

## Agrarmarktordnung in Diskussion

Die öffentliche Hand ist im Agrarsektor stark engagiert. Dies trifft für alle Industrieländer, auch für Österreich, zu. Die Ursachen und Zielsetzungen der massiven staatlichen Eingriffe in Produktion, Vermarktung und insbesondere in den Außenhandel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind bekannt: Sicherung der Ernährung, Schutz der heimischen Landwirtschaft und Hilfestellung bei der Bewältigung des Agrarstrukturwandels und als jüngstes Anliegen Erhaltung einer intakten Umwelt und des ökologischen Gleichgewichtes. Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen der staatlichen Interventionen auf Bundesebene, das Landwirtschaftsgesetz, Marktordnungsgesetz, Viehwirtschaftsgesetz, Preisregelungsgesetz und das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz, sind in ihrer Gültigkeit mit Jahresmitte 1984 befristet. Die anstehende Verlängerung dieser "Agrarmarktordnung" gibt Anlaß zur Generaldiskussion agrarischer Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Die Entwicklung der letzten Jahre legt eine besonders intensive Befassung mit dieser Materie nahe.

### Folgen der Wirtschaftsflaute für die Landwirtschaft

Der Bruch in der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung Mitte der siebziger Jahre und insbesondere die Stagnation seit dem Frühjahr 1980 hatten empfindliche Folgen für den Agrarsektor. Weil die Bauern nur mehr schwer Arbeit in Industrie und Gewerbe finden, hat der Wandel der Agrarstruktur an Dynamik verloren, die landwirtschaftliche Produktion steigt rascher als früher. Zugleich dämpfen stagnierende Realeinkommen die Nachfrage. Überfüllte Agrarmärkte und ein steigender Angebotsdruck sind die Folge.

Die österreichische Land- und Forstwirtschaft hat in den sechziger Jahren und in der ersten Hälfte der siebziger Jahre jährlich etwa 5% ihres Arbeitskräftebestands verloren. Der dadurch erreichte Kapazitätsabbau hat den raschen, produktionsmehrenden technisch-wissenschaftlichen Fortschritt in hohem Maße kompensiert. Ein zügiger Strukturwandel sorgte somit für die Anpassung des Angebotes an die nur langsam wachsende Nachfrage und für den Ausgleich der Agrarmärkte. Die Endproduktion der Landwirtschaft und die Inlandsnachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf der Erzeugerebene nahmen real um je rund 1½% pro Jahr zu.

Seit dem Wachstumsknick Mitte der siebziger Jahre sank die Abwanderungsrate landwirtschaftlicher Arbeitskräfte (die als wichtigster Indikator des Wandels der Agrarstruktur gilt) vorerst auf etwa 3½%, in den

Jahren der Stagnation (1980 bis 1983) waren es nur noch 2% jährlich. Parallel dazu steigt die Agrarproduktion rascher als zuvor. Zwischen 1975 und 1983 nahm die landwirtschaftliche Produktion real um 2½% jährlich zu. Die Beschleunigung um etwa einen Prozentpunkt ist ausschließlich auf rascher wachsende Erträge aus dem Pflanzenbau zurückzuführen. Die Nachfrage wächst hingegen langsamer als früher. Daraus resultiert der Tendenz nach ein zunehmendes Ungleichgewicht auf den Märkten.

Übersicht 1  
Wandel der Agrarstruktur und Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion

	1962/1974	1975/1983
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in % <sup>1)</sup>	
Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft	-4,9	-2,9
Endproduktion (real)		
Pflanzliche	+0,9	+3,7
Tierische	+1,7	+1,6
Summe Landwirtschaft	+1,4	+2,3

Q: Eigene Berechnungen — <sup>1)</sup> Die jährlichen Veränderungsdaten der Zahl der Erwerbstätigen wurden mittels der Zinseszinsformel berechnet, die der Endproduktion mit logarithmischem Trend

Augenfällige Beispiele für das zunehmende Ungleichgewicht sind die Märkte für Getreide und Wein, aber auch der Milch- und Schweinemarkt. Österreich wurde 1978 Netto-Ausfuhrland für Getreide und Wein. Die Exportmengen an Getreide betragen für 1984 — ein mittleres Jahr — rund 650 000 t. Das entspricht dem Ertrag von rund 140 000 ha. Der Exportüberschuß steigt jährlich um rund 50 000 t oder 11 000 ha. Der Angebotsdruck auf dem Milchmarkt konnte trotz Einführung der Richtmengenregelung ab 1978 nur zum Teil kontrolliert werden.

