Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1983)

Heft: 2

Artikel: Parastaatliche Organisationen des Agrarsektors : das Beispiel der Milchwirtschaft

Autor: Jörin, Robert / Rieder, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966446

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

"In der allgemeinen Politik sind wir ein Parteienstaat, in der Wirtschaftspolitik ein Verbandsstaat."

(Prof. L. Schürmann, 1979)

PARASTAATLICHE ORGANISATIONEN DES AGRARSEKTORS: DAS BEISPIEL DER MILCHWIRTSCHAFT

Robert Jörin und Peter Rieder

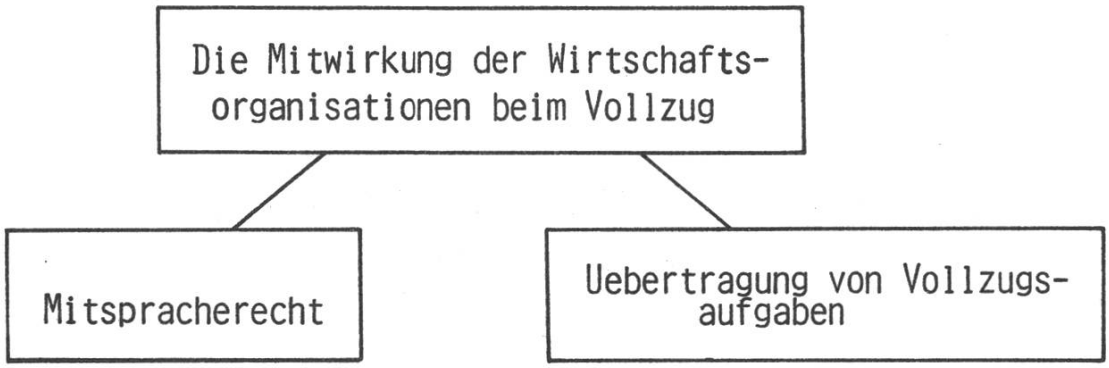
1. EINLEITUNG

Es gehört zum Wesen des schweizerischen Interventionsrechts, dass den Verbänden Funktionen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahren und im Vollzug zugewiesen werden. Bei Eingriffen des Staates in das Wirtschaftsgeschehen kommt aufgrund von Art. 32, Abs. 3 BV das folgende Verfahren zur Anwendung:

"Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden".

Unser Interesse gilt nun den beiden Grundformen, in denen Verbände beim Vollzug der Marktordnungen mitwirken.

Abb. 1: Schema über die parastaatliche Mitwirkung der Wirtschaftsorganisation beim Vollzug



a) Beratende Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes (Art. 3 LWG)

b) Mitspracherecht in den Fachausschüssen (Art.4 LWG)

c) Direktes Mitspracherecht einzelner Organisationen Art. 19, Abs. 1 LWG, Art. 22 LWG)

a) Privatrechtliche Organisationen:
- Zentralverband schweiz. Milchproduzenten (ZVSM)
- Schweiz. Käseunion (SK)
- Schweiz. Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF)

b) Oeffentlich-rechtliche Organisationen:
- Schweiz. Zentralstelle für Butterversorgung (BUTYRA)
- Schweiz. Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF)

c) Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen
- Zuckerfabriken

Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, wie der Gesetzgeber einerseits bestimmte Entscheidungsgremien geschaffen hat, in denen die verschiedenen Wirtschaftskreise vertreten sind. Andererseits sind die wichtigsten Organisationen aufgeführt, die beim Vollzug der Agrarmarktordnungen öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben.

Wir haben uns mit der Frage befasst, welche Entscheidungen von parastaatlichen Organisationen im Rahmen der jeweils geltenden Marktordnung gefällt werden und wie der Interessenausgleich unter den verschiedenen Gruppen erfolgt.

Mit dieser Fragestellung haben wir versucht, die Thematik unseres Teilprojektes "Parastaatliche öffentliche Verwaltung im Agrar- und Nahrungsmittelbereich" (1) bestmöglich in den Gesamtzusammenhang der "Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie" einzugliedern.

2. OEKONOMISCHE INTERPRETATION DER POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN AUF DEM MILCHMARKT

Aus ökonomischer Sicht lässt sich die verfassungsmässige Aufgabe der Agrarpolitik, also die "Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft" wie folgt interpretieren:

Die Landwirtschaft ist als Produzent von Nahrungsmitteln, von privaten Gütern, gleichzeitig auch Produzent von öffentlichen Gütern. Während sich die Nachfrage nach privaten Gütern am Markt äussert

---

1) R. Jörin, P. Rieder (Projektleitung): Parastaatliche öffentliche Verwaltung im Agrar- und Nahrungsmittelbereich, Teilprojekt des Nationalen Forschungsprogramms 6: Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Demokratie. Erster Teil: Analyse der Institutionen und ihre Funktionen auf den Agrarmärkten. Zweiter Teil: Entscheidung über die Steuerung des Milchmarktes; Auswirkungen auf Produzenten, Konsumenten und Bundeshaushalt, Schlussbericht ETH Zürich, 1983, 418 S. Publikation erfolgt 1984.

und befriedigen lässt, wird die Nachfrage nach öffentlichen Gütern erst durch demokratische Willensäusserung sichtbar. Da nun niemand vom Konsum öffentlicher Güter ausgeschlossen werden kann, d.h. auch konsumieren kann ohne bezahlen zu müssen, wird auch kein Privater einen Anreiz verspüren, öffentliche Güter in genügendem Mass anzubieten. Die Nachfrage nach öffentlichen Gütern wird folglich vom Markt nicht befriedigt. Die beiden Entscheidungsverfahren "Markt" und "Demokratie", die unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zugrunde liegen, führen also hinsichtlich der Erfüllung aller Bedürfnisse zu divergierenden Ergebnissen. Mit dem Verfassungsziel im Landwirtschaftsartikel ist deshalb die Staatsaufgabe verbunden, die Diskrepanz zwischen dem Marktergebnis einerseits und der demokratischen Wissensäusserung andererseits abzubauen. Der Staat erhält dabei die Kompetenz, den Wirtschaftsprozess nach politischen Kriterien zu steuern. Die staatliche Aufgabe beschränkt sich somit nicht mehr allein auf die Gewährleistung einer Grundordnung, sondern umfasst auch die Einflussnahme auf den Ablauf des Wirtschaftsprozesses (Intervention). Wie der Staat zusammen mit den Organisationen der Wirtschaft diese Steuerungsaufgabe erfüllt, ist Gegenstand unserer Arbeit.

