



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Thimm, H.-U.: Agrarpolitische Konsequenzen aus den veränderten Produktions- und Marktbedingungen tierischer Erzeugnisse. In: Zapf, R.: Entwicklungstendenzen in der Produktion und im Absatz tierischer Erzeugnisse. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 7, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1970), S. 465-481.

AGRARPOLITISCHE KONSEQUENZEN AUS DEN VERÄNDERTEN PRODUKTIONS- UND MARKTBEDINGUNGEN TIERISCHER ERZEUGNISSE

von

H.-U. Thimm, Gießen

1	Einleitung	465
2	Nachfrage und Verbrauch	466
3	Produktion und Vermarktung	467
	a) Milch	467
	b) Rindfleisch	471
	c) Schweinefleisch	472
	d) Geflügelfleisch	476
	e) Schafffleisch	477
	f) Eier	478
4	Agrarpolitische Programme	479
5	Ausblick	480
6	Zusammenfassung	481

1 Einleitung

"Agrarpolitische Konsequenzen" zu ziehen, bedarf zunächst einer Definition dieses Begriffes. Ich möchte darunter Vorschläge verstanden wissen, die von den praktischen Agrarpolitikern in Parlamenten, Verwaltung und Verbänden aufgegriffen werden müßten, um die agrarpolitischen Ziele im tierischen Veredlungssektor zu erreichen. Es muß sich dabei um in der EWG realisierbare Vorschläge handeln, also dem Bewußtseinsstand der Betroffenen und dem vorhandenen wirtschaftspolitischen Instrumentarium angepaßt. Die gezogenen Konsequenzen sind allerdings Minimalforderungen, ohne deren Erfüllung eine Zielannäherung nicht möglich erscheint. Aus dieser Überlegung resultiert die Aufgabe, in einem agrarpolitischen Referat zu unserem Tagungsthema, immer wieder das ökonomisch Sinnvolle mit dem politisch Realisierbarem abzuwägen.

Die während der Tagung vorgenommene - notwendige - Differenzierung in Produktion und Vermarktung wird nach Möglichkeit von mir jeweils wieder zu einer Produkteinheit zusammengeführt, um deutlich zu machen, daß eine Reihe von angeschnittenen Fragen nur durch gleichzeitige Lösungen in beiden Bereichen Antwort finden kann.

Um das Referat nicht zu umfangreich werden zu lassen, wird im wesentlichen nur auf die Ergebnisse dieser Tagung zurückgegriffen. Eine Ergänzung schien mir allerdings notwendig. Und zwar ein Vergleich der hier gefundenen agrarpolitischen Konsequenzen mit denen, die in den wichtigsten Agrarprogrammen der Vergangenheit (Höcherl-Programm und Mansholt-Plan) für die tierische Veredlungswirtschaft gezogen werden. Das möge eine unmittelbare Anwendbarkeit der Erkenntnisse unserer Tagung fördern.

2 Nachfrage und Verbrauch

In hochentwickelten Volkswirtschaften haben Einkommenssteigerungen auf die Gesamtnachfrage nach Nahrungsmitteln kaum noch einen Einfluß, auf die partielle Nachfrage nach tierischen Produkten nur noch mäßige Auswirkungen. Verringerte Einkommenselastizitäten, wie WÖHLKEN (18) sie nachweist, sowie ein Bevölkerungszuwachs von weniger als 1 v.H. jährlich bestimmen also die Verbrauchsentwicklung in der EWG für die Zukunft. Obwohl diese Tatsache als gesicherter Erkenntnisstand angesehen werden kann, ist eine Reihe agrarpolitischer Maßnahmen trotz hohen Selbstversorgungsgrades und fehlender Exportchancen weiterhin auf Erzeugungssteigerung abgestellt. Die Ergebnisse dieser Tagung sollten mithelfen, hier einen Wandel herbeizuführen. Für eine rationale Agrarpolitik der 70er Jahre in der EWG muß eindeutig die Anpassung der Erzeugung an die erkennbaren Grenzen des Verbrauchs im Vordergrund stehen, will man nicht völlig die Hoffnung aufgeben, daß auch die Landwirtschaft in unsere wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung integriert werden kann. Mit dieser Bemerkung soll nicht gesagt sein, daß unsere Bemühungen um eine Verbrauchsausweitung, innerhalb und erst recht außerhalb der EWG, z.B. in den Entwicklungsländern, bereits befriedigen. Aber wir müssen die Beschränkung sehen. Solange praktische Agrarpolitischer Hilfe gegen den Hunger in der Welt betreiben wollen, weil sie eigene Überschüsse, und nicht ernstlich die "Hilfe zur Selbsthilfe" im Sinn haben, solange wird eine Erzeugung über unseren EWG-Bedarf hinaus zu mehr Problemen als zu Lösungen dringender politischer und sozialer Fragen führen.

Auch sollten Maßnahmen zur Verbrauchsbelebung nicht nur im agrarpolitischen Instrumentarium gesucht werden. So sind z.B. innerhalb der EWG gezielte Einkommensverbesserungen bisher unterdurchschnittlich verdienender Bevölkerungsgruppen vielleicht wirkungsvoller für den Absatz von Produkten als etwa globale Werbemaßnahmen. Dies gilt es auch bei den noch vorhandenen großen regionalen Einkommensunterschieden in der EWG zu beachten. Es könnte also sein, daß der Einsatz bestimmter öffentlicher Mittel für die Hebung der wirtschaftlichen Aktivität in bestimmten Regionen eine höhere Effizienz zeigt, als ihr direkter Einsatz in der dortigen Landwirtschaft.

Doch beschränken wir nun unsere Überlegungen auf die Anpassung des Angebots an die de facto vorhandene Nachfrage nach tierischen Produkten, so sind im Rahmen des Gesamtzieles der Verbesserung des durchschnittlich in der Landwirtschaft erreichbaren Einkommens, folgende Teilziele für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland aktuell:

- a) Beteiligung an den noch möglichen Zuwachsraten des Verbrauchs, d.h., Halten des Marktanteils. Dieses Teilziel kann aber nur in seiner allgemeinen Formulierung gelten. Produktspezifische Ge-

gebenheiten können durchaus dazu führen, daß es ökonomisch sinnvoll ist, bei einigen Produkten den Marktanteil zu verringern, wenn es nur gelingt, ihn zum Ausgleich bei andern zu erhöhen.

- b) Verbesserung der Wettbewerbskraft eigener Agrarprodukte gegenüber ausländischen und gegenüber nichtlandwirtschaftlichen Substitutionsprodukten. Qualitätsproduktion, Angebotskonzentration und Marketingmaßnahmen müssen zumindest den Umfang erreichen, wie er bei den Konkurrenzländern und -branchen üblich ist.
- c) Beschränkung des Marktangebotes als legitimes Mittel von Unternehmen, auf einem Überschußmarkt noch zu Erlösen zu kommen, die eine Eigenkapitalbildung ermöglichen. Ein allgemeines Schutzbedürfnis des Verbrauchers kann bei sinkenden Einkommenselastizitäten nicht mehr als Gegenargument angeführt werden.

Diese Zielsetzung soll nachfolgend auf die während unserer Tagung behandelten Produkte angewendet werden.

