

Zur Neuorientierung der Agrarpolitik

Die Anpassung der Landwirtschaft an das wirtschaftliche Wachstum und ihre Eingliederung in die moderne Wirtschaft und Gesellschaft stößt in allen Industriestaaten auf Schwierigkeiten. Die Probleme haben sich in den letzten Jahren gehäuft und zwingen, die bisherige Agrarpolitik zu überprüfen.

Der vorliegende Aufsatz untersucht vorerst die Ursachen des Agrarproblems und seine Erscheinungsformen und demonstriert sie am Beispiel Österreichs. Anschließend werden aktuelle agrarpolitische Programme geprüft und verschiedene Möglichkeiten einer Neuorientierung der heimischen Agrarpolitik erörtert. Eine Modellrechnung über die mögliche Entwicklung der österreichischen Landwirtschaft bis 1980 ergänzt die Arbeit.

Landwirtschaft in einer wachsenden Wirtschaft

Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich in einem raschen und tiefgreifenden Umbruch, der in allen westlichen Ländern — mit historisch bedingten zeitlichen Verzögerungen — sehr ähnlich verläuft. Aus der traditionellen Agrargesellschaft entwickelt sich die Industriegesellschaft und schließlich die postindustrielle Gesellschaft, in der der tertiäre Sektor ständig an Gewicht gewinnt.

In der vorindustriellen Zeit dominierte die Landwirtschaft¹⁾. Rund vier Fünftel aller Erwerbstätigen beschäftigten sich mit der Produktion von Nahrungsmitteln und sonstigen agrarischen Rohstoffen, Gewerbe und Dienstleistungen waren wenig entwickelt. Der Bauernhof bildete eine geschlossene Einheit. Die Produktion war vielfältig und auf die Bedürfnisse der eigenen Großfamilie abgestellt. Nur bescheidene Überschüsse wurden auf lokalen Märkten abgesetzt. Die Produktionstechnik wurde im wesentlichen unverändert von Generation zu Generation vererbt.

Im Industriezeitalter wurden neue Verfahren und Produkte entwickelt, effizientere Organisationsformen eingeführt und die Produktion kräftig ausgeweitet. Der technische Fortschritt war aber in den einzelnen Wirtschaftszweigen unterschiedlich. Industrie und produzierendes Gewerbe konnten die Erzeugung je Arbeitskraft kräftig steigern, im Dienstleistungsbereich waren die Fortschritte bescheiden. Die Landwirtschaft lag etwa in der Mitte. Gleichzeitig entwickelte sich die Nachfrage nach einzelnen Waren und Dienstleistungen verschieden und selten im Ein-

klang mit der Produktivität oder dem gegebenen Angebot. Von dieser Erscheinung wurde die Landwirtschaft hart betroffen: mit steigendem Wohlstand wurde ein immer kleinerer Teil der Einkommen für den Ankauf von Nahrungsmitteln verwendet (*Engelsches Gesetz*), d. h. die Absatzchancen der Landwirtschaft wuchsen unterdurchschnittlich.

Die unterschiedliche Entwicklung der Erzeugungsmöglichkeiten und der Nachfrage führte zu Spannungen im Wirtschaftsgefüge und erzwang in der Folge einen Umbau der Wirtschaftsstruktur: Produktionsfaktoren (insbesondere Arbeitskräfte) wurden von stagnierenden in expandierende Zweige der Wirtschaft verlagert. Arbeitskräfte wanderten vorerst von der Landwirtschaft in die aufstrebende Industrie (einschließlich sachgüterproduzierendes Gewerbe), später immer mehr in den Dienstleistungsbereich ab.

A. Simantov²⁾ hat zu klären versucht, wie weit die sinkende Bedeutung des Agrarsektors im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestimmten Gesetzen folgt bzw. ob und in welchem Ausmaß diese Entwicklung durch wirtschaftspolitische Faktoren beeinflusst wird. Seine Analyse der langfristigen Entwicklung in Nordamerika und Westeuropa ergab, daß der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung (auf lange Sicht) in erster Linie vom gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsstand des betreffenden Landes und vom Grad der Selbstversorgung mit landwirtschaftlichen Produkten abhängt. Wirtschaftspolitische Eingriffe verändern zwar den Selbstversorgungsgrad, haben aber keinen *direkten* Einfluß auf den Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung.

¹⁾ Wenn nicht näher spezifiziert, ist hier und in den weiteren Ausführungen unter Landwirtschaft der gesamte Agrarsektor, also Land- und Forstwirtschaft zu verstehen.

²⁾ A. Simantov, *The Dynamics of Growth and Agriculture*. Zeitschrift für Nationalökonomie, Band XXVII, Jg. 1967, Heft 3.

Simantov meint, daß diese Gesetzmäßigkeiten für Prognosen über die zukünftige Entwicklung verwendet werden könnten¹⁾. Auch der Anteil der Landwirtschaft am gesamten Arbeitskräftepotential eines Landes ist eng mit dessen ökonomischem Reifegrad korreliert. J. Steindl²⁾ hat z. B. diese Abhängigkeit für die Prognose über die Entwicklung des Arbeitskraftbestandes in der österreichischen Landwirtschaft bis 1980 herangezogen³⁾.

Der Anteil des Agrarsektors am Arbeitskräftebestand und an der Wertschöpfung ist in den Industriestaaten von rund vier Fünfteln in der vorindustriellen Zeit auf derzeit zumeist weniger als ein Fünftel (Arbeitskräfte) und weniger als ein Zehntel (Wertschöpfung) gefallen und hat weiterhin sinkende Tendenz. Eine untere Grenze ist noch nicht zu erkennen. Die starke Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft bei absolut steigender Produktion wurde durch den Einsatz von Kapital ermöglicht. Menschliche Arbeit wurde durch Kapital in verschiedensten Formen ersetzt. Nach Angaben von E. O. Heady⁴⁾ entfielen Mitte des 19. Jahrhunderts rund drei Viertel des gesamten Aufwandes der US-Landwirtschaft auf die menschliche Arbeitskraft, 1950 waren es 40%, 1966 19% und für 1980 wurde nur mehr ein Lohnkostenanteil von rund 10% prognostiziert. Gleichzeitig sind die Kosten des Kapitaleinsatzes stark gestiegen. Durch die Abgabe von Arbeitskräften leistete die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zum Wachstum der Gesamtwirtschaft, zugleich war sie eine wichtige Voraussetzung für eine Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen im Agrarsektor.

Der Wandel der Wirtschaftsstruktur im Zuge des Wirtschaftswachstums ist mit Schwierigkeiten und Reibungsverlusten verbunden. Diese beruhen auf der *Trägheit der Produktionsfaktoren*, insbesondere der Arbeitskräfte (im Falle der Landwirtschaft auch des Bodens) und zum Teil auch auf einer mangelnden Transparenz der wirtschaftlichen Zusammenhänge. Aus der ungleichen Produktivität und unterschiedlichen Entlohnung der Produktivkräfte in verschie-

denen Sektoren werden dadurch nur in beschränktem Maße die Konsequenzen gezogen. Die Härten der Anpassung an das wirtschaftliche Wachstum treten in relativ schrumpfenden Bereichen am stärksten zutage, wogegen relativ expandierende Sektoren überdurchschnittlich davon profitieren. In Zusammenhang damit ist die wirtschaftliche Dynamik auch regional oft sehr unterschiedlich.

Die Landwirtschaft zählt im wirtschaftlichen Wachstum zu den relativ schrumpfenden Bereichen, d. h. es werden Produktionsfaktoren, insbesondere Arbeitskräfte, freigesetzt. Alter, mangelnde Ausbildung und Information, soziale und kulturelle Bindungen, institutionelle Hemmnisse, oft auch ein Mangel an leicht zugänglichen, alternativen Verdienstmöglichkeiten bremsen jedoch den Übergang von landwirtschaftlichen Arbeitskräften in andere Berufe. Als Folge davon wird die optimale Kombination der Produktivkräfte verzögert, der Produktivitätszuwachs gebremst und die Einkommensunterschiede zwischen den in der Landwirtschaft Erwerbstätigen und der übrigen Bevölkerung treten stärker hervor. Zum Teil sind auch strukturelle Produktionsüberschüsse darauf zurückzuführen. Das Entstehen von dauernden Überschüssen wird durch die kleinbetriebliche Struktur der Landwirtschaft begünstigt, die ein Einfrieren von überschüssigen Kapazitäten in einer freien Marktwirtschaft erschwert. Neben der ökonomischen Disparität hat sich im Verlauf der Zeit auch eine soziale Disparität sowie eine Disparität der allgemeinen Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung herausgebildet. Nicht zu übersehen ist aber auch eine starke Differenzierung der Einkommen innerhalb der Landwirtschaft selbst.

Traditionelle Agrarpolitik im Dilemma

Die Industriestaaten waren bestrebt, die Auswirkungen des wirtschaftlichen Umbruchs auf den Agrarsektor zu mildern. Insbesondere versuchte man, mit Hilfe der Preis- und Marktpolitik die landwirtschaftlichen Einkommen zu stützen. Diese Politik war jedoch nicht sehr erfolgreich. Heute sieht sich die Agrarpolitik in einem „unbehaglichen Dreieck⁵⁾“ gefangen. Die Disparität konnte nicht abgebaut werden, es häufen sich unverkäufliche Überschüsse, die finanziellen Lasten der Agrarpolitik steigen progressiv. Die Spannungen zwischen Agrarpolitik und allgemeiner Wirtschaftspolitik haben zugenommen, die Landwirtschaft wurde immer stärker isoliert. Es wuchs die Unzufriedenheit sowohl unter den Landwirten, die in ihrem Beruf keine Zukunft mehr sehen, als auch der Konsumenten und Steuerzahler, die sich durch hohe Nahrungsmittelpreise und steigende öf-

$$1) \quad y = p \frac{10^x}{0.1034x + 14.8}$$

y = Anteil der Landwirtschaft am Brutto-Nationalprodukt.
p = erwarteter Selbstversorgungsgrad des Landes im Zieljahr.

x = Brutto-Nationalprodukt je Kopf zu Faktorenkosten und zu Preisen 1954, gemessen in US-\$.
2) J. Steindl, Bildungsplanung und wirtschaftliches Wachstum, Studien und Analysen Nr. 2, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1967.

3) $y = y_0 \cdot e^{-bx}$

y = Anteil der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen.
x = Brutto-Nationalprodukt je Kopf.

4) E. O. Heady, Sociological Aspects and Implications of U. S. Farm Policies. Referat beim 2. Weltkongreß für ländliche Soziologie, Enschede 1968.

5) T. Dams, Agrarpolitik der „Großen Pläne“. In: Berichte über Landwirtschaft, Jg. 1969, Heft 2.

fentliche Ausgaben für die Landwirtschaft übervorteilt meinen und in der Agrarpolitik ein Faß ohne Boden sehen.

Aus dieser Situation heraus wurde der Ruf nach einer Überprüfung der Agrarpolitik immer lauter, und man begann nach neuen agrarpolitischen Konzepten zu suchen. So hat z. B. Generalsekretär *T. Kristensen*¹⁾ anlässlich einer Tagung der Landwirtschaftsminister der OECD-Länder Ende 1968 darauf hingewiesen, daß die bisherige einkommensorientierte Preis- und Marktpolitik der meisten OECD-Länder in eine Sackgasse führte und eine grundlegende Neubewertung aller agrarpolitischen Maßnahmen gefordert.

Eine realistische Agrarpolitik muß die wirtschaftliche Dynamik und die gesellschaftliche Entwicklung beachten. Diese Zukunftsorientierung wird vernachlässigt, wenn nur die Besonderheiten der Landwirtschaft und ihre Benachteiligung betont werden und daraus die Forderung nach einer Sonderstellung des Agrarsektors im Wirtschaftsgefüge abgeleitet wird. Dieser Standpunkt ist auch deshalb unfruchtbar, weil die Argumente nicht immer überzeugen (sie treffen in unterschiedlichem Maß und in anderer Mischung auch auf andere Wirtschaftszweige zu) und die Agrarpolitik auf diese Weise in den Verdacht kommt, nur traditionsgebundene Interessenpolitik zu sein.

Da die Probleme der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft vorwiegend aus dem wirtschaftlichen Wachstum entspringen und nicht nur vorübergehender Natur sind, liegt es nahe, die Agrarpolitik primär nach ökonomischen Gesichtspunkten neu zu orientieren. Die Landwirtschaft ist in dieser Sicht ein Wirtschaftszweig wie jeder andere. Ihr fällt primär die Aufgabe zu, möglichst rationell und nur so viel zu produzieren, als der Markt bei Preisen aufnehmen kann, die eine angemessene Entlohnung der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktivkräfte sichern.

Der ökonomische Ansatz bedeutet nicht, daß man die Schwierigkeiten und Härten, die sich aus der Anpassung an die wirtschaftliche Dynamik ergeben, sowie verschiedene außerwirtschaftliche Funktionen der Landwirtschaft vernachlässigt. Vor allem sozial- und bildungspolitische Maßnahmen sind ergänzend notwendig. Viele Erwerbstätige sind in der Landwirtschaft „festgefroren“, sie können nicht mehr ihren Beruf wechseln und üben auch dann noch ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aus, wenn sie nur minimale Einkommen abwirft. Die soziale Fürsorge für diese immobilen Schichten ist ein wichtiges Anliegen aller modernen Agrarprogramme. Auch sollte der ländlichen Bevölkerung, vor allem der Jugend Chancen-

gleichheit geboten werden, indem man ihr eine angemessene Ausbildung ermöglicht und alternative Erwerbsmöglichkeiten erschließt.

