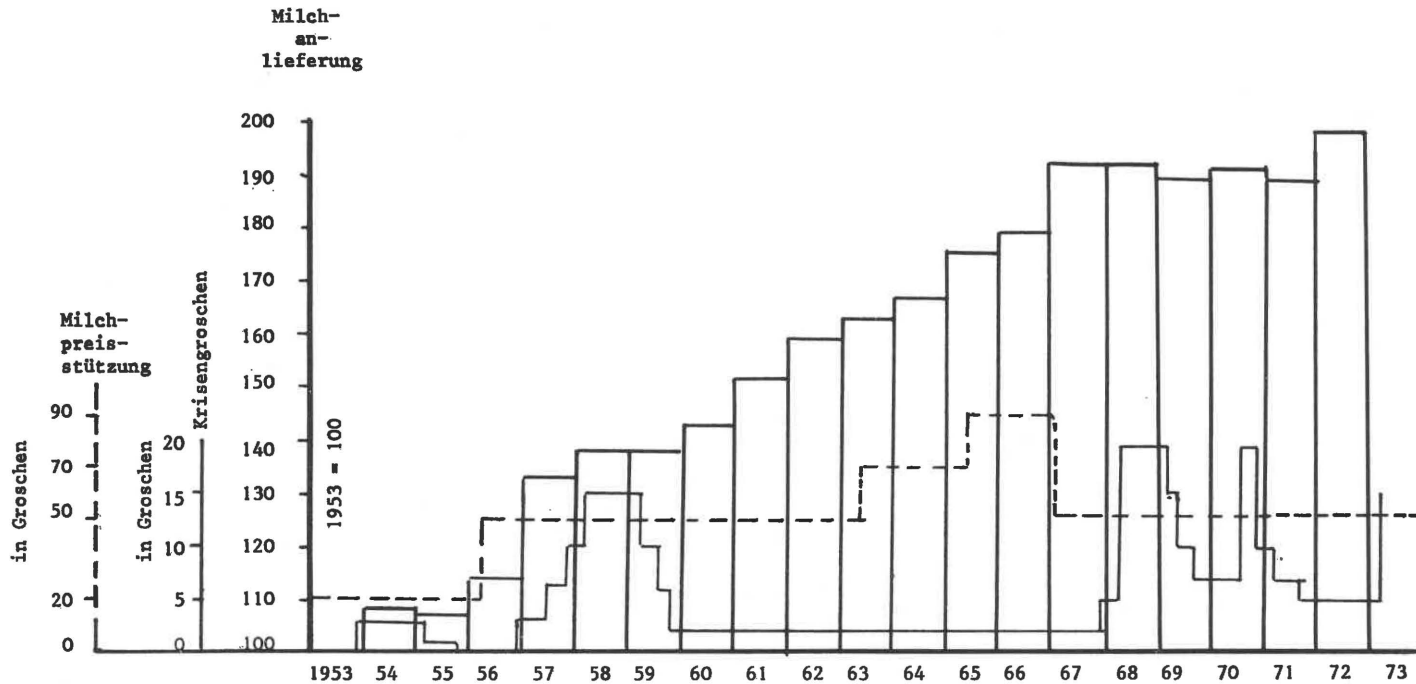


Diagramm 2:

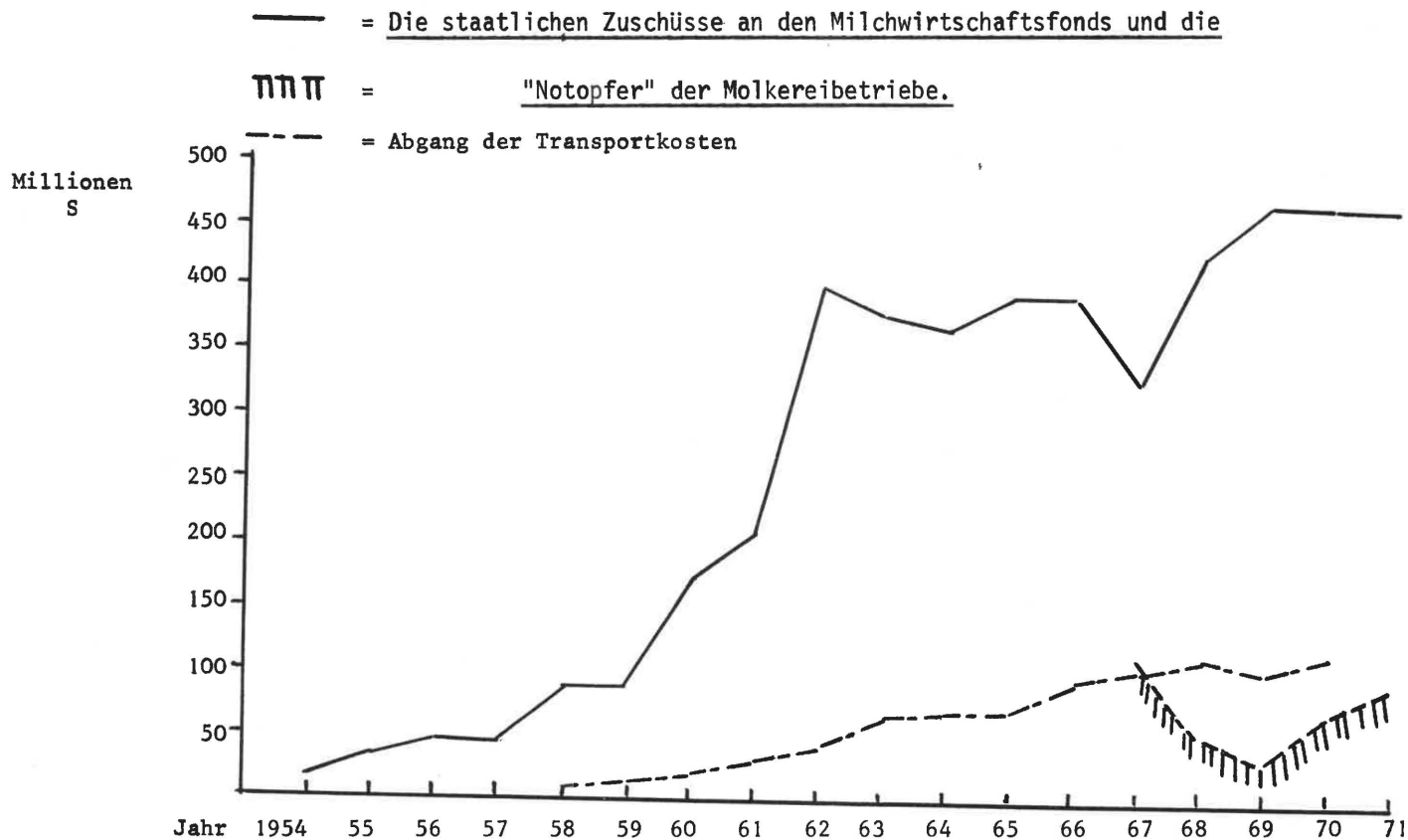


Diagramm 3: Milchexport(netto)stützungen 1965-1971

—●— Gesamtkosten - - - Voll- und Magermilchpulver
— Butter - · - · Käse

in Millionen Schilling

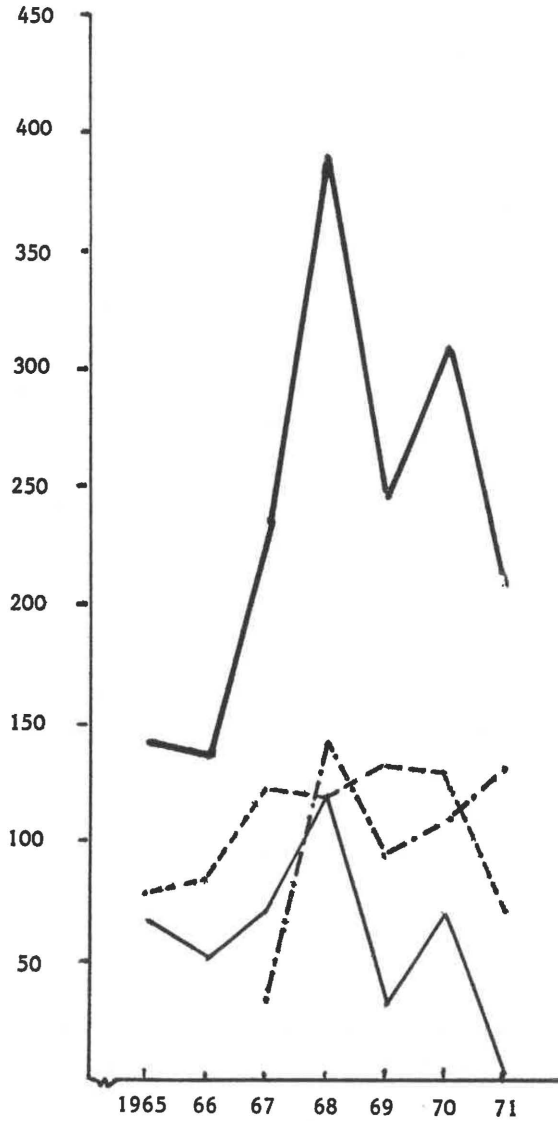
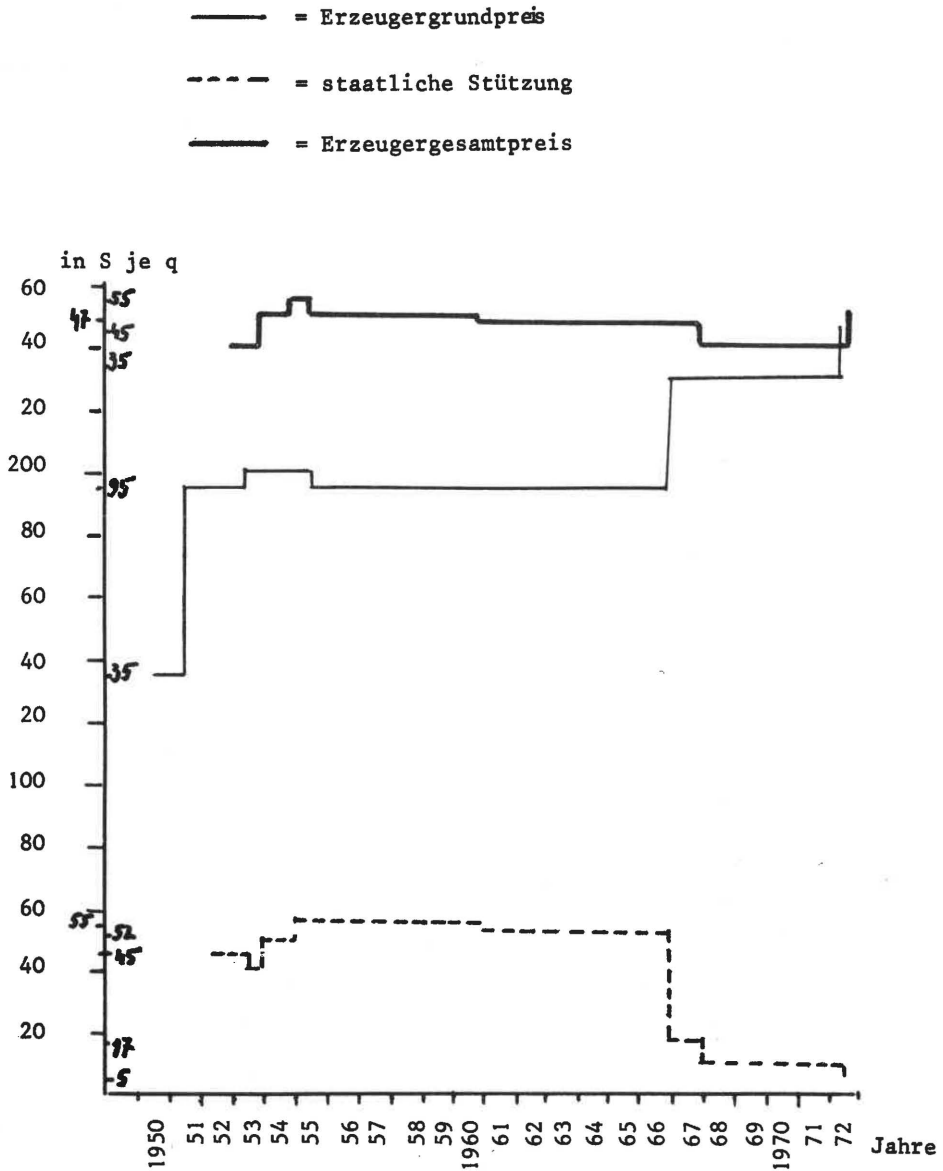