Da die Entwicklung in allen Industrieländern ähnlich verläuft, wurde der Wettbewerb um die verbliebenen Exportmärkte härter. Beispiele hierfür sind die wachsenden Agrarüberschüsse in der EG und die Konkurrenz zwischen den wichtigsten Agrarexporturen USA und Europäische Gemeinschaften.

Überschüsse führen zu Preisdruck und gefährden, falls staatliche Interventionen ausbleiben, die Agrareinkommen. Die Erfahrungen in der EG bestätigen diese Zusammenhänge. Nach Angaben des *Statistischen Amtes der EG* (1984) waren in der Landwirtschaft der Zehnergemeinschaft 1983 die Agrareinkommen, gemessen an der realen Netto-Wertschöpfung zu Faktorkosten je Arbeitskraft, um 4% geringer als im Mittel der Jahre 1973 bis 1975. Die Einkom-

mensdisparität zwischen der Landwirtschaft und den anderen Berufsgruppen nahm zu. Auch in der BRD ist seit einigen Jahren ein Abkoppeln der Agrareinkommen von der allgemeinen Einkommensentwicklung festzustellen. In Österreich konnte bisher trotz wachsender Überschußprobleme eine systematische Benachteiligung der Bauern in der Einkommensentwicklung vermieden werden.

Das wachsende Ungleichgewicht zwischen Produktion und Absatzmöglichkeiten und die daraus resultierenden Folgen wurden in den letzten Jahren zum zentralen Problem der Agrarpolitik.

### Strategien zur Bewältigung der Agrarüberschüsse

Zur Bewältigung der skizzierten Problematik werden im In- und Ausland verschiedene Strategien angeboten, diskutiert und zum Teil auch in Form konkreter Maßnahmen angewendet.

Die Ökonomen setzen im allgemeinen auf den *Markt als Regulator*. Zu den geltenden Konditionen nicht absetzbare Überschüsse sind für sie der Beweis dafür, daß die Preise zu hoch sind. Um das Marktgleichgewicht wiederherzustellen, müssen die Agrarpreise (zumindest relativ) gesenkt werden.

Diese streng marktwirtschaftliche Linie wird z. B. in der BRD vom Sachverständigenrat, aber auch von namhaften Agrarökonomen vertreten. Der *Sachverständigenrat* ortet in seinen Jahresgutachten 1980/81 und 1983/84 die Ursachen der wachsenden Agrarüberschüsse in einem Mißbrauch der Preispolitik als Einkommenspolitik für die Bauern und der dadurch bedingten Behinderung des Strukturwandels. Folgerichtig sieht er in einer strikt auf Marktausgleich orientierten restriktiven Preispolitik den Angelpunkt einer Neuorientierung der europäischen Agrarpolitik. Der in der Landwirtschaft aufgestaute Bedarf an struktureller Anpassung muß trotz Problemen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut werden. Maßnahmen zur Förderung des Berufswechsels könnten diesen Prozeß erleichtern. Zugleich sollten alle Maßnahmen, die die Erneuerung und den Ausbau der Produktionskapazitäten in der Landwirtschaft begünstigen, unterbleiben. Eine ähnliche Ansicht wird auch vom *Wissenschaftlichen Beirat* beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der BRD (1982) vertreten.

Die wichtigsten Einwände gegen die Lösung des Problems der Agrarüberschüsse über den Preis sind negative Folgen für die Einkommen der Bauern und der zumindest derzeit bestehende Mangel an außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten für diejenigen, die die Landwirtschaft verlassen sollen. Diese Schwierigkeiten werden auch von den Verfechtern einer restriktiven Agrarpreispolitik gesehen. Der *Wissenschaftliche Beirat* beim Bundesministerium für Er-

nährung, Landwirtschaft und Forsten ist sich z. B. dessen bewußt (1982, S. 20ff), "... daß eine restriktive Preispolitik unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen kurzfristig nur eingeschränkt Faktor Anpassungen zu bewirken vermag und deshalb vor allem Einkommensdruck bedeutet". Drastische Preissenkungen sind außerdem politisch schwer durchzusetzen. Die Ökonomen dieser Richtung empfehlen daher meist ein allmähliches, aber konsequentes Vorgehen. Einkommensverluste der Bauern werden dabei für zwar schmerzlich, aber unvermeidlich gehalten. Den wirtschaftlich schwächeren Bauern sollte, eventuell nach Verbrauch ihres Vermögens, über die allgemeine Sozialhilfe ein Mindesteinkommen gesichert werden.