3. Produktion und Vermarktung

a) Milch

Die Entwicklung der Milchproduktion der EWG wurde auf der letzten Tagung unserer Gesellschaft 1968 durch METZDORF und weitere Beiträge (2) eingehend dargestellt. Die Referate der diesjährigen Tagung verbesserten unseren Wissensstand u.a. in folgender Hinsicht:

1. Die Ermittlung sogenannter optimaler Standorte der Milchproduktion unter heutigen sowie unter zu erwartenden zukünftigen Bedingungen hat Fortschritte gemacht.
2. Möglichkeiten und Schwierigkeiten der Anpassung existenter Betriebe an technisch optimale Bestandsgrößen sind heute mit größerer Sicherheit abzuschätzen.
3. Die Interdependenzen zwischen Milch- und Rindfleischproduktion sind theoretisch soweit geklärt, daß Entscheidungshilfen für die Praxis möglich erscheinen.
4. Die gegenseitige Beeinflussung von Milchproduktion und Milchverarbeitung aufgrund des technischen Fortschritts und staatlicher Markteingriffe zwingt zu entsprechenden Konsequenzen, um erhebliche Fehlentwicklungen zu vermeiden.
5. Die bisherigen Förderungsmaßnahmen, den Verbrauch von Milch und Milchprodukten zu erhöhen, haben ihren geringen Erfolg bewiesen. Will man den Verbrauch ernsthaft steigern, müssen neue Wege beschritten werden.

Fragen wir zunächst nach den wichtigsten agrarpolitischen Zielen, die heute in der EWG im Zusammenhang mit der Milch angestrebt werden, so stehen offenbar zwei Ziele gleichrangig nebeneinander:

- a) Einkommenssicherung der auf Milchproduktion angewiesenen Betriebe aus regionalpolitischen Gründen.
- b) Marktentlastung zur Minderung der Garantieforderungen aus fiskalpolitischen Gründen.

Bei den folgenden Überlegungen werden notwendige Aktivitäten im außerlandwirtschaftlichen Bereich, wie Industrieansiedlung, Sozial-

hilfen usw. nicht besonders erwähnt; ihre Forcierung ist eine Voraussetzung für den allgemeinen Strukturwandel. Hier sollen nur die Konsequenzen besprochen werden, die mit der tierischen Veredlungsproduktion direkt im Zusammenhang stehen.

Zu 1. Optimale Standorte.

Die theoretisch errechenbaren optimalen Standorte der Milchproduktion (BAUERSACHS, 3) decken sich nicht immer mit den Standorten, denen aus regionalpolitischen Gründen die Milchproduktion erhalten bleiben sollte. Da die Milchproduktion in den optimalen Standorten offensichtlich wettbewerbsfähig ist und die dortige Produktionsmenge daher - ceteris paribus - keine wesentliche Einschränkung erfahren wird, verengt sich das Problem für den Agrarpolitiker auf folgende Fragestellung: Welche suboptimalen Standorte sollen noch in der Produktion verbleiben und welche öffentlichen Kosten werden entstehen? Hier sind eindeutige politische Entscheidungen zu fällen, zu denen der Ökonom nur im zweiten Teil der Frage Hilfe leisten kann. Staatliche Förderungsmaßnahmen bei der Milch müssen endlich ihren globalen Charakter verlieren und gezielte Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik werden. Sonst sind eines Tages in bestimmten Regionen keine Menschen mehr vorhanden, die neue Arbeitsplätze füllen könnten. Unter Beibehaltung des EWG-Außenschutzes sind für das Ziel des Marktgleichgewichtes also alle Interventionsmaßnahmen bei Butter und Magermilchpulver regional abzugrenzen. Mir scheint die administrative Durchführung relativ einfach, da nur eine begrenzte Zahl von Molkereien zu überprüfen ist; jedenfalls erheblich einfacher als alle sonst vorgeschlagenen Kontingentierungssysteme der gesamten Milchproduktion. Damit sind Preissenkungen bei der Milch in Regionen, die betriebliche und berufliche Alternativen haben, bewußt in Kauf zu nehmen, um Regionen, die solche Alternativen nicht besitzen, eine Einkommenssicherung auf bisherigem Niveau zu ermöglichen. Besondere Förderungsmaßnahmen wie Investitionsbeihilfen für die Milchproduktion sind allerdings in allen Gebieten solange abzulehnen, wie das Marktgleichgewicht nicht erreicht ist. Auch sollte das vorgeschlagene regionale Interventionssystem von vornherein einen mittelfristig degressiven Charakter haben, bzw. Regionen aus der Intervention automatisch entlassen werden, wenn bestimmte Wirtschaftsindikatoren erreicht sind; vergleichbar mit der Aufhebung der Wohnraumbewirtschaftung in weißen Kreisen.

Zu 2. Optimale Bestandsgrößen.

Die von HANF (4) angestellten Kalkulationen und die von ihm zitierten Untersuchungen weisen eindeutig nach, daß bei Beständen von 50 Milchkühen die Degressionsvorteile in der Arbeitswirtschaft und den technischen Einrichtungen weitgehend ausgeschöpft sind. Für den Agrarpolitiker wird diese Feststellung normalerweise die obere Grenze andeuten, wenn er nach Instrumenten sucht, die Einkommen durch Maßnahmen der Kostensenkung zu sichern. Die untere Grenze macht KÖHNE (5) durch seine Zahlen deutlich, daß in den Bestandsgrößen bis zu 10 Kühen, z.T. erhebliche Rückgänge freiwillig stattfinden, während von 11 - 20 bzw. über 20 Kühe zwischen 1960 bis 1967 kräftige Zuwachsraten mit 60 v.H. bzw. 75 v.H. zu verzeichnen sind.

Die Richtung agrarpolitischer Maßnahmen scheint damit ziemlich klar.

Der Trend zur Aufgabe der Milcherzeugung in Kleinbetrieben ist zu fördern, der Trend zur Schaffung größerer Bestände auf keinen Fall zu hindern! Ich stimme mit KÖHNE überein, daß eine Milchpreissenkung nur wenig dazu beitragen würde, dieses Ziel in einer kürzeren Zeit zu erreichen. Die Kleinbestände bis 10 Kühe sind offensichtlich in der Mehrzahl der Fälle nicht in der Lage, heute noch einen wesentlichen Teil des Gesamteinkommens einer Familie aus der Milcherzeugung zu erzielen. Man muß daraus dann auch die agrarpolitische Entscheidung ableiten, daß die kleinen Betriebe nicht zu dem oben definierten Kreis der Betriebe gehören, die unbedingt auf die Milchproduktion angewiesen sind. Aus dieser Sicht rückt das zweite Ziel, das der Marktentlastung, in den Vordergrund.

Als Maßnahmen, das Milchangebot aus Kleinbetrieben schnell zu vermindern, bieten sich die schon vielfach genannten Abschlachtprämien, höhere hygienische Anforderungen bei der Milchgewinnung und eine stärkere Abstufung der Milcherzeugerpreise nach den tatsächlichen Kosten der Erfassung und Verarbeitung sehr kleiner Milchmengen an. Die Zahlung einer Abschlachtprämie bis zu 10 Kühen, auf einen bestimmten Zeitraum fixiert, schafft ein notwendiges wirtschaftspolitisches Datum, das viele Betriebe, die im Laufe der Jahre doch aufgeben würden, zur Entscheidung veranlassen wird. Die finanziellen Aufwendungen könnten wahrscheinlich restlos aus den eingesparten Interventionsmitteln gedeckt werden.

Der Trend zur Schaffung größerer Bestände würde voraussichtlich durch eine Milchpreissenkung behindert, da, wie HANF ebenfalls nachwies, dann von den aufstockungswilligen Betrieben keine Rücklagen für die notwendigen Investitionen gemacht werden können. Ein Einfrieren des Milchpreises auf dem augenblicklichen Niveau in den Regionen, die auf Milchproduktion angewiesen sind, scheint aus dieser Sicht zweckmäßig und als Kompromißlösung zwischen einkommens- und marktpolitischen Zielen tragbar. Investitionshilfen zur Erreichung größerer Bestände können bei der gegenwärtigen Marktsituation nicht Bestandteil staatlicher Agrarpolitik sein. Werden sie im Rahmen von notwendigen Aussiedlungen gewährt, dann muß sichergestellt sein, daß optimale Bestandsgrößen erstellt werden. Die Ausführungen von RÜPRICH (6) zeigen die Berechtigung dieser Forderung.