Diagramm 4: Entwicklung der Brotgetreidepreise 1950-1972

a) Weizen



b) Roggen

- = Erzeugergrundpreis
- - - = staatliche Stützung
- = Erzeugergesamtpreis

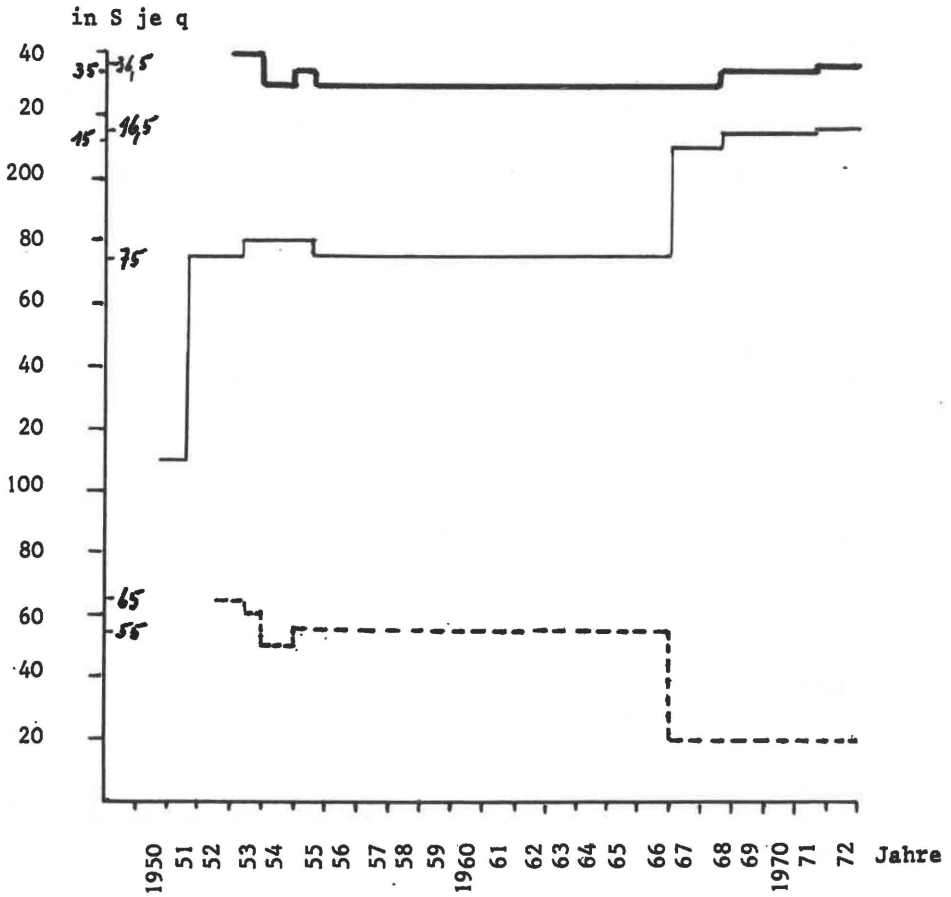


Diagramm 5: Getreidepreisstützung
(Gesamtkosten)

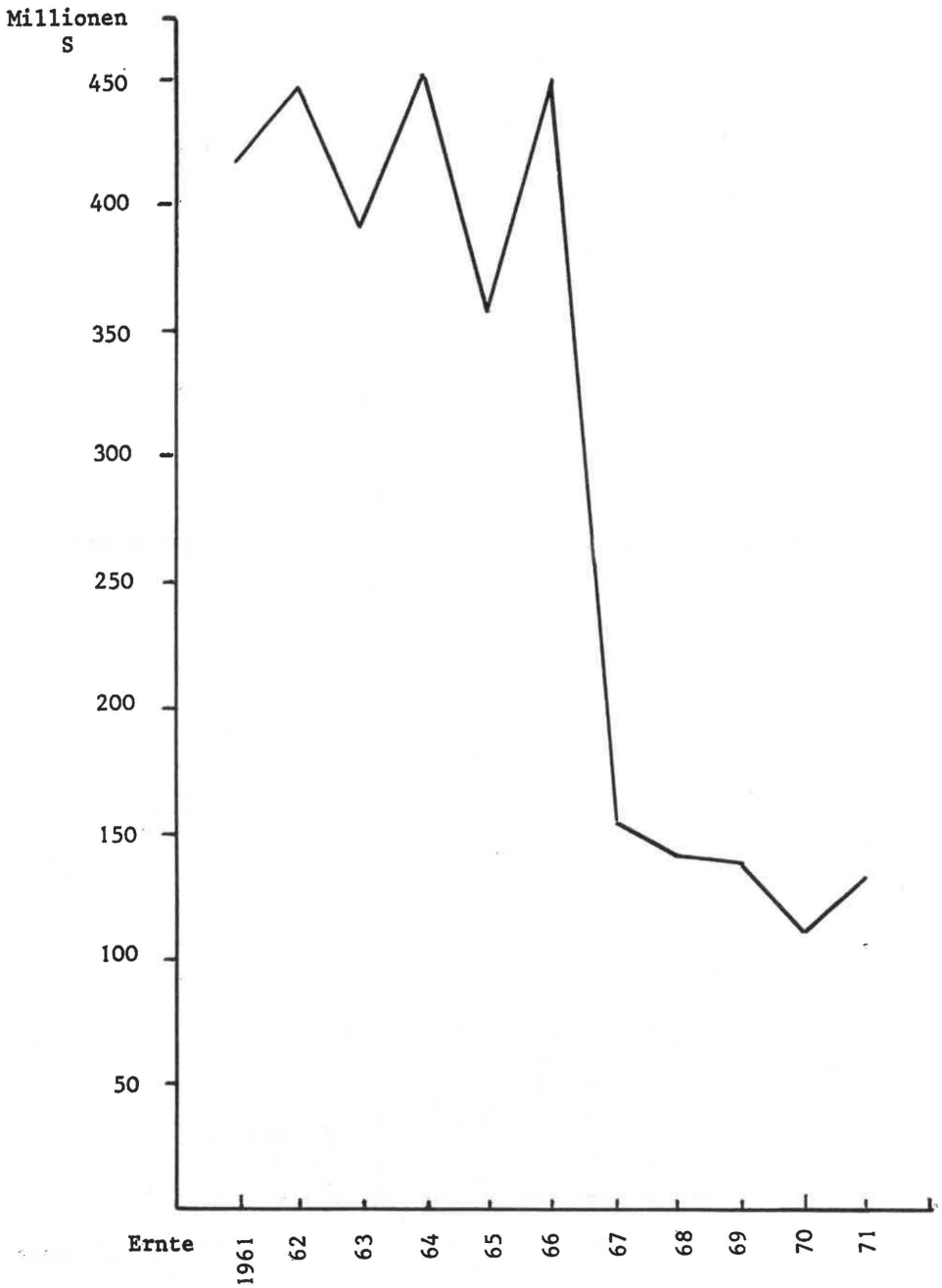
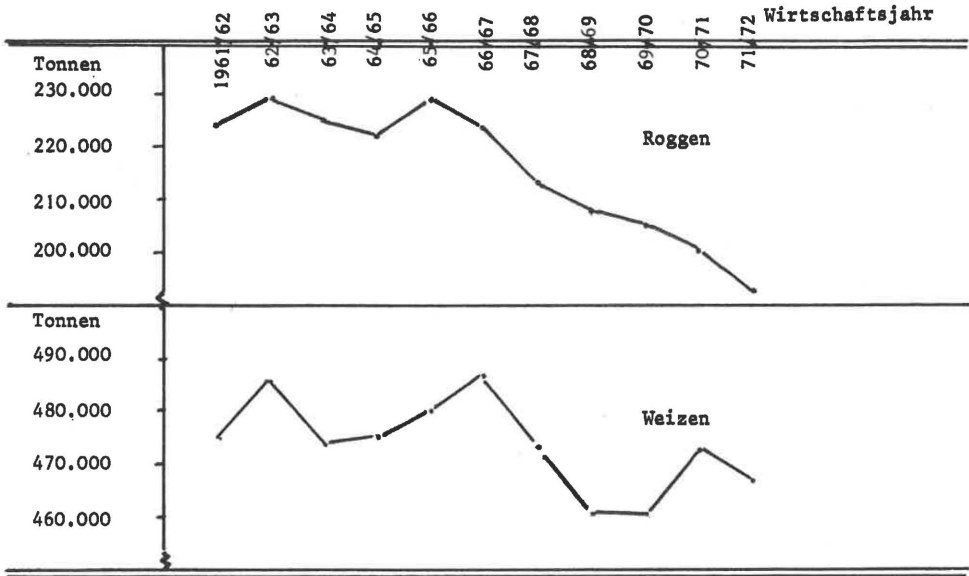