Mit der Verschlechterung der Umweltverhältnisse (Verschmutzung von Luft und Wasser, Verstädterung, Lärmplage usw.) gewinnen ferner die Wohlfahrtswirkungen der Landwirtschaft und des Waldes Bedeutung. Manchmal wird sogar die extreme Auffassung vertreten, die Landwirtschaft sollte künftig als „öffentlicher Dienst“ (ähnlich wie Gesundheitsfürsorge oder Erziehungswesen) behandelt werden, auf den marktwirtschaftliche Gesichtspunkte nicht angewendet werden können. Diese Forderung geht sicherlich zu weit. Es wäre kaum zielführend und käme teuer, wollte man die gesamte Land- und Forstwirtschaft in einen geschützten „Naturpark“ umwandeln und den Landwirt zum Landschaftspfleger „umfunktionieren“. Unbestritten ist jedoch, daß die Anpassung der Landwirtschaft an den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt nicht zu Lasten der Wohlfahrtsfunktion gehen darf. Für die Pflege und Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft werden wahrscheinlich künftig mehr öffentliche Mittel bereitgestellt werden müssen.

Die praktische Agrarpolitik braucht nicht nur Grundsätze, sie muß auch entscheiden, in welcher Zeitspanne die als richtig erkannten Ziele erreicht werden sollen. Das *optimale Tempo* des Anpassungsprozesses hängt von technischen, wirtschaftlichen und sozialen Überlegungen ab. Sowohl eine zu starke Verzögerung als auch eine zu starke Forcierung der Abwanderung von Arbeitskräften kann den allgemeinen Wohlstand schmälern.

Mansholt-Plan und andere aktuelle agrarpolitische Programme

Der wichtigste Vorschlag für eine Neuorientierung der Agrarpolitik wurde Ende 1968 von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften²⁾ vorgelegt. In der Öffentlichkeit wurde dieser Vorschlag als „*Mansholt-Plan*“ bekannt. Die *agrarpolitischen Ziele* werden in dieser Denkschrift weiter gefaßt als bisher üblich und kompromißlos formuliert. Die Landwirtschaft soll rasch und radikal in die Wirtschaft und Gesellschaft von heute eingegliedert werden. Die Einkommensdisparität soll ganz beseitigt und die landwirtschaftliche Bevölkerung auch in sozialer Hinsicht (Arbeitszeit, Urlaub, Arbeitsbedingungen) völlig gleichgestellt werden. Die Disparität in ihren verschiedensten Erscheinungsformen kann nach Ansicht der EWG-Kommission nur dann beseitigt werden, wenn es gelingt, das in der Landwirtschaft eingesetzte Kapital und die landwirtschaftlichen Arbeits-

¹⁾ OECD-Pressemittellung vom 28. November 1968.

²⁾ Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG.

kräfte im Einklang mit dem jeweiligen Stand der wissenschaftlich-technischen Entwicklung optimal zu nutzen. Dazu muß die Strukturpolitik forciert werden; ergänzt durch sozialpolitische Maßnahmen soll die bisherige landwirtschaftliche Markt- und Preispolitik revidiert werden.

Die Landwirtschaft hat schon bisher ständig Arbeitskräfte verloren. Zuerst haben Lohnarbeitskräfte, später auch mithelfende familieneigene Arbeitskräfte die Höfe verlassen. Die Betriebsstruktur blieb im wesentlichen unverändert. Mit einer gewissen Verzögerung zum technischen Fortschritt wurde der Arbeitskräftebesatz der Betriebe an den verfügbaren Boden angepaßt. Diese Abwanderung kommt dann ins Stokken, wenn der Einmann-Betrieb erreicht ist. Weitere Arbeitskräfte können nur freigesetzt werden, wenn sich die Betriebsstruktur ändert. In der westeuropäischen Landwirtschaft mit ihrer überkommenen klein- und mittelbäuerlichen Struktur besteht heute ein krasses Ungleichgewicht zwischen Arbeit und Boden einerseits und dem für den rentablen Einsatz der modernen Produktionstechnik (Kapital) notwendigen Betriebsumfang. Die Situation wird dadurch verschärft, daß sich auf Grund des wissenschaftlich-technischen Fortschrittes die optimale Betriebsgröße laufend nach oben verschiebt und damit immer neue Betriebe zu Grenzbetrieben werden. Nach Ansicht der EWG-Kommission haben veraltete Agrarideologien zu diesem Auseinanderklaffen zwischen technologischer und agrarstruktureller Entwicklung entscheidend beigetragen. Sie haben die Rolle der Landwirtschaft in einer modernen Gesellschaft falsch interpretiert und hielten an den bisherigen Formen der Agrarverfassung fest, ohne ihre historisch-relative Eignung zu erkennen. Dies ist ein scharfer Angriff auf das derzeit in Westeuropa weithin geltende Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes.

Zur Lösung des Agrarproblems wird eine revolutionäre Neuordnung der landwirtschaftlichen Produktions- und Betriebsstruktur vorgeschlagen. Die Erzeugung soll in *Produktionseinheiten* (PE) verlagert werden, die eine optimale Nutzung der Arbeitskräfte und des Kapitals ermöglichen. Entsprechend dem Stand der Landbauwissenschaften bei Erarbeitung des Memorandums wurden für die PE folgende Mindestgrößen als Richtwerte angegeben: 80 ha bis 120 ha bei Getreide und Hackfrüchten, 40 bis 60 Milchkuhe, 450 bis 600 Stück Mastschweine, für die Rindermast 150 bis 200 Stück, bei der Geflügelmast 100.000 Stück Jahreserzeugung und 10.000 Legehennen. Diese Produktionseinheiten können in einem einzigen Betrieb oder auch durch partielle Fusion mehrerer landwirtschaftlicher Betriebe entstehen (z. B. zehn Landwirte betreiben gemeinsam eine Schweinemast). Als weiterer Schritt zur opti-

malen Organisation der Landwirtschaft sollen durch Vergrößerung einzelner Betriebe oder durch volle Fusion mehrerer Betriebe sogenannte *Moderne Landwirtschaftliche Unternehmen* (MLU) entstehen. Die MLU sollen mehrere Betriebszweige führen, die die Mindestgröße der PE erreichen.

Obwohl im Mansholt-Plan die Entscheidungsfreiheit der betroffenen Landwirte grundsätzlich anerkannt wird, war ursprünglich vorgesehen, ab 1975 nur mehr PE und MLU an landwirtschaftlichen Förderungsprogrammen zu beteiligen. Eine Kombination von landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit (Nebenerwerbsbetriebe) war ursprünglich nicht vorgesehen. Als wichtige Nebenerscheinung einer auf Basis von PE und MLU organisierten Landwirtschaft erwartet sich die EWG-Kommission ein elastischeres Angebot landwirtschaftlicher Produkte sowie den Abbau der drückenden strukturellen Überschüsse. Weiters soll durch die tiefgreifende Strukturreform die Möglichkeit geschaffen werden, den Preis als Steuerungsinstrument zu reaktivieren.

Um die Ziele des Mansholt-Planes zu erreichen, ist eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, die in zwei Gruppen geteilt werden können: Maßnahmen für Personen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden sollen, und Aktionen für jene, die in einer modernisierten Landwirtschaft verbleiben. Die erste Gruppe von Maßnahmen hat eine doppelte Stoßrichtung, nämlich die Abwanderungsrate zu heben und den Boden den angestrebten PE und MLU zuzuführen oder stillzulegen. Hierzu zählen finanzielle Anreize für die Aufgabe des landwirtschaftlichen Berufes und des Betriebes (Strukturverbesserungsprämien, Kapitalisierung der Pacht, Betriebsaufgaberenten), Beihilfen für die Berufsumschulung und Umsiedlung u. a. Besonderes Gewicht wird auf die Verbesserung der Schul- und Berufsausbildung auf dem Lande gelegt. Dadurch sollen insbesondere der Jugend Alternativen für die Berufswahl zugänglich gemacht und die Primärabwanderung gefördert werden. Ein entscheidender Punkt ist die Schaffung neuer Arbeitsplätze, womöglich in den ländlichen Regionen. Ein Netz von sozio-ökonomischen Beratungsstellen soll der ländlichen Bevölkerung bei ihren schwierigen Entscheidungen behilflich sein. Schon bisher hatte sich deutlich gezeigt, daß die Abwanderung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte sehr stark vom Angebot alternativer Erwerbsmöglichkeiten abhängt. Je größer der industriell-gewerbliche Sog ist, um so mehr Arbeitskräfte verlassen die Landwirtschaft. Für Personen, die in einer modernisierten Landwirtschaft bleiben sollen, sind Investitionsbeihilfen, Darlehen, Starthilfen sowie die Übernahme von Bürgschaften vorgesehen, mit dem Ziel, die Landwirtschaft in PE und MLU neu zu strukturieren.

Der Mansholt-Plan wurde in den vergangenen zwei Jahren nicht nur in landwirtschaftlichen Kreisen und auch außerhalb der Gemeinschaft heftig diskutiert. Er hat in seiner Offenheit weite Kreise der Landwirtschaft schockiert und zur Stellungnahme gezwungen. Dabei werden wichtige *Zielsetzungen* des Mansholt-Planes (Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen der landwirtschaftlichen Bevölkerung an das allgemeine Niveau) und auch die meisten der vorgesehenen Maßnahmen zur Mobilisierung der in der Landwirtschaft gebundenen Produktionsfaktoren weithin gebilligt. Die Vorstellungen über die künftige *Struktur* der europäischen Landwirtschaft und der vorgeschlagene Weg, sie kurzfristig zu verwirklichen, werden jedoch heftig kritisiert.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland hat in einer Stellungnahme zum Mansholt-Plan¹⁾ den Strukturplan der EWG-Kommission als in der Sache nicht gerechtfertigt und politisch undurchführbar zurückgewiesen. Seiner Ansicht nach kommen die vorgesehenen Betriebstypen (PE und MLU) nur in extrem ausgeprägten Agrarregionen allein in Frage. Überall sonst wird auch für die Zukunft ein breites Band agrarisch-gewerblicher Symbiosen erwartet. Auch die offizielle deutsche Agrarpolitik²⁾ hat es abgelehnt, den strukturellen Anpassungsprozeß in Richtung der PE und MLU zu lenken.

Es ist zwar richtig, daß der technisch-wissenschaftliche Fortschritt zur vollen Nutzung der Stückkostendegression immer größere Produktionseinheiten erfordert. Wenn auch die Angaben der Produktionstechniker darüber, in welchen Größenordnungen heute am billigsten produziert werden kann (d. h. über den Verlauf der Kostenkurve), schwanken, besteht doch Übereinstimmung, daß ein großer Teil der mitteleuropäischen Betriebe (zwei Drittel bis drei Viertel) hierfür zu klein sind. Die im Mansholt-Plan genannten Mindestgrößen sind durchaus realistisch; auf einigen Gebieten sind sie von der Entwicklung sogar schon überholt.

Zwei Dinge sollten jedoch nicht übersehen werden: Bei der Konstruktion von optimalen Einheiten für die landwirtschaftliche Produktion wird unterstellt, daß die Produktionsfaktoren (Kapitalgüter, Arbeitskräfte)

¹⁾ Stellungnahme zum „Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 27. und 28. März 1969. In: Berichte über Landwirtschaft, Jg. 1969, Heft 3.

²⁾ Der Mansholt-Plan — Kritik und Alternativen. In: Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft, Jg. 1969, Heft 141.

„ungeteilt“ eingesetzt werden. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß durch die überbetriebliche Nutzung von Kapital (insbesondere Maschinen) und durch den Einsatz von „Teilarbeitskräften“ (Kombination von landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Beschäftigung) bei entsprechender Organisation viele Vorteile des Großbetriebes auch für wesentlich kleinere Einheiten nutzbar gemacht werden können. D. h. die Kostenkurve kann zugunsten des Kleinbetriebes modifiziert werden. Weiters ist zu beachten, daß mit zunehmendem Produktionsumfang die Kostenkurve abflacht. Die durchschnittlichen Stückkosten sinken um so langsamer, je mehr man sich der optimalen Betriebsgröße nähert. Wird der optimale Erzeugungsumfang überschritten, steigen sie sogar wieder.

Besonders lebhaftes Echo fand der Plan der EWG-Kommission, den großen „Sprung nach vorne“ in der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur durch *partielle* oder *volle Fusion* von selbständigen Betrieben zu schaffen. Über den Weg der zwischenbetrieblichen Kooperation sollten alle Vorteile des Großbetriebes genutzt, die großen Schwierigkeiten des einzelbetrieblichen Wachstums in der Landwirtschaft (Mangel an verfügbaren Flächen, Problem der Finanzierung) aber umgangen werden. Die Meinungen der Experten über die künftige Entwicklung der Betriebsstruktur sind geteilt, die Kooperation und Fusion von Betrieben aber wird überwiegend kritisch beurteilt.

Nach *M. Köhne*³⁾ werden mit der Entwicklung größerer Betriebseinheiten vor allem fünf Ziele verfolgt: Senkung der Kapitalkosten (Abschreibung und Verzinsung), Steigerung der Arbeitsproduktivität, Verbesserung der Bezugs- und Absatzbedingungen durch größere Mengen, Erhöhung der Elastizität der landwirtschaftlichen Produktion und soziale Verbesserungen für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen. Es muß beachtet werden, daß eine Steigerung der Arbeitsproduktivität nur dann einkommenswirksam wird, wenn die freigesetzten Arbeitskräfte produktiv verwendet werden. Dazu muß entweder die Kapazität des Betriebes (durch äußere oder innere Aufstockung) erhöht werden oder es müssen Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft ausscheiden. Der erste Weg kann bei der derzeitigen Marktlage nur dann beschritten werden, wenn gleichzeitig andere Landwirte ihre landwirtschaftliche Tätigkeit und ihre Flächen- bzw. Marktanteile aufgeben. Kooperationen tragen daher ihrem Wesen nach den Keim einer expansiven Produktionspolitik in sich.