Zu 3. Interdependenz Milch - Fleisch.

Alle Beiträge dieser Tagung deuten darauf hin, daß selbst durch ein weiteres Milch-Fleischpreisverhältnis in der EWG eine wesentliche Steigerung des Rindfleischangebots nicht erfolgen wird. Es ist in diesem Zusammenhang auch auf den vorjährigen Beitrag von RUF (7) zu verweisen. Die Zahl der zur Mast tauglichen Kälber bleibt zunächst durch die Zahl der vorhandenen Milchkühe bestimmt. Da letztere stagniert, kann nach globalen Rechnungen von BAUERSACHS (3) bereits um das Jahr 1975 im Bundesgebiet die Bullenmast, etwas später auch die Mast weiblicher Tiere nicht weiter ausgedehnt werden. KÖHNE zieht aus seinen Überlegungen den Schluß, daß die Rindfleischproduktion vorläufig noch dort am stärksten zunehmen wird, wo das relativ größte Kälberreservoir vorhanden ist. Das sind wiederum die Gebiete, die auf die Milchproduktion angewiesen sind. Jede Kälberpreiserhöhung stützt direkt die Rentabilität der Milchviehhaltung.

Die agrarpolitischen Konsequenzen müssen davon ausgehen, daß also steigende Rindfleischpreise die Milchproduktion nur wenig beeinflussen werden. Eine Folgerung ist daher, daß bei der gegebenen Datenkonstellation, jedes der beiden Einzelziele, Marktentlastung bei Milch und Marktexpansion bei Rindfleisch, nur mit getrennten Instrumenten erreicht werden kann. Für Milch wurden die entsprechenden Vorschläge bereits gemacht, zu Rindfleisch wird unter Abschnitt 3b) Stellung genommen.

Zu 4. Milchproduktion - Milchverarbeitung.

Die Verflechtung von Milchproduktion und -verarbeitung in der Bundesrepublik Deutschland ist in sachlicher und personeller Hinsicht sehr groß. Agrarpolitische Maßnahmen zur Beeinflussung der Struktur und Höhe der Milcherzeugung müßten daher auch eine erhebliche Auswirkung auf die Milchverarbeitung haben.

GROSSKOPF (8) kommt bei seinen Betrachtungen sogar zu dem Schluß, "daß trotz allen einzelunternehmerischen Bemühungen um marktgerechtes und absatzaktives Verhalten die Gestaltung der die Milchwirtschaft betreffenden agrarpolitischen Maßnahmen die zukünftige Entwicklung der Molkereiwirtschaft ausschlaggebend prägt." Während von mir zur Interdependenz Milch - Rindfleisch gerade getrennte Maßnahmen gefordert wurden, müssen wir bei der Interdependenz von Milcherzeugung und -verarbeitung unbedingt auf eine Koordinierung der Maßnahmen dringen. Einer weiteren - bisher großzügig gehandhabten - Strukturförderung mit Krediten und Zuschüssen in der Molkereiwirtschaft, müssen in Zukunft die früher geforderten regionalen Grundsatzentscheidungen vorhergehen. Erst aufgrund sorgfältiger Regionalanalysen über das langfristige Milchaufkommen können weitere Finanzhilfen aus öffentlichen Mitteln verantwortet werden. Hierbei müssen sowohl die Auswirkungen agrarpolitischer Maßnahmen, wie Abschlachtprämien, Kontingente usw., modellmäßig durchgespielt werden, als auch die Beschränkung der Förderungsmaßnahmen auf bestimmte Regionen. Interessant ist hierbei auch der Hinweis von GROSSKOPF, daß nach seiner Meinung Maßnahmen zur Herauslösung von Arbeitskräften aus der Molkereiwirtschaft bei Betriebsfusionen und -stillegungen für den Strukturwandel förderlicher sind, als die Erweiterung der Verarbeitungskapazitäten.

Ohne näher auf die Problematik unserer EWG-Milchmarktordnung eingehen zu können, steht dem Strukturwandel in der Molkereiwirtschaft natürlich entgegen, wenn heute Molkereien mit den primitivsten Verwertungsformen (Butter und Magermilchrückgabe) die höchsten Auszahlungspreise haben und am stärksten investieren können, während Molkereien, die sich um den Markt mit neuen Verarbeitungsprodukten bemühen, hintenan stehen. Diese Unstimmigkeiten müssen natürlich abgestellt werden, soll ein durchgreifender Wandel in Gang kommen.

Zu 5. Verbrauchsförderung.

Wenn die bisherigen Förderungsmaßnahmen, insbesondere Globalwerbungen, wie "Trinkt mehr Milch!" keinen Erfolg hatten und ein in vergleichbaren Ländern übliches Verbrauchsniveau in der Bundesrepublik nicht erreicht werden konnte, so scheint der Zeitpunkt für grundsätzliche Änderungen gekommen. Die Auflockerung der starren Einzugs- und Absatzregelungen ab 1970 mag dafür ein zusätzlicher Anreiz sein.

Die Überlegungen sollten dabei in drei Richtungen gehen:

- a) Mit Hilfe der Regionalisierung der Intervention wird den Molkeereien, die nicht automatisch ihre Produktion an Interventionsstellen liefern können, sehr viel mehr Verantwortung um den eigenen Absatz übertragen. In unserem marktwirtschaftlichen System wahrlich kein unmöglicher Aspekt!
- b) Zusätzliche Absatzchancen können nach allen Erfahrungen der gewerblichen Wirtschaft auf einem Käufermarkt nur in einer starken Diversifikation des Angebots in eine Vielzahl von Produkten und die Komplementierung dieser Produkte mit einer Reihe von Dienstleistungen liegen. Ich weiß einfach keine Erklärung z.B. für die Tatsache, daß wir in der Bundesrepublik die Frei-Haus Belieferung mit Trinkmilch nicht schon längst wieder eingeführt haben, die in Ländern wie Holland, England, USA usw. offensichtlich mit für den hohen Trinkmilchverbrauch verantwortlich ist.
- c) Als eine Werbemaßnahme, die außerdem hohe soziale und gesundheitliche Bedeutung hat, ist die Schulumilchspeisung zu betrachten. Hierfür finanzielle Mittel aufzuwenden halte ich für wesentlich wichtiger als für globale Werbung, da mit solcher Maßnahme ein Gewöhnungseffekt verbunden sein kann, der sich auch auf den Milchkonsum als Erwachsener auswirken wird.

b) Rindfleisch

Ein steigendes inländisches Mengenangebot und höhere Importe kennzeichnen den Rindfleischmarkt in der Bundesrepublik in den letzten Jahren. Die kaufkräftige Nachfrage konnte trotzdem nur bei einem nach oben gerichteten Preisstand befriedigt werden im Gegensatz zur Stagnation der Preise bei Schweinefleisch und Rückgang bei Geflügelfleisch und Eiern. Sind aus dieser an sich günstigen Situation für die Rindfleischproduktion verbesserte Einkommenschancen für die Landwirtschaft abzuleiten?

KÖHNE (5) hat die Lage eingehend dargestellt; seine Schlußfolgerungen zeigen keine Hoffnung, daß die Angebotsmengen aus der inländischen Produktion in nächster Zeit stark ansteigen könnten. Die wichtigsten Restriktionen sind:

- a) Unzureichendes Kälberangebot nach Zahl und regionaler Verfügbarkeit.
- b) Ungeeignete Betriebsgrößenstruktur in einer Reihe sonst geeigneter Regionen.
- c) Ungenügende Wettbewerbskraft der reinen Rindfleischerzeugung gegenüber der Milch in der Mehrzahl der Betriebe.