Diagramm 8: a) Jahreshandelsvermahlungen



b) Vermahlungszuschüsse und -abgaben

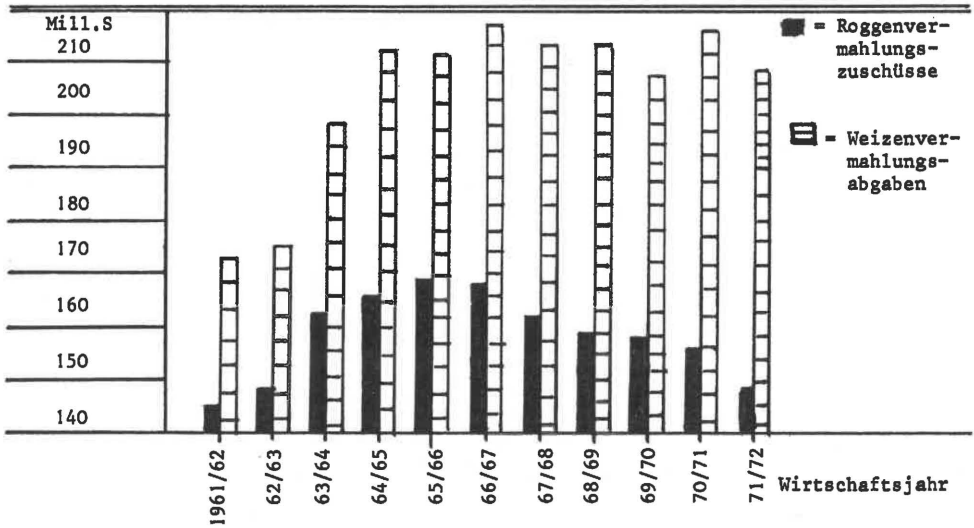


Diagramm 7: Siloaktion

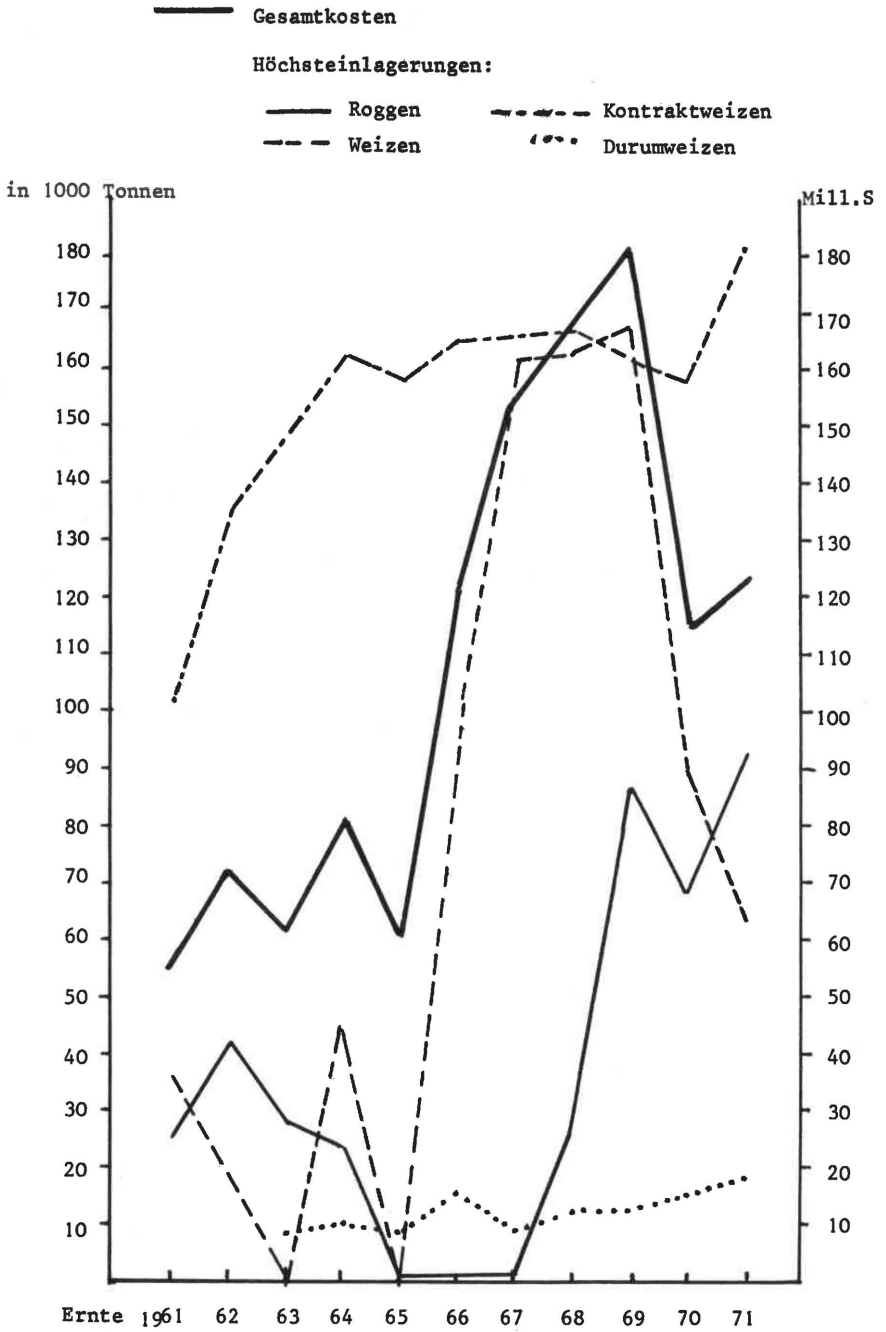


Diagramm 8: Mühlenaktionen I und II

- Kapitalzinsenvergütung
- - - Schwundvergütung
- · - · - Lagerspesenvergütung
- Gesamtkosten

Millionen S

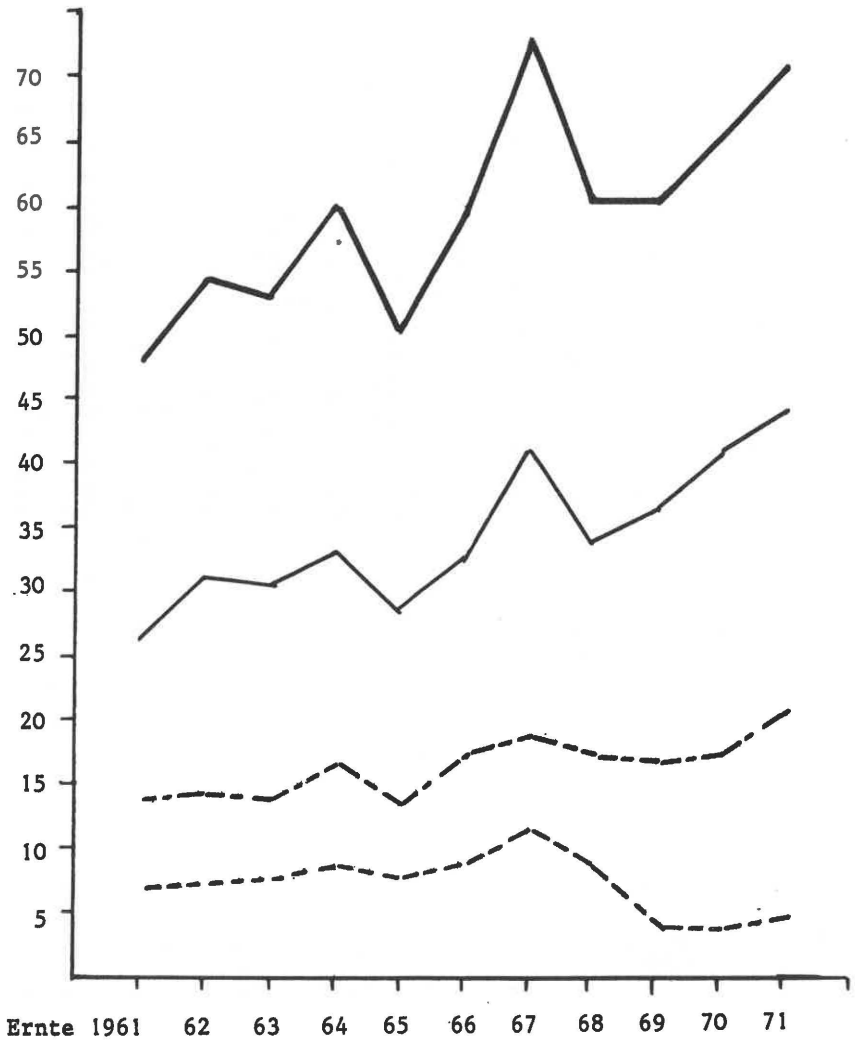


Diagramm 9: Übersicht über die Transportausgleichskasse des Getreidewirtschaftsfonds

