

Wilhelm Merl

WARUM EINFUHR- UND VORRATSSTELLEN IM ERNÄHRUNGSSEKTOR?

Die freie Marktwirtschaft auf dem Ernährungssektor war vor und nach der Währungsreform der Traum vieler Landwirtschaftskreise. Es hatte den Anschein, als ob der Marktmechanismus der freien Wirtschaft für die Produktionsstufe die größte Rendite abwerfen würde. Beispiel und Vorbild waren der gewerbliche und industrielle Sektor, der im Zeichen eines ungeheuren Nachholbedarfs im Angebot- und Nachfragespiel sehr gut florierte.

Keineswegs erwartete man, daß sich die landwirtschaftliche Produktion im Rahmen der Volkswirtschaft so schnell erholt. Infolge weltwirtschaftlicher Produktionssteigerung, amerikanischer Hilfe und umfassender Handelsbeziehungen mußte auf dem landwirtschaftlichen Sektor die rauhe Luft des freien Marktmechanismus zu Preis- und Absatzschwierigkeiten führen. Von seiten der Landwirtschaft verlangte man nun umfassenden Schutz, d. h. man forderte eine straffe Lenkung und Planung für den landwirtschaftlichen Bereich. Die Landwirtschaft ist auf Grund ihrer Produktionsstruktur und ihres Produktionsablaufs unbestritten das gegebene Objekt für eine sinnvolle Lenkung und Planung. Nicht das freie Angebot- und Nachfragespiel, sondern eine auf den landwirtschaftlichen Sektor zugeschnittene Marktregelung muß in der Produktions- und Verteilungsstufe den marktgesetzlichen Rahmen bilden.

Fast sämtliche Länder der Welt sehen marktordnende Maßnahmen in der Landwirtschaft vor, wobei natürlich auf Grund der verschiedenartigen Strukturen die Markteingriffe in ihrer Form und Auswirkung sehr unterschiedlich sind. Marktregulierende Eingriffe müssen dabei mit Rücksicht auf die Erzeugerpreise in landwirtschaftlichen überschußländern umfassender sein als in landwirtschaftlichen Zuschußländern. Dies trifft auch für Volkswirtschaften zu, die je nach Ausfall ihrer Ernte in einzelnen Produkten Zuschuß- oder Überschußland sind.

Kurzer Erwähnung bedarf an dieser Stelle, daß *marktregulierende* Maßnahmen nicht, wie es oft anzutreffen ist, *zwangswirtschaftlichen* Reglementierungsvorschriften gleichzusetzen sind. Die Bundesregierung hat auf Grund der Erkenntnis notwendiger Markteingriffe für die wichtigsten Ernährungssektoren Marktordnungsgesetze vorbereitet und den gesetzgebenden Körperschaften zugeleitet. Allen diesen Gesetzen liegt der Gedanke zugrunde, daß Westdeutschland ohne Rücksicht auf den Ausfall der jeweiligen Ernte auf allen Hauptnahrungsgebieten Zuschußgebiet bleibt. Notgedrungen stehen daher die Einfuhr- und Vorratsstellen im Vordergrund der Betrachtungen. Die einzelnen Marktordnungsgesetze sehen Einfuhr- und Vorratsstellen für Getreide, Zucker, Vieh und Fleisch, Butter und Fette vor. Es ist mit Sicherheit anzunehmen, daß der Bundestag diese unbedingt notwendige Marktregelungsmaßnahme billigt.

Für die nächsten Jahre dürften z. B. etwa folgende *Brot- und Futtergetreidemengen* durchschnittlich für die Bedarfsdeckung erforderlich sein, die sich entsprechend dem jeweiligen Inlandsaufkommen ermäßigen oder erhöhen können:

Weizen	2.400.000 t	einschließlich Industriebedarf
Roggen	300.000 t	
Gerste/Hafer	200.000 t	
Mais/Milokorn	2.000.000 t	

Im Zuckersektor ist mit einem Jahresbedarf von 1,2 Mill. t Zucker zu rechnen. Zur Deckung dieses Bedarfs müssen z. Z. etwa 500.000 t eingeführt werden.