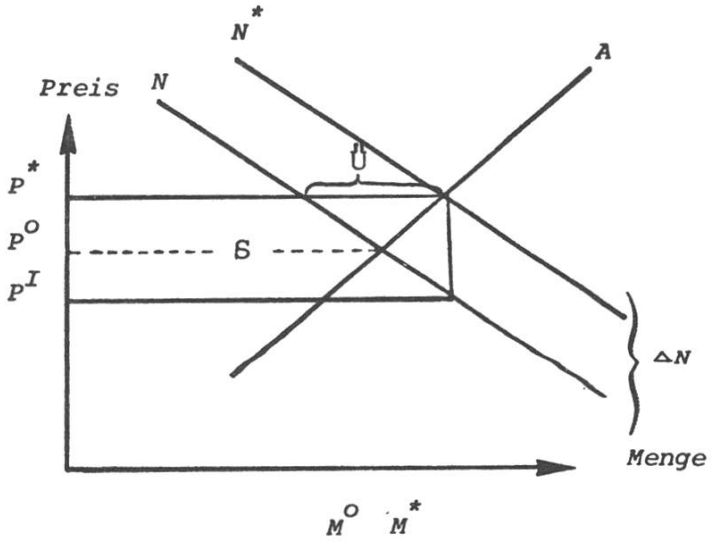
Aus der Abbildung 2 ist ersichtlich, dass der Milchmarkt nun so gesteuert werden muss, dass die einkommenspolitische Zielsetzung erreicht werden kann. Als Konsequenz dieses politischen Entscheides ergeben sich Ueberschüsse, die mittels Steuergeldern verwertet werden müssen.

Die hier dargestellte modellhafte Betrachtung ist nun in folgender Hinsicht zu modifizieren, damit die heutige Situation richtig abgebildet wird:

a) Das Modell der geschlossenen Volkswirtschaft trifft natürlich in Wirklichkeit nicht zu: die Konsumentenpreise P^I sind nicht mehr mit dem Gleichgewichtspreis P^O des geschlossenen Systems zu vergleichen, sondern mit Weltmarktpreisen. Da diese Weltmarktpreise erheblich unter den bereits verbilligten, inländischen Preisen liegen, fordert diese Preisstützungspolitik auch von den Konsumenten finanzielle Opfer. Von Interesse ist deshalb die Frage, wie sich politische Entscheidungen auf die Lastenverteilung zwischen Steuerzahlern und Konsumenten auswirken.

Abb. 2: Oekonomischer Erklärungsansatz für politische Entscheidungen über die Marktsteuerung

A) DAS MARKTMODELL

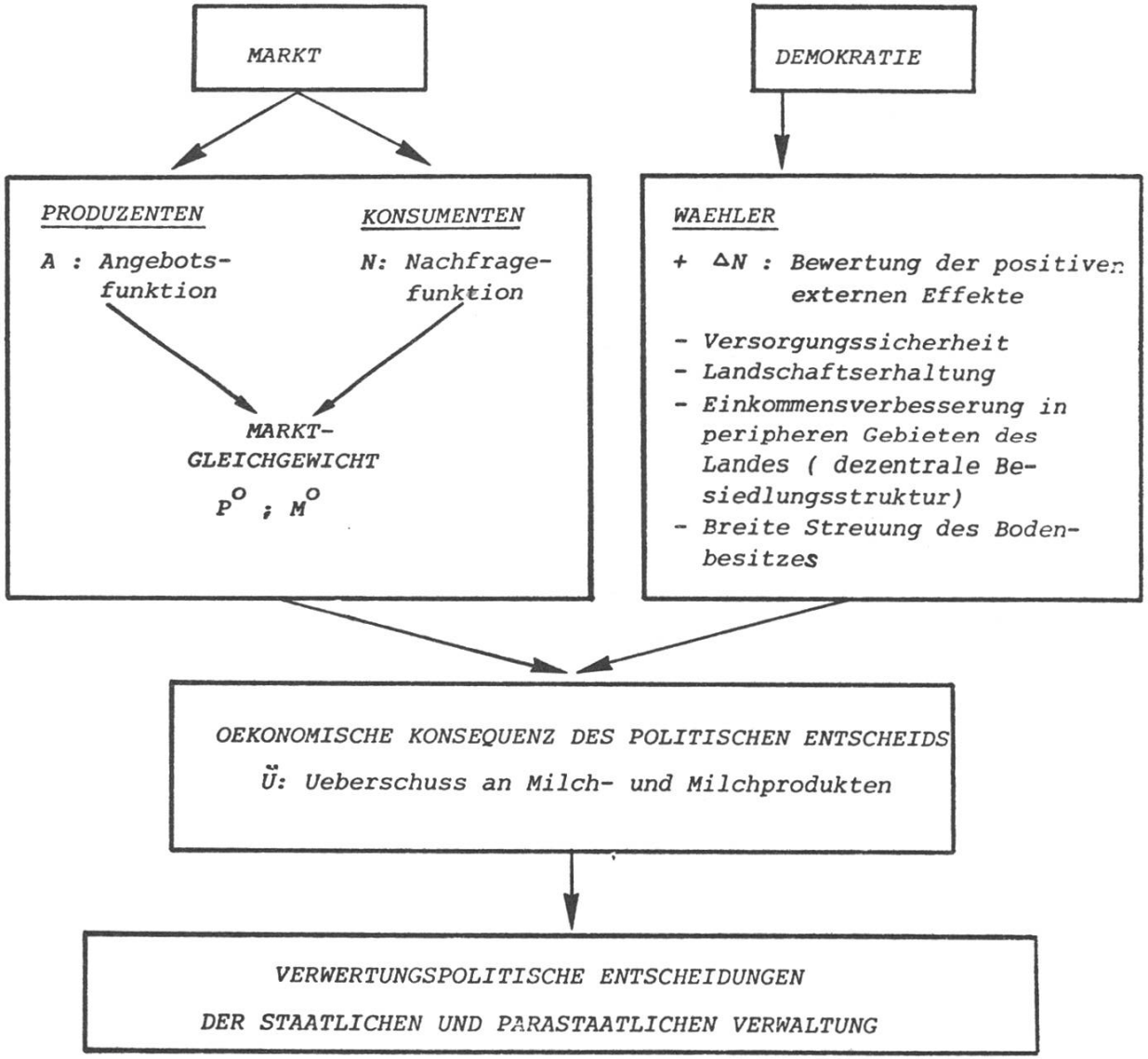


P^* : Staatlich garantierter Produzentenpreis

P^O : Preis ohne staatliche Intervention (Gleichgewichtspreis)

P^I : Konsumentenpreis

B) DIE ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN



b) Als Folge des stark anwachsenden Aufwandes für den Agrarschutz während der Siebzigerjahre entschied sich das Parlament bei einzelnen Produkten für einzelbetriebliche Kontingentierungen. Dies bedeutet, dass der Produzentenpreis endgültig von jeglicher Steuerungsfunktion losgelöst wurde, um so einzig und allein einkommenspolitische Ziele erfüllen zu können.