Die ökonomischen Vorteile einer marktwirtschaftlichen Lösung des Problems der Agrarüberschüsse sind unbestritten. Weitgehend offen bleiben die Frage nach den Einkommensalternativen für die Bauern in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation und die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit dieser Strategie in einem auf sozialen Ausgleich bedachten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen System. Weiters ist zu erwarten, daß die Landwirtschaft in von der Natur her weniger günstigen Lagen, wie etwa in den Berggebieten, unter besonders starken Druck geraten würde. Dadurch könnte eine wichtige Zielsetzung der Wirtschaftspolitik (Erhaltung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raumes) gefährdet werden und weitere Eingriffe erfordern.

Eine Variante der grundsätzlich marktwirtschaftlichen Strategie zur Vermeidung struktureller Überschüsse für den gesamten Agrarbereich oder auch auf einzelnen Teilmärkten empfiehlt eine *Kombination von restriktiver Preispolitik und einem System von direkten Einkommensübertragungen an die Bauern*. Koester — Tangermann (1976) schlagen z. B. nach einer eingehenden Analyse verschiedener Alternativen der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland vor, die Agrarpreise schrittweise zu senken und die betroffenen Bauern durch personengebundene und damit zeitlich befristete Zahlungen für die Einkommensverluste zu entschädigen. Dadurch könnte der Zielkonflikt zwischen Marktausgleich und Sicherung der Agrareinkommen entschärft werden. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik würden sinken und das Sozialprodukt steigen, ohne die soziale Lage der derzeit in der Landwirtschaft befindlichen Personen zu verschlechtern. Der *Wissenschaftliche Beirat* beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der BRD (1983) plädiert nach einer vehementen Ablehnung der Kontingentierung auf dem EG-Milchmarkt für eine marktwirtschaftliche Preispolitik, die in ihren Auswirkungen auf die Agrareinkommen durch Kompensationszahlungen an kleinere Landwirte, die ein bestimmtes Mindestalter überschritten haben, gemildert werden sollte.

Die Haupteinwände gegen das theoretisch interessante Konzept von direkten Einkommensübertragungen zur Abstützung des Übergangs zu einer grundsätzlich marktorientierten Agrarpolitik sind Probleme der Administration, der Finanzierung der Kompensationszahlungen und die Befürchtung, daß dadurch keine dauerhafte Lösung erreicht wird.

Eine Reihe von Vorschlägen empfiehlt zur Stabilisierung der Agrarmärkte das genaue Gegenteil: nicht mehr Markt, sondern *Reglementierung des Marktgeschehens durch administrative Eingriffe* verschiedenster Art

Beispiele hierfür sind die Kontrolle des landwirtschaftlichen Angebotes oder des Einsatzes von bestimmten Produktionsmitteln durch Mengenregelungen unterschiedlichster Ausprägung (*Kontingentierung*). Mengenregelungen sind ein möglicher Weg, eine Anpassung des Angebotes an die Nachfrage zu erzwingen (und dadurch eventuell auch die Preise und die landwirtschaftlichen Einkommen abzusichern). Voraussetzung ist die Kontrolle der Einfuhren. Administrative Eingriffe sind jedoch ein Fremdkörper im marktwirtschaftlichen System. Die Bauern verlieren einen wesentlichen Teil ihrer unternehmerischen Entscheidungsfreiheit. Die Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen neigen dazu zu erstarren, die Effizienz in Produktion und Vermarktung wird beeinträchtigt. Dazu kommen administrative Probleme und eventuell auch ungünstige Folgen für die Einkommens- und Vermögensverteilung. Je mehr Produkte erfaßt werden und je länger Mengenregelungen in Kraft sind, umso gravierender werden die Nachteile und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten. Administrative Angebotskontrollen werden daher von den Ökonomen meist vehement abgelehnt oder bestenfalls als "Notbremse" und Übergangslösung für einzelne Produktionszweige befürwortet.

Aus der Sicht jener Bauern, die über entsprechende Produktions- und Lieferrechte verfügen, können direkte oder indirekte Angebotskontrollen von Vorteil sein, wenn es gelingt, die Kosten auf die Verbraucher oder Steuerzahler zu überwälzen. Sie können z. B. eine aktive Preispolitik zugunsten der Erzeuger absichern. Dies ist etwa auf dem österreichischen Milchmarkt mit der Mengenregelung ab 1978 gelungen. Das schwierigste Problem jeder Kontingentierung ist die "gerechte" Verteilung der Quoten anlässlich ihrer Einführung und die Zuteilung frei werdender oder zusätzlicher Kontingente. In Österreich bestehen administrative Regelungen insbesondere auf dem Milch-, Zucker- und Weinmarkt.