Zur Deckung des Fettbedarfs kann mit folgenden Einfuhren gerechnet werden:

Ölsaaten	450.000 t
Schmalz, Talg, Speck	300.000 t
Butter	50.000 t

Auf dem *Fleisch*sektor wird ein Einfuhrbedarf von 115.000 t angenommen, der bei einer weiteren Aufstockung des einheimischen Viehbestandes weiterhin absinkt. Diese Zahlen beweisen, daß die Bundesrepublik auf diesen Gebieten unbeachtet der eigenen Ernte für Jahre hinaus ein Zuschußgebiet darstellt.

Die „*Einfuhr- und Vorratsstellen*“ haben eine zweifache Aufgabe:

1. Als „*Vorratsstellen*“ haben sie die Aufgabe, bestimmte Güter aus reichlicher Inlandsproduktion oder aus Auslandseinfuhr in Vorrat zu nehmen, um damit die Versorgung der Bevölkerung markt- und preisregulierend sicherzustellen.

2. Als „*Einfuhrstelle*“ haben sie die Aufgabe, mit Hilfe der unbedingten Andienungspflicht die Einfuhren auf den Bedarf abzustellen und darüber zu wachen, daß durch überhöhte Einfuhren der einheimische Erzeugerpreis nicht unter die notwendigen Produktionskosten absinkt. Ihnen ist auf Grund britisch-amerikanischer Richtlinien ausdrücklich untersagt, Einfuhren auf eigene Rechnung zu tätigen.

Bei Einfuhr- und Ausfuhrverhandlungen mit den Oststaaten tritt den deutschen Importeuren ein staatliches Handelskontor gegenüber. In diesen Fällen wäre ohne Zweifel eine eigene Einfuhrtätigkeit der Einfuhrstellen im Interesse der Verbraucher zweckmäßig. (z. B. Schweineimport aus Polen.) Hier ist anzuraten, Einfuhrkonsortien aus den interessierten Importeuren zu bilden, um somit dem staatlichen Handelskontor eine ähnliche Marktorganisation gegenüberstellen zu können.

Die Gegner der staatlichen Einfuhr- und Vorratsstellen wenden ein, daß die Unkosten zu dem ihnen zugedachten Nutzen in keinem Verhältnis stehen und die Vorratsstellen nicht nur unrentabel sondern auch unproduktiv sind.

Die Einfuhrabhängigkeit der Bundesrepublik ist bereits an Zahlen dargestellt worden. Ferner sollen bei unseren Betrachtungen „höhere Einflüsse“, z. B. Korea unbeachtet bleiben; denn bei weitreichenden wirtschaftlichen Zukunftsdarstellungen können nur absehbare Daten zur Beurteilung der Lage herangezogen werden. Eine Vorratshaltung aus Einfuhren ist dann nicht notwendig, wenn es möglich ist, Einfuhren bei anfallendem, aus eigener Produktion nicht zu deckenden innerdeutschen Bedarf zu tätigen. Diese Möglichkeit ist rein theoretisch im Rahmen der Weltwirtschaft gegeben.

Jedoch, darf bei diesen Betrachtungen vor allem im Interesse der Verbraucher nicht die Preisseite übersehen werden. Deutschlands Bedarf muß aus europäischen und überseeischen Ländern gedeckt werden. Bei unserem derzeitigen Haupteinfuhrland Amerika deckt die Bundesrepublik vor allem ihren Bedarf an Getreide und Ölsaaten. Aber es muß uns zu denken geben, daß alle diese Einfuhren mit Gold oder mit Dollars oder mit Ausfuhren nach USA bezahlt werden müssen. Viele unserer überseeischen Einfuhrpartner sind Hartwährungsländer.

Der überwiegende Teil der Veredelungsprodukte stammt aus Einfuhren aus europäischen Ländern. Die Hauptproduktionszeiten dieser Gebiete fallen fast mit den deutschen Hauptproduktionszeiten zusammen. Bei innerdeutschem Einfuhrbedarf haben wir es also nicht mit einer steigenden, sondern mit einer abfallenden Produktionsperiode der Einfuhrländer zu tun, d. h. bei innerdeutschem Einfuhrbedarf steigende europäische und auf Grund größerer Nachfrage auch steigende Weltmarktpreise. Devisenwirtschaftliche und handelspolitische Gründe