Eine *partielle Fusion* von Betrieben (*Betriebszweiggemeinschaften*) läßt sich in der Regel nur in der

³⁾ *M. Köhne*, Neue Formen der Entwicklung größerer Betriebseinheiten. In: Agrarwirtschaft, Jg. 1969, Heft 4.

Viehhaltung durchführen. Die wirtschaftlichen Vorteile sind bessere Nutzung des Kapitals bei Neuinvestitionen, Verringerung des Arbeitsbedarfes und bessere Stellung auf dem Markt. Die Problematik liegt darin, daß durch Bildung von Betriebszweiggemeinschaften die Kosten- und Produktivitätsprobleme der beteiligten Betriebe nicht gelöst werden und die Gefahr einer echten Produktionsausweitung gegeben ist. In manchen Fällen (z. B. gemeinsame Geflügelhaltung auf Basis von Zukauffutter, betreut von einer Spezialarbeitskraft) kommt der empfohlene partielle Zusammenschluß einer reinen Kapitalanlage außerhalb des Betriebes gleich oder zumindest nahe. In diesen Fällen ist jede Förderung aus öffentlichen Mitteln problematisch, und die beteiligten Landwirte sollten prüfen, ob nicht besser gleich eine außerlandwirtschaftliche Kapitalanlage angestrebt werden sollte. Bei der vollen Fusion von Betrieben zu Betriebsgemeinschaften stehen wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen nicht kalkulierbare Schwierigkeiten in personeller Hinsicht gegenüber. Je kleiner die fusionierten Betriebe sind, um so schwieriger ist der Zusammenschluß zu einer gemeinsamen Einheit. Die Fusion verursacht hohe Kosten und die meisten Partner müssen ausscheiden, falls die Produktivitätsgewinne realisiert werden sollen. Wichtiger jedoch sind die menschlichen Probleme. Die täglich notwendigen Entscheidungen, die Frage nach der Verwendung des erzielten Gewinnes, die Entschädigung ausscheidender Partner, das Problem des Erbanges usw. bergen eine Fülle von Konfliktstoff in sich.

Nach sorgfältigem Abwägen aller Vor- und Nachteile kooperativer Formen kommt M. Köhne zu dem Schluß, daß auf dem Weg zu einer besseren Betriebsstruktur auch in Zukunft der einzelbetrieblichen Entwicklung die größte Bedeutung zukommen dürfte. O. Gurtner¹⁾ räumt nach einer Untersuchung der betriebswirtschaftlichen Aspekte der überbetrieblichen Zusammenarbeit dem selbständigen bäuerlichen Familienbetrieb die besten Zukunftschancen ein. R. Lösch²⁾ sieht in der Kooperation nur eine mögliche Übergangslösung. E. Reisch³⁾ vertritt hingegen die Ansicht, daß die enge Kooperation von Betrieben im Beschaffungs-, Produktions- und Absatzbereich mittel- und langfristig an Bedeutung gewinnen wird. Der individualistische Bauernbetrieb hat seiner Ansicht

¹⁾ O. Gurtner, Betriebswirtschaftliche Aspekte der überbetrieblichen Zusammenarbeit. In: Der Förderungsdienst, 17. Jg., Sonderheft 3, 1969.

²⁾ R. Lösch, Kapitaleinsatz und seine Auswirkungen auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. In: Wirtschaftskonjunktur, Berichte des Ifo-Institutes, April 1969.

³⁾ E. Reisch, Betriebswirtschaftliche Entwicklungen für rationelle Produktion und befriedigende Einkommen in der Landwirtschaft. In: Der Förderungsdienst, Jg. 1969, Heft 10.

nach höchstens mittelfristig Existenzchancen. Langfristig hält er den gemeinschaftlichen Bauernbetrieb für ökonomisch und sozial vorteilhafter und befürwortet das Wachsen „en group“ als den einzig hoffnungsvollen „dritten Weg“ zwischen US-amerikanischem Aufstockungs- und östlichem Kollektivierungsmodell. Unter Wachsen „en group“ versteht Reisch den Zusammenschluß einer kleinen Zahl von an sich lebensfähigen Betrieben, am besten unter der Führung eines „leitenden Landwirtes“ als Schrittmacher und ausgleichende Persönlichkeit. Der deutsche Sachverständigenrat⁴⁾ hat in seinem Jahresgutachten 1969/70 neben der Kooperation und der einzelbetrieblichen Aufstockung als dritten Weg zur Bildung größerer Bewirtschaftungseinheiten die Bildung von Landbaukapitalgesellschaften vorgeschlagen. Seiner Ansicht nach würde der Übergang zu Formen der Landbewirtschaftung, in denen Eigentum und Dispositionsbefugnis getrennt sind, auf dem Agrarsektor eine Entwicklung nachholen, die sich in Industrie und Handel längst vollzogen hat. Die Landbaukapitalgesellschaften könnten sich auch in nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftszweigen betätigen und würden sich solcher Art gut in regionale Entwicklungsprogramme einfügen.

Die Ansichten über die künftige Entwicklung der Betriebsstruktur weichen vor allem deshalb voneinander ab, weil schlüssige Erfahrungen fehlen. In den USA hat sich in den letzten Jahrzehnten die Betriebsstruktur durch rasches Wachstum der Einzelbetriebe (Aufstockung und Produktionsausweitung) stark verändert. Die durchschnittliche Betriebsgröße nahm und nimmt schnell zu. Auf mitteleuropäische Verhältnisse läßt sich diese Erfahrung nur sehr bedingt übertragen, da die Ausgangslage ganz anders ist. Die Bildung größerer Einheiten durch Kooperation und Fusion ist in der Praxis bisher zu wenig erprobt, als daß daraus weitreichende Schlüsse gezogen werden könnten. Es sind wohl aus verschiedenen Ländern Betriebszweiggemeinschaften (z. B. Gemeinschaftskuhställe, gemeinsame Geflügelhaltung u. a.) und Betriebsgemeinschaften bekannt, ihre Zahl ist aber gering, zum Teil sind sie unter besonderen Umständen entstanden, und in der Regel haben sie ihre Bewährungsprobe erst zu bestehen⁵⁾. Kapitalgesellschaften haben bisher in bodenunabhängigen Zweigen der Tierhaltung (Mastgeflügel, Eier, Schweinemast) in verschiedenen Ländern vielbeachtete Einbrüche erzielt. In der pflanzlichen Produktion und in den bodenabhängigen Zweigen der Tierhaltung (Rinderhaltung)

⁴⁾ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1969/70. Dezember 1969.

⁵⁾ Siehe hierzu W. Pevetz, Höhere Formen überbetrieblicher Zusammenarbeit im landwirtschaftlichen Produktionsbereich. Literaturbericht im Schrifttum der Agrarwirtschaft, Jg. 1967, Heft 5.

sind ihnen wegen der hohen Verdrängungskosten (Bodenbeschaffung) enge Grenzen gesetzt.

Die Kritik am Mansholt-Plan richtet sich ferner auf die Erwartung, daß die vorgeschlagenen größeren Produktionseinheiten besser imstande sind, der Markt- und Nachfrageentwicklung zu entsprechen. Dadurch hofft man strukturelle Überschüsse zu vermeiden¹⁾. Die langfristige Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Absatzmöglichkeiten ist jedoch nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirates²⁾ keine Frage der Betriebsgrößenstruktur, sondern des Faktoreinsatzes in der Agrarproduktion bei steigender Produktivität. Strukturelle Überschüsse müssen daher in erster Linie durch eine Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren und den Abzug überschüssiger Faktoren (insbesondere von Arbeitskräften) aus der Landwirtschaft bekämpft werden. Ein Umbau der Betriebsstruktur ohne gleichzeitige massive Abgabe von Arbeitskräften würde die Tendenz zur Überproduktion eher verstärken. Dieser Entwicklung will die EWG-Kommission durch finanzielle Anreize zur Stilllegung von Böden begegnen. Kurzfristig würde eine Vergrößerung der landwirtschaftlichen Betriebe die Elastizität des Angebotes eher verringern. Die Produktionselastizität eines Betriebes ist um so größer, je höher der Anteil variabler Kosten und je kleiner der Anteil fester Kosten in der Erzeugung ist. Mit steigender Größe der Betriebe nehmen Kapitalintensität und Spezialisierung zu, die Kostenstruktur verschiebt sich dadurch von den variablen zu den festen Kosten. Größere Betriebe neigen eher zu stabilisierenden vertraglichen Bindungen, um ihren Absatz zu sichern. Das könnte eine gleichmäßigere Versorgung des Marktes erleichtern und die bekannten zyklischen Schwankungen dämpfen. Angesichts der mit steigendem Wohlstand laufend fallenden Preiselastizität der Nachfrage wird die kurzfristige Wirksamkeit des Preises als Regulator von Angebot und Nachfrage abnehmen

Mitte 1970 hat die EWG-Kommission die ersten fünf Richtlinienentwürfe für eine gemeinsame Agrarstrukturpolitik vorgelegt³⁾. Die Entwürfe berücksichtigen nur teilweise die Kritik am Strukturkonzept des Mansholt-Planes. Vor allem auf die Frage, wieweit der Nebenerwerbsbetrieb auf längere Sicht eine wirtschaftliche und sozial befriedigende Zwischenlösung bieten kann, wird nicht eingegangen. Die

¹⁾ Ziffer 89 des Memorandums zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

²⁾ Stellungnahme zum „Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG“. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 27. und 28. März 1969.

³⁾ Siehe Agra Europe Nr. 19, Jg. 1970 (Schnelldienst)

wichtigste Abweichung vom Memorandum 1968 betrifft die Definition der erwünschten Betriebsgröße.

Das Konzept der Produktionseinheiten (PE) und des modernen landwirtschaftlichen Unternehmens (MLU) wird ersetzt durch den Begriff des „entwicklungsfähigen Betriebes“. Als entwicklungsfähig gelten Betriebe, deren Inhaber beruflich hinreichend befähigt ist, Bücher führt und im Rahmen eines Entwicklungsplanes den Beweis erbringt, daß der Betrieb nach Abschluß des vorgesehenen Ausbaues in spätestens sechs Jahren für mindestens zwei Vollarbeitskräfte einen bereinigten Betriebsertrag⁴⁾ zwischen 10.000 RE und 12.500 RE⁵⁾ je Vollarbeitskraft zu erzielen vermag. Weiters müssen moderne Produktionstechniken eingesetzt werden und der Arbeitsaufwand darf nicht über 2.300 Stunden je Jahr und Arbeitskraft liegen. Die angeführten Orientierungsdaten sollen in regelmäßigen Abständen der allgemeinen Entwicklung angepaßt werden. In Zukunft sollen nur als entwicklungsfähig eingestufte Betriebe gefördert werden. Dabei ist an Starthilfen, Buchführungsbeihilfe, Zinsverbilligung, Bürgschaftsübernahme, Bereitstellung von Land aus Bodenfonds und an Beihilfen für bestimmte Produktionsumstellungen gedacht. In den Ländern der Gemeinschaft entspricht gegenwärtig wahrscheinlich nur ein sehr kleiner Teil der Betriebe schon den gestellten Anforderungen. Die Bauernverbände rechnen für die gesamte EWG mit rund 320.000 Betrieben, das sind etwa 6% aller bestehenden Einheiten⁶⁾.

Wenn auch Mansholts Versuch, ein geschlossenes Konzept für die Agrarpolitik der siebziger Jahre zu entwerfen, nicht in allen Punkten zugestimmt werden kann, kommt ihm jedenfalls das Verdienst zu, die europäische Landwirtschaft „wachgerüttelt“ zu haben. Er könnte schöpferisch auf die künftige europäische Agrarpolitik wirken.

Die österreichische Agrarwirtschaft im Wirtschaftsaufschwung

Die österreichische Landwirtschaft teilte in der Vergangenheit das Schicksal des Agrarsektors in anderen Industriestaaten. Mit steigendem Wohlstand verwendeten die Verbraucher einen immer kleineren Teil ihrer Einkommen zum Kauf von Nahrungsmitteln

⁴⁾ Der bereinigte Betriebsertrag entspricht nach dem Schema der Landesbuchführungsgesellschaft etwa dem Rohertrag abzüglich Viehzukäufe, Zukauf von Futtermitteln sowie zugekauftes Saatgut und Pflanzenmaterial. Im Jahre 1968 erzielte die österreichische Landwirtschaft im Durchschnitt einen bereinigten Betriebsertrag von rund 58.000 S je Vollarbeitskraft.

⁵⁾ Das sind 260.000 S bis 325.000 S. Ein bereinigter Betriebsertrag von 10.000 RE bis 12.000 RE dürfte nach Angaben der EWG ein Einkommen von rund 4.000 RE, d. s. rund 100.000 S, im Jahr je Vollarbeitskraft ermöglichen.

⁶⁾ Agra Europe Nr. 21, Jg. 1970.