Eine weitere Gruppe zur Diskussion stehender administrativer Eingriffe zielt darauf ab, den *produktionsmehrenden technisch-wissenschaftlichen Fortschritt zu lenken bzw. zu bremsen*. Die Grundüberlegung ist dabei: Der technisch-wissenschaftliche Fortschritt ist Hauptursache für das steigende Produktionspotential

der Landwirtschaft und das wachsende Angebot an landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Nehmen dank administrativen Eingriffen verschiedenster Art etwa die Flächenerträge oder die Leistungen in der Tierhaltung langsamer zu, dann mildert dies den Angebotsdruck auf den Agrarmärkten.

Praktische Beispiele aus dem Inland sind das Verbot oder Beschränkungen für den Einsatz von Hormonen und Antibiotika in der Mast oder die seit 1978 geltenden Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung. Diese Eingriffe erfolgten zwar primär, um die Qualität der Nahrungsmittel zu sichern bzw. eine zu große Belastung der Umwelt zu vermeiden. Als Nebeneffekt beeinflussen sie jedoch über den technisch-wissenschaftlichen Fortschritt auch das landwirtschaftliche Angebot.

*Weinschenk — Kemper* (1983) schlagen vor, unter den gegebenen schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch einen Schritt weiter zu gehen. Die Agrarmärkte sollten nicht über einen forcierten Strukturwandel, der in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit nur über hohen Einkommensdruck erzwungen werden kann, ausgeglichen werden, sondern durch administrative Begrenzungen des Einsatzes von ertragsteigernden und ertragsichernden Betriebsmitteln (z. B. Handelsdünger, Pflanzenschutzmittel) oder deren drastische Verteuerung. Auch *Weinschenk — Kemper* verweisen jedoch auf positive ökologische Auswirkungen einer solchen Politik und betonen, daß dadurch bloß Knappheitsbedingungen vorweggenommen werden, die langfristig mit zunehmender Energieverknappung ohnehin zu erwarten wären.

Verzicht auf technisch-wissenschaftlichen Fortschritt verteuert die Produktion, verursacht damit volkswirtschaftliche Kosten und schwächt die Wettbewerbskraft der Landwirtschaft. Wegen diverser nachweislicher oder auch nur vermuteter negativer Nebenwirkungen ist jedoch in der heutigen Situation (hoher Lebensstandard der Bevölkerung, zunehmendes ökologisches Bewußtsein, Überkapazitäten im Agrarbereich) eine kritische Einstellung zum technisch-wissenschaftlichen Fortschritt angebracht. In bestimmten Fällen, z. B. wenn die Umwelt belastet wird, die Qualität der Nahrungsmittel leidet oder die Abhängigkeit von fossiler Energie oder anderen nicht erneuerbaren Rohstoffen steigt, erscheinen auch lenkende Eingriffe überlegenswert. Wenn es dabei gelingt, die Kosten dieser Eingriffe über den Preis auf die Verbraucher zu überwälzen, und für Importe die gleichen Standards gelten und auch durchgesetzt werden können, sind sie für die Landwirtschaft wegen der dämpfenden Effekte auf das Angebot von Vorteil.

Die Landwirtschaft zählt zu den Wirtschaftszweigen mit dem höchsten technisch-wissenschaftlichen Fortschritt und dadurch induzierten hohen Produktivitätsgewinnen. Die Bauern standen dieser Entwicklung bisher überwiegend positiv gegenüber. Erfolge der

Züchtung, Düngung, im Pflanzenschutz, in der Fütterung, durch leistungsfähigere Maschinen usw. wurden positiv aufgenommen und rasch in die Praxis umgesetzt. Die logische Folge der hohen Produktivitätsgewinne — ein hoher Anpassungsdruck und die rasche Dezimierung des Bauernstands — wurden als nicht abwendbarer Preis akzeptiert. In jüngster Zeit scheint sich da und dort eine etwas kritischere Sicht anzubahnen. Anzeichen hierfür finden sich in der inner-agrarischen Diskussion um den *ökologischen Landbau* (Willi, 1980). Auch in der Forderung nach *„Solidarität des Stärkeren mit dem Schwächeren“*, d. h. der Forderung nach bewußter Zurückhaltung der größeren Betriebe in der Produktionsausweitung zugunsten der kleineren Betriebe, klingen diese Überlegungen an.