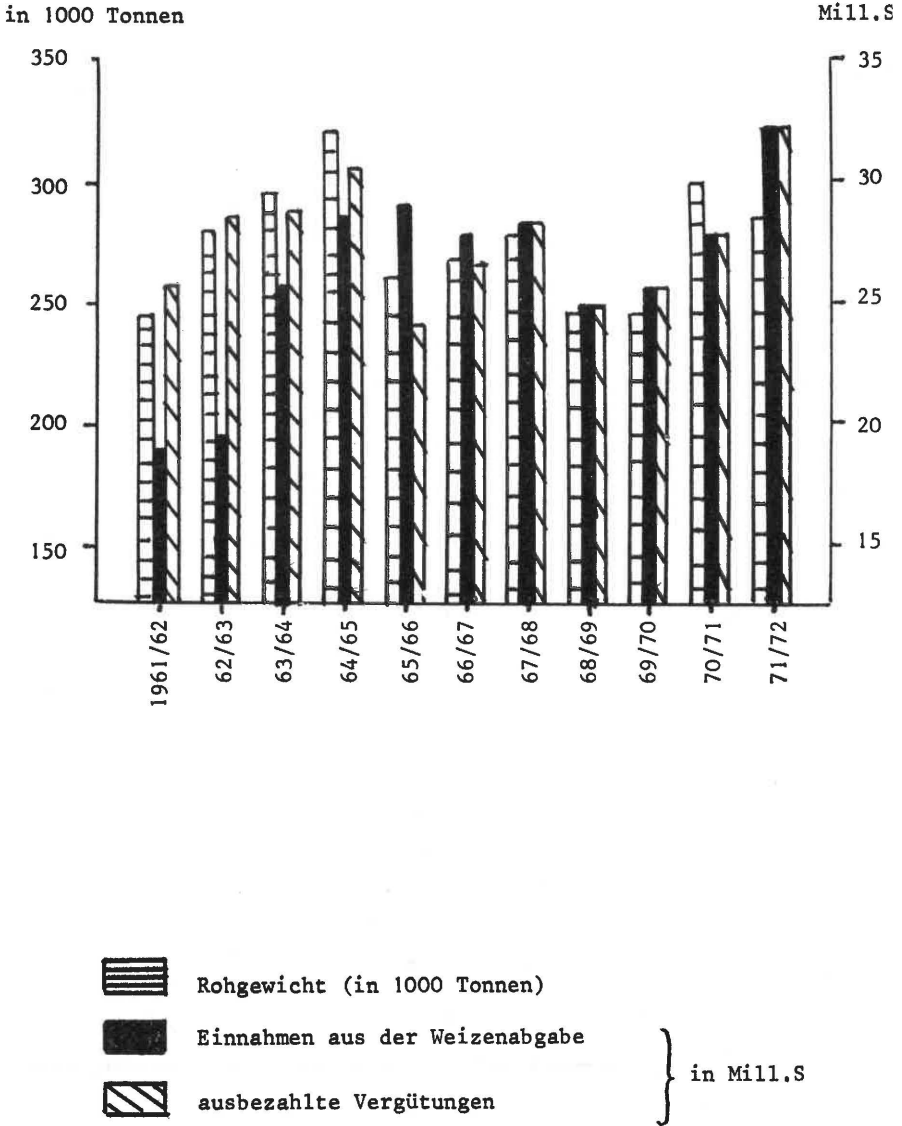


Diagramm 10: Getreideimporte 1961 - 1971

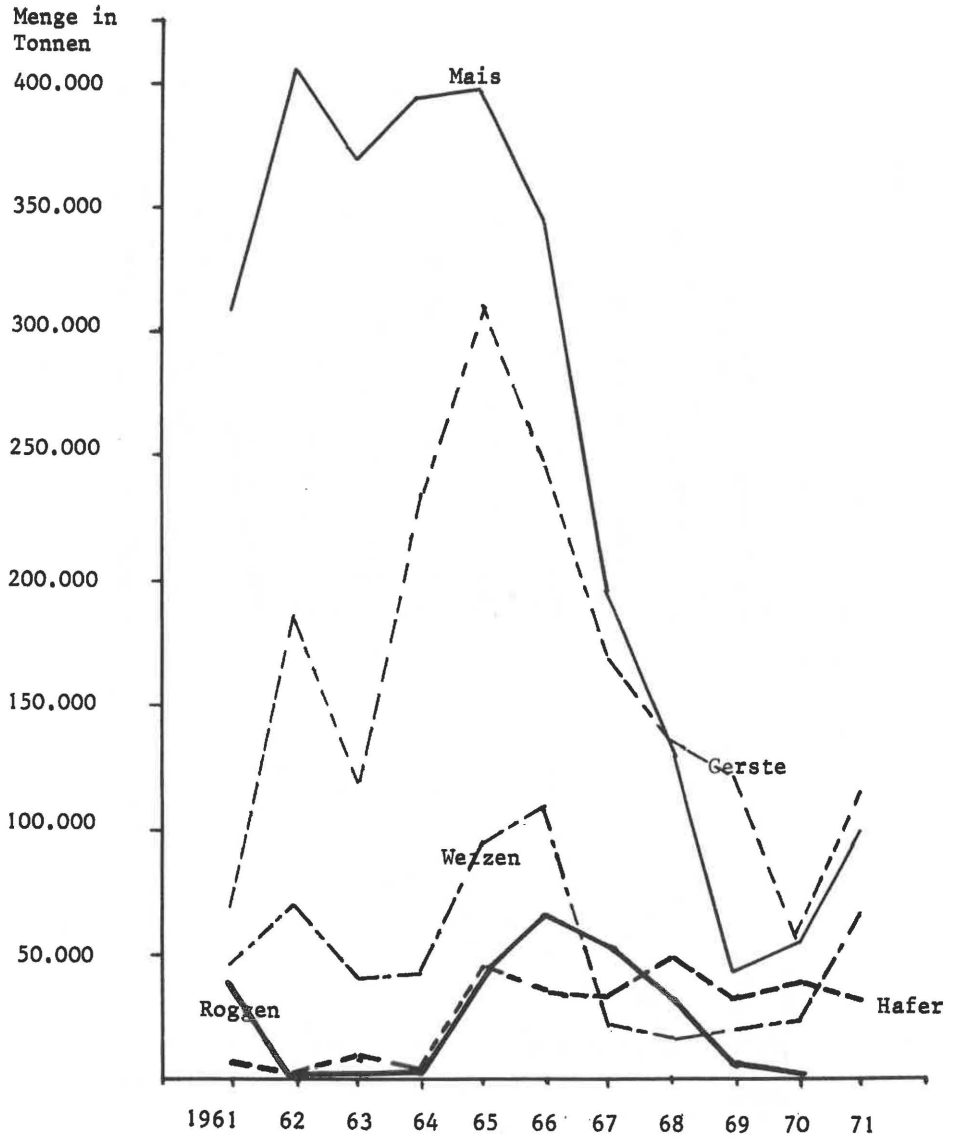






Diagramm 11: Ein- und Ausfuhr von Rind-, Kalb- und Schweinefleisch

Einfuhr	Ausfuhr	
		Rind- u. Kalbfleisch
		Schweinefleisch

in 1000 Tonnen

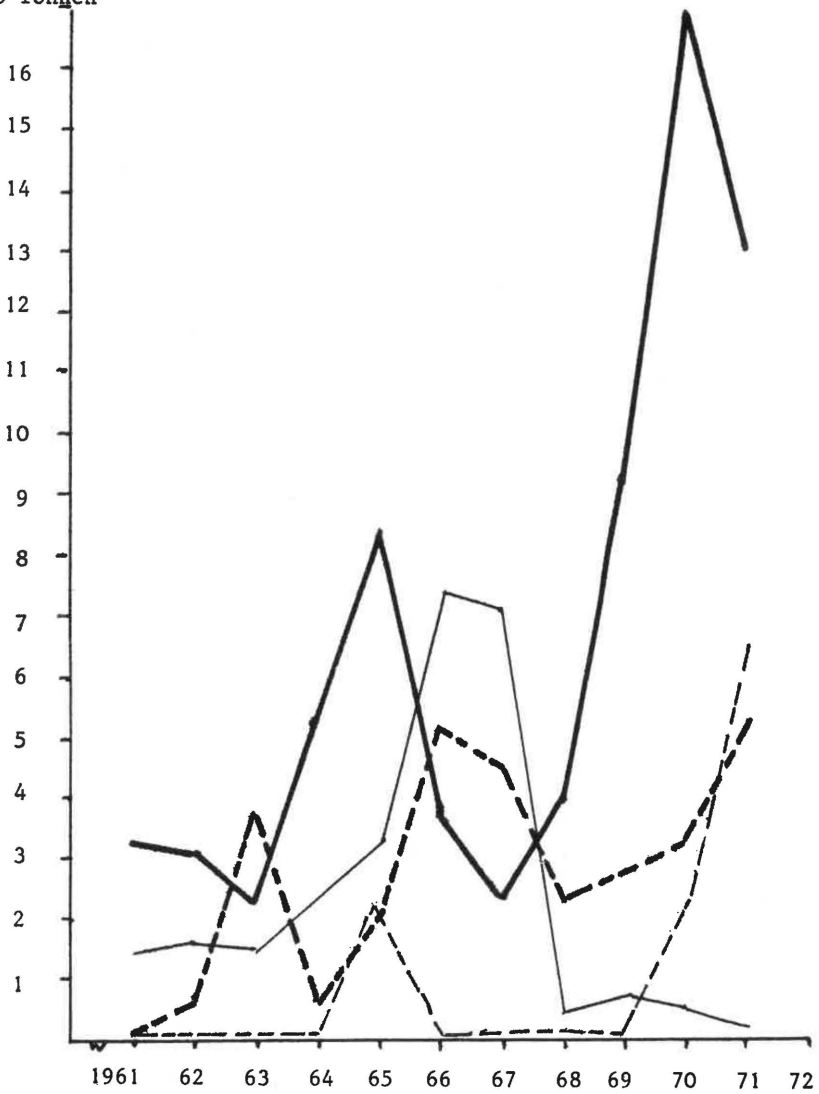


Diagramm 12: Mast- und Schlachtrinderexporte

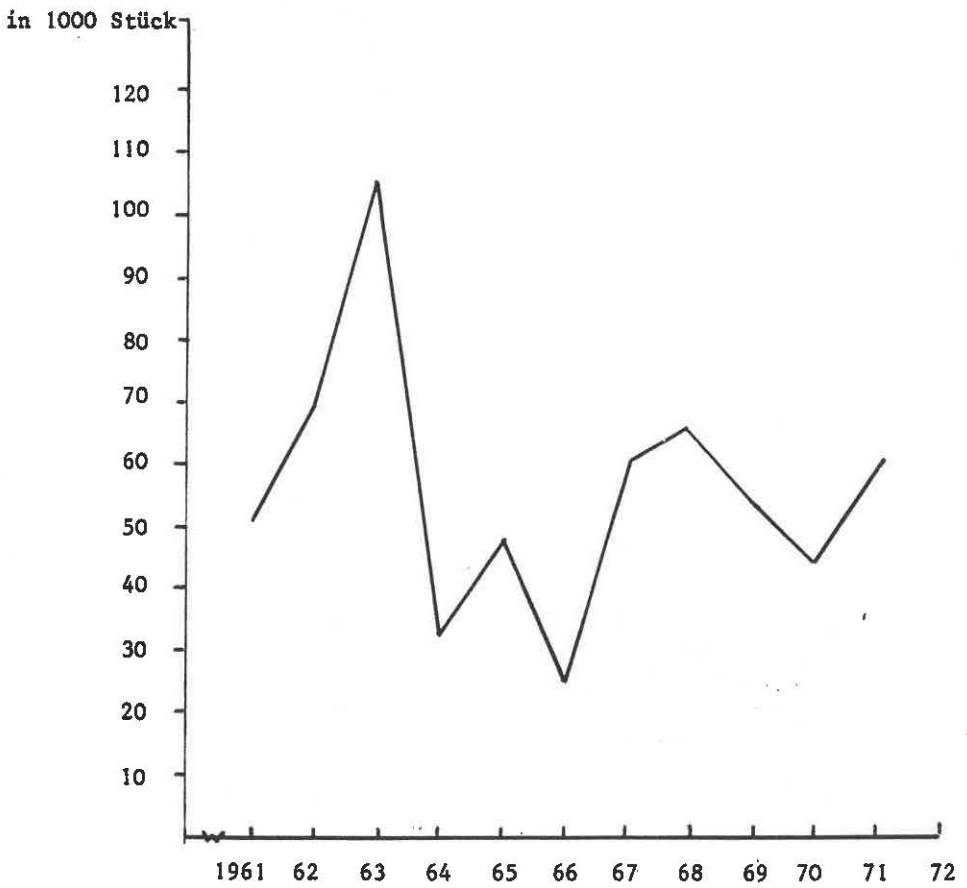