Nach Erhebungen der Wiener Arbeiterkammer entfielen in einem durchschnittlichen Wiener Arbeitnehmerhaushalt im Jahre 1950 noch 44,5% der Gesamtausgaben auf den Ankauf von Nahrungsmitteln. 1960 waren es 34,1% und 1968 nur noch 29,5%. Die Konsumerhebungen 1954 und 1964 zeigen eine ähnliche Entwicklung. Von den Ausgaben der Konsumenten für Nahrungsmittel entfiel zudem ein stetig sinkender Anteil auf landwirtschaftliche Rohprodukte. Die Absatzchancen für agrarische Produkte haben sich dadurch auf dem Inlandsmarkt weit ungünstiger entwickelt als für Produkte anderer Wirtschaftszweige. Bis Anfang der sechziger Jahre konnten der Landwirtschaft durch wachsende Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln (1950/51: 62%, 1961/62: 84%, in Kalorien gerechnet) zusätzliche Absatzmöglichkeiten erschlossen werden. In Zukunft läßt sich der Selbstversorgungsgrad kaum mehr spürbar erhöhen. Ein Ausweichen in den Export war und ist wegen des starken Angebotsdruckes auf den ausländischen Märkten nur beschränkt möglich.

Andererseits ist die Erzeugungskapazität der Landwirtschaft und die Produktivität der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte auf Grund des technisch-wissenschaftlichen Fortschrittes auf verschiedensten Gebieten rasch gewachsen. Die Hektarerträge konnten durch Verwendung besseren Saatgutes, intensivierte Düngung und wirksame Schädlingsbekämpfung beachtlich erhöht werden. Auch die Leistungen in der Tierproduktion wurden durch Fortschritte in der Züchtung, Fütterung und Haltung der Bestände stark gesteigert. Gleichzeitig wurde die menschliche Arbeitskraft durch Kapital, vor allem in Form von Maschinen, ersetzt. Die heimische Landwirtschaft erlebte nach dem zweiten Weltkrieg eine stürmische Mechanisierungswelle. So ist z. B. der Bestand an Traktoren zwischen 1950 und 1969 von 14.000 Stück auf 239.000 Stück gestiegen. Nach Angaben des Österreichischen Statistischen Zentralamtes verfügte die Landwirtschaft 1957 über ein Maschinenkapital von 15,2 Mrd. S (Neuwert zu laufenden Preisen), 1966 waren es bereits 48 Mrd. S.

Kennzahlen des technisch-wissenschaftlichen Fortschrittes in der österreichischen Landwirtschaft

	1950	1955	1960	1965	1969	1969 gegen 1950 in %
Winterweizen, Ertrag in q je ha	17,9	22,6	25,4	24,0	33,5	+ 87
Zuckerrüben, Ertrag in q je ha	281,1	320,1	425	382,6	427,9	+ 52
Milchertrag je Kuh, in kg je Jahr	1.895	2.144	2.512	2.891	3.038	+ 60
Bestand an Traktoren, in 1.000 St	14	51	119	188	239	+1.607
Bestand an Arbeits- pferden, in 1.000 St	219	207	139	77	47	- 79

Viele in der Landwirtschaft eingesetzte Maschinen werden verhältnismäßig schlecht ausgenutzt. Ungünstige Betriebsgrößen, Flurzersplitterung, vielfältige Produktion und der Wunsch nach hoher Schlagkraft und Unabhängigkeit fördern zusätzlich einen Überbesatz mit teuren Geräten. Hier stecken noch beachtliche Reserven für Kostensenkungen.

Der Ersatz der menschlichen Arbeitskraft durch Kapital spiegelt sich in den Buchführungsergebnissen. Nach Angaben der Landesbuchführungsgesellschaft ist im gesamtösterreichischen Durchschnitt der Anteil des Personalaufwandes (Familienlohn, Fremdlohn, Sozialversicherung) in den landwirtschaftlichen Betrieben von 48,9% im Jahre 1958 auf 43,1% (1963) und 38,8% (1968) gesunken. Im gleichen Zeitraum nahm der Anteil der Abschreibungen von 12,2% über 15,0% auf 17,2% zu. Der Anteil der Ausgaben für Düngemittel, zugekaufte Futtermittel, Pflanzenschutzmittel und Energie hat sich um rund 5 Prozentpunkte erhöht. Trotz wachsendem Kapitaleinsatz ist das Verhältnis zwischen Aktivkapital und Rohertrag (Capital-Output-Ratio) der Landwirtschaft langfristig fallend¹⁾. Nach Angaben der Landesbuchführungsgesellschaft war das gesamte Aktivkapital 1958 5,8mal so hoch wie der Rohertrag, 1968 betrug das Verhältnis 1:4,9. Stellt man dem Rohertrag das bereinigte Aktivkapital (ohne Boden, Rechte und Geld) gegenüber, so war das Verhältnis 1958 1:4,2, 1968 1:3,8. Die Ursache für diese Entwicklung liegt im technischen Fortschritt.

Die unterschiedliche Entwicklung von Angebot und Nachfrage zog Spannungen im Agrarsektor nach sich. Das Ungleichgewicht führte zu strukturellen Überschüssen, einer Verschlechterung der Austauschverhältnisse für agrarische Produkte und einer unterdurchschnittlichen Entlohnung der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren. Weitere Folge war eine laufende Umverteilung der in der Landwirtschaft eingesetzten Ressourcen, vor allem die Abgabe von Arbeitskräften an rasch wachsende Wirtschaftsbereiche.

Die Volkszählung 1951 ermittelte 1.080.000 Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft, 1961 waren es 768.000, 1968 rund 623.000. In zwei Jahrzehnten hat die Landwirtschaft somit nahezu die Hälfte ihrer Arbeitskräfte verloren. Die Abwanderungsrate betrug rund 3 1/2% jährlich. Am stärksten expandierten in diesem Zeitraum die Dienstleistungen, weit schwä-

¹⁾ C. Clark hat diese Entwicklung für verschiedene Länder nachgewiesen. Er schreibt sie dem technischen Fortschritt und dem Steigen der Betriebsgröße zu. Siehe C. Clark, Capital Requirements in Agriculture: An International Comparison. The Review of Income and Wealth, September 1967. Die für Österreich genannten Buchführungsdaten sind nur bedingt aussagekräftig.

Berufstätige nach Sektoren 1910 bis 1968

	1910		1934		1951		1961		1968	
	Stand in 1.000	%	Stand in 1.000	%	Stand in 1.000	%	Stand in 1.000	%	Stand in 1.000	%
Land- und Forstwirtschaft	1.351	39,4	1.224	37,1	1.080	32,6	768	23,0	623	20,1
Bergbau, Industrie und Gewerbe	1.065 ¹⁾	31,1	1.060	32,2	1.249	37,8	1.381	41,5	1.249	40,2
Dienstleistungen	1.009 ¹⁾	29,5	1.012	30,7	979	29,6	1.183	35,5	1.234	39,7
Insgesamt ²⁾	3.425	100,0	3.295	100,0	3.309	100,0	3.332	100,0	3.106	100,0

Q: Österr. Statistisches Zentralamt; 1910 bis 1961 Volkszählungen, 1968 Mikrozensus, Jahresdurchschnitt — ¹⁾ Schätzung. — ²⁾ Ausschließlich Berufstätige ohne nähere Betriebsangabe (außer jener in Industrie und Gewerbe im Jahre 1934)

cher die sachgüterproduzierenden Wirtschaftszweige. 1951 waren noch 32% aller erwerbstätigen Österreicher in der Land- und Forstwirtschaft, 38% in Bergbau, Industrie und produzierendem Gewerbe und nur 30% im Dienstleistungssektor beschäftigt. 1968 verteilten sich die Erwerbstätigen wie 20 : 40 : 40¹⁾.

Die Abwanderung beeinflusst die Altersstruktur der landwirtschaftlichen Berufstätigen stark. Nach den Ergebnissen der Volkszählung waren 1961 29% der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft jünger als 30 Jahre und 34% über 50 Jahre alt. In der übrigen Wirtschaft waren es 37% und 25%. Die Abgabe von Arbeitskräften war eine wichtige Voraussetzung für die Nutzung des technisch-wissenschaftlichen Fortschrittes und für eine angemessene Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft. Die Produktivität der verbleibenden Erwerbstätigen²⁾ konnte dadurch im Vergleich zu den übrigen Wirtschaftszweigen überdurchschnittlich erhöht werden. Zwischen 1950 und 1970 ist die Brutto-Wertschöpfung je Beschäftigten in der Landwirtschaft um fast 200% gestiegen, außerhalb der Landwirtschaft um rund 130%, im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt um rund 170%³⁾. Da sich aber die Preisrelationen zuungunsten des Agrarsektors verschoben, konnte dadurch die nominelle Ergiebigkeit der landwirtschaftlichen Tätigkeit im Vergleich zur nichtlandwirtschaftlichen Arbeit nicht verbessert werden. Bewertet zu laufenden Preisen erreichte die Wertschöpfung je landwirtschaftliche Arbeitskraft 1969 nur rund 38% der Arbeitsproduktivität in den übrigen Sektoren.

Die Umschichtung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in wachstumsträchtigere Sektoren ist gesamtwirtschaftlich von großer Bedeutung. Durch die Abwanderung wird auf Grund der unterschiedlichen

Produktivität in den einzelnen Wirtschaftsbereichen weiterer Spielraum für das Wirtschaftswachstum gewonnen. Die zusätzlichen Möglichkeiten der Expansion können jedoch nur dann realisiert werden, wenn der Produktionsfaktor Arbeit gesamtwirtschaftlich knapp ist, d. h. wenn die Sektoren mit höherer Arbeitsergiebigkeit zusätzliche Arbeitskräfte aufnehmen. Dazu sind meist Investitionen erforderlich.

Unter gewissen Annahmen läßt sich der *Einfluß der Abwanderung aus der Landwirtschaft auf das wirtschaftliche Wachstum* in der Nachkriegszeit grob abschätzen⁴⁾. Legt man den Berechnungen nur die höhere Arbeitsproduktivität im nichtlandwirtschaftlichen Bereich zugrunde, ergibt sich eine *untere Grenze* für den Beitrag der Neuverteilung von Arbeitskräften zum Wirtschaftswachstum⁵⁾ (*Struktureffekt*). Unterstellt man hingegen, daß die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft keinen Einfluß auf die Agrarproduktion hatte, erhält man eine *obere Grenze* für den Struktureffekt. Der Anteil der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen ist von 34,6% im Jahre 1950 auf 24,2% (1960) und 18,1% (1970) gefallen. Ohne diese Verschiebung wäre das gesamte Sozialprodukt von 1950 bis 1960 um 6,6% bis 12,0% schwächer gewachsen. 1970 wäre das Brutto-Nationalprodukt bei einer Arbeitskraftverteilung wie im Jahre 1950 zwischen 9,2% und 18,2% kleiner gewesen. In absoluten Zahlen hätte im Jahre 1970 der „Verlust“ zwischen 30 Mrd. S und 60 Mrd. S betragen. Anders gesagt: Zwischen einem Achtel und einem Viertel des gesamtwirtschaftlichen Wachstums der letzten zwei Jahrzehnte ist auf die Abgabe von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft und ihren besseren Einsatz in anderen Wirtschaftszweigen zurückzuführen. Die genannte obere Grenze des positiven Einflusses der Abwanderung auf das Wirtschaftswachstum könnte zu niedrig gesteckt sein, und zwar dann, wenn die abwandernden landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Bereichen mit überdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität eingesetzt werden konn-

¹⁾ Siehe hierzu: Umschichtungen in der Struktur der Erwerbstätigen, Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, Jg. 1970, Heft 2

²⁾ Unter Arbeitsproduktivität ist hier der Beitrag zum Brutto-Nationalprodukt zu Faktorenkosten und bewertet zu konstanten Preisen 1954 (für die Land- und Forstwirtschaft 1952/56) je Beschäftigten, ohne die Wertschöpfung der Wohnungswirtschaft zu verstehen.

³⁾ Siehe hierzu: Entwicklung der Beschäftigtenstruktur und der Arbeitsproduktivität in Österreich, Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, Jg. 1967, Heft Nr. 5.

⁴⁾ Siehe hierzu OECD, Agriculture and Economic Growth. Paris 1965.

⁵⁾ Hier wird der Beitrag des zusätzlich eingesetzten Kapitals vernachlässigt. Die ermittelten Werte können daher nur als ein grober Anhaltspunkt angesehen werden.

Land- und forstwirtschaftliche Betriebe und deren Wirtschaftsfäche

Größengruppen	1951		1960				1965		1960					
	Zahl der Betriebe		Zahl der Betriebe (ideell)		Veränderung gegen 1951 in %		Zahl der Betriebe		Veränderung gegen 1960		Anteil der Betriebe an land-wirtschaftlich genutzten forst-Flächen in %			
	absolut	in %	absolut	in %	insges.	pro Jahr	insges.	in % proJahr	ha	in %	ha	in %		
Unter 2 ha	105 213	24,3	83 932	21,2	-20,2					79 947	21	11 940	0,4	
2— 5 ha	102 687	23,7	83 313	21,0	-18,9					214 511	5,6	54 725	1,8	
5— 20 ha	158 421	36,6	150 311	37,9	-5,1					1 176 439	30,5	438 575	14,3	
20—100 ha	60 249	13,9	72 158	18,2	+19,8					1 579 243	41,0	881 568	28,8	
Über 100 ha	6 278	1,5	6 816	1,7	+8,6					800 496	20,8	1 675 862	54,7	
Insgesamt, ideell			396 530	100,0	-8,4									
absolut	432 848	100,0	402 286		-7,1	-0,8	379 700	-5,6	-1,0	3 850 636	100,0	3 062 670	100,0	

Q: Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählungen.

ten. Die genannten Zahlen geben eine grobe Vorstellung über den Gewinn an Sozialprodukt in einem bestimmten Endjahr. Der kumulierte Gewinn im ganzen Zeitraum, hier zwischen 1950 und 1970, wäre ein Vielfaches davon.