### **Zentrale Bedeutung der allgemeinen Wirtschaftspolitik**

Der Schlüssel zur Bewältigung der Agrarüberschüsse liegt unserer Ansicht nach in der *allgemeinen Wirtschaftspolitik*. Wie eingangs dargelegt, sind die Wirtschaftsflaute und der daraus resultierende ungenügende Wandel der Agrarstruktur die tiefere Ursache des zunehmenden Angebotsdrucks. Je leichter die Bauern in Zukunft attraktive Beschäftigungsalternativen finden, umso dynamischer wird der Strukturwandel verlaufen, umso leichter wird sich das landwirtschaftliche Produktionspotential der Nachfrage anpassen, und umso weniger Überschüsse werden anfallen. Hält hingegen die Wirtschaftsflaute begleitet von hoher Arbeitslosigkeit und stagnierenden Realeinkommen an, dann werden die landwirtschaftlichen Erzeugungsmöglichkeiten die Nachfrage zunehmend übersteigen, und es werden wachsende Überschüsse schwer zu vermeiden sein.

Leider sind die Erwartungen für die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung international und auch in Österreich eher pessimistisch. Ein kräftiges Wachstum, das in den nächsten Jahren die Vollbeschäftigung wieder sichern wird, ist nach übereinstimmender Ansicht der Ökonomen kaum in Sicht.

### **Rolle der Agrarpolitik**

Die *Agrarpolitik* muß die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen akzeptieren und versuchen, die im Agrarsektor verbleibenden Ressourcen bestmöglich zu nutzen. Dabei sind gewisse Auflagen und Nebenbedingungen zu beachten, die politisch festgelegt werden, wie z. B. Sicherung der Versorgung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln, Schonung der Umwelt und Wahrung der Nachhaltigkeit, Erhaltung einer bestimmten Mindestbewirtschaftung in agrarisch un-

günstigen Regionen (Berggebiete) oder Sicherung eines bestimmten Einkommens oder einer bestimmten Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft. Über diese gesellschaftlichen Auflagen steht dem Ökonomen kein Urteil zu, wohl aber über das wirtschaftspolitische Instrumentarium, das einzusetzen ist, um sie möglichst effizient, das heißt mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten, zu erfüllen.

Der optimale Einsatz der im Agrarsektor verfügbaren Ressourcen wird am ehesten über den Marktmechanismus gewährleistet. Die Agrarproduktion sollte daher grundsätzlich über Preise und Preisrelationen gesteuert werden. Dabei wären die Preissignale so zu setzen, daß über den als notwendig erachteten Inlandsbedarf hinaus jene Produkte erzeugt werden, die im Export die „besten“ Erlöse bringen. Auch gesellschaftlich erwünschte Nebenziele sollten möglichst mit marktkonformen Mitteln angestrebt werden. Administrative Eingriffe zur Angebotslenkung sollten auf „Feuerwehraktionen“ beschränkt und längerfristig möglichst vermieden werden. Um dieser Forderung zu entsprechen, müssen die *Agrarmärkte als Ganzes gesehen und die relative Vorzüglichkeit einzelner Produkte im Außenhandel beachtet werden*.

Die österreichische Agrarpolitik hat bisher zu sehr in Einzelsparten gedacht. Es wurden (oft aus momentanen kritischen Situationen heraus) Lösungen für den Milch-, Getreide-, Zucker-, Weinmarkt usw. gesucht und konzipiert. Zu wenig Beachtung fand, daß es sich hier um ein System kommunizierender Gefäße handelt. Eingriffe in den Milchmarkt haben darin Auswirkungen auf den Rinder-, Schweinemarkt usw. und umgekehrt.

Nachteile ergeben sich auch aus dem *Fehlen eines geschlossenen Erzeugungskonzeptes für die Landwirtschaft und seiner Abstimmung mit der agrarischen Außenhandelspolitik*. Die Landwirtschaft hat im Rahmen der gegebenen natürlichen Produktionsverhältnisse einen erheblichen Spielraum, ihre Produktion zu verändern. Was innerhalb dieses Rahmens tatsächlich erzeugt wird, hängt vor allem von den Absatzmöglichkeiten und der einzelwirtschaftlichen Rentabilität der Produkte ab. Absatzchancen und Rentabilität werden ihrerseits durch staatliche Eingriffe entscheidend mitbestimmt. Die gegebene Agrarproduktion ist in ihrem Umfang und der Produktstruktur nur zum Teil das Ergebnis rationaler wirtschaftspolitischer Überlegungen, die periodisch überprüft werden, und darauf basierender agrarpolitischer Weichenstellungen. Sie ist in wichtigen Bereichen einfach historisch und ungeplant gewachsen. So wurde z. B. die Landwirtschaft in einigen Sparten schrittweise in den Export hineingedrängt. Österreich exportiert Milchprodukte, Getreide, Wein usw. im wesentlichen erst, seitdem das Angebot die Absatzmöglichkeiten auf dem geschützten Inlandsmarkt übersteigt. Ausführen werden auch heute noch in vielen