Bei diesen Gegebenheiten die agrarpolitischen Ziele für die Rindfleischproduktion zu definieren, stößt auf Schwierigkeiten. Vielleicht kann man sich aber auf folgende Überlegung einigen: Die Nachfrageentwicklung läßt trotz steigendem Preisniveau eine gewisse Präferenz für Rindfleisch erkennen. Dieser Präferenz der Konsumenten sollte durch keinen weiteren Aufbau von Restriktionen durch agrarpolitische Maßnahmen Rechnung getragen werden, da eine übertriebene staatliche Förderung Schwierigkeiten beim Absatz anderer Fleischarten und im Außenhandel mit sich bringt.

Ein umfassender agrarpolitischer Mitteleinsatz, um eine Einkommens-

verbesserung durch erhöhte Fleischproduktion zu erreichen, kann nicht empfohlen werden, da nur eine sehr kleine Zahl von Betrieben solch ein Ziel realisieren könnte und dabei eine Entlastung des Milchmarktes auf keinen Fall zu erwarten ist.

ADELHELM (9) bezweifelt deshalb sogar, daß aus seinem Beitrag: Ökonomik der Rindfleischproduktion ohne Milcherzeugung "agrarpolitische Konsequenzen zu ziehen sind, es sei denn die, daß z.B. die Mutterkuhhaltung nicht geeignet erscheint, einen Beitrag zur Änderung der Marktsituation bei Milch und Milcherzeugnissen einerseits und Rindfleisch andererseits zu leisten." Trotzdem suchen viele praktische Agrarpolitiker nach Wegen, die Rindfleischproduktion durch staatliche Aktivität zu stimulieren, z.B. über eine besondere Subvention der Fleischerzeugung. KÖHNE (5) hat in seinem Beitrag die Größenordnungen aufgezeigt, z.B. 400 - 1.000 DM je Mutterkuh jährlich an Subventionen, um eine Umstellung von Milch auf Fleisch in einer größeren Zahl von Betrieben zu erreichen. Sind solche Ausgaben dem Steuerzahler gegenüber zu rechtfertigen?

Mir scheint, daß die agrarpolitischen Konsequenzen in dieser Situation tatsächlich nur der Hinweis auf die möglichen kleinen Schritte sein können, die zwar keine große Lösung bringen, aber doch nötig sind, um die Entwicklung in der gewünschten Richtung zu halten:

1. Schrittweise Erhöhung des EWG-Orientierungspreises solange, wie die Einkommens- und Preiselastizitäten der Nachfrage es noch zulassen.
2. Staatliche Aktivität durch Beratung und Information zur Ausschöpfung der noch verfügbaren Kälberreserven unserer Zwi-Nutzungsrasen verstärken.
3. Staatliche Hilfestellung bei der Marktorganisation des inter-regionalen Austausches von Kälbern.
4. Gezielte Beratungsaktionen in größeren Betrieben auf geeigneten Standorten als Entscheidungshilfe, um bei einer Verschlechterung der Wettbewerbslage der Milcherzeugung einen reibungslosen Übergang zur Fleischproduktion zu ermöglichen.
5. Bereitstellung von Krediten für die Aufbauphase einer Fleisch-rinderhaltung, um die umstellenden Betriebe nicht in ihrer Liquidität zu stark zu gefährden.
6. Konzentration der produktionstechnischen und agrarökonomischen Forschung bei Rindern auf Fragen der Rindfleischerzeugung, um einen größeren Beitrag zur Abkürzung der Zeit zu leisten, die noch bis zur vollen Wettbewerbsfähigkeit der Rindfleischproduktion mit der Milchproduktion in einer größeren Zahl von Betrieben vergehen wird.

c) Schweinefleisch

Ein Anteil von über 20 v.H. an den Verkaufserlösen kennzeichnet gleichzeitig die agrarpolitische Bedeutung der Schweinemast für die Landwirtschaft. Fragt man für diesen Bereich nach den agrarpolitischen Zielen, so steht die Herstellung des Marktgleichgewichtes glücklicherweise nicht im Vordergrund. Vielmehr kann man wahrscheinlich mit Zustimmung zu folgender Zielformulierung rechnen: Erhaltung der Schweinemast als einzelbetriebliche Ergänzung oder

Alternative zu anderen Betriebszweigen und Leistung eines steigenden Beitrags zum Gesamteinkommen der Landwirtschaft. Unsere Betrachtung gliedert sich dann in drei Themenkreise:

1. Gesamtproduktion und regionale Verteilung
2. Bestandsgrößen
3. Marktstruktur.

Zu 1. Gesamtproduktion und regionale Verteilung.

Die steigende Produktion mit durchschnittlichen Zuwachsraten von jährlich 3,3 v.H. in der Bundesrepublik konnte nur, im Gegensatz zu Rindfleisch, bei nominell gleichbleibenden Preisen abgesetzt werden. Der wichtigste Kostenfaktor, das Futtergetreide, bestimmte hier eindeutig das Preisniveau. Die Wettbewerbslage und der erhebliche technische Fortschritt ließen keine Stabilisierung des Preises auf einem, zuweilen zyklisch erreichten, höheren Niveau zu. Hinzu kommt, daß die EWG-Marktordnung für Schweinefleisch es vermeidet, Interventionen als Mittel der Preisstabilisierung zu verwenden, die uns bei anderen Produkten in das große agrarpolitische Dilemma geführt haben.

Eine Überproduktion wie STRECKER (12) sie definierte "als akuten Angebotsüberhang in Form staatlich aufgekaufter Überschüsse, die zu den staatlichen Aufkaufpreisen nicht wieder abgesetzt werden können" gibt es bei Schweinen nicht. Der Markt wird allgemein zum jeweiligen Gleichgewichtspreis geräumt. Mir scheint kein Grund vorzuliegen, von diesem System wieder abzuweichen; anders lautende Bestrebungen in Frankreich sollten so schnell wie möglich wieder rückgängig gemacht werden. Denn würde die Intervention als Mittel der Einkommenssicherung allgemein für den Schweinemarkt akzeptiert, hätten wir sehr schnell die gleiche Situation wie bei Getreide, Milch und Zucker, nämlich nicht mehr Produktion für den Markt sondern für die Vorratshaltung. Da Interventionspreise stets relativ hoch festgesetzt werden müssen, weil sie sonst nicht den gewünschten Einkommenseffekt haben, wären bei Schlachtschweinen noch größere finanzielle Belastungen der öffentlichen Hand zu erwarten als bei den anderen Produkten. Die Manipulation der Marktordnung kann also kein vernünftiges agrarpolitisches Mittel der Einkommenssicherung darstellen.

Hingegen ist die Beeinflussung zyklischer Schwankungen des Schlacht-schweinangebots, da diese mit erheblichen Einkommensschwankungen verbunden sind, eine zwar weniger auffällige, aber doch sehr wünschenswerte agrarpolitische Aktivität. Ob allein schon die Vergrößerung der Bestände und die damit verbundene ganzjährige Schweinemast mittelfristig eine Verbesserung, d.h., eine Abflachung der Preisausschläge bringt, ist weiterhin umstritten. Man kann jedoch annehmen, daß in größeren Beständen infolge des Zwanges zur Ausnutzung der technischen Kapazitäten und des fachlich qualifizierten Personals die Neigung zum zyklischen Produktionsverhalten geringer ist.