Die *Betriebsstruktur* der heimischen Landwirtschaft hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten trotz massiver Abwanderung wenig geändert. Höhere Einkommen, geregelte Arbeitszeiten, soziale Aufstiegs-möglichkeiten und viele andere (zum Teil außer-ökonomische) Faktoren haben zuerst die Fremdarbeitskräfte, später auch die familieneigenen mit-helfenden Arbeitskräfte veranlaßt, Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft zu suchen. Selbstän-dige Landwirte wurden erst später vom industriell-gewerblichen Sog erfaßt und haben bisher zum gro-ßen Teil selbst bei Aufnahme eines außerlandwirt-schaftlichen Erwerbs ihren Betrieb behalten. Die letzte landwirtschaftliche Strukturhebung im Jahre 1965 ergab rund 380.000 Einheiten über 1/2 ha. Zwischen 1951 und 1960 hat die Zahl der Betriebe um 0,8%, zwischen 1960 und 1965 um 1,0% jähr-lich abgenommen. Abgängen im Bereich bis 20 ha standen Zugänge in den Größenklassen über 20 ha gegen-über. In der österreichischen Landwirtschaft über-wiegt der klein- und mittelbäuerliche Betrieb. 1960 entfielen je Betrieb durchschnittlich 10 ha land-wirtschaftliche Nutzfläche, die Tendenz ist leicht stei-gend. 51% aller Betriebe wurden 1960 als Voller-werbsbetriebe eingestuft, der Rest entfiel auf Be-triebe mit „untergeordneter“ (11%) und „übergeord-neter“ (37%) außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit der Besitzerfamilie¹⁾.

In anderen Industriestaaten ist der Umbau der Agrar-struktur viel stärker ausgeprägt. So hat z. B. in der

¹⁾ Nach F. Schmittner gab es 1960 nur 40% echte bäuerliche Familienbetriebe, die einer Vollfamilie mit zumeist 2 bis 3 Arbeitskräften eine ausreichende Existenz boten. Der Rest der statistisch als Vollerwerbsbetriebe erfaßten Einheiten waren auslaufende Zuerwerbsbetriebe, Ausgedinge-„Betriebe“ bzw. Parzellen-„Betriebe“. Siehe hierzu F. Schmittner, Die Betriebsgrößenstruktur der österreichischen Land- und Forstwirtschaft und ihre Veränderung. In: Agrarische Rundschau, Oktober 1969.

Schweiz die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe zwischen 1955 und 1965 um 21% oder 2,3% jährlich abgenommen. In der Bundesrepublik Deutschland wurden 1969 17% weniger Betriebe gezählt als 1960 (Abnahme 2,1% jährlich). Besonders rasch verläuft der strukturelle Umbau in den Vereinigten Staa-ten. 1969 gab es rund 2,98 Mill. Betriebe gegen 3,96 Mill. im Jahre 1960. Das bedeutet eine Abnahme um ein Viertel oder 3,1% im Jahr.

Regional betrachtet war die Abwanderung aus der Landwirtschaft in allen Landesteilen annähernd gleich stark. Der *Berufswechsel* war in vielen Fällen mit einem *Wohnortwechsel* verbunden. Nur ein Teil der aus der Landwirtschaft Ausscheidenden fand am bisherigen Wohnort oder auch nur im gleichen Be-zirk einen außerlandwirtschaftlichen Erwerb. Nach Schätzungen des Institutes²⁾ standen in den Bezir-ken mit einer Agrarquote von mehr als 20% im Zeit-raum 1951/61 für den sekundären und tertiären Sek-tor etwa 410.000 Arbeitskräfte zusätzlich zur Ver-fügung (290.000 aus der Landwirtschaft, 120.000 aus dem natürlichen Bevölkerungszuwachs und aus der höheren Erwerbsquote der Frauen). Davon fand nur knapp ein Viertel (95.000) im gleichen Bezirk einen neuen Arbeitsplatz. Etwa ebenso viele pendelten in die Städte, behielten aber noch ihren Wohnsitz auf dem Lande. 220.000 Arbeitskräfte verließen ihren Wohnbezirk und wanderten in die Verdichtungs-gebiete ab. Um das zusätzliche Arbeitskräfteangebot in den Bezirken mit einer Agrarquote von mehr als 20% im gleichen Bezirk beschäftigen zu können, hätten zwischen 1951 und 1961 mehr als viermal so-viel gewerblich-industrielle Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, als es tatsächlich der Fall war.

Trotz Abgabe von Arbeitskräften und tiefgehenden staatlichen Eingriffen in die Agrarmärkte, ist es wie in allen Industriestaaten auch in Österreich nicht gelungen, die *Disparität* der Einkommen und der

²⁾ H. Seidel, F. Butschek, A. Kausel, Die regionale Dy-namik der österreichischen Wirtschaft, Studien und Analy-sen Nr. 1, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1966.

Lebensbedingungen in der Landwirtschaft zu beseitigen. Die landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommen sind zwar gestiegen, der Abstand von den Verdiensten außerhalb der Landwirtschaft konnte aber kaum verringert werden. Bei wichtigen Erzeugnissen kam es zu *strukturellen Überschüssen*. Derzeit erzeugt die heimische Landwirtschaft etwa ein Fünftel mehr Milch, als im Inland abgesetzt werden kann. Das Angebot an Brotgetreide übersteigt den Bedarf um rund die Hälfte, die *finanziellen Aufwendungen* des Staates für agrarpolitische Zwecke (einschließlich Preisausgleiche) sind beachtlich¹⁾. So sucht auch die heimische Agrarpolitik einen gangbaren Weg aus der Verstrickung zwischen Disparität, strukturellen Überschüssen und finanziellen Lasten für die Allgemeinheit.

Perspektiven für die Zukunft

Im internationalen Vergleich hat die heimische Landwirtschaft derzeit noch einen verhältnismäßig hohen Anteil an den Erwerbstätigen und auch an der Wertschöpfung, 1969 waren es rund 19% und 7%. Österreich kann daher seiner wirtschaftlichen Struktur nach als ein Industriestaat mit relativ starker Landwirtschaft bezeichnet werden.

Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft in verschiedenen Ländern

	Jahr	Anteil der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen in %	Jahr	Anteil der Landwirtschaft am Brutto-Nationalprodukt in %
Österreich	1968 ¹⁾	20.1	1968 ²⁾	7.1
	1969 ¹⁾	19.1	1969 ²⁾	7.0
BRD	1968 ³⁾	10.2	1967 ⁴⁾	4.2
Italien	1968 ³⁾	22.5	1967 ⁴⁾	12.4
Frankreich	1968 ³⁾	15.8	1966 ⁴⁾	7.4
Niederlande	1968 ³⁾	7.9	1967 ⁴⁾	7.2
Belgien	1968 ³⁾	5.6	1967 ⁴⁾	5.6
EWG	1967	15.4	1966	7.0
Schweiz	1968 ³⁾	7.8	-	-
United Kingdom	1968 ³⁾	3.1	1967 ⁴⁾	3.3
USA	1968 ³⁾	5.0	1967 ⁴⁾	3.1

¹⁾ Österreichisches Statistisches Zentralamt. — ²⁾ OECD, Labour Force Statistics 1957—1968. — ³⁾ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Österreichs Volkseinkommen. — ⁴⁾ OECD, National Accounts Statistics.

Die Bedeutung des Agrarsektors (gemessen an dessen Anteil am Brutto-Nationalprodukt und an den Erwerbstätigen) wird künftig zweifellos weiter abnehmen. Die Ansichten über das zu erwartende Tempo dieses Prozesses, seine vielfältigen Auswirkungen, seine möglichst reibungslose Bewältigung sowie die Rolle, die dabei dem Staat zufällt, sind jedoch geteilt.

Das Tempo der landwirtschaftlichen Anpassung wird weitgehend von der Entwicklung der Gesamtwirt-

¹⁾ Im Bundesvoranschlag 1970 sind für die Land- und Forstwirtschaft Gesamtausgaben von 2.5 Mrd. S. vorgesehen, für Preisausgleich 2.6 Mrd. S.

schaft bestimmt. Ihr voraussichtlicher Verlauf kann, gestützt auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, durch überschlägige Berechnungen in groben Zügen abgeschätzt werden. Die folgenden Überlegungen beruhen auf verschiedenen Annahmen und sollten mehr als Denkmodell denn als exakte Prognose betrachtet werden.

Der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zum Brutto-Nationalprodukt (Brutto-Wertschöpfung) ergibt sich aus dem Brutto-Produktionswert²⁾ (Rohertrag) nach Abzug der Vorleistungen³⁾. Der Brutto-Produktionswert der Landwirtschaft (ohne Forstwirtschaft) dürfte im nächsten Jahrzehnt weniger von der Erzeugungskapazität als von den Absatzmöglichkeiten im Inland und der Entwicklung des agrarischen Außenhandels abhängen. Die wichtigsten Bestimmungsgründe für die langfristige Entwicklung der Inlandsnachfrage sind das Bevölkerungswachstum, die allgemeine Einkommensentwicklung und die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Das Österreichische Statistische Zentralamt rechnet zwischen 1970 und 1980 mit einer durchschnittlichen Zunahme der Bevölkerung von knapp 1/2% jährlich. Das verfügbare persönliche Einkommen je Kopf dürfte im gleichen Zeitraum nach Schätzungen des Institutes real um rund 4 1/2% pro Jahr wachsen. Die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Agrarprodukten auf der Erzeugerstufe wurde auf Grund der Konsumerhebungen 1954 mit +0.36, 1964 mit +0.25 errechnet. Die Tendenz ist sinkend. Für den Zeitraum 1970 bis 1980 erscheint ein Wert von +0.20, vielleicht sogar etwas darunter, plausibel. Aus diesen exogenen Faktoren ergibt sich ein jährlicher Zuwachs der inländischen Gesamtnachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten von rund 1.4% (je Kopf rund 0.9%). Nimmt man an, daß der heimische Selbstversorgungsgrad nicht mehr erhöht werden kann und die Landwirtschaft auch in Zukunft nicht stärker in den Export ausweichen kann, dann sind diese 1.4% jährlich die obere Grenze für ein ökonomisch vertretbares Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion.

Etwa ein Sechstel des Rohertrages des Agrarsektors entfällt auf die Forstwirtschaft. Der heimische Holzeinschlag ist in den sechziger Jahren nur schwach gestiegen (+0.2% pro Jahr). Die Holznutzung in den siebziger Jahren wird von der Lage auf den Export-

²⁾ Summe aller für die menschliche Ernährung sowie in Industrie und Gewerbe verwendeten Produkte, einschließlich Exporte und Eigenverbrauch der Landwirte, bewertet zu Erzeugerpreisen.

³⁾ Zukäufe von anderen Sektoren, einschließlich Importe, die in die Erzeugung eingehen (Handelsdünger, Pflanzenschutzmittel, importiertes Saatgut, Nutzvieh und Futtermittel, Gebäude- und Maschinenerhaltung, Energiebezüge und sonstige Wirtschaftsausgaben).

märkten stark beeinflußt werden. Unterstellt man eine Zunahme der forstwirtschaftlichen Produktion von 2% pro Jahr, dann errechnet sich ein jährlicher realer Zuwachs der land- und forstwirtschaftlichen Brutto-Produktion von rund 1½%. Im Zeitraum 1962 bis 1968 waren es 1,6% im Jahr.

Die *Vorleistungen* der Land- und Forstwirtschaft sind in der Nachkriegszeit rascher gewachsen als der Rohertrag. Es ist anzunehmen, daß diese Tendenz einer stärkeren Verflechtung des Agrarsektors mit den übrigen Wirtschaftsbereichen anhalten und damit die *Nettoquote*¹⁾ der land- und forstwirtschaftlichen Produktion weiter sinken wird. Zwischen 1970 und 1980 kann selbst bei leichter Abschwächung der bisherigen Tendenz mit einer Abnahme der Nettoquote von rund 72% auf etwa 70% gerechnet werden.

Ein jährlicher Anstieg des Rohertrages um 1½% und eine Abnahme der Nettoquote um zwei Zehntel Prozentpunkte ergeben für die siebziger Jahre einen realen Zuwachs des *Beitrages der Land- und Forstwirtschaft zum Brutto-Nationalprodukt* von rund 1,2% pro Jahr.

Für das Jahrzehnt 1970/80 wird eine jährliche Steigerung des realen Brutto-Nationalproduktes von insgesamt 5% (4,5% je Kopf) bei einem Anstieg der Arbeitsproduktivität von etwa 4% erwartet. Nach den hier geschätzten Werten für den Agrarsektor würde der Anteil der Landwirtschaft am Brutto-Nationalprodukt (zu konstanten Preisen des Jahres 1970 berechnet) von 7% im Jahre 1970 auf 5,8% (1975) und 4,8% (1980) fallen. Eine Steigerung der Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft im Gleichschritt mit dem Produktivitätsfortschritt in der Gesamtwirtschaft erfordert eine jährliche Abnahme der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte um knapp 3%²⁾.