Fällen primär als Notmaßnahme zur Räumung des Marktes und zur Absicherung eines gewissen inländischen Preisniveaus gesehen. Die relative Vorzüglichkeit einzelner Produkte im Außenhandel wird zu wenig beachtet, zum Teil ist sie auch nicht bekannt. Aus dieser Situation heraus wird auch auf Änderungen auf den internationalen Märkten zu wenig flexibel reagiert

Gewisse *institutionelle Gegebenheiten behindern zudem eine optimale, flexible Produktions- und Außenhandelsstrategie* für die Landwirtschaft. Es bestehen z. B. mehrere "Absatzförderungsfonds", die primär der Finanzierung von Exporten dienen. Sie sind nach Produkten getrennt konzipiert. Es gibt einen "Fonds" für Milch, Vieh und Fleisch, Getreide, Zucker, Stärke usw. Gespeist werden diese Fonds meist durch Beiträge der Bauern (Abzüge vom Erzeugerpreis), der Konsumenten (Zuschläge zum Verbraucherpreis des entsprechenden Produktes) und des Staates (zweckgebundene Importabgaben und allgemeine Steuermittel); im Fall von Zucker auch durch Beiträge der Industrie. Diese Fonds werden getrennt verwaltet. Die verfügbaren Gelder werden nur für das jeweilige Produkt verwendet, unabhängig davon, wie gut oder wie schlecht dieses Erzeugnis im Ausland verkauft werden kann, und mit zu wenig Rücksicht darauf, daß die einzelnen Märkte eng miteinander verbunden sind.

Untersuchungen zeigen z. B., daß es derzeit wirtschaftlich vorteilhafter wäre, Eiweißfutter (Pferdebohnen, Futtererbsen) für den heimischen Bedarf zu erzeugen (wofür bei fehlendem Außenschutz Zuschüsse notwendig sind), statt Getreide für den Export, der noch höher gestützt werden muß (siehe *Schneeberger, 1983*). Eine Verwendung von Mitteln aus dem Getreide- oder Zuckerbudget zur Förderung des Anbaus von Futterleguminosen ist jedoch derzeit nicht vorgesehen. Ein weiteres Beispiel: Die Zuckerrwirtschaft orientiert sich in ihrer jährlichen Entscheidung über den mengengeregelten Anbau von Rüben für den Export ausschließlich an den für Zuckerausfuhren verfügbaren Finanzmitteln und an der Lage auf dem internationalen Zuckermarkt. Wie gut oder schlecht die dann anderen Nutzungen — vornehmlich im Getreidebau — zufallenden oder entzogenen Ackerflächen in diesen alternativen Sparten, zumeist sogar vom gleichen landwirtschaftlichen Betrieb, genutzt werden können, und wie die Wettbewerbskraft dieser Sparte im Außenhandel tatsächlich ist, bleibt außer Betracht.

Es wäre überlegenswert, die erwähnten Fonds für bestimmte Produktionssparten zu einem einzigen Absatzförderungsfonds für landwirtschaftliche Erzeugnisse zusammenzufassen. Dadurch könnte flexibler als bisher auf Änderungen der Marktlage im In- und Ausland reagiert werden. Auch der Aufbau neuer, wirtschaftlich interessanter Produktionen würde erleichtert.

Als weiterer Vorteil eines zentralen Absatzförderungsfonds für landwirtschaftliche Erzeugnisse könnte eventuell eine effizientere und "gerechtere" Aufbringung der notwendigen finanziellen Mittel sowohl auf seiten der landwirtschaftlichen Erzeuger als auch auf seiten der Verbraucher verbucht werden.

Der heimische Agrarmarkt ist vom Weltmarkt weitgehend abgekoppelt. Die Erzeugerpreise entsprechen in den meisten Fällen und bei allen wichtigen landwirtschaftlichen Produkten nicht den Weltmarktpreisen. Für einige Produktionssparten gibt es administrative Beschränkungen, andere sind für jeden Erzeuger frei zugänglich. Werden in dieser Situation die Kosten der Überschußverwertung ausschließlich jenen Landwirten angelastet, die ein bestimmtes Erzeugnis für den Export (oder im Wettbewerb mit importierten Waren) erzeugen, dann kann dies zu Produktionsstrukturen führen, die für die Landwirtschaft als Ganzes von Nachteil sind.