Diagramm 13: Absatz von Trinkvollmilch und Molkereiprodukten

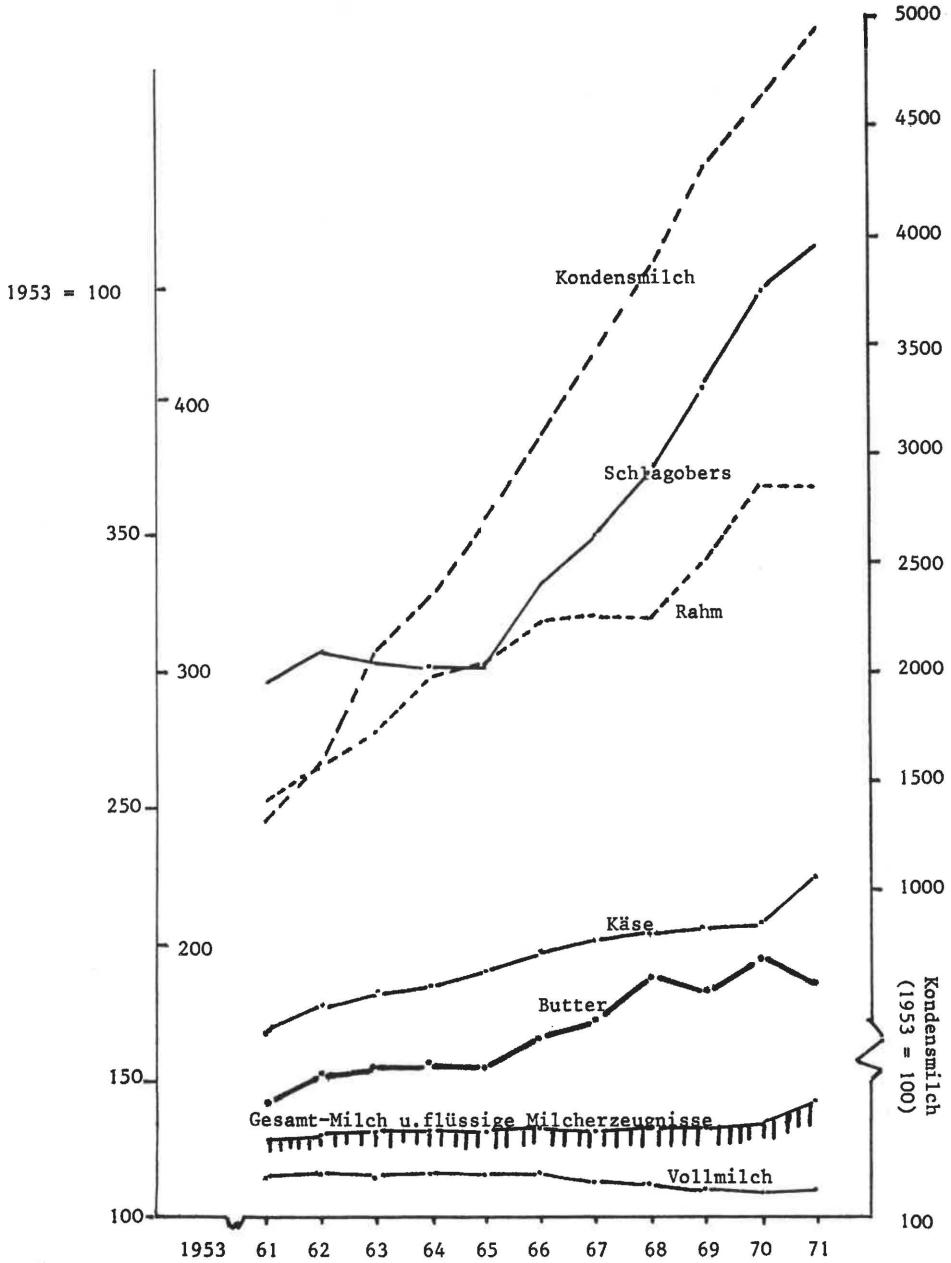
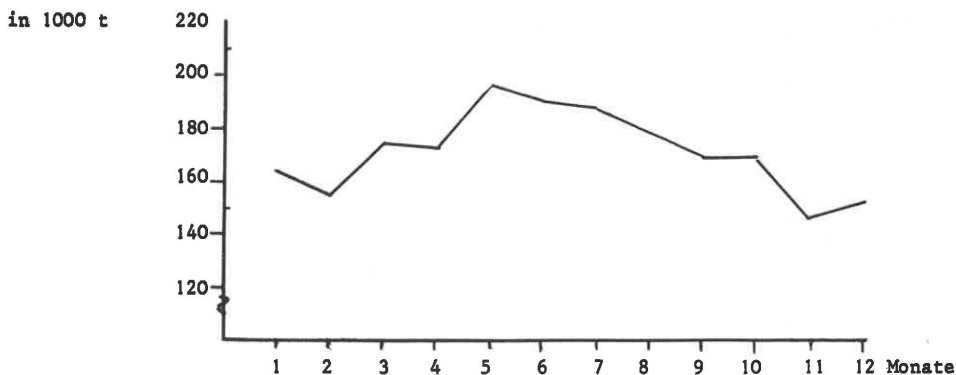


Diagramm 14: a) Gesamtmilchanlieferung im Durchschnitt der Jahre 1968-1971



b) Milchabsatz im Durchschnitt der Jahre 1968-1971

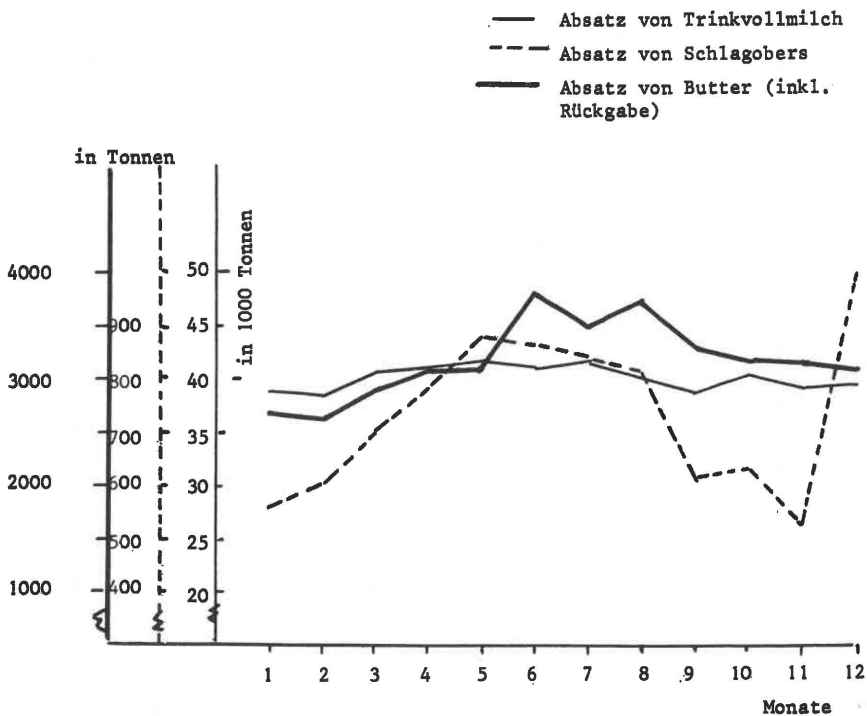


Diagramm 15: Lebendviehpreise in Wien-St.Marx
(Jännerdaten)