c) In der modellhaften Betrachtung wird der Ueberschuss beseitigt, indem die gesamte Menge M* um den gleichen Betrag ($P^* - P^1$) verbilligt wird. Gerade dies trifft in Wirklichkeit nicht zu. Während z.B. bei den Frischmilchprodukten der Milchgrundpreis P* voll auf den Konsumentenpreis überwälzt wird, werden Käse und Butter unterschiedlich stark verbilligt. Grundpreiserhöhungen werden also in differenzierter Weise auf die Endproduktepreise überwälzt. Die Verbilligung pro verwertete Rohmilcheinheit ist für jeden Absatzkanal oder Teilmarkt verschieden hoch. Dies wirft nun einige Fragen auf:

   - Warum werden bestimmte Produkte verbilligt und andere nicht?
   - Welche Ueberlegungen führen zu dieser differenzierten Preispolitik?
   - Nach welchen Kriterien wird hier über die Verwendung von Steuergeldern entschieden?
   - Welches ist die Rolle der parastaatlichen Organisationen bei der Durchführung dieser differenzierten Preispolitik?
   - Welche Auswirkungen hat diese Preispolitik auf die Lastenverteilung zwischen Konsumenten und Steuerzahlern?

Aus dem bisher Gesagten geht hervor, dass die Produzenten zu Lasten der Konsumenten und Steuerzahler geschützt werden. Es besteht nun unter diesen drei Gruppen insofern ein Interessenkonflikt, als der Staat den Forderungen der einen Gruppe nur entgegenkommen kann, wenn die beiden andern Gruppen bezüglich ihrer Forderungen Abstriche in Kauf nehmen.

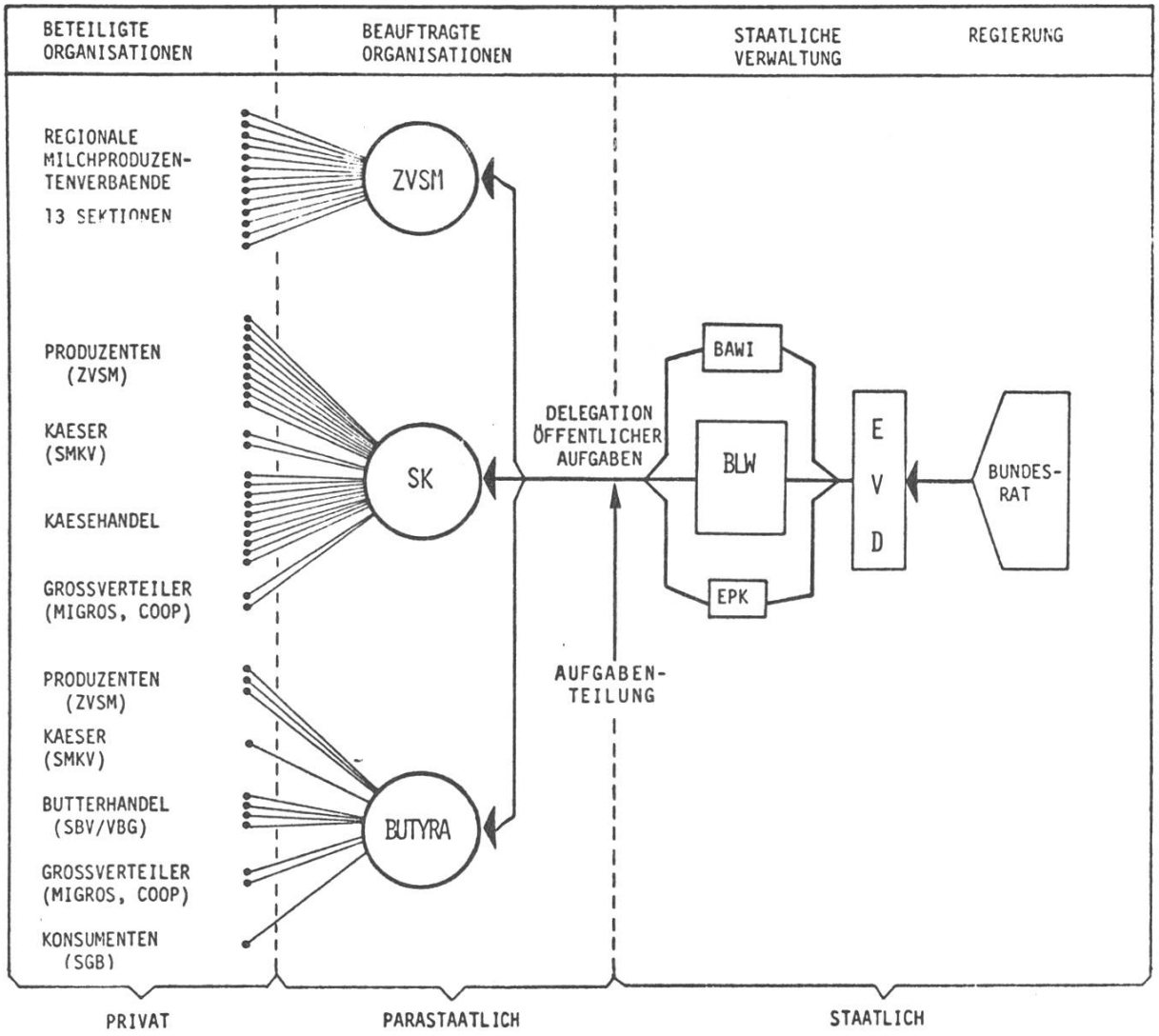
Die Frage, die hier von Interesse ist, richtet sich somit nach dem funktionalen Zusammenhang, der dem Interessengefüge der drei Gruppen innewohnt. Im politischen Entscheidungsprozess wird nun jede Gruppe ihre Interessen soweit durchsetzen können, bis sie bei den anderen

Gruppen auf Widerstand stösst. Die aufgeworfenen Fragen haben wir für einzelne Agrarmärkte bzw. deren parastaatliche Organisationen in unterschiedlicher Tiefe bearbeitet. So wurden zwar für alle wichtigen Organisationen in ähnlicher Weise deren Struktur und Funktionsweise analysiert. Zusätzlich wurde von uns eine vertiefte modellmässige Bearbeitung des Milchsektors vorgenommen. Die wichtigsten Ergebnisse aus diesem Teil der Arbeit sollen hier dargestellt werden.

3. DIE PARASTAATLICHEN ORGANISATIONEN DES MILCHSEKTORS

Die nachstehende Darstellung soll zum Ausdruck bringen, wie das Wirkungsfeld der drei beauftragten Organisationen im Bereich zwischen staatlicher und privater Sphäre liegt. In dieser Eigenschaft stellen die drei Organisationen eine Art Bindeglied zwischen den Firmen und Verbänden der Milchwirtschaft auf der einen und der staatlichen Verwaltung auf der andern Seite dar.