Kurzfristig wirkungsvoller würde aber die Realisierung der Vorschläge von PLATE (13) sein, Fehlplanungen der Produktion zu vermindern. Sie sollten von den praktischen Agrarpolitikern unverzüglich in die Tat umgesetzt werden:

- a) Aufbau einer zuverlässigen Statistik, aus der laufend oder in

kürzeren Abständen zu ersehen ist, in welchem Umfang die Produktion eingeleitet oder geplant ist.

- b) Die sorgfältige Auswertung dieser Statistik und aller einschlägigen Unterlagen.
- c) Die intensive Information der Produzenten über die Ergebnisse dieser Auswertung.

Die von KÖHNE (5) gegebene Analyse der Produktionsstandorte gibt an als Bestimmungsgründe der Standortorientierung: Die Beschaffungsmöglichkeit von Importfuttermitteln, die Absatzmöglichkeit für Schlachtschweine, die regionseigene Futtergrundlage und schließlich traditionelle Verhaltensweisen der Bauern. Ausgehend von den jetzigen Schwerpunktgebieten der Schweinemast (Oldenburg bis zum Niederrhein, Niederlande und Belgien) grenzt KÖHNE (5) weitere Gebiete ab, die relativ gute Zukunftschancen haben, wettbewerbsfähig zu sein. Während für die jetzigen Schwerpunktgebiete eine besondere Förderung der Schweinemast verneint werden kann, ist die Frage, ob eine agrarpolitische Aktivität für weitere Gebiete, z.B. in Bayern und Schleswig-Holstein, richtig sei, schwieriger zu beantworten. Eine Nivellierung der Importfuttermittelpreise durch Frachtbeihilfen, die ohne Zweifel bestimmte Standortnachteile, z.B. in Bayern, vermeiden würde, bedürfte andererseits auch Frachtbeihilfen für die Vermarktung, um die Chancengleichheit, z.B. in Schleswig-Holstein, wieder herzustellen. Solche Pläne werden zwar immer wieder debattiert, sind aber, auch wegen des Verwaltungsaufwandes, wenig sinnvoll. Um marktfernen Gebieten in Zukunft an den Zuwachsraten der Produktion stärker Anteil zu geben, bedarf es m.E. folgender Maßnahmen:

- a) Festsetzung gleicher EWG-Preise für Weichweizen und Futtergerste, um den Anreiz zur Verfütterung wirtschaftseigenem Getreides zu verstärken.
- b) Verbesserung der Futterverwertung durch Intensivberatung über Schweineerzeugerringe, da viele Produktionskostenunterschiede noch auf unzureichendem Tiermaterial und ungenügender Produktionstechnik beruhen.
- c) Konzentration der staatlichen Förderungsmittel für den Aufbau moderner Schlachthanlagen auf die Gebiete, die zum Ausgleich objektiver Nachteile beim Bezug von Futtermitteln und Versand von Schlachtvieh solcher Hilfe bedürfen.

Zu 2. Bestandsgrößen.

Die Bemühungen zur Begrenzung der Schweinemast auf bestimmte Höchstbestände haben in den letzten Jahren häufig Anlaß zu agrarpolitischen Kontroversen gegeben. 1967 entfielen 10 v.H. der Schweine auf Bestände mit mehr als 200 Tieren. Wird dieser Anteil zunehmen? Soll er mit agrarpolitischen Mitteln gehemmt oder gefördert werden? Zur ersten Frage muß eindeutig mit ja geantwortet werden, da die Kostenvorteile gegenüber den Haltungsgrößenklassen von 10 bis 50 Tiere mit 43 v.H. des Gesamtbestandes und 51 bis 200 Tiere mit 33 v.H. doch stark zugenommen haben. Die interessantesten Ausführungen von STEFFEN und LEIBER (14) über den Einfluß des technischen Fortschritts in der Schweinehaltung lassen keinen Zweifel, daß auch ohne extreme Spezialisierung, also im Betrieb mit mehreren Betriebszweigen, erst größere Bestände eine günstige Kostenverteilung erlauben.

Die Frage, ob der durch den technischen Fortschritt verursachte Trend zu größeren Beständen extra gefördert werden soll, wie z.B. im Mansholt-Plan vorgeschlagen, wird von KÖHNE (5) verneint, mit dem Hinweis auf die immensen Kosten und die Unmöglichkeit, die gegenwärtig eingesetzten Kapazitäten kurzfristig alternativ zu verwenden. Dieser Meinung wird voll zugestimmt. Eine derartige Anpassung muß sich von selbst vollziehen. Insbesondere bringen kleine Bestände in der Schweinemast ja auch nicht die sozialen Härten z.B. für die Bauersfrauen mit sich wie die Milchkuhhaltung und haben nicht die gleichen Überschußprobleme zur Folge. In diesem Zusammenhang sollte auch das Ergebnis einer kürzlich veröffentlichten Studie des Münchner Ifo-Instituts (15) Beachtung finden, wonach im Durchschnitt von 1.500 befragten Betrieben die Schweineställe nur zu zwei Drittel ausgelastet sind. Eine erhebliche Bestandserweiterung wäre also ohne weiteres möglich; einzelbetriebliche Investitionshilfen scheinen daher nicht sinnvoll zu sein.

Die weitere Frage, ob die Schweinemast in der Bestandsgröße nach oben gesetzlich beschränkt werden sollte, wird von KÖHNE (5) dagegen bejaht, um nicht den Landwirten noch die wenigen vorhandenen Möglichkeiten der Einkommenssteigerung zu nehmen. In dieser Form kann ich einer gesetzlichen Beschränkung nicht beipflichten. Abgesehen von juristischen Bedenken, die im Deutschen Bundestag zu Ablehnung einer entsprechenden Initiative führten, gibt es keinen Hinweis, daß solche Beschränkung EWG-weit eingeführt und kontrolliert werden könnte. Andererseits wird die Möglichkeit zur Einkommenssteigerung über die Schweinemast wohl kaum durch die Expansion der gewerblichen Veredlung in Grenzen gehalten, sondern durch die Konkurrenz der Landwirte untereinander, wie die bäuerliche Bestandsausdehnung nach jedem zyklischen Preisgipfel zeigte. Auch ist zu überlegen, ob nicht eine größere Zahl von Großbeständen infolge ihres relativ hohen Fixkostenanteils und wahrscheinlich besseren Qualitätsangebotes sogar ein insgesamt höheres Preisniveau durchsetzen würde, das auch den kleineren Produzenten zu Gute käme.

Zu 3. Marktstruktur.

Eine Reihe von Arbeiten in den letzten Jahren und nun das Referat von BÖCKENHOFF (16) auf dieser Tagung haben deutlich gemacht, daß die Geschlachtetvermarktung Kosteneinsparungen und die Möglichkeit zur Qualitätsbeurteilung bringt, die durch sonstige Vorteile der Lebendvermarktung nicht mehr ausgeglichen werden können. Dieser Erkenntnisstand kann heute als gesichert gelten. Die agrarpolitischen Konsequenzen ergeben aus dieser Entwicklung zunächst die Forderung, die schwindende Markttransparenz wieder zu verbessern und einen funktionsfähigen Wettbewerb zu schaffen. BÖCKENHOFF (16) hat dazu ausführliche Vorschläge gemacht.