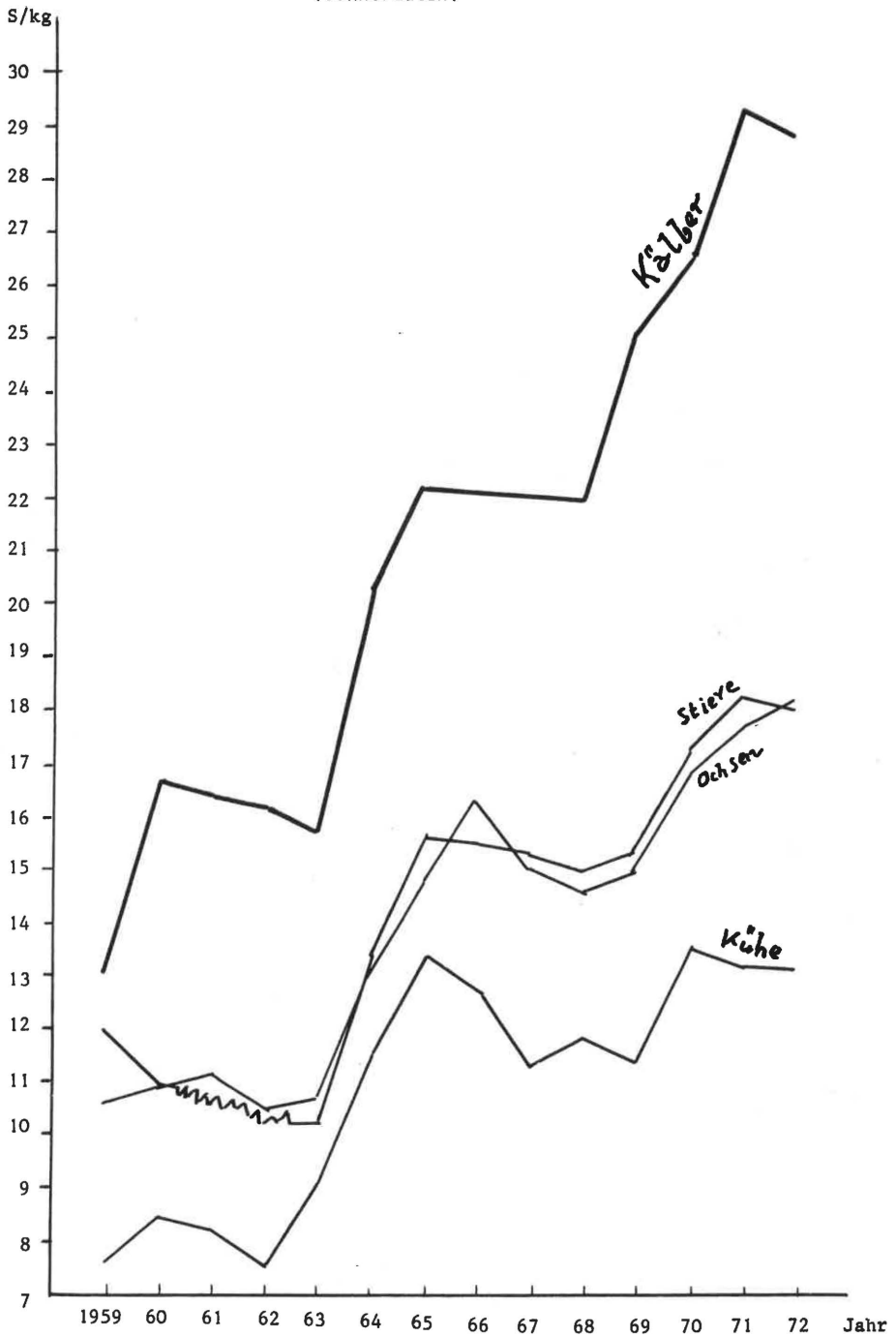


Diagramm 16: Durchschnittlicher Fleischverbrauch

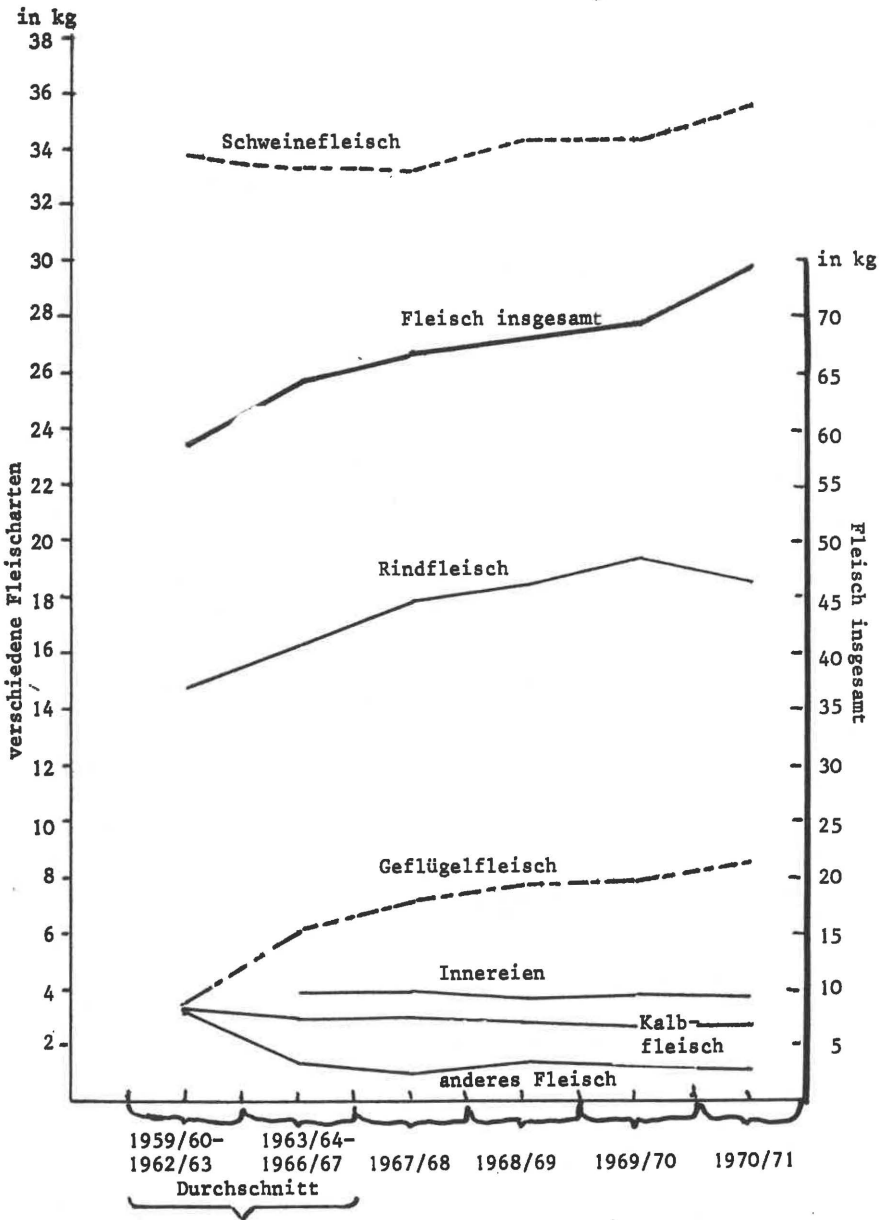


Diagramm 17: Die Indizes der Schweinepreise auf den einzelnen Vermarktungsebenen

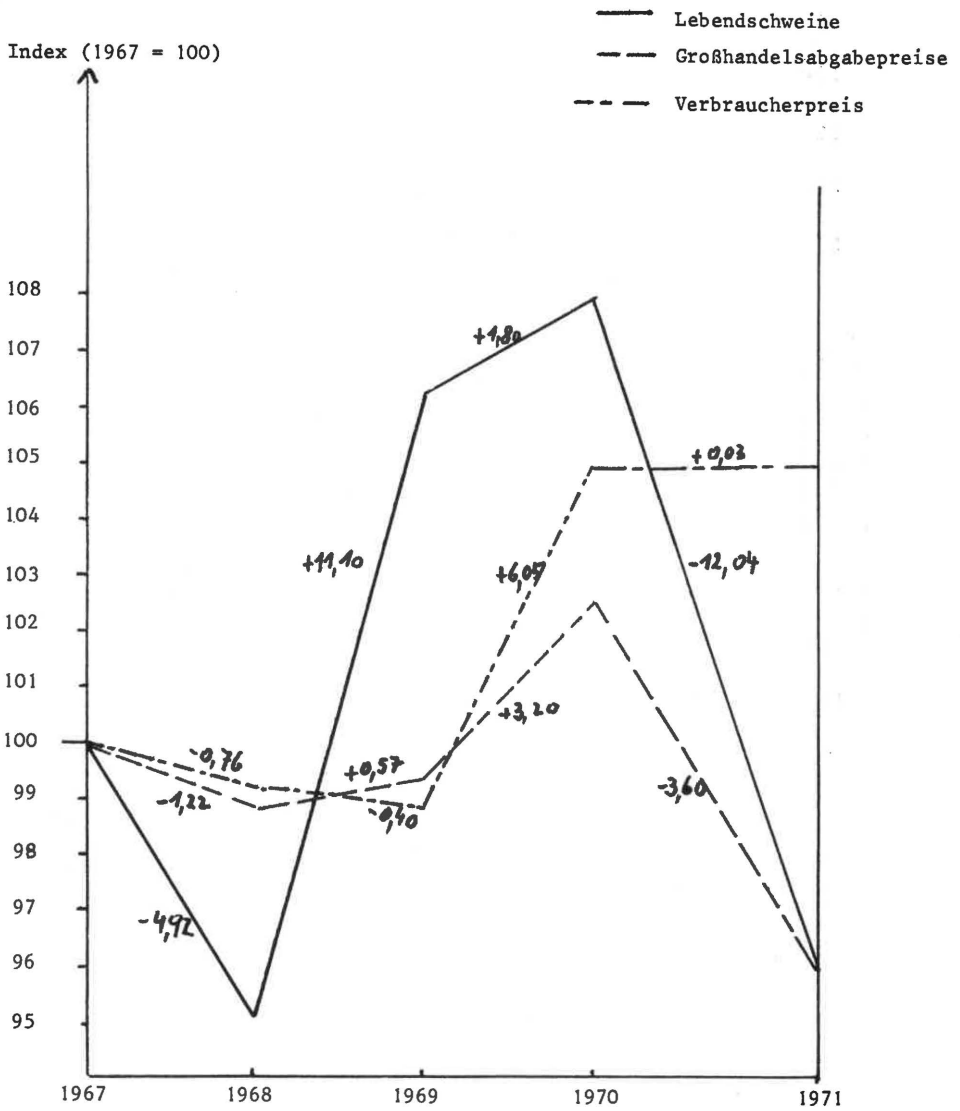


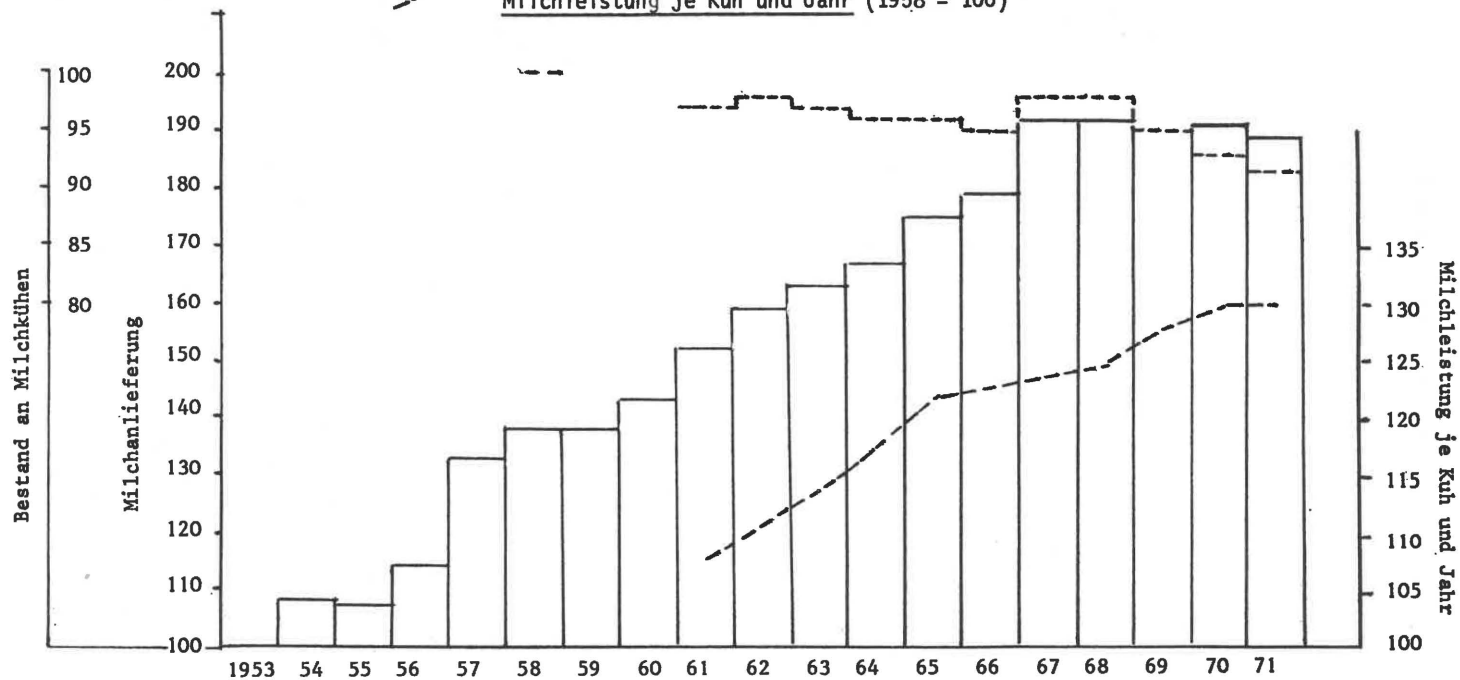
Diagramm 18:



Milchanlieferung (1953 = 100)⁺

Bestand an Milchkühen (1958 = 100)⁺⁺