Abb. 3: Die drei wichtigsten parastaatlichen Organisationen des Milchsektors



Legende:

ZVSM	:	Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten
SK	:	Schweizerische Käseunion
BUTYRA	:	Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung
BAWI	:	Bundesamt für Aussenwirtschaft
BLW	:	Bundesamt für Landwirtschaft
EPK	:	Eidg. Preiskontrollstelle

3.1 Der Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM)

Der ZVSM stellt einen Genossenschaftsverband dar, der sich aus den 13 regionalen Milchproduzentenverbänden (Sektionen) zusammensetzt. Diese 13 Sektionen haben ihrerseits ebenfalls die Rechtsform eines Genossenschaftsverbandes, da ihnen die zahlreichen örtlichen Käserei- und Milchgenossenschaften als Mitglieder angehören.

a) Die öffentlichen Aufgaben des ZVSM und seiner Sektionen

Der ZVSM und seine Sektionen haben eine

- geordnete und kostensparende Konsummilchversorgung zu gewährleisten und
- für eine zweckmässige Milchverwertung zu sorgen.

Diese Aufgaben sind

- im Einvernehmen mit den anderen beteiligten Organisationen und Verwerterkreisen und
- unter Berücksichtigung der Richtlinien des Bundesrates zu erfüllen.

b) Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Konflikt mit der privatwirtschaftlichen Geschäftstätigkeit der Milchverbände

Die Ausarbeitung der Milchverarbeitungsprogramme erfolgt nach den Richtlinien des Bundesrates, die bezüglich der einzelnen Verwertungsarten der Milch die folgende Prioritätenordnung enthalten:

I Die Verwendung der Milch zum direkten Konsum hat erste Priorität (Art. 7 Abs. 1 VmV).

II Die Herstellung von Käse und Dauermilchwaren hat gegenüber der Butterproduktion solange den Vorzug, als für jene Produkte unter Berücksichtigung des jeweiligen Milchgrundpreises günstigere Erlöse erzielt werden können als bei der Butterverwertung (Art. 7 Abs. 2 VmV).

Da Entscheidungen über die Verwertungslenkung wirtschaftliche Interessen der an der Milchverarbeitung beteiligten Kreise tangieren, sind Interessenkonflikte bei der Ausarbeitung der Programme unver-

meidlich. Durch die Anhörung möglichst aller interessierten Kreise wird versucht, den erforderlichen Interessenausgleich herbeizuführen. Der ZVSM hat dabei in erster Linie Koordinationsfunktion. Allerdings kann er bei derartigen Interessenkonflikten nicht als "neutraler Schiedsrichter" auftreten, weil seine Sektionen in hohem Mass direkt an der Milchverarbeitung beteiligt sind. Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben steht daher stets in einem gewissen Konflikt zur privatwirtschaftlichen Unternehmenstätigkeit der regionalen Milchverbände.

Unseres Erachtens liegt der Kern des Problems darin, dass die Abgeltung der Leistungen, die die Verbände von Gesetzes wegen zu erbringen haben, nicht befriedigend gelöst ist. Dabei steht ausser Diskussion, dass die Tätigkeit der Verbände, die sie im Sinne einer "gemeinwirtschaftlichen Leistung" erbringen, auch entschädigt werden soll. Hingegen ist es sehr schwierig, die einzelnen Tätigkeitsbereiche der Verbände klar voneinander abzugrenzen. Unklar ist daher stets die Frage, welche Leistungen der Verband

- aufgrund seines öffentlichen Auftrages, oder
- aufgrund seiner Aufgabe als Selbsthilfeorganisation, oder
- aufgrund seiner rein kommerziellen Zielsetzung als milchwirtschaftliche Unternehmung

erbringt. Diese Problematik ist von erheblicher ordnungs- und wettbewerbspolitischer Bedeutung, weil neben den Verbänden auch andere, private Unternehmungen im Bereich der Milchverarbeitung tätig sind. Letztere sollen durch die Ordnung des Milchmarktes weder privilegiert noch diskriminiert werden. Schliesslich ist noch auf den Konflikt des Informationsvorsprungs, den die Verbände als Folge ihrer öffentlich-rechtlichen Befugnisse gegenüber Privaten haben, hinzuweisen. Die Uebertragung öffentlicher Aufgaben an die Verbände führt dazu, dass diese als Unternehmungen auf der einen Stufe in direkter Konkurrenz zu den übrigen privaten Firmen stehen, während sie auf einer anderen Stufe die Tätigkeit ihrer Konkurrenten zu kontrollieren haben.

3.2 Die Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung (Butyra)

Die Buryra ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft. Die Führung der Zentralstelle ist zwei Organen, dem Vorstand und dem Geschäftsausschuss, übertragen. In diesen Organen sind die Genossenschafter, die Bundesverwaltung, die Konsumenten sowie die übrigen interessierten Wirtschaftskreise vertreten.

Die Genossenschafter der Butyra sind Firmen, zu deren dauerndem Geschäftszweck der Buttergrosshandel gehört.

Zu den Aufgaben der Butyra gehören:

- Vollzug und Durchsetzung der Preisbeschlüsse des Bundesrates und der betreffenden Departemente.
- Ausgleich der zeitlichen Schwankungen zwischen Produktion und Bedarf von Butter, einerseits durch die Regulierung des Butterimportes, andererseits durch ein ausgebautes Lagerbewirtschaftungssystem.

3.3 Die Schweizerische Käseunion (SK)

Die SK ist ihrer Rechtsform nach eine sogenannte "Doppelgesellschaft", die von Schürmann (1) wie folgt charakterisiert wird:

"Rechtlich handelt es sich um ein Kartell, das sich im Verkehr nach aussen der Rechtsform der Aktiengesellschaft, nach innen der einfachen Gesellschaft bedient. Die Käseunion ist Träger öffentlich-rechtlicher Aufgaben und insoweit Behörde. Sie unterliegt einem umfassenen Weisungsrecht des Bundes".

Die öffentlichen Aufgaben der SK ergeben sich aus dem Bundesgesetz über die Käsevermarktung vom 27. Juni 1969 (Käsemarktordnung: KMO). Die Mitgliedfirmen der Käseunion sind dabei verpflichtet, Käse der sogenannten "Unionssorten", Emmentaler, Greyerzer und Sbrinz, bei

---

1) L. Schürmann, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 1978, S. 138 f.

den rund 1200 Käsereien zu übernehmen, wobei sich dieser Uebernahmepreis nach der Höhe des vom Bundesrat festgelegten Milchpreises richtet. Die Aufgabe, die der SK und ihren Mitgliedern bei der Vermarktung von Käse zukommt, ist in Art. 1 Abs. lit. b festgelegt:

"Der Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten, der Schweizerische Milchkäuferverband, der Verband Schweizerischer Käseexporteure und die Firmen des Käsegrosshandels haben alle geeigneten Massnahmen zu treffen:

Zur Erhaltung und Steigerung des Absatzes im In- und Ausland zu Preisen, die nach Möglichkeit Gewähr für eine Verwertung entsprechend dem vom Bundesrat festgesetzten Milchgrundpreis" (bietet).