Den bisherigen Schätzungen wurden durchwegs konstante Preise zugrunde gelegt. In der Nachkriegszeit haben sich aber die *Austauschverhältnisse* zwischen Agrarprodukten und sonstigen Gütern und Diensten laufend zuungunsten der Landwirtschaft verschoben. Das heißt, die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise sind langsamer gestiegen als die Preise landwirtschaftlicher Betriebsmittel oder auch als das gesamte nichtlandwirtschaftliche Preisniveau. So ist z. B. zwischen 1960³⁾ und 1968³⁾ der Preisindex des landwirtschaftlichen Rohertrages um 14% gestiegen, der Index der eingesetzten Vorleistungen um 36% und der implizite Preisindex des gesamten Brutto-

Nationalproduktes um 33%. Angesichts des chronischen Angebotsüberhanges auf den Agrarmärkten wird diese Entwicklung wohl anhalten. Das bedeutet u. a., daß die nominelle Ergiebigkeit der landwirtschaftlichen Arbeit und in weiterer Folge bei steigender Kapitalbelastung das landwirtschaftliche Pro-Kopf-Einkommen nur dann mit der allgemeinen Tendenz Schritt halten kann⁴⁾, wenn so wie bisher die Arbeitsproduktivität (als reale Größe) überdurchschnittlich wächst. Bei beschränkten Absatzmöglichkeiten muß die Abwanderungsrate entsprechend steigen. Sollen überdies die bestehenden Einkommensunterschiede verringert werden, dann müßte sich unter den genannten Umständen die Abgabe von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft weiter beschleunigen. Diese Erwägungen lassen erwarten, daß in den siebziger Jahren die *Abnahmerate der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen* zwischen 3½% und 4% liegen wird. Damit würde die Landwirtschaft zwischen 1970 und 1980 rund 180.000 Personen oder knapp ein Drittel ihrer Arbeitskräfte verlieren. Der Anteil des Agrarsektors an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen würde von rund 18% im Jahre 1970 auf etwa 15% (1975) und knapp 12% (1980) fallen⁵⁾.

Kennzahlen der landwirtschaftlichen Entwicklung zwischen 1970 und 1980

	1970	1975	1980
Anteil der Landwirtschaft am BNP ¹⁾	7,0	5,8	4,8
Anteil der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen	18,1	14,7	11,5
Erwerbstätige in der Landwirtschaft	580	485	400

Q : Institutsberechnungen. — ¹⁾ Brutto-Nationalprodukt berechnet zu konstanten Preisen 1970.

Der Anpassungsprozeß der Landwirtschaft wird künftig auf neue Schwierigkeiten stoßen. In vielen Betrieben ist das Arbeitskräftepotential bis auf den Landwirt (und seine Gattin) zusammengeschmolzen. Diese Menschen haben meist eine stärkere Bindung zur Landwirtschaft als die übrigen landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. Es wird auch die Betriebsstruktur stärker als bisher in Bewegung kommen. Bestünde die derzeitige Betriebsstruktur fort, so wären sowohl der weitere technische Fortschritt als auch die Abwanderung behindert. Es ist jedoch zu erwarten, daß nun auch mehr Selbständige abwandern werden und sich die Betriebsstruktur stärker ändert. Die Entwicklung in verschiedenen westeuropäischen Ländern hat be-

1) Anteil der Brutto-Wertschöpfung am Rohertrag
 2) Dabei wird unterstellt, daß der technische Fortschritt in der Landwirtschaft groß genug sein wird, diese Entwicklung zu ermöglichen.
 3) Durchschnitt 1959/61 und 1967/69.

4) Abgesehen von etwaigen Ausgleichszahlungen des Staates.
 5) Den Berechnungen wurde für die Entwicklung des gesamten Arbeitskräftebestandes die 2. Vorausschätzung des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen aus dem Jahre 1968 zugrunde gelegt.

wiesen, daß sich in dieser Situation keineswegs die Abwanderungsrate verringern muß.

Vordringliche Aufgabe der Agrarpolitik: Erhöhung der Mobilität

Für den notwendigen Wandel in der Landwirtschaft ist eine hohe Beweglichkeit der dort eingesetzten Produktionsfaktoren erforderlich. Eine vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es daher, die Mobilität, insbesondere die der Arbeitskräfte, zu erhöhen. Es gilt ein günstiges „Klima“ zu schaffen, d. h., sowohl die Bereitschaft zur Abwanderung als auch die Voraussetzungen hierfür müssen gefördert und verbessert werden. Dieses Ziel läßt sich nur erreichen, wenn Agrarpolitik, allgemeine Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik und Sozialpolitik zusammenwirken.

Die *Abwanderung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften* wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt. Die wichtigsten davon sind die Disparität der Einkommen und allgemeinen Lebensbedingungen, die Wertvorstellungen der Betroffenen, außerlandwirtschaftliche Einkommensalternativen und Aufklärung der Landwirte darüber, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten auf dem Lande, soziale und demographische Struktur der landwirtschaftlichen Beschäftigten sowie die Agrarverfassung.

Die Einkommenserwartungen der landwirtschaftlichen Bevölkerung orientieren sich zunehmend an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung. Eine Umfrage der Agrarsozialen Gesellschaft¹⁾ in der Bundesrepublik Deutschland von Ende 1968 hat ergeben, daß jeder vierte Landwirt bereit wäre, seinen Hauptberuf aufzugeben, wenn sich eine außerlandwirtschaftliche Tätigkeit mit höherem Einkommen bietet. Trotzdem hat sich bisher nur ein kleiner Teil (6%) der Befragten mit dem Gedanken an eine Umschulung beschäftigt. Bei einer Umfrage des Fessel-Institutes²⁾ Anfang 1970 erklärten sich rund 10% der befragten österreichischen Landwirte mit einem Berufswechsel einverstanden, wenn sie dadurch ihr Einkommen um etwa 30% erhöhen könnten (7% wären auch mit einem Wohnortwechsel einverstanden).

Maßnahmen zur Mobilisierung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte müssen der besonderen Situation der Betroffenen und insbesondere ihrem Alter angepaßt sein. Die *ländliche Jugend* ist die wichtigste und entscheidende Zielgruppe. Den Bauernkindern sollten durch ein erweitertes Angebot an Bildungsmöglichkeiten frühzeitig Alternativen für die

Berufswahl geboten werden. Hiefür sind drei Voraussetzungen zu erfüllen. Ein großzügiger Ausbau des Schulwesens in den ländlichen Gebieten, eine realistische Aufklärung und Beratung der Eltern über die Zukunftsaussichten in den einzelnen Berufen (insbesondere auch in der Landwirtschaft) sowie die Beseitigung materieller Barrieren. Der Ausbau des Schulwesens erfordert hohe Investitionen und kann nur im Rahmen eines langfristigen Programmes schrittweise verwirklicht werden. Die Ausbildung der gesamten ländlichen (nicht nur der bäuerlichen) Jugend und die Ausschöpfung der hier noch vorhandenen Begabungsreserven rechtfertigt jedoch eine hohe Priorität. Viele bäuerliche Menschen haben ein wenig realistisches Bild von der derzeitigen Lage ihres Berufsstandes und seinen Zukunftserwartungen. Oft werden grundlegende wirtschaftliche Schwierigkeiten eines Betriebes als vorübergehende, konjunkturelle Erscheinungen gewertet. Dementsprechend bleiben oft auch dann noch Kinder auf den Höfen und erhalten eine landwirtschaftliche Ausbildung, wenn der väterliche Betrieb bei objektiver Beurteilung längst nicht mehr in der Lage ist, ein angemessenes Einkommen zu bieten. Hier Abhilfe zu schaffen, ist eine echte Aufgabe für eine zukunftsorientierte landwirtschaftliche Beratung. Es darf nicht übersehen werden, daß auch heute noch eine gediegene Ausbildung der Kinder im ländlichen Raum eine schwere finanzielle Belastung der Familie mit sich bringt; sie kann ein Vielfaches der Ausbildungskosten in der Stadt erreichen. Gerade dort, wo es am nötigsten wäre, sind die Familien ohne öffentliche Hilfe oft überfordert.

In einer Studie über das Untere Mühlviertel konnte *H. Bach*³⁾ feststellen, daß die Kinder der Haupterwerbslandwirte die geringste schulische Ausbildung erhielten. *H. Kopetz*⁴⁾ u. a. berichten aus einer Umstellungsgemeinschaft in Kärnten, daß nur 11% der 10- bis 14jährigen Schulpflichtigen die Hauptschule besuchten. Die Folgen davon sind bekannt. Nach einer Erhebung in Tirol (1967/68) waren über 50% der Besitzer von Neben- und Zuerwerbsbetrieben als Gelegenheits- und Hilfsarbeiter tätig. Es sollte alles getan werden, um zu verhindern, daß junge Menschen in der Landwirtschaft bleiben, die oft schon nach wenigen Jahren erkennen müssen, daß sie hier keine Zukunft haben und fehl am Platz sind. Eine Förderung der Primärabwanderung ist der humanste und auch der billigste Weg, die Umschichtung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft zu erleichtern und damit zu beschleunigen.

³⁾ *H. Bach*, Auswirkungen der Industrialisierung auf das Untere Mühlviertel. In: Österreichisches Institut für Mittelstandspolitik, Schriftenreihe Jg. 1969.

⁴⁾ *H. Kopetz* u. a., Sozialökonomische Beratung – ein Schlagwort oder mehr? In: Der Förderungsdienst, Jg. 1970, Heft 6.

¹⁾ Agrarsoziale Gesellschaft e. V., Beabsichtigte Strukturveränderungen in der Landwirtschaft. Göttingen 1970.

²⁾ Siehe Trend Nr. 5, Mai 1970.

Weit schwieriger (wenn auch nicht vermeidbar) ist es, Menschen, die bereits in der Landwirtschaft tätig sind, in neue Berufe zu leiten. Zu den Schwierigkeiten des Arbeitsplatz- und Berufswechsels innerhalb des industriell-gewerblichen Sektors kommen noch spezielle Probleme hinzu, die sich aus dem Wechsel vom Dorf in die Stadt, von der selbständigen zur unselbständigen Tätigkeit ergeben. Um die Anpassung zu erleichtern und soziale Härten zu mildern, werden jüngeren Landwirten in verschiedenen Ländern Umschulungsbeihilfen und Beihilfen bei der Gründung einer neuen Existenz gewährt. Bemerkenswert ist der Vorschlag der EWG-Kommission, Landwirte, die sich einer Berufsumschulung unterziehen, anschließend notfalls in die Arbeitslosenunterstützung einzubeziehen. In der Bundesrepublik Deutschland sind Bestrebungen im Gange, ausscheidende Landwirte in das allgemeine Sozialversicherungssystem einzukaufen. Auch in Österreich wurden, ermutigt durch das Arbeitsmarktförderungsgesetz, von den Landwirtschaftskammern in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern erste Versuche zur Umschulung und Arbeitsplatzvermittlung eingeleitet¹⁾. Die Regelung der Wanderversicherung durch das Bauernpensionengesetz erleichtert den Wechsel aus der Landwirtschaft in andere Berufe.

Ein Ausscheiden von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft ist nur dann sinnvoll und möglich, wenn diese Menschen von einer wachsenden Wirtschaft aufgenommen werden können. Erfahrungsgemäß wird auch die tatsächliche Abwanderung stark vom industriell-gewerblichen Sog bestimmt. Je stärker die Nachfrage ist, um so mehr landwirtschaftliche Arbeitskräfte verlassen die Höfe. In der Nachkriegszeit konnte ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Konjunkturlage und der Intensität der Abwanderung aus der Landwirtschaft festgestellt werden.

Neben der Jugend und den landwirtschaftlichen Erwerbstätigen in mittleren Jahren dürfen jene Menschen nicht übersehen werden, die infolge hohen Alters, wegen Krankheit oder aus sonstigen Gründen, auf die sie keinen Einfluß haben, an eine unrentable Landwirtschaft gebunden sind. Für diese Fälle können *soziale Ergänzungsprogramme* entwickelt werden, die bei entsprechender Formulierung gleichzeitig die Bodenmobilität fördern. Mit der Einführung der Bauernpension ab 1971 wurde hier ein wichtiger Schritt getan. In der Bundesrepublik Deutschland wurde im Vorjahr als Ergänzung zum Altersgeld und sowohl sozial als auch strukturpolitisch motiviert eine *Landabgaberrante* eingeführt. Sie kann generell ab

dem 60., aber auch schon zwischen 55 und 60 Jahren beantragt werden, wenn der Landwirt nachweislich keine andere Beschäftigung findet und seinen Boden für die Strukturverbesserung zur Verfügung stellt.

Eine anhaltende oder sogar verstärkte Abgabe von Arbeitskräften läßt künftig eine Zunahme des innerlandwirtschaftlichen Bodentransfers und eine stärkere Veränderung der Betriebsstruktur erwarten. Der *Mobilität des Bodens* und der Umgestaltung der *Betriebsgrößenstruktur* wird daher erhöhte Aufmerksamkeit zukommen müssen. Leider ist seit der Betriebszählung 1960 nur wenig über Richtung und Ausmaß von Veränderungen in der Bodenausstattung der Betriebe bekannt. Die Ergebnisse der Zählung vom Juni 1970 liegen voraussichtlich erst Anfang 1971 vor. Ein Abstand von zehn Jahren zwischen landwirtschaftlichen Betriebszählungen ist in einer Zeit rascher Veränderungen eine zu große Spanne. Für die Wirtschaftspolitik wären aktuelle Angaben über die wichtigsten Strukturmerkmale (Zahl der Betriebe und ihre Größenverteilung, Besatz an Arbeitskräften) zur Information und Kontrolle sehr wertvoll. Wichtig wären auch statistische Unterlagen über den Grundverkehr, die über die Agrarbehörden verhältnismäßig einfach zu organisieren sein sollten.