Milchleistung je Kuh und Jahr (1958 = 100)⁺⁺



⁺ } siehe Diagrammverzeichnis
⁺⁺ }

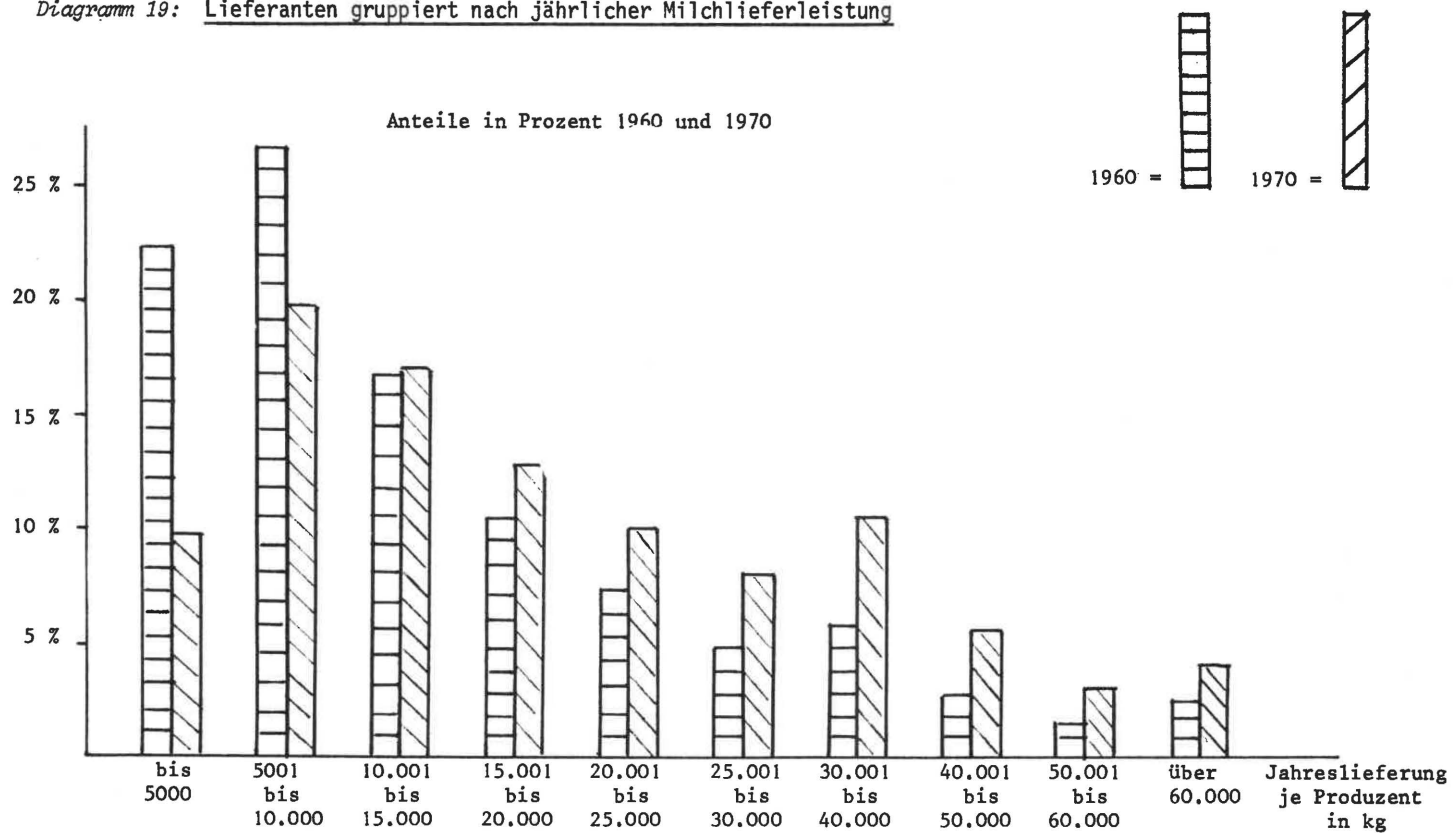
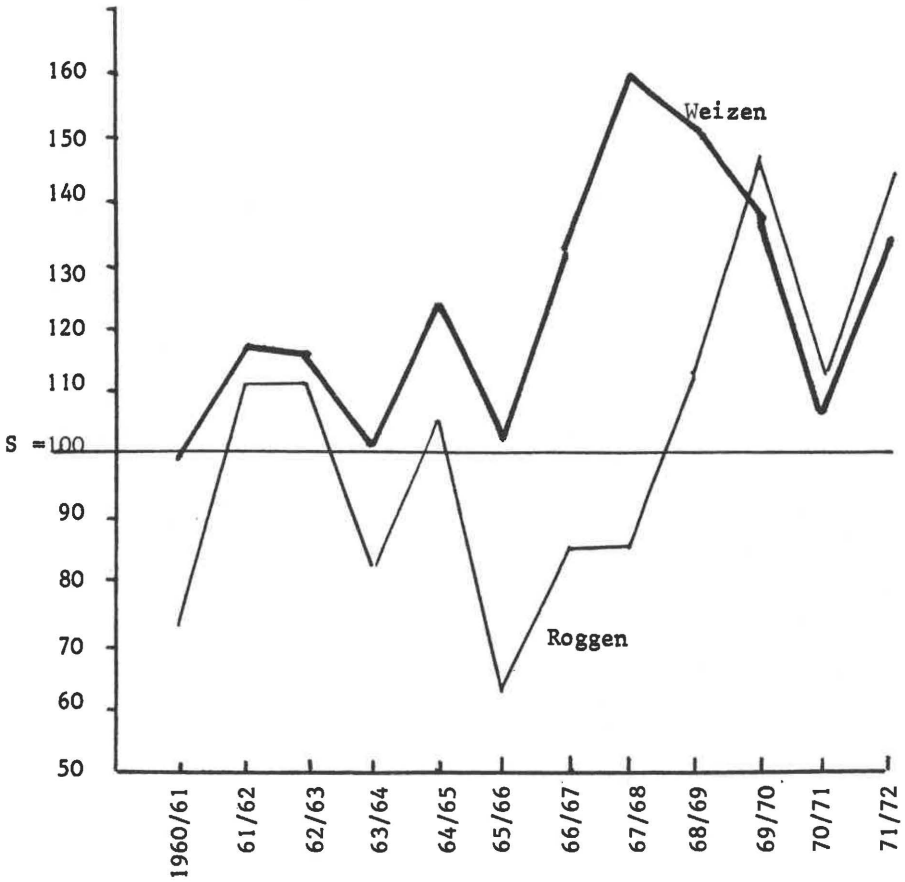
Diagramm 19: Lieferanten gruppiert nach jährlicher Milchlieferleistung

Diagramm 20: Anteil der Brotgetreidemarktleistung am Konsumbedarf⁺
in den Jahren 1960/61 - 1971/72
 (Selbstversorgungsgrad = S)