Nun ist der Absatz der gesamten Käseproduktion seit Jahren defizitär, weshalb die SK ihre absatzpolitischen Dispositionen so zu treffen hat, dass die Verwertungsverluste für den Bund möglichst gering gehalten werden können. In Anbetracht des Verlustes in der Höhe von ungefähr 300 Millionen Franken pro Jahr, werden preispolitische Entscheidungen zusammen mit den Bundesbehörden gefällt.

Neben den preis- und absatzpolitischen Entscheidungen, die die SK zusammen mit den Bundesbehörden trifft, hat die SK gemäss Art. 1 KMO noch die folgenden Aufgaben zu erfüllen:

- Sicherung einer geordneten Versorgung des Landes mit Qualitätskäse
- Förderung der Qualität, und
- Förderung der Qualität und des Absatzes von Spezialitäten der Alpwirtschaft.

Die SK steht an der Nahtstelle zwischen zwei grundsätzlich verschiedenen Ordnungsbereichen: Staatliche Preisfestsetzung nach einkommenspolitischen Grundsätzen auf der einen und die Gesetze des Marktes auf der andern Seite.

Umstritten waren denn auch die Entscheidungen die sich auf die Preispolitik bezogen. Der Bundesrat stellt in der Botschaft zur KMO 1969 fest, dass das öffentliche Interesse nicht "unbedingt identisch"

sei mit demjenigen der SK-Kontrahenten: "So besitzen beispielsweise die Mitgliedfirmen ein Interesse an möglichst hohen Margen und an im Verhältnis zur Konkurrenz tiefen Preisen. Demgegenüber muss der Bund darauf bedacht sein, dass nur soviel öffentliche Mittel zur Verlustdeckung eingesetzt werden als unbedingt notwendig sind". Die sparsame Verwendung von Bundesmittel schien also keine Selbstverständlichkeit. Die Verwaltung erachtete deshalb die Wahl des Präsidenten und der Geschäftsleitung der SK durch den Bundesrat für unerlässlich (ähnlich wie bei der Butyra).

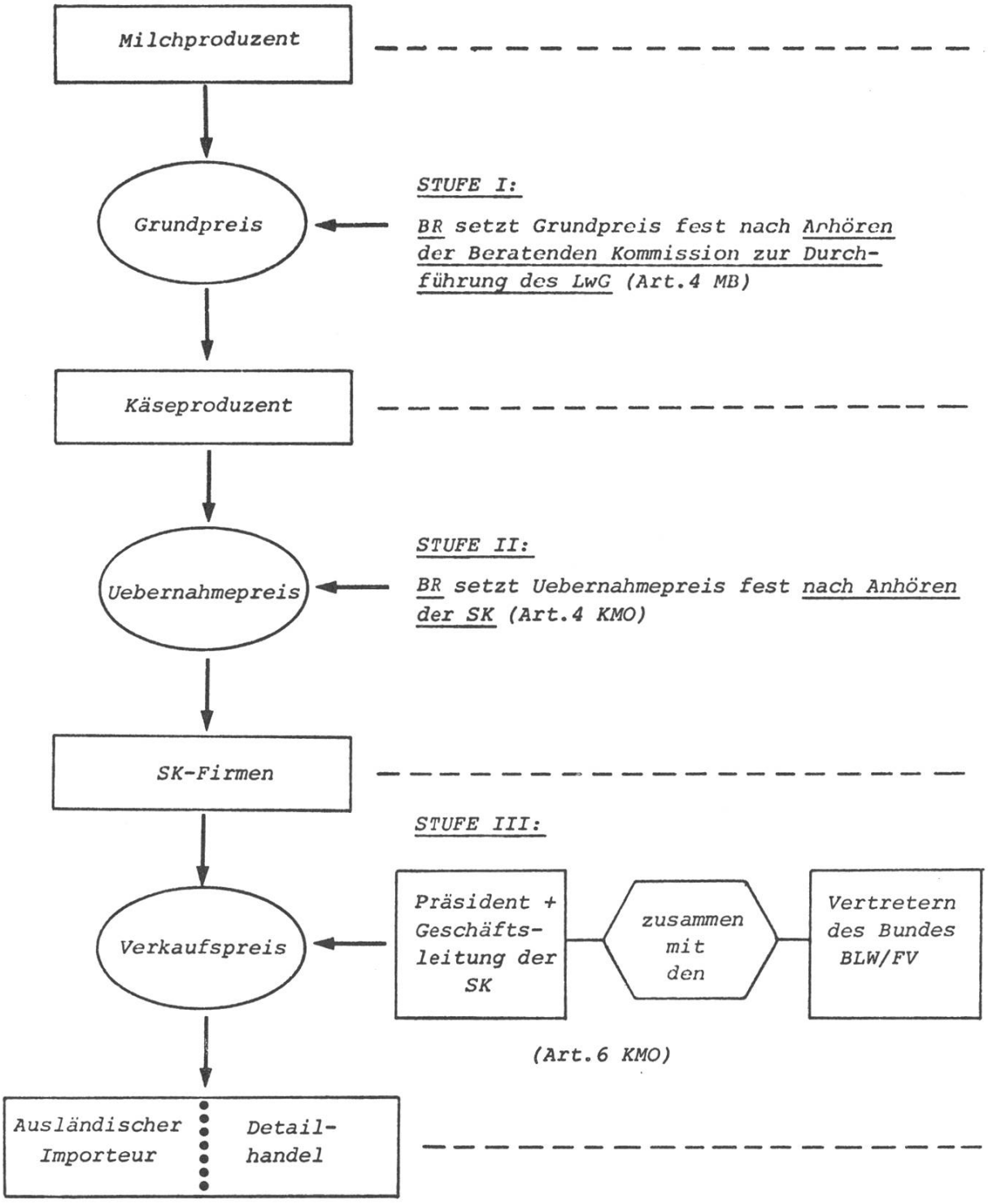
Die erhöhten Defizite bei der Käseverwertung machten einerseits eine verstärkte Staatsaufsicht über die SK notwendig (Einspruchverfahren gemäss Art. 8 KMO 69), andererseits aber wollte der Gesetzgeber der SK im kommerziellen Bereich möglichst viel Freiraum belassen; deshalb die privatrechtliche Organisation.

Die unterschiedlichen Stufen der Preisfestlegung auf dem Käsemarkt sind in Abbildung 4 dargestellt. Der umstrittenste Punkt bei den Verfahren der SK war die Warenzuteilung an die einzelnen Käsehandelsfirmen.