Die Frage nach der Rechtsform und der Finanzierung des landwirtschaftlichen Bodentransfers hat an Bedeutung gewonnen. Die Preise für landwirtschaftliche Nutzflächen übersteigen in vielen Fällen bei lebhafter Nachfrage (zum Teil auch für nichtlandwirtschaftliche Zwecke) den Ertragswert um ein Mehrfaches. Hingegen sind die Pachtpreise eher an den zu erwartenden Erträgen orientiert. Die meisten agrarpolitischen Maßnahmen beeinflussen direkt oder indirekt (z. B. über das Agrarpreinsniveau) auch die Lage auf dem Grundstücksmarkt. So haben z. B. öffentliche Zuschüsse und verbilligte Kredite für den Bodenkauf die Tendenz, die Preise zu erhöhen. Der Ankauf von Boden ausscheidender Betriebe bedeutet für den landwirtschaftlichen Sektor einen ständigen, hohen Kapitalentzug. Die hierfür erforderliche Neubildung von Kapital belastet das verfügbare landwirtschaftliche Einkommen.

Die meisten Maßnahmen zur Förderung der Abwanderung haben günstige Nebenwirkungen auf das Angebot an Boden. In verschiedenen Ländern werden zusätzliche Programme zur Erhöhung der Bodenmobilität und Lenkung des Bodentransfers diskutiert, wie Förderung der Pacht, Frührenten bei Landabgabe, Bildung von Bodenfonds, Kreditverbilligungen u. a. Dabei tritt die Pacht wegen des geringen Kapitalbedarfes, der meist höheren Rentabilität und dem viel geringeren gesellschaftspolitischen und

¹⁾ So bereitet z. B. das Landesarbeitsamt Oberösterreich für 16- bis 40jährige Landwirte mehrjährige Winterkurse für die Ausbildung zum Facharbeiter bzw. zur Facharbeiterin in verschiedenen Berufen vor. Konkrete Aktionen sind auch aus Kärnten bekannt.

psychologischen Schwierigkeiten mehr und mehr in den Vordergrund.

In Österreich ist der Grundstückverkehr gesetzlich geregelt. Eigene Grundverkehrskommissionen, die bei den Bezirksverwaltungsbehörden eingerichtet sind, wachen darüber, daß frei werdende landwirtschaftliche Nutzflächen möglichst zur Aufstockung bestehender bäuerlicher Haupterwerbsbetriebe verwendet werden. Zinsverbilligte Kredite, die landwirtschaftlichen Siedlungsgesetze und der beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft errichtete Besitzstrukturfonds (1970 mit 10 Mill. S dotiert) sollen diese Bestrebungen unterstützen. Die Pacht hat bisher in der heimischen Landwirtschaft im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern eine untergeordnete Rolle gespielt (1960: 4,5% der Gesamtfläche). Ihre Bedeutung dürfte jedoch zunehmen. Eine Reform des aus der Kriegszeit stammenden *Landpachtgesetzes*¹⁾ soll diese Entwicklung beschleunigen. Wichtig für die Bildung leistungsfähiger Betriebe ist die Flurverfassung. In der BRD, aber auch in den USA, hat es sich gezeigt, daß die Rentabilität der Parzellenzupacht viel stärker von der Größe des betreffenden Grundstückes abhängt als von dessen Entfernung vom Hof. Es ist daher zu begrüßen, wenn das Zusammenlegungsverfahren vereinfacht und beschleunigt wird.

Eine Aussage über den derzeitigen Stand und die weitere Entwicklung der Betriebsgrößenstruktur unserer Landwirtschaft ist zehn Jahre nach der letzten verlässlichen Erhebung²⁾ kaum möglich. Auf Grund internationaler Erfahrungen und Hinweisen aus der bäuerlichen Sozialversicherung ist die Zahl der Betriebe in den letzten Jahren weiter gesunken, wahrscheinlich hat sich der Rückgang beschleunigt. Für die siebziger Jahre muß entsprechend der ungünstigen Prognose für die landwirtschaftliche Wertschöpfung und den Arbeitskräftebestand mit einer weiteren Beschleunigung der Betriebsauflösungen gerechnet werden. Eine quantitative Vorschau³⁾ ist jedoch erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Betriebszählung 1970 möglich.

Im Wandel der Betriebsgrößenstruktur wird auch in den siebziger Jahren das Wachstum der Einzelbetriebe dominieren. Die Traditionsverbundenheit der

¹⁾ Das alte Landpachtgesetz war einseitig auf den Schutz des Pächters ausgerichtet. Ob durch die neuen Bestimmungen wirklich ein zeitgemäßer Interessenausgleich zwischen Pächter und Verpächter gefunden wurde, wird sich erst erweisen.

²⁾ Gegen die Strukturserhebung 1965 wurden von verschiedenen Seiten Bedenken angemeldet.

³⁾ Für die BRD wird für die Zeit von 1968 bis 1980 mit einer jährlichen Abnahmerate der Zahl der Betriebe von durchschnittlich 2,36% gerechnet. Siehe hierzu: T. Heidhues, Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Neuorientierung der Agrarpolitik. In: Agrarwirtschaft, Sonderheft 33, Jg. 1969

bäuerlichen Bevölkerung und die Problematik kooperativer Formen des Wachstums läßt die partielle oder totale Fusion von Betrieben im kommenden Jahrzehnt kaum als echte Alternative erscheinen. Diese Entwicklung wird aber nur dann ohne größere volkswirtschaftliche Verluste (Produktivitätsproblem) zu bewältigen sein, wenn es den Landwirten gelingt, heute schon bestehende und durch den technischen Fortschritt weiter zunehmende Vorteile des Großbetriebes für sich zu nutzen, sei es durch Spezialisierung oder überbetriebliche Zusammenarbeit verschiedenster Art. Eine solche Entwicklung zeichnet sich insbesondere beim Maschineneinsatz bereits deutlich ab. Die Abstimmung der Produktionsprogramme, gemeinsamer Bezug von Produktionsmitteln und gemeinsame Vermarktung sind weitere Schritte in dieser Richtung⁴⁾. Eine Besserung der sozialen Probleme bäuerlicher Betriebe (Vertretung im Krankheitsfalle, Urlaub) könnte durch überbetriebliche Organisation der Vertretung versucht werden.

Rationalisierung, Aufstockung und Produktionsausweitung werden es einem Teil der heute bestehenden Vollerwerbsbetriebe ermöglichen, mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt zu halten. Mit weiterem technischen Fortschritt und steigendem außerlandwirtschaftlichen Einkommen werden aber immer mehr und immer größere Betriebe ihren Besitzern kein befriedigendes Einkommen bieten. In diesen Fällen muß das landwirtschaftliche Einkommen durch außerlandwirtschaftlichen Erwerb ergänzt oder die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben werden. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die bäuerliche Bevölkerung bei Aufnahme eines außerlandwirtschaftlichen Erwerbes nur selten gleichzeitig den Betrieb aufgibt. Der Übergang vom Bauern zu anderen Berufen vollzieht sich vielmehr gleitend und über einen längeren Zeitraum, wobei die Generationsablässe (Betriebsübergabe) oft den kritischen Punkt darstellt. Tradition, das Streben nach Sicherheit, „billige“ Selbstversorgung, zusätzliche Einkommen und Freude an der landwirtschaftlichen Arbeit sind die häufigsten Motive dafür, daß der ererbte landwirtschaftliche Betrieb vorerst weitergeführt wird. Die Kombination von landwirtschaftlichem und außerlandwirtschaftlichem Erwerb in verschiedenen Formen (*landwirtschaftlicher Zuerwerbsbetrieb und landwirtschaftlicher Nebenerwerbsbetrieb*) gibt es schon seit den Anfängen der Industrialisierung. Meist handelt es sich um Übergangslösungen. Die Dauer des Doppelerwerbes ist von vielen Faktoren abhängig und kann sich über Jahrzehnte erstrecken. Die Ent-

⁴⁾ Die Idee der „Maschinenringe“ hat in den letzten Jahren in Österreich Fuß gefaßt (1969 gab es 76 Maschinenringe). Auch für Produktionsabstimmungen und gemeinsame Vermarktung (z. B. Ferkelring) gibt es bereits verschiedene Beispiele

wicklung in verschiedenen westlichen Industriestaaten hat gezeigt, daß in florierenden Industriegebieten Mischformen zwischen landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit rasch aufgegeben werden. Verschiedene Fallstudien¹⁾ haben diese Entwicklung auch für Österreich bestätigt. Echte Härtefälle sind Kleinbetriebe, die keine Möglichkeit für außerlandwirtschaftlichen Zuerwerb haben (oft auch als verhinderte Nebenerwerbsbetriebe oder „Durchhaltebetriebe“ bezeichnet). Sie sind meist in bestimmten Regionen konzentriert anzutreffen und bilden ein vordringliches Anliegen regionaler Wirtschaftspolitik. Da die Grenze des „Kleinseins“ laufend nach oben verschoben wird, ist trotz gänzlicher Aufgabe vieler Betriebe oder ihrer Abstockung zu ländlichen Heimstätten ohne Marktproduktion auf absehbare Zeit neben einem Kern bäuerlicher Vollerwerbsbetriebe mit einem breiten Ring von landwirtschaftlich-gewerblichen Mischformen zu rechnen.

Die landwirtschaftliche Beratung sollte sich in Zukunft auch mit den spezifischen Problemen der Nebenerwerbsbetriebe befassen und danach trachten, sie zu einem zeitgemäßen Wirtschaften hinzulenken. Der moderne Nebenerwerbslandwirt sollte seinen Betrieb so organisieren, daß er daraus ohne übermäßige Arbeitsbelastung (insbesondere der Frau) Gewinn ziehen kann. Das ist in der Regel nur dann möglich, wenn er auf die teure Eigenmechanisierung verzichtet und nach Vorbild des Großbetriebes extensiv wirtschaftet. Jedenfalls sollte vermieden werden, daß außerlandwirtschaftliche Einkommen aus falsch verstandener Traditionsverbundenheit oder aus Prestigedenken im landwirtschaftlichen Betrieb unrentabel eingesetzt werden und über eine erhöhte Produktion den Markt zusätzlich belasten.

Eine erhöhte Beweglichkeit von Arbeitskräften und Boden sowie die wirtschaftliche Erschließung des ländlichen Raumes sind wichtige Voraussetzungen, aber allein noch keine Garantie für das Entstehen leistungsfähiger, zukunftssträchtiger Landwirtschaftsbetriebe. Das ökonomisch erwünschte Wachstum der Betriebe zu größeren Einheiten und ihre laufende Anpassung an die geänderten wirtschaftlichen Verhältnisse wird durch Kapitalmangel erschwert. Ankauf von Boden, Aufstockung der Viehbestände, der notwendige Ausbau des Maschinenparks und der baulichen Anlagen u. a. erfordern hohe Investitionen. Oft kommen noch Abfindungszahlungen für weiche Erben hinzu. Andererseits drückt die angespannte Marktlage und die Bereitschaft vieler mar-

ginaler Produzenten, vorübergehend ohne Rücksicht auf kalkulatorische Kosten oder geringe Einkommen zu erzeugen, die Rentabilität der landwirtschaftlichen Erzeugung und damit das Vermögen, Kapital zu bilden. Die Maßnahmen zur Förderung der Mobilität der Produktionsfaktoren sollten daher durch Programme zur Förderung verbleibender landwirtschaftlicher Betriebe ergänzt werden. Dabei steht die *Erleichterung der Kapitalbildung im Vordergrund*. Es werden einmalige Starthilfen, Beihilfen, zinsverbilligte Kredite, Bürgschaftsgarantien, Verminderung des Kreditrisikos durch staatliche Garantien u. a. diskutiert. In vielen Ländern (darunter auch Österreich) sind solche Maßnahmen schon seit langem üblich.

Umstritten ist die Frage nach der Festlegung von *Zielkriterien* und *Schwellenwerten* für die Gewährung struktur- und investitionspolitischer Förderungsmaßnahmen. Die EWG-Kommission hat das langfristig erzielbare Einkommen je Betrieb als Kriterium gewählt und stellt den Vollerwerbsbetrieb in den Vordergrund. Nebenbedingungen sind fachliche Ausbildung, Buchführung und ein Betriebsentwicklungsplan als Ansatzpunkt und Kontrolle für die Planung. Ähnliche Pläne gibt es in der BRD. Die Nebenerwerbsbetriebe sollen nur dann unterstützt werden, wenn sie überbetrieblich kooperieren. Grundsätzlich ist die Festsetzung von Schwellenwerten für die agrarische Förderung zu begrüßen. Ein klares Konzept kann viel dazu beitragen, für den Staat und auch für den betroffenen Landwirt teure Fehlinvestitionen zu vermeiden. Es ist jedoch nur dann voll vertretbar und in der Praxis zu verwirklichen, wenn den abgewiesenen Bewerbern entsprechende Alternativen präsentiert werden können.