Im geltenden System leisten nur jene Verbraucher, die Milch, Milcherzeugnisse und Zucker kaufen, einen direkten finanziellen Beitrag zur Verwertung der Agrarüberschüsse. Käufer von Fleisch, Südfrüchten u. a. sind nicht belastet. Die Ausgaben für die Grundnahrungsmittel Milch und Zucker haben in den einkommenschwächeren und kinderreichen Haushalten ein besonders hohes Gewicht. Eine Einhebung des als notwendig erachteten Beitrags der Konsumenten zur Verwertung agrarischer Überschüsse, z. B. über einen Zuschlag zur Mehrwertsteuer auf alle Nahrungsmittel und Getränke, könnte die finanzielle Last sozial gerechter verteilen und würde zugleich importierte Waren mitbelasten.

#### Lage im Agraraußenhandel

Für die Verwertung der steigenden Produktion ist die österreichische Landwirtschaft zunehmend auf den Außenhandel angewiesen.

Österreich ist traditionell ein Netto-Importland an Agrarwaren. 1983 wurden landwirtschaftliche Produkte (einschließlich Genußmittel) im Werte von 25,9 Mrd S eingeführt; die Ausfuhren erreichten 13,3 Mrd S. Die bedeutendsten Importpositionen sind Obst und Gemüse, Genußmittel, Fette und Öle und Eiweißfuttermittel. Im Export dominieren traditionell Erzeugnisse der Rinderhaltung (Rinder und Rindfleisch, Molkereierzeugnisse); in den letzten Jahren haben allerdings Ackerbauprodukte (Getreide, Zucker) und Wein erheblich an Gewicht gewonnen. Weil die Weltmarktpreise meist erheblich unter dem westeuropäischen und auch dem österreichischen Niveau liegen, erfordern Exporte in der Regel Stützungen. Auch die Substitution von Importen durch inländische Erzeugnisse ist mit Zuschüssen oder Belastungen der Verbraucher verbunden. Die Kosten der

Übersicht 2

Agraraußenhandel 1983

SITC		Einfuhr	Ausfuhr	Saldo
				Mill S
00	Lebende Tiere	153	1 268	+ 1 115
01	Fleisch und Fleischwaren	896	1 580	+ 684
02	Molkereierzeugnisse, Eier	867	2 612	+ 1 745
03	Fische, auch zubereitet	1 084	32	- 1 052
04	Getreide, Møllereierzeugnisse und Backwaren	1 294	2 707	+ 1 413
05	Obst und Gemøse	6 621	1 020	- 5 601
06	Zucker, Zuckerwaren und Honig	535	620	+ 85
07	Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze und Waren daraus	5 094	699	- 4 395
08	Futtermittel, ausgenommen Getreide	2 787	274	- 2 513
09	Verschiedene zubereitete Nahrungsmittel	613	282	- 331
11	Getränke	706	1 190	+ 484
12	Tabak und Tabakwaren	720	39	- 681
21	Häute, Felle und Pelzfelle nicht zugerichtet	530	262	- 268
22	Ölsaaten und Ölf Früchte	170	68	- 102
29	Tierische und pflanzliche Rohstoffe	2 338	344	- 1 994
4	Tierische und pflanzliche Öle und Fette	1 451	250	- 1 201
	Insgesamt	25 859	13 247	- 12 612

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Exportförderung oder Imports substitution sind jedoch von Produkt zu Produkt verschieden und schwanken mit Änderungen auf den internationalen Märkten. Anfang 1984 zeigte sich auf den für unsere Landwirtschaft bedeutendsten Exportmärkten folgendes Bild:

Aus der guten Ernte 1983 wurden rund 850.000 t Getreide exportiert, 17% des gesamten Ertrags. Dank einer Hausse auf den internationalen Märkten waren nur relativ geringe Stützungen erforderlich. So wurde Mahlweizen in die UdSSR mit einem Zuschuß von 145 S je dt oder rund 40% des Erzeugerpreises verkauft.

Im Rahmen des internationalen Zuckerabkommens verfügt Österreich über eine Exportquote von rund 120.000 t Zucker. In den letzten Jahren erreichten die Ausfuhren rund ein Viertel der Produktion. Der internationale Markt ist derzeit durch hohe Vorräte belastet. Exporte würden Stützungen von rund 7,50 S je kg Weißzucker erfordern, das sind rund 65% des inländischen Fabriksabgabepreises.