So wurde ein Reglement von 1970 schon am 26. April 1972 dahingehend abgeändert, dass die Zuteilung auf der Basis der Vorjahresverkäufe gestrichen wurde. Dadurch konnte die Warenzuteilung aufgrund der Zuteilungsanträge der Mitglieder einerseits und der vorhandenen Menge anderseits verteilt werden; ein Uebernachfrage kann im Versteigerungsverfahren befriedigt werden. Aber die Firmen waren nicht darauf erpicht, einander Waren abzuringen und dafür dem Staat einen Geldbetrag abzuliefern. Seit 1973 fand keine Versteigerung mehr statt; die drei grossen Blöcke in der SK sprechen sich vierteljährlich ab und teilen die Menge untereinander auf. Es handelt sich um die folgenden drei Gruppen:

- die dem ZVSM nachstehenden Firmen,
- die dem VSKE nachstehenden Firmen,
- die Grossverteiler.

Abb. 4: Die Preisfestsetzung auf dem Käsemarkt



Mit dieser Lösung sind sowohl die SK wie das BLW, wie diese uns gegenüber erklärten, zufrieden. Die SK war froh, die "widerliche Uebung" bei ihren Mitgliedern nicht mehr durchführen zu müssen, und ein Vertreter des BLW sagte, es gehe hier schliesslich dem Bund nicht ums Geldverdienen.

Diese Lösung, die auf der freiwilligen Vereinbarung der Beteiligten beruht, erwies sich als sehr stabil. An die Stelle des Marktes als Entscheidungsmechanismus für die Warenverteilung (Versteigerung) trat die Verhandlung unter den drei wichtigsten Firmenblöcken. Die drei Gruppen verhandeln solange, bis jede ihr Ziel den Umständen entsprechend erreicht hat. Kommt keine Einigung zustande, tritt das Versteigerungsverfahren in Aktion. Im Grunde genommen kann jede Gruppe mit diesem für alle nachteiligen Verfahren drohen, wenn sie mit dem Verhandlungsergebnis nicht einverstanden ist.

Die so erwirkten Bewegungen in den Warenanteilen der Mitglieder sollen so gross gewesen sein, dass Mitte der siebziger Jahre eine Neuaufteilung des Aktienkapitals vorgenommen werden musste. Strukturelle Aenderungen konnten somit stattfinden. Die Mitgliederzahl hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen, was zeigt, dass die Ende der Sechzigerjahre geforderte Strukturbereinigung erfolgen konnte.

4. ANALYSE DER ENTSCHEIDUNGEN ZUR STEUERUNG DES MILCHMARKTES: ZUSAMMENFASSUNG DER MODELLERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

4.1 Die Informationsfunktion der parastaatlichen Organisationen bei Entscheidungen über die Milchverwertung:

Vom Gesetz her haben alle beteiligten Entscheidungsträger die Aufgabe, dass die Verwertung der Milch zweckmässig und kostensparend zu erfolgen hat. Von der Theorie her ist eine bestimmte Verwertungsstruktur dann als optimal zu betrachten, wenn die Grenzkosten für jede Verwertungsart der Rohmilch gleich hoch sind (Marginalprinzip). Voraussetzung für Entscheidungen nach diesem Marginalprinzip ist jedoch, dass der Preis-Mengenzusammenhang für alle Teilmärkte ausreichend bekannt ist. Da nun Entscheidungen über die Verwertung der

Milch von der staatlichen Verwaltung und in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Organen der parastaatlichen Organisationen gefällt werden, war die folgende Frage zu beantworten:

> Entscheidet unser Modell über die Preisfestsetzung auf den einzelnen Absatzmärkten grundsätzlich anders als dies die Behörden während der Basisperiode (1978/80) getan haben? Wie sind allfällige Abweichungen zwischen Modell und Wirklichkeit zu erklären?

Wir haben also für die Basisperiode eine optimale Lösung des Milchverwertungsproblems berechnet, wobei es sich dabei um eine Bestimmung des Optimums "im nachhinein" handelt. Von Bedeutung ist nun, dass die Behörden in Wirklichkeit "zum voraus" die entsprechenden absatzpolitischen Entscheidungen zu treffen haben. Die Behörden sind daher in hohem Masse auf die Information seitens der Organisationen und Firmen angewiesen, die durch ihre Tätigkeit einen direkten Einblick ins Marktgeschehen haben. Wenn nun die Entscheidungen der Behörden mit Hilfe des Modells beurteilt werden, geschieht dies im Bewusstsein, dass für dieses komplexe Entscheidungsproblem nicht einfach eine einzige Lösung existiert. Es interessiert vielmehr der Bereich von möglichen Lösungen, die sich aufgrund des Variationsbereichs (2) der Nachfrageelastizitäten ergeben.

Der Vergleich zwischen den Ergebnissen des Modells und den effektiven Preis-Mengenkombinationen während der Basisperiode lässt nun erkennen, dass die Abweichungen im allgemeinen als gering zu beurteilen sind. Die Kosten liegen im Modell um 21 Mio. Fr. tiefer, was gegenüber den Gesamtkosten von 506 Mio. Fr. während der Basisperiode einer Differenz von 4 % entspricht. Wesentliche Abweichungen ergaben sich jedoch einerseits beim Tafelbutterpreis, der im Modell wegen der relativ starken Kreuzpreiselastizität zur Margarine wesentlich tiefer liegt. Anderseits wird im Modell der Käse für den Inlandmarkt bei den traditionellen Sorten nicht und beim Weichkäse nur in geringem Umfang verbilligt. Deshalb wird das Käse-Butterverhältnis um ca. 4 % zugunsten der Butterproduktion verschoben. Diese

---

2) Die Variationsbreite hängt davon ab, mit welcher Sicherheit die Nachfrageelastizitäten bestimmt werden können.

Verschiebung ist mit den zusätzlichen Kosten, die bei der Verwertung der Käsereibutter entstehen, zu erklären. Aufgrund der Modellergebnisse gewinnt man den Eindruck, dass die Förderung der Käseproduktion vom Inlandmarkt her allgemein auf Grenzen stösst. Der Umfang der Käseproduktion hängt somit in erster Linie von den Exportmöglichkeiten ab. Welcher Preis nun aber im Export als optimal zu gelten hat, ist wegen der grossen Unsicherheit bezüglich der Nachfrageelastizität auf den Exportmärkten nur sehr schwer zu beantworten. Diese Unsicherheit drückt sich im Modell durch einen äusserst weiten Sensitivitätsbereich aus. Dies widerspiegelt denn auch den hohen Ermessensspielraum der Behörden bei der Preisfestsetzung im Export. Da eine objektive Beurteilung der Absatzverhältnisse sehr schwierig ist, besteht besonders viel Raum für subjektive oder interessengebundene Urteile. Die Modellergebnisse lassen erkennen, dass sich die Behörden im Zweifelsfall eher für die Förderung der Käseproduktion als für die Ausdehnung der Butterproduktion entscheiden. Dies ist damit zu erklären, dass Entscheidungen über das Käse-Butterverhältnis für die über das ganze Land verstreuten Dorfkäsereien von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind.