⁺) Als Grundlage diente die jeweilige Jahreshandelsvermahlung

Diagramm 21: Brotgetreidemarktleistung 1961/62 - 1971/72

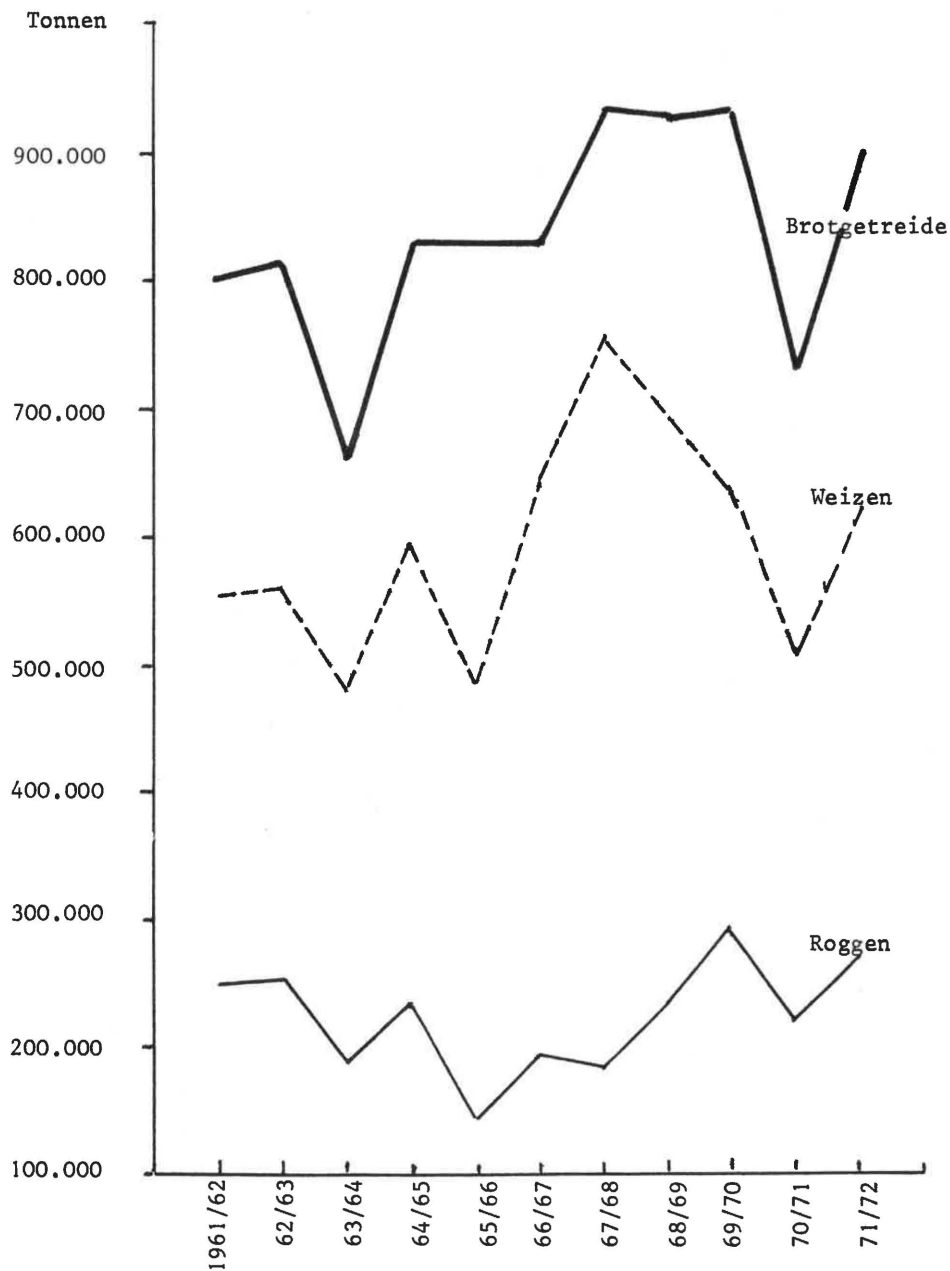


Diagramm 22: Anbauflächen, Hektarerträge und Ernten von Weizen in Österreich
in den Jahren 1952 - 1971

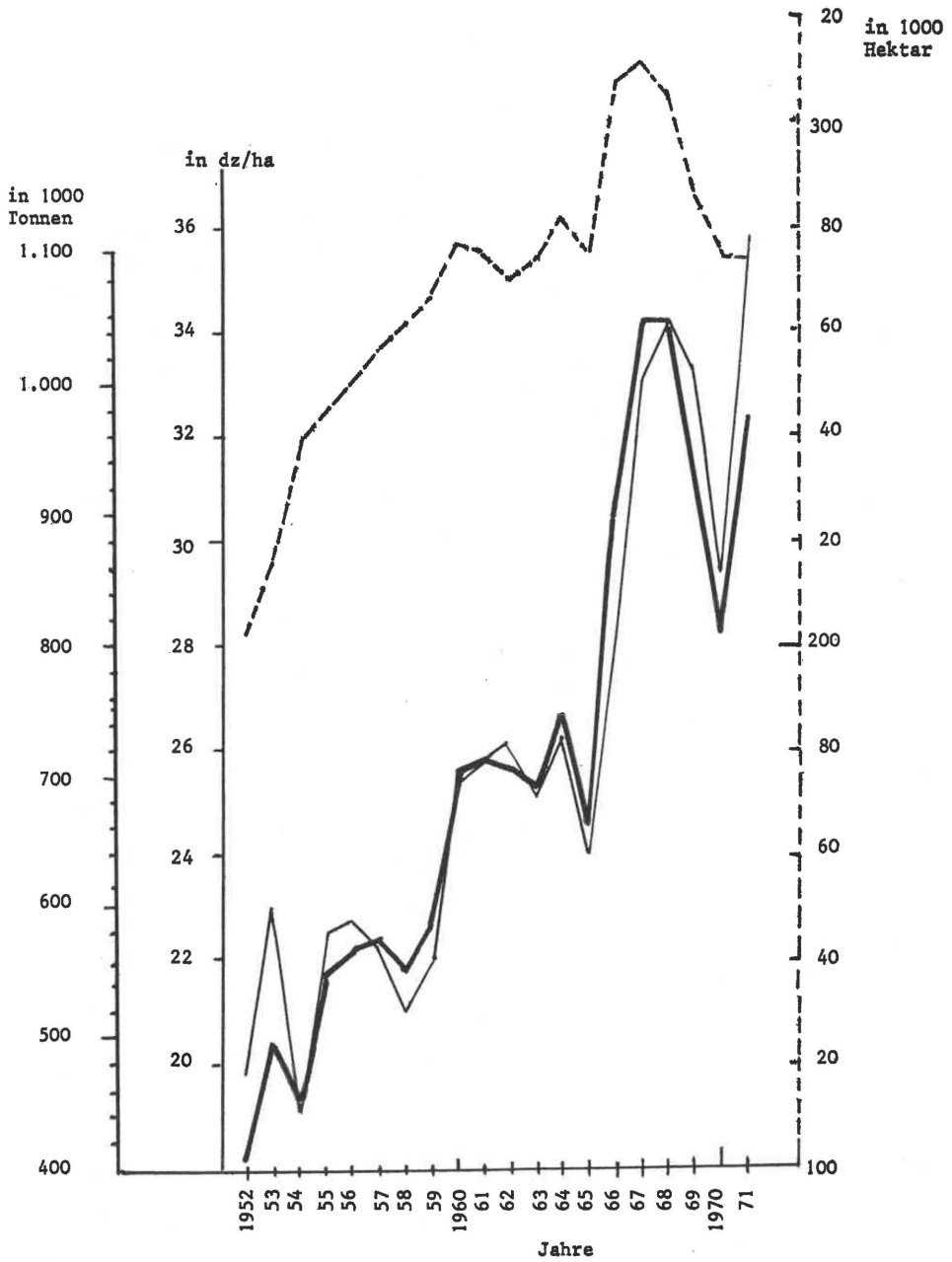


Diagramm 23: Preisausgleichsmittel des Bundes

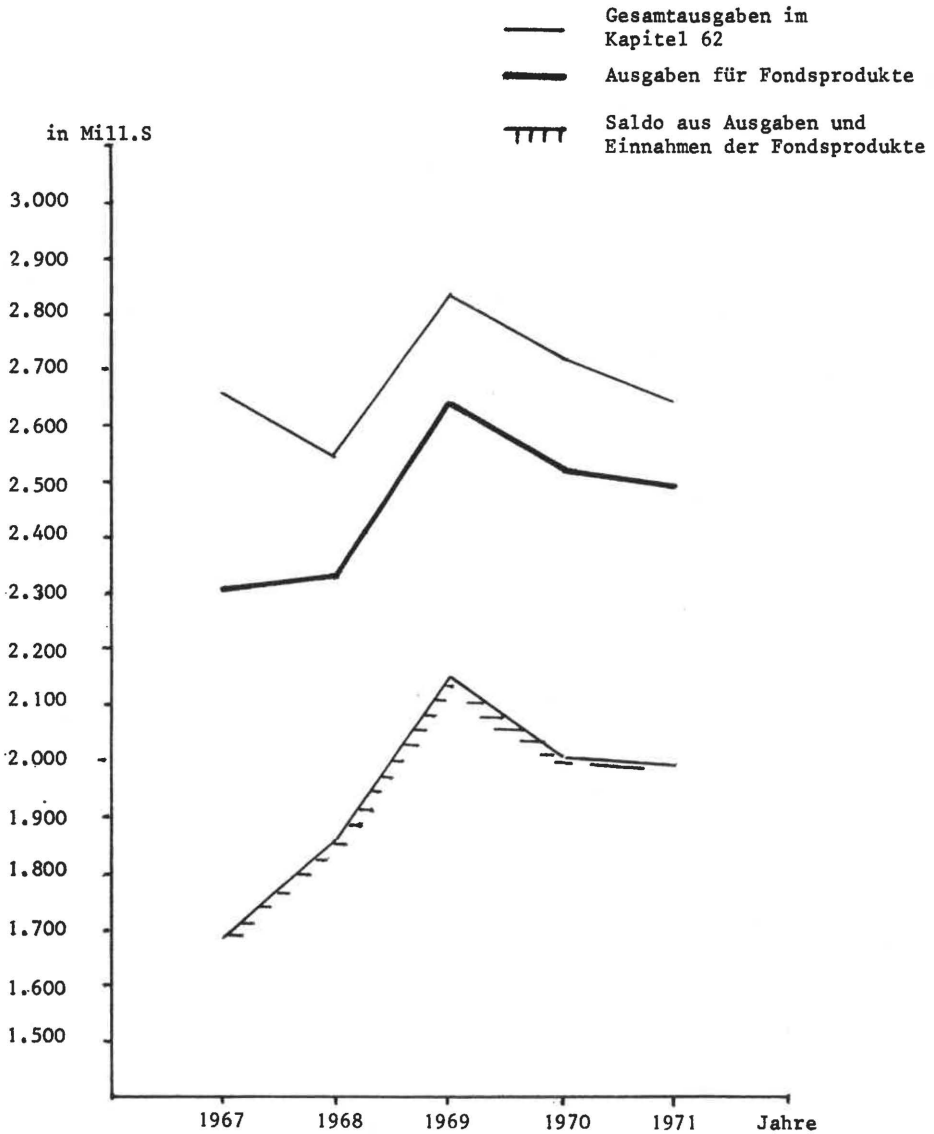


Diagramm 24: Index der Weltmarktpreise für Ernährungsgüter, 1962 = 100