Für den Agrarpolitiker ist es aber auch wichtig, daß in der Zukunft die Verbesserung bestehender und die Errichtung neuer Markteinrichtungen und Schlachtkapazitäten nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes geschieht, da in der Regel bei allen Vorhaben erhebliche öffentliche Gelder verwendet werden. Das bis jetzt übliche isolierte Vorgehen von Kommunen beim Ausbau öffentlicher Märkte aufgrund tatsächlicher oder vermeintlicher örtlicher Erfordernisse wird allmählich zu einem Anachronismus, der nicht nur dem Steuerzahler unnötig Geld kostet, sondern auch notwendige Strukturänderungen in unverantwortlicher Weise hemmen kann. WEBER (17) forderte deshalb

schon im Vorjahr zur Marktstrukturverbesserung einen Planungsstab, der ein entsprechendes Forschungsprogramm durchführt, damit bei der Vergabe öffentlicher Mittel ausreichende Informationen über Kapazitäten, Standorte, Warenströme, Markteinrichtungen usw. als Entscheidungshilfen zur Verfügung stehen. Diese Forderung wird als agrarpolitische Konsequenz aus den Ergebnissen dieser Tagung mit Nachdruck wiederholt. Als Träger solcher Arbeit kommen, wie die Dinge nun einmal liegen, wohl zunächst nicht die EWG-Kommission in Frage, sondern die nationalen Verwaltungen. Eine Abstimmung der Planungen auf EWG-Ebene ist aber unerlässlich.

d) Geflügelfleisch

Die Geflügelfleischerzeugung gibt offenbar kaum Anlaß für agrarpolitische Konsequenzen, da bei etwa 50 v.H. Selbstversorgung in der BRD noch genügend Spielraum vorhanden scheint, der nur von geeigneten Unternehmern genutzt zu werden brauchte. Daß dies trotz Wachstumsraten von mehr als 10 v.H. jährlich seit 1960 nicht stärker der Fall ist, liegt offensichtlich u.a. an folgenden Tatsachen:

- a) Die unvorhergesehene kräftige Nachfragesteigerung bei Geflügelfleisch betraf einen Betriebszweig, für den in der traditionell langsam reagierenden Landwirtschaft keine produktionstechnischen Erfahrungen vorlagen und zudem erhebliche Investitionen nötig waren.
- b) Das hohe Preisrisiko infolge nicht durch Marktordnungsmaßnahmen abgesicherter Angebotsschwankungen schreckte von der Erzeugungsaufnahme ab, ebenfalls das hohe Qualitätsniveau der ausländischen Konkurrenz.
- c) Die Aufnahme der Geflügelfleischerzeugung bedurfte von Anfang an größerer Bindungen an Betriebsmittellieferanten und Schlachttunternehmen, als man das bei anderen Produkten gewohnt war. Traditionelle Absatzwege, z.B. über Märkte und Metzger, waren nicht vorhanden.

Wenn nun die Produktionsstandorte von Geflügelfleisch im wesentlichen nach KÖHNE (5) durch die "relative Vorzüglichkeit der Organisation von Produktion und Vermarktung und weniger durch die standortbedingten Differenzen der Produktions- und Absatzkosten bestimmt" werden, sind für den Agrarpolitiker folgende Überlegungen von Bedeutung.

- a) Regionalpolitische Planungen, die eine Einführung der Geflügelfleischerzeugung vorsehen, müssen an drei Kriterien gemessen werden: Ist das notwendige produktionstechnische "know how" bei einer genügenden Zahl von Erzeugern zu erwarten? Ist eine leistungsfähige Schlachtanlage vorhanden oder rentabel zu erstellen? Ist ein Vermarktungsunternehmen in der Lage, die zusätzlich geplante Produktion zu übernehmen?
- b) Gezielte Hilfen sind bei diesem Produktionszweig wohl kaum im Einzelbetrieb zu verantworten, sondern eher über die Erzeugergemeinschaften nach dem Marktstrukturgesetz von 1969. Wie kaum eine Produktion bedarf nämlich die Herstellung von Mastgeflügel der Zusammenarbeit der Erzeuger zur Informationsweitergabe und Verhandlungsführung für die Verbesserung der Marktstellung beim Betriebsmitteleinkauf und Produktverkauf.

- c) Will die öffentliche Hand zusätzlich überbetriebliche Einrichtungen fördern, so ist mit Nachdruck auf die Ergebnisse von HÜLSEMEYER und WIGGER (10) zu verweisen, daß bei der Kostengestaltung von Schlachthanlagen z.B. die Kapazitätsausnutzung stärkere Bedeutung hat, als die theoretische Ausschöpfung letzter Degressionsvorteile maximaler Anlagegrößen. Auch müssen Dichte und Organisation der Erfassung sowie die Bestandsgrößen der Erzeugerbetriebe in ihrem Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit ebenfalls annähernd bekannt sein, bevor der Vergabe von öffentlichen Mitteln zugestimmt werden kann.

e) Schaffleisch

Der Verbrauch von Schaffleisch in der Bundesrepublik Deutschland lag in den letzten Jahren bei 0,2 kg je Kopf und Jahr. WILLERS (11) hat mit seiner Arbeit über den Schaffleischmarkt sehr deutlich gemacht, aus welchen differenzierten Konsumgewohnheiten diese Durchschnittszahl entstanden ist. Der Verzehr konzentriert sich auf bestimmte Verbrauchszentren und Verbraucherschichten. Wesentliche Hinweise für eine Tendenzwende fehlen. Die Preise für Schaffleisch sind seit Beginn der 50er Jahre nominell um ein Drittel angestiegen, für Wolle dagegen um die Hälfte gesunken. Die Exportchancen werden als gut beurteilt.

Das agrarpolitische Interesse ist nun aus der Tatsache abzuleiten, daß die Koppelschafhaltung, wie die Kalkulationsmodelle von RADES und HÖLK (18) zeigen, als Alternative zur Milchviehhaltung Beachtung finden kann. Die Bedingungen sind dabei deutlich herausgestellt worden. Kurz zusammengefaßt:

1. Reichliche Bodenausstattung
2. Gute Ertragsfähigkeit der Böden
3. Nutzung vorhandener Stallkapazitäten
4. Beherrschen der Produktionstechnik.

Diese Bedingungen lassen zu kleine und dazu mäßig bewirtschaftete Betriebe von vornherein aus der Betrachtung; die Koppelschafhaltung kann also keinen Beitrag zur Einkommensverbesserung der Landwirtschaft allgemein leisten. Sie kann jedoch dort offensichtlich zur Einkommenssicherung beitragen, wo infolge personeller Gegebenheiten, Bereinigung der Molkereistruktur, zu hoher Qualitätsanforderungen bei der Milchgewinnung oder Einführung von Kontingenten die Milchviehhaltung aufgegeben werden müßte und Alternativen im betrieblichen Bereich benötigt werden.

Voraussetzung für Ratschläge in dieser Richtung sind zunächst Regionalanalysen in den Bundesländern, die über die möglichen Standorte von den natürlichen Produktionsverhältnissen und den Betriebsgrößen her Auskunft geben. Da die Beratung, in Zukunft sogar verstärkt, Sache der Bundesländer ist, sollten die Länderminister in Zusammenarbeit mit den Kammern dann einige Spezialberater ansetzen, geeigneten Betrieben gezielt bei der Umstellung von Kühen auf Schafe behilflich zu sein. Da das Ausscheiden aus der Milchproduktion direkte Ersparnisse des Staates beim Garantieaufwand bringt, sind sogar finanzielle einmalige Umstellungshilfen gerechtfertigt, vielleicht schon ausreichend in Form von Abschlachtpremien für Milchkühe.