4.2 Die Kontrollfunktion der parastaatlichen Organisationen:

Mit dem Ziel, die Milchverwertung zweckmässig und kostensparend zu gestalten, wird der Grundpreis der Milch je nach Absatzkanal in differenzierter Weise auf die Produktpreise überwälzt. Voraussetzung für dieses differenzierte Vorgehen bei der Festsetzung der Preise bzw. Subventionen ist eine lückenlose Kontrolle der einzelnen Teilmärkte und Absatzkanäle. Diese Kontrolle gehört zu den wichtigsten Aufgaben der parastaatlichen Organisationen und erstreckt sich von der Produktion bis zur Grosshandelsstufe. Man kann nun das bestehende Preissystem erst beurteilen, wenn man die Frage nach den möglichen Alternativen stellt:

> Welche Kosten würden dem Staat erwachsen, wenn er auf die Kontrollfunktion der parastaatlichen Organisationen verzichten müsste, aber trotzdem den heutigen Schutz der Produzenten aufrechterhalten wollte?

Gemeint ist also ein Preissystem, bei dem jegliche staatliche Kontrolle der Unternehmungen in Verarbeitung und Handel wegfallen würde ("liberales System"). Der Staat hätte die Milch auf der Stufe der Sammelstelle in dem Ausmass zu verbilligen, bis die an der Milch interessierten Betriebe bereit wären, die staatlich festgelegte Kontingentsmenge vollständig aufzukaufen. In einem solchen System wäre die Verbilligung pro verwertete Rohmilcheinheit für jedes einzelne Produkt gleich hoch, mit andern Worten: der Staat hätte auf jegliche Differenzierung des Mitteleinsatzes für die einzelnen Teilmärkte zu verzichten, sein preispolitischer Spielraum wäre somit gegenüber heute sehr stark eingeschränkt. Die Modellergebnisse zeigen nun, dass mit zunehmender Beschränkung des preispolitischen Spielraums die Kosten der Milchverwertung relativ stark ansteigen. Wird im Modell verlangt, dass alle Produkte z.B. um mindestens Fr. 10.-- pro q verwertete Milch verbilligt werden sollen, ergeben sich zusätzliche Kosten in der Höhe von rund 70 Mio. Fr. Bei einer Verbilligung um mindestens Fr. 20.--/q betragen die Mehrkosten bereits 160 Mio. Fr.. Erzwingt man schliesslich die Extremlösung, bei der die Milch unbeachtet ihrer weiteren Verwertungsart um den gleichen Betrag verbilligt wird, ergibt sich gegenüber dem Ausgangsmodell eine Kostendifferenz von rund 300 Mio. Fr. (+ 60 %). Dabei ist zu beachten, dass die Aussagekraft des Modells mit zunehmender Entfernung vom Ausgangsmodell abnimmt.

4.3 "Liberale" versus interventionistische Lösungen: der Konflikt zwischen finanz- und sozialpolitischen Interessen

Da nun Schritte in Richtung eines liberaleren Systems zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushalts führen, stellt sich die Frage, inwieweit die Kosten der Milchverwertung durch eine Erweiterung des preispolitischen Handlungsspielraums gesenkt werden können. Gemeint ist also ein Preissystem, bei dem der Staat zusätzliche Möglichkeiten zur Abschöpfung der Konsumentenrente erhält. Dieser Umverteilungsmechanismus macht den grundsätzlichen Gegensatz zwischen finanz- und sozialpolitischen Interessen sichtbar. Damit nun Verteilungswirkungen zwischen Steuerzahlern und Konsumenten ermittelt werden konnten, wurden die Höchstpreisgrenzen im Modell schrittweise erhöht (bzw. bei den liberalen Modellvarianten gesenkt). Alle andern

Grössen, insbesondere der Milchgrundpreis und die Kontingentsmenge, blieben unverändert. Die so gewonnene Verteilungsfunktion wurde als "Iso-Agrarschutzkurve" bezeichnet (Abb. 5). Sie gibt an, zu welchem Ergebnis Schritte in Richtung einer interventionistischeren bzw. liberaleren Ordnung führen würden. Jeder Punkt auf dieser Kurve erfüllt innerhalb des gegebenen preispolitischen Handlungsspielraums die Optimalbedingungen für die Milchverwertung. Solange politische Entscheidungen entlang dieser Kurve gefällt werden, erfüllen die Behörden den Auftrag der "zweckmässigen" und "kostensparenden" Milchverwertung. Selbst wenn Entscheidungen über die Belastbarkeit der beiden Gruppen aufgrund von Werturteilen getroffen werden, ist jede Verständigungslösung entlang dieser Iso-Agrarschutzkurve Ausdruck eines rationalen verteilungspolitischen Entscheids. Die heute bestehende Lösung dieses Verteilungsproblems beruht auf dem Grundsatz, dass die Produkte wohl in differenzierter Weise verbilligt, jedoch nur in sehr beschränktem Mass durch Abgaben verteuert werden sollen. Von Interesse war daher die folgende Frage:

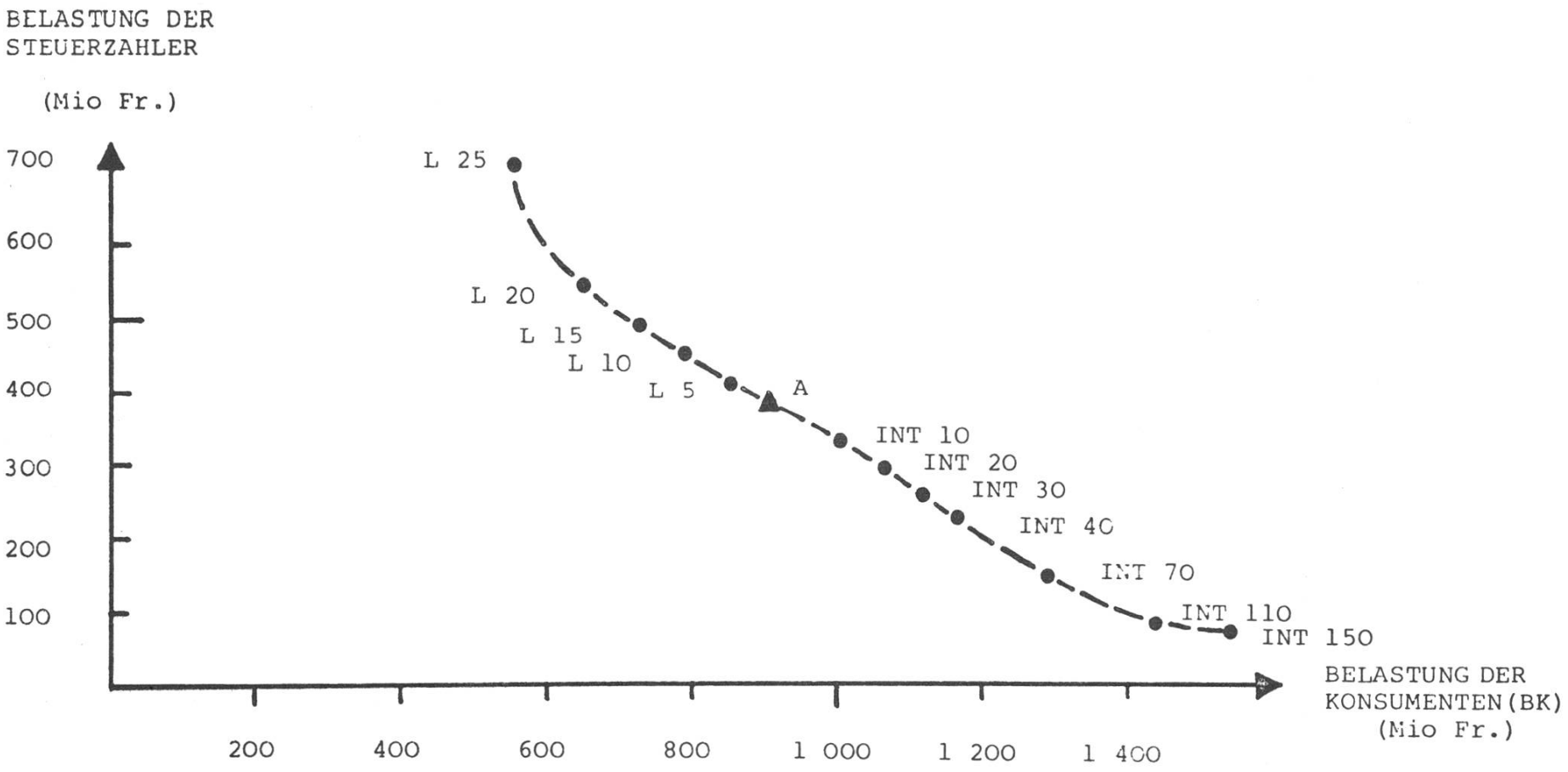
> Welche Verteilungswirkungen entstehen zwischen Steuerzahlern und Konsumenten, wenn die staatliche Preispolitik, bei gleichbleibendem Agrarschutz, von der heutigen sozialpartnerschaftlichen Kompromisslösung abweicht?

Der preispolitische Spielraum, innerhalb welchem mit genügender Sicherheit Modellaussagen gemacht werden können, lässt sich wie folgt abgrenzen:

a) Schritte in Richtung eines liberaleren Systems: Wenn alle Produkte um mindestens Fr. 20.-- pro q verwertete Rohmilch verbilligt werden, führt dies im Vergleich zur heutigen Lösung zu einer Mehrbelastung der Bundeskasse von ca. 160 Mio. Fr. Die Entlastung der Konsumenten beträgt dabei ca. 250 Mio. Fr.

b) Schritte in Richtung eines interventionistischeren Systems: Durch die Erweiterung des preispolitischen Handlungsspielraums (= Erhebung einer Abgabe von maximal Fr. 40.-- pro q verwertete Rohmilch) lässt sich die Bundeskasse um ca. 160 Mio. Fr. entlasten. Damit verbunden ist eine Mehrbelastung der Konsumenten von rund 260 Mio. Fr.

Abb. 5 : Lastenverteilung zwischen Steuerzahlern und Konsumenten bei gleichem Agrarschutz aber verschieden hohem preispolitischem Handlungsspielraum : Iso-Agrarschutzkurve



Zu beachten sind die folgenden Beziehungen:

- Die Belastung der Steuerzahler (BS) entspricht dem Betrag der aus Allgemeinen Bundesmitteln zur Deckung des Aufwands in der Milchrechnung aufgebracht werden muss.

- Die Belastung der Konsumenten (BK) setzt sich aus den beiden folgenden Komponenten zusammen: Einerseits werden die Konsumenten dadurch belastet, dass das Inlandpreisniveau vom Niveau der Weltmarktpreise bzw. der Referenzpreise abgehoben wird (ΔKR). Anderseits werden die Konsumenten durch die Erhebung von Preiszuschlägen (PZ) auf Konkurrenzprodukten belastet (neben der Importbutter vor allem pflanzliche Fette und Oele sowie Importkäse).

Ferner wird aufgrund der Modellergebnisse ersichtlich, dass bei einer Erweiterung des preispolitischen Spielraums Produkte mit einer relativ unelastischen Rohmilchnachfrage zusätzlich verteuert werden. Es handelt sich in erster Linie um die Frischprodukte, die auf den Binnenmärkten abgesetzt werden. Entsprechend werden die Ueberschüsse vorab durch Preissenkungen bei den Exportprodukten, die allgemein eine relativ elastische Nachfrage aufweisen, verwertet. Die Marktspaltung zwischen Binnen- und Exportmärkten bringt es mit sich, dass jede Entlastung des Bundes zu einer überproportional starken Mehrbelastung der (Schweizer) Konsumenten führt. Analog dazu ist bei einer Beschränkung des preispolitischen Handlungsspielraums der Entlastungseffekt für die Konsumenten grösser als die Mehrbelastung für die Bundeskasse.

Man erkennt somit aufgrund der Modellergebnisse, dass Aenderungen beim preispolitischen Spielraum des Staates die Lastenverteilung zwischen Konsumenten und Steuerzahlern entscheidend beeinflussen. Jede Erweiterung des preispolitischen Spielraums auf bestimmte Teilmärkte setzt eine lückenlose Kontrolle der betreffenden Unternehmungen voraus. Nur auf diesem Weg lässt sich bei Aufrechterhaltung eines bestimmten Agrarschutzes der Bundeshaushalt entlasten. Da nun jede Entlastung des Bundeshaushaltes zu einer Mehrbelastung der Konsumenten führt, stellt sich die Frage nach der "gerechten" Verteilung der Kosten des Agrarschutzes. Diese Frage kann vom Wissenschaftler nicht beantwortet werden; er kann lediglich die Umverteilungsmechanismen aufzeigen und die Verteilungswirkungen einer bestimmten Politik abschätzen. Die Frage also, wieweit die hier ermittelten Verteilungseffekte "politisch" relevant sind, muss deshalb von den Politikern beantwortet werden. Der Bundesrat erklärt dazu im Fünften Landwirtschaftsbericht (3) folgendes:

> "Obwohl bei den Bundeseinnahmen die indirekten (Konsum-) Steuern stark ins Gewicht fallen, sind Steuerzahler und Konsument dennoch nicht identisch. Hier gilt es, einen vernünftigen Mittelweg zu finden. Eine massvolle Mehrbelastung des Konsuementen wird in Zukunft im Hinblick auf die Lage der Bundesfinanzen nicht zu umgehen sein."

---

3) Fünfter Landwirtschaftsbericht vom 22. Dezember 1976, S. 177 f.

Anschrift der Verfasser: Institut für Agrarwirtschaft
ETHZ
Sonneggstrasse 33
8092 Zürich