In Österreich wurden 1968 im Rahmen agrarischer Förderungsmaßnahmen zinsverbilligte Kredite (Agrarinvestitionskredite, Agrarsonderkredite) im Gesamtausmaß von rund 1,4 Mrd. S vergeben und zum Teil eine Bundeshaftung übernommen. Im gleichen Jahr wurden für aushaftende Kredite im Gesamtausmaß von rund 5 Mrd. S rund 200 Mill. S an Zinszuschüssen ausgeschüttet. Die Kriterien für die Vergabe öffentlich geförderter Kredite sind aus strukturpolitischer Sicht sehr flexibel. Die Anträge werden auf Kreditwürdigkeit, Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Rentabilität und wirtschaftliche Tragbarkeit für den antragstellenden Betrieb überprüft. Größere Betriebe mit einem Einheitswert über 500.000 S (bzw. 350.000 S) sind von der Förderung ausgeschlossen. Ein unterer Schwellenwert ist daraus nur sehr vage herauszulesen. So werden z. B. auch Nebenerwerbsbetrieben Kredite für Maschinenkäufe, Wirtschaftsbauten u. a. gewährt. Es wäre zweckmäßig, diese

¹⁾ Z. B. Gemeindeuntersuchungen in Vorarlberg. Siehe hierzu: Beiträge zur alpenländischen Wirtschafts- und Sozialforschung, Innsbruck 1968

Richtlinien zu überprüfen und (soweit es sich um Agrarvorhaben handelt) eine schärfere Abgrenzung nach unten vorzunehmen. Das gleiche gilt für die verschiedenen Maßnahmen im Rahmen der Umstellungs- und Besitzfestigungsaktionen.

Kontroverse um die Preispolitik

In den letzten Jahren hat die Strukturpolitik stark an Bedeutung gewonnen. Daneben werden aber die klassischen Instrumente der Agrarpolitik, insbesondere die *Markt- und Preispolitik*, diskutiert und neu bewertet. Dabei divergieren die Ansichten beträchtlich. So vertreten z. B. G. Weinschenk und W. Henrichsmeyer¹⁾ die Ansicht, daß aus der Sicht der Strukturpolitik der Agrarpreispolitik eine obere und untere Grenze gesetzt ist. Die landwirtschaftlichen Preise dürfen nur so hoch sein, daß die Einkommensdisparität und damit der Abwanderungsanreiz in den kleineren und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben nicht verloren geht. Andererseits müssen die Preise mindestens so hoch sein, daß größere landwirtschaftliche Betriebe nicht in Liquiditätsschwierigkeiten geraten und das Wachstum zumindest teilweise aus Eigenmitteln finanziert werden kann. Da sowohl die Nachfrage als Folge steigender Einkommen als auch das Angebot agrarischer Produkte infolge des technischen Fortschrittes zunehmend unelastischer auf Preisänderungen reagieren, sind Weinschenk und Henrichsmeyer der Ansicht, daß auf lange Sicht eine „koordinierte Planung von Produktion, Verarbeitung und Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ an Bedeutung gewinnen wird. Zur Vermeidung von Überschüssen empfehlen sie „kurzfristig“ (bis sich die Faktorkapazität annähernd an die Absatzerwartungen angepaßt hat) die Mengenregelung einzelner Märkte. R. Plate und E. Böckenhoff bestätigen zwar, daß die Agrarproduktion kurzfristig preisunelastisch ist, langfristig können jedoch die Produktionskapazitäten verändert werden, und die Agrarproduktion als Ganzes wie auch die Erzeugung einzelner Produkte reagiert viel elastischer. Ihrer Meinung nach kann die Agrarpolitik auf die Steuerungsfunktion der Preise im Strukturwandel der Landwirtschaft nicht verzichten. Die Vorstellung von einer oberen und unteren Grenze der Agrarpreispolitik lehnen sie als „nicht wirklichkeitsnah“ ab und schlagen eine *vorsichtige Preispolitik* vor, die wenn

nötig durch *direkte Zuwendungen* an erhaltungswürdige Betriebe, die den agrarpolitischen Zielvorstellungen entsprechen, ergänzt werden könnte. Gezielte direkte Einkommensübertragungen (z. B. in Form von Investitionsbeihilfen) erfordern volkswirtschaftlich gesehen einen geringeren Aufwand als Mengenregelungen. Die Kontingentierung der landwirtschaftlichen Erzeugung wird wegen nachteiliger volkswirtschaftlicher Nebenwirkungen (insbesondere versteuern die Produktionsstandorte, und die Anpassung der Landwirtschaft an die sich wandelnden gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen wird behindert) von der Mehrzahl der Agrarökonomien abgelehnt²⁾.

Integrierte regionale Entwicklungsprogramme

Der *ländliche Raum* ist eine Einheit, in der die wirtschaftliche und soziale Existenz der bäuerlichen Bevölkerung eng mit dem Schicksal der übrigen ländlichen Berufsgruppen verknüpft ist, die heute schon in vielen ländlichen Gemeinden zur Mehrheit geworden sind. Die Agrarpolitik im engeren Sinne sollte daher zu einer gesamtwirtschaftlichen Anpassungspolitik für ländliche Räume ausgebaut werden. Zur Abstimmung aller erforderlichen Maßnahmen wäre es sinnvoll, *regionale Entwicklungsprogramme* zu erstellen.

Zentrales Problem aller regionaler Entwicklungsprogramme ist die Schaffung *gewerblich-industrieller Arbeitsplätze* für ausscheidende landwirtschaftliche (z. T. auch für freigesetzte industriell-gewerbliche) Arbeitskräfte. Auf Grund der Wirtschaftlichkeit größerer Einheiten und der Agglomerationsvorteile der Großstädte und Verdichtungszonen war die Industrialisierung stets von der Tendenz zu regionaler Konzentration begleitet. Städte verfügen über ein größeres und differenziertes Angebot an Arbeitskräften, die räumliche Nähe ermöglicht den Betrieben gute Kontakte zu Kunden, Vorlieferanten und Behörden. Weiters stehen leistungsfähige Hilfsdienste zur Verfügung. Die Industrialisierung ländlicher Räume ist hingegen nur beschränkt möglich. Ihre Problematik liegt u. a. auch darin, daß Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft naturgemäß nur langsam (nicht stoßweise) ausscheiden. Damit sind in den einzelnen Orten zu jedem Zeitpunkt zu wenig Arbeitskräfte für Betriebsgründungen verfügbar. Andererseits ist bei ungenügenden örtlichen Verdienstchancen gerade die junge Generation zum Abwandern genötigt³⁾.

¹⁾ Siehe hierzu G. Weinschenk und W. Henrichsmeyer, Landwirtschaft bis 1980. In: Agrarwirtschaft, Jg. 1970, Heft 1, sowie die anschließende Kontroverse mit R. Plate und E. Böckenhoff in Heft 3, 4 und 5, Jg. 1970, der Agrarwirtschaft. Weiters G. Weinschenk und K. Meinold, Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt, Stuttgart 1969, und R. Plate, Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Preispolitik für die Hebung des Agrareinkommens. In: Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, Jg. 1969, Heft 140.

²⁾ Siehe hierzu z. B. G. Schmitt, Angebotskontingentierung: Ein Instrument zur Lösung des Agrarproblems? In: Agrarwirtschaft, Jg. 1970, Heft 1.

³⁾ H. Seidel, F. Butschek, A. Kausel, Die regionale Dynamik der österreichischen Wirtschaft, Studien und Analysen Nr. 1, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1968.

In Österreich und auch international liegen aus den letzten zwei Jahrzehnten genügend Erfahrungen über die Möglichkeiten und Grenzen der Industrialisierung ländlicher Räume vor. Betriebsgründungen haben sich im allgemeinen dort bewährt, wo ausreichende Reserven an ungeschulten Arbeitskräften (vor allem Frauen) zu relativ niedrigen Löhnen verfügbar sind. Eine Rückgewinnung von Pendlern ist meist nur beschränkt möglich. Männerarbeitsplätze können (außer bei besonderen Standortvorteilen) schwerer geschaffen werden als Frauenarbeitsplätze, da Männer räumlich beweglicher sind und besser bezahlte Arbeitsplätze mit günstigeren Aufstiegsmöglichkeiten in Zentralräumen vorziehen¹⁾. Im allgemeinen ist die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume leichter, wenn lokale Schwerpunkte (leistungsfähige zentrale Orte und Industrieausbauorte) geschaffen werden. Eine Sonderstellung nimmt der für Österreich wichtige Fremdenverkehr ein, der sich gerade in landwirtschaftlich ungünstigen Berglagen als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung erwiesen hat und gute Zukunftschancen aufweist.

Aus den oben genannten Gründen wird auch in Zukunft nur ein Teil der ausscheidenden landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in der Nähe ihres bisherigen Wohnortes neue Verdienstmöglichkeiten finden. Ein Ausbau der Verkehrswege und intensiverer Einsatz von Verkehrsmitteln könnte den Einzugsbereich der aufstrebenden wirtschaftlichen Zentren erweitern und dazu beitragen, daß ein Teil der freigesetzten landwirtschaftlichen Arbeitskräfte zumindest den ursprünglichen Wohnsitz beibehält. Die Pendelwanderung wird in Zukunft wohl als eine normale Begleiterscheinung der Industriegesellschaft in Kauf genommen werden müssen. Trotz aller Bemühungen wird es auch weiterhin (mit vertretbaren volkswirtschaftlichen Kosten) nicht zu vermeiden sein, daß in vielen ländlichen Gebieten die Bevölkerungsdichte weiter abnimmt und sogar die Höhenlinie der Besiedlung durch Aufgabe extremer Lagen sinkt. Das Problem der Entvölkerung (und auch das Problem der Ballungsräume) stellt sich jedoch in Österreich nicht mit gleicher Schärfe wie in einigen anderen Staaten (z. B. Skandinavien oder die USA), wo die Bevölkerungsdichte in weiträumigen, dünn besiedelten Gebieten zum Teil unter das kritische Minimum gesunken ist und in einer Art Kettenreaktion die gesamte Infrastruktur einzubrechen droht.

Ein besonderes Anliegen der heimischen Agrarpolitik sind die *Bergbauern*. Auf Grund des gebirgigen Charakters unseres Landes sind rund 130.000 landwirt-

schaftliche Betriebe im Berghöfekataster eingetragen. Das heißt, jeder dritte Landwirt bewirtschaftet einen Bergbauernhof. Diese Betriebe haben mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Standortnachteilen zu kämpfen und die Problematik des Agrarsektors trifft sie besonders hart. Auch sind Fragen der Erhaltung der *Kulturlandschaft* und vielleicht auch zukünftige Notwendigkeiten des *Fremdenverkehrs* zu beachten. Im Rahmen regionaler Programme für Berggebiete wäre daher zunächst z. B. im Wege von Betriebsmodellen zu prüfen, ob und in welcher Form in diesen Gebieten eine rentable landwirtschaftliche Produktion aufrechterhalten werden kann. Weiters wären Untersuchungen darüber notwendig, welche Auswirkungen von einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Erzeugung (eventuell auch der Bewirtschaftung des Waldes) auf die natürlichen Verhältnisse zu erwarten sind und ob, in welcher Form und mit welchen Kosten etwaige ungünstige Folgen beseitigt oder auch in Kauf genommen werden können.

In Österreich bieten sich im „Grünen Plan“ Ansatzpunkte für umfassende ländliche Entwicklungsprogramme. Zum Teil haben die Notwendigkeiten der Praxis den Weg bereits vorgezeichnet. So werden z. B. schon seit längerer Zeit aus Mitteln des Grünen Planes zinsverbilligte Kredite für den Ausbau von Fremdenzimmern in Bauernhöfen (d. h. für die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten und Einkommen für bäuerliche Familien) gewährt. Auch die Verkehrserschließung des ländlichen Raumes durch Güter-²⁾, Forst- und Almwege kommt in steigendem Maße außerlandwirtschaftlichen Zwecken (Fremdenverkehr, allgemeine wirtschaftliche Erschließung der Region) zugute. Ähnliche Aspekte weisen auch die geförderte Elektrifizierung des ländlichen Raumes, die Agrarischen Operationen u. a., auf. Diese Ansatzpunkte ließen sich systematisch weiterentwickeln.

Bei der Formulierung und Durchführung regionalpolitischer Programme kommt der *Agrarwissenschaft* und der landwirtschaftlichen *Beratung* große Bedeutung zu. Ihnen obliegt es, auf sachlicher Grundlage und in engem Kontakt mit verschiedenen anderen Disziplinen mögliche Alternativen zu entwickeln und der betroffenen ländlichen Bevölkerung bei der Bewältigung des schwierigen Anpassungsprozesses zu helfen. Leider hinken sowohl die Agrarforschung als auch das Beratungswesen in ihren Programmen der Entwicklung nach. Die Agrarforschung der Industriestaaten war und ist auch heute noch überwiegend auf die Produktion ausgerichtet. Dadurch wird der technische Fortschritt beschleunigt und den in der

¹⁾ H. Seidel, Struktur und Entwicklungsperspektiven der Vorarlberger Wirtschaft, Wien 1969, unveröffentlichtes Manuskript.

²⁾ So mancher Güterweg ist heute asphaltiert und von einer üblichen Landstraße nicht zu unterscheiden.

Landwirtschaft tätigen Menschen erwachsen schwere Anpassungsprobleme. An diesen Problemen ist die Agrarforschung bisher im wesentlichen vorbeigegangen. Diese Situation hat der führende Agrarökonom der USA, *E. O. Heady*, mit folgenden Worten treffend charakterisiert: „Unser aus öffentlichen Mitteln finanziertes Forschungs-, Erziehungs- und Beratungsprogramm für die Landwirtschaft ist viel mehr an der richtigen Haltung von Rindern und Schweinen inter-

essiert als am Schicksal der entwurzelten landwirtschaftlichen Bevölkerung. Dies trifft sowohl in bezug auf die bereitgestellten Informationen als auch auf das in Forschung und Beratung tätige Personal zu¹⁾.“

¹⁾ *E. O. Heady*, *Sociological Aspects and Implications of U. S. Farm Policies*. Referat beim 2. Weltkongreß für ländliche Soziologie in Enschede, Niederlande, 1968.

Matthias Schneider