Die Vermarktung von Schafen wirft z.Zt. keine besonderen Probleme auf. Allerdings ist ein besseres Notierungswesen aufzubauen, da die Schlachtviehmärkte noch weniger als bei Rindern und Schweinen als repräsentativ gelten können. Die Angebotsverhältnisse beim Schaffleisch sind von WILLERS ausführlich geschildert worden. Die agrarpolitischen Konsequenzen beziehen sich hier insbesondere auf die Gewährleistung hoher Qualitäten, die Schaffung von Gütezeichen, die Suche nach Verwertungsmöglichkeiten weniger gefragter Teilstücke in Verarbeitungswaren (mit Rind- und Schweinefleisch zusammen?) und schließlich auf eine Intensivierung gezielter Absatzwerbung, vor allem in den bisherigen Verbrauchszentren, wie Berlin und Nordrhein-Westfalen.

f) Eier

Entgegen den zu Anfang zitierten allgemein geringer werdenden Einkommenselastizitäten der Nachfrage zeigt der Eierverbrauch im 1. Halbjahr 1969 einen Zuwachs von 6 v.H. (400 Mio. Stück) gegenüber dem gleichen Zeitraum im Vorjahr. Dieser Zuwachs wurde erreicht bei ansteigender Wirtschaftskonjunktur und über dem Vorjahr liegenden Verbraucherpreisen. Offensichtlich ist der Sättigungsgrad bei Eiern also doch noch nicht erreicht, wie vielfach befürchtet wurde. Einige in anderen Ländern übliche Verbrauchsgewohnheiten scheinen erst jetzt bei uns richtig Eingang zu finden.

Einen erheblichen Anteil am Mehrverbrauch hat dabei wahrscheinlich der hohe Grad der Direktvermarktung mit etwa 60 v.H. des gesamten inländischen Angebots. Die ständige Verfügbarkeit von frischen Eiern ist für die Hausfrau zweifellos ein Anreiz, mehr Eier zu verbrauchen. (Ich verweise hier auf die Ausführungen zum Milchabsatz!)

Die Eierzeugung stieg in der Bundesrepublik seit 1960 mit jährlichen Zuwachsraten von 8,3 v.H. an, wie KÖHNE (5) dargestellt hat. Er macht für diese, über den Zuwachsraten des Verbrauchs liegende Steigerung insbesondere die höhere Legeleistung aufgrund des technischen Fortschritts und die Bestandsvergrößerungen verantwortlich. Wenn beide Faktoren weiter wirksam bleiben, muß in Zukunft die Zahl der Hennen rückläufig werden, weil der Selbstversorgungsgrad fast erreicht ist und Exportchancen kaum bestehen.

Für den Agrarpolitiker entsteht die Frage, wo wird der Rückgang sein und welche Konsequenzen sind zu ziehen? Aufgrund der unterschiedlichen Erlössituation zeichnet sich die Tendenz ab, in Marktnähe die Erzeugung zu expandieren, in Marktferne zu drosseln. Das wäre aus regionalpolitischen Gründen durchaus Anlaß zur Beunruhigung. Es besteht die Gefahr, daß Gebiete mit Alternativen ihre Einkommenslage auf Kosten der marktfernen Gebiete verbessern, die auch sonst benachteiligt sind. Hier muß allerdings differenziert werden. Die bessere Erlössituation in Marktnähe ist dadurch gegeben, daß kleinere Betriebe, offensichtlich durchaus rationell, volkswirtschaftliche Funktionen der Erzeugung und Vermarktung verbinden und vom Konsumenten mit ausreichenden Preisen dafür honoriert werden. Dagegen sollte nichts einzuwenden sein, insbesondere wenn damit sogar ein Mehrverbrauch verbunden ist.

Die Schwierigkeiten der marktfernen Gebiete liegen auf einer anderen Ebene. Nach WIGGER (10) muß dort die Position der Großpackstellen, insbesondere durch höhere Kapazitätsauslastung, verbessert

werden. Einerseits ist die Zahl der bisherigen Packstellen zu reduzieren, andererseits sind die verbleibenden Packstellen auf optimale Größenordnungen zu bringen, um mit niedrigen Kosten arbeiten zu können. Bei abnehmender Zahl der konkurrierenden Nachfrager in einer Region könnte dann auch die individuelle Erfassungsdichte erhöht und damit die Erfassungskosten verringert werden.

Ist der Einsatz staatlicher Finanzmittel überhaupt auf dem Eiermarkt vertretbar, dann ergibt die vorstehende Betrachtung, daß dies nur in bestimmten Regionen richtig sein kann. Dabei muß noch mehr als bei anderen Produkten auf Mindestgrößenordnungen in Produktion und Bearbeitung als Kriterium für Förderungsmaßnahmen geachtet werden, um die Nachteile der Marktferne durch die entsprechenden Kostenvorteile der Großvermarktung ausgleichen zu können.

Es kann also auf dem Eiermarkt nicht darauf ankommen, etwa global die gesamte Eiererzeugung oder partiell, aus sozialen Gesichtspunkten, nur Kleinbetriebe besonders zu fördern. Die Frage kann für den Agrarpolitiker m.E. nur lauten: Wird es durch den Einsatz öffentlicher Mittel möglich gemacht, einer Reihe von bisher erfolgreich Eier produzierender Betriebe in Marktferne die Produktion zu erhalten? Die auftretenden Kosten sind gegen den regionalpolitischen Nutzen aufzurechnen.

4. Agrarpolitische Programme

Ohne zu verkennen, daß die Initiatoren des Höcherl-Programms und des Mansholt-Plans ausdrücklich eine isolierte Betrachtung einzelner Programmpunkte ablehnen, da sie erst aus der Durchführung des Gesamtprogramms eine endgültige Integration der Landwirtschaft in die Volkswirtschaft erhoffen, soll doch im folgenden versucht werden, zu einigen wichtigen Anliegen Stellung zu nehmen.

Das "Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung" (19) widmet sich nur im Kapitel 3 unter der Überschrift "Preispolitik" ausführlich Fragen der tierischen Veredlung.

Das "Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG" (20) macht insbesondere im Rahmen eines Maßnahmenkatalogs Vorschläge zur Preispolitik und Marktstruktur.

Höcherl-Programm und Mansholt-Plan stellen die Milch weit in den Vordergrund, andere Produkte - außer Rindfleisch - werden gar nicht genannt. Beide Programme geben daher keine Hinweise für eine zukünftige Einbettung der gesamten tierischen Veredlungswirtschaft in die Volkswirtschaft, sondern müssen ihrer Entstehungsgeschichte nach eher als Aktionsprogramme zur Behebung akuter wirtschaftlicher Schwierigkeiten angesehen werden. Für Milch und Rindfleisch unterscheiden die Programme sich in folgenden Punkten:

1. Neubewertung des Fett-Eiweiß-Verhältnisses
2. Begrenzung der Preisgarantie auf bestimmte Höchstmengen
3. Einführung des Verursachungsprinzips
4. Wirksamkeit von Mastprämien.

Während Mansholt durch die Neubewertung des Fett-Eiweißverhältnisses einen schnellen Abbau der Butteerräte und damit Entlastung der Garantieausgaben erhofft, sieht Höcherl keine Auswirkung auf die erzeugte Milchmenge und fürchtet die Nachteile einer Verteuerung des Eiweißes auf den Verbrauch.

Die Ausgabenflut will Höcherl durch die Begrenzung der Preisgarantie auf bestimmte Höchstmengen eindämmen, was aber ebenso wie das Verursachungsprinzip von Mansholt als Auflösung des "gemeinsamen" Marktes betrachtet wird. Schließlich wird die Wirksamkeit von Mastprämien zur Eindämmung der Milchproduktion und Expansion der Fleischproduktion in Bonn skeptischer beurteilt als in Brüssel.

Können die Ergebnisse unserer Tagung zu diesen Punkten neue Erkenntnisse beitragen und Entscheidungshilfen geben?