Auf dem Rindersektor erreichten die Ausfuhren 1983 mit 197.000 Stück oder rund 30% der Erzeugung einen neuen Höchstwert. Im Export dominieren Rindfleisch sowie Zucht- und Nutztier, lebende Schlachtrinder haben geringere Bedeutung. Anfang 1984 wurde für Zuchtkalbinnen ab Versteigerung ein

Exportzuschuß (Bund und Länder) von rund 3.000 S je Stück oder etwa 14% des Erzeugerpreises gewährt. Lebende Schlachtrinder mußten mit rund 55% des Erzeugerpreises gestützt werden.

Schwierig ist traditionell der Export von Milcherzeugnissen. Im laufenden Wirtschaftsjahr 1983/84 übersteigt die Marktleistung an Milch den Inlandsabsatz um rund 525.000 t, das sind 22% der gesamten angelieferten Milch (berechnet auf Fettbasis). An Exportstützungen sind laut 3. Marktplanung des Fonds rund 3,83 S je kg Milchäquivalent erforderlich (ohne Export von Magermilchpulver), das sind 83% des geltenden Erzeugerpreises.

Ohne Stützungen können meist nur gewisse Mengen an Obst, Gemüse, Wein, kleinere Positionen sonstiger Sonderkulturen und diverse Spezialitäten ins Ausland verkauft werden.

Es wurde bereits erwähnt, daß bisher im Agraraußenhandel und in der Produktionslenkung die relative Vorzüglichkeit einzelner Erzeugnisse zu wenig beachtet wurde, zum Teil auch nicht bekannt ist. Die erforderliche Exportstützung als Anteil am Erzeugerpreis ist ein grober Hinweis, aber kein verlässlicher Maßstab hierfür. Schneider — Stankovsky (1978) haben als Auswahlkriterium für die Förderungswürdigkeit im Agraraußenhandel das Verhältnis von Kosten und Ertrag vorgeschlagen. Dabei wurden die Kosten als notwendige Exportsubventionen und Stützungen oder Belastungen für Verbraucher auf dem Inlandsmarkt definiert und der Erfolg als Wertschöpfung der heimischen Ernährungswirtschaft (falls Landwirtschaft sowie Nahrungs- und Genußmittelverarbeitung als gleich förderungswürdig gesehen werden) oder der heimischen Landwirtschaft (falls nur die landwirtschaftliche Wertschöpfung gefördert werden soll), die in den zusätzlich für den Export oder für den Inlandsmarkt erzeugten Waren enthalten ist.

Durch Vergleich von Wertschöpfung und den mit dem Absatz verbundenen Kosten sollen jene Erzeugnisse ausgewählt werden, die die in der Landwirtschaft (oder Ernährungswirtschaft) eingesetzten Produktionsfaktoren am besten entlohnen. Für die entsprechenden Berechnungen sind Informationen über Produktionskosten, Wertschöpfungsquoten und erzielbare Preise im internationalen Handel erforderlich. Als Basis für agrarpolitische Entscheidungen sollten entsprechende Unterlagen erarbeitet werden.

Matthias Schneider

Literaturhinweise

Koester, U., Tangermann, S., "Alternativen der Agrarpolitik" Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Heft 182 1976

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Jahresgutachten 1980/81 und 1983/84, W Kohlhammer, Stuttgart-Mainz.

Schneeberger, W, "Volkswirtschaftliche Rentabilität des Pferdebohnenanbaus in Österreich" Die Bodenkultur, 1983, 34(3), S 257-265.

Schneider M Stankovsky, J "Agraraußenhandel in Diskussion", WIFO-Monatsberichte 2/1978

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften. "Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommensindikatoren 1973-1983", Eurostat, Luxemburg, 20 Februar 1984.

Weinschenk, G, Kemper, J, "Agrarpolitik in der EG bei Unterbeschäftigung und wirtschaftlicher Stagnation" Berichte über Landwirtschaft 1983, 61(1), S 1-29

Willi J "Der ökologische Landbau als Ordnungsprinzip für eine Landwirtschaft der Zukunft", Agrarische Rundschau, 6-7/1980.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten, "Landwirtschaftliche Einkommenspolitik", Schriftenreihe des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Reihe A: Angewandte Wissenschaft Heft 267 1982

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, "Milchmarktpolitik", Schriftenreihe des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 286 1983.