Zu 1.: Die Änderung der Bewertung von Fett und Eiweiß in der Intervention wird zwar Verschiebungen bringen, aber keine grundlegende Verbesserung des Milchabsatzes, dafür sind die Einkommens- und Preiselastizitäten der Nachfrage nach Butter zu gering und das Substitutionsprodukt Margarine qualitativ zu gut. Die Sorgen, daß erhebliche Preissteigerungen bei Eiweißprodukten der Verbrauchsentwicklung schaden, sind berechtigt. Das Problem struktureller Überschüsse kann langfristig nur durch Stilllegung von Kapazitäten gelöst werden, wie sie nach den letzten Beschlüssen des Ministerrates nunmehr in Anfängen durch Abschlachtprämien versucht werden wird.

Zu 2.: Die Begrenzung der Preisgarantie auf bestimmte Höchstmengen kann nur dann als ein sinnvolles Instrument zur Ausgabenbeschränkung angesehen werden, wenn diese Mengenfestsetzung in jedem EWG-Partnerland die gleiche Auswirkung auf den milcherzeugenden Betrieb zeigen würde. Das ist bei dem augenblicklichen Stand der Milchablieferung und ihrer statistischen Erfassung unwahrscheinlich. Die Einführung der regionalen Intervention ist dagegen eher zu praktizieren und gibt insbesondere die Möglichkeit, Wirtschafts- und Agrarpolitik regional besser zu verzahnen.

Zu 3.: Die Einführung des Verursachungsprinzips kann nur mit politischen Argumenten diskutiert werden. Wissenschaftliche Entscheidungshilfe scheint hier unmöglich. Das Für und Wider könnte allerdings klarer herausgearbeitet und die Konsequenzen bestimmter Entscheidungen übersichtlicher gemacht werden.

Zu 4.: Die Wirksamkeit von Mastprämien muß nach den Ergebnissen dieser Tagung als relativ gering angesehen werden, ihre Finanzierung in großem Umfang ist also fragwürdig. Wenn überhaupt, sollten auch sie nur innerhalb regionaler Förderungsprogramme gezahlt werden.

Der Rahmen dieses Referates gestattet es nicht, auch noch die Maßnahmen zu betrachten, über die zwischen Höcherl und Mansholt weitgehend Einigkeit besteht, z.B. Aktivierung der Marktstruktur- und Absatzförderungs politik. Die Beiträge dieser Tagung zielen mit einer Fülle von Anregungen in die gleiche Richtung. Unter welchen Voraussetzungen aber z.B. in der Bundesrepublik Absatzfonds und Vermarktungsförderungsgesellschaft sowie Berufskörperschaften und Erzeugergemeinschaften zur Annäherung an die eingangs formulierten Ziele beitragen können, bedarf offensichtlich noch stärkerer wissenschaftlicher Durchleuchtung.

5. Ausblick

Die Konsequenzen aus den veränderten Produktions- und Marktbedingungen können nicht abgeschlossen werden, ohne einen Ausblick auf die Stellung der Agrarforschung im Wandel der veränderten agrarpolitischen Gegebenheiten. Haben in der praktischen Agrarpolitik

die Ziele und Mittel der Produktionssteigerung den Zielen und Mitteln der Produktionsverwendung Platz gemacht, so müßte auch in der Agrarforschung die bisherige Rangordnung in Dotierung und Ausstattung eine Änderung erfahren. Finden wir nicht bald dafür die richtigen Wege, so werden wir vielleicht in Zukunft gerade noch erfolgreich sein, uns mit unseren Forschungsergebnissen der Produktionssteigerung und Produktionsbeschränkung gegenseitig zu blockieren, aber nicht mehr darin, einen sinnvollen Beitrag zu unserer gesellschaftlichen Wirklichkeit zu leisten.

6 Zusammenfassung

Die agrarpolitischen Konsequenzen aus den veränderten Produktions- und Marktbedingungen tierischer Erzeugnisse stellen keinen einheitlichen Maßnahmenkatalog dar. Sie beinhalten eine Fülle differenzierter Überlegungen und Vorschläge, um den praktischen Agrarpolitikern eine Entscheidungshilfe zu leisten. Auf ihre Realisierbarkeit im Rahmen des langfristig konzipierten EWG-Agrarmarktes wurde besonders geachtet. Es wurden daher auch entsprechende Bezüge zum "Agrarprogramm der Bundesregierung" und zum Mansholt-Plan hergestellt. Die konsequente Einordnung agrarpolitischer Ziele und Instrumente in den Rahmen einer regional orientierten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik wird als eine entscheidende Voraussetzung für eine dauerhafte Lösung vieler agrarpolitischer Probleme angesehen.

Literatur

- 1 WÖHLKEN, E.: Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln tierischer Herkunft unter dem Einfluß des Wirtschaftswachstums. Heidelberg 1969.
- 2 METZDORF, H.J.: Der Milchmarkt in der EWG. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band VI, BLV - München 1969.
- 3 BAUERSACHS, F.: Ermittlung optimaler Standorte der Rindviehhaltung mit linearen Modellen. Heidelberg 1969.
- 4 HANF, C.-H.: Anpassungschancen landwirtschaftlicher Betriebe an optimale Bestandsgrößen in der Milchviehhaltung. Heidelberg 1969.
- 5 KÖHNE, M.: Tendenzen und Interdependenzen im Angebot tierischer Erzeugnisse. Heidelberg 1969.
- 6 RÜPRICH, W.: Einfluß der Bestandsgröße in der Milchviehhaltung auf Arbeitszeit- und Kapitalbedarf. Heidelberg 1969.
- 7 RUF, R.: Thesen zum Preisverhältnis Milch zu Schlachtrindern. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band VI, BLV - München 1969.
- 8 Grosskopf, W.: Tendenzen der Größen- und Standortentwicklung milchverarbeitender Betriebe. Heidelberg 1969.
- 9 ADELHELM, R.: Ökonomik der Rindfleischproduktion ohne Milcherzeugung. Heidelberg 1969.
- 10 HÜLSEMEYER, F. u. WIGGER, H.: Rationalisierungsmöglichkeiten in der Vermarktung von Eiern und Schlachtgeflügel. Heidelberg 1969.
- 11 WILLER, B.: Der Schaffleischmarkt in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn 1968.
- 12 STRECKER, O.: Überproduktion als agrarpolitisches Problem. Vortrag auf der Akademietagung in Fredeburg am 28.10.1968.
- 13 PLATE, R.: Angebotsschwankungen bei Agrarprodukten, Ursachen und Gegenmittel. Aus: "Landwirtschaftliche Marktforschung in Deutschland", BLV - München 1967.
- 14 STEFFEN, G. u. LEIBEL, F.: Einfluß des technischen Fortschritts auf die Konkurrenzfähigkeit der Schweinehaltung. Heidelberg 1969.
- 15 Ifo-Institut: Studien zur Agrarwirtschaft - Heft 6, Zustand und Reserven der Rindvieh- und Schweineställe in ausgewählten landwirtschaftlichen Betrieben der BRD. München 1969.
- 16 BÖCKENHOFF, E.: Wandlungen auf dem Gebiete der Vermarktung von Schlachtvieh und Fleisch. Heidelberg 1969.
- 17 WEBER, A.: Organisation des Absatzes von Agrarprodukten. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band VI, BLV - München 1969.
- 18 RADES, H. u. HÖLK, C.H.: Ökonomik der Koppelschafhaltung. Heidelberg 1969.

- 19 Bundesministerium ELF: Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung. Heft 134 der Schriftenreihe "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", Hiltrup 1968.
- 20 Bundesministerium ELF: Der Mansholt-Plan - Kritik und Alternativen -. Heft 141 der Schriftenreihe "Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft", Hiltrup 1969.