lassen nicht immer die billigste und vorteilhafteste Einkaufsmöglichkeit zu. Ferner haben auch die ausländischen Importeure ein sehr feines Gefühl für steigende innerdeutsche Marktpreise und sind über den innerdeutschen Markt sehr genau unterrichtet. Die Vergangenheit hat gelehrt, daß bei steigenden Marktpreisen ein Preisdruck durch Einfuhren kaum erreicht werden kann, z. B. Butter, Eier, Fleisch usw. Ferner hat die Vergangenheit bewiesen, daß Preisunterschiede innerhalb bestimmter Konkurrenzartikel die Verzehrgewohnheiten der Verbraucher kaum beeinflussen und ein Abdrängen der Nachfrage auf billigere Lebensmittel nicht zu erreichen ist. Ein Ausweichen auf preislich günstigere Angebote ist für den deutschen Importeur nicht möglich.

Sind Vorratsstellen vorhanden, kann immer während der Hauptproduktionszeiten zu billigen Preisen importiert, auf Vorrat genommen und bei Bedarf abgestoßen werden.

Eine Vorratshaltung verursacht natürlich Unkosten, die je nach Produkt und notwendiger Einlagerungsmenge sehr verschieden sind. Sie können zum Teil durch den bei Auslagerung meist höheren Abgabepreis gedeckt werden, der aber nicht die Höhe erreicht wie bei direkten Importen in der abfallenden Produktionsperiode. Die noch verbleibenden Unkosten müssen aus allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden. Diese Staatsmittel stellen natürlich Gelder der Verbraucher dar, die aber in einer bestimmten Abgabeschichtung aufgebracht wurden. Bei Einfuhren in der Zeit des Bedarfs wird der überhöhte Importpreis voll und ganz auf den Verbraucher abgewälzt. Bei Vorratshaltung werden die noch ungedeckten Unkosten nach einer einigermaßen sozialen Steuerstaffelung auf den einzelnen verteilt.

Die Vorratsstellen nehmen nicht nur Einfuhren, sondern auch die Mengen aus der Eigenerzeugung in Vorrat, die in der Hauptproduktionszeit den gesamten Markt in Unordnung bringen und die angemessenen Erzeugerpreise gefährden könnten. Bei Getreide und Zucker ist der Tatbestand einleuchtend. Auch bei anderen Nahrungsgütern, z. B. Butter, Fleisch, Eier usw., können wir Zeiten eines stärkeren Erzeugungsanfalls feststellen. In diesen Zeiten müssen zum Schutze der Erzeuger und der Verbraucher - letzteres auf Jahresfrist gesehen - die überschüssigen Mengen dem Verteilungssektor ferngehalten und in Vorrat genommen werden.

Schwieriger ist die Frage zu lösen, welche Mengen dem Markte entnommen werden können, um damit sowohl der Erzeugungs- als auch der Verbrauchsstufe einen angemessenen Preis zu gewährleisten. Die Marktversorgung der Vorratsstelle muß sich also auf alle Fälle nach einem Richtpreis einpendeln, der von allen Wirtschaftsstufen anerkannt werden muß. Auf keinen Fall darf das Gefühl auftreten, daß einzelne Wirtschaftsgruppen auf Kosten anderer Wirtschaftsstufen einen für sie ungerechtfertigten Vorteil erreichen sollen. Aus dieser Furcht heraus lehnen weite Kreise eine staatliche Vorratshaltung ab.

Die Einfuhr- und Vorratsstellen der Marktordnungsgesetze werden Körperschaften des öffentlichen Rechts sein. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind auf einer Satzung aufgebaut, die der Vereinssatzung sehr ähnlich ist, nur mit dem Unterschied, daß sie erhöhter Staatsaufsicht unterliegen. Damit ist der Wirtschaft die notwendige Einflußnahme in Form des Verwaltungsrates gesichert. Da es sich hier um rein staatliche Aufgaben handelt, muß der Bundesregierung ein klar umgrenztes Einspruchsrecht vorbehalten bleiben. Erzeuger, Verbraucher und der Staat müssen als Aufsichtsorgane im Verwaltungsrat vertreten sein. Wenn auch die Beschlüsse des Verwaltungsrates dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, so wird man sich den berechtigten Forderungen der einzelnen

Wirtschaftskreise mit Rücksicht auf die parlamentarische Kontrolle nicht immer widersetzen können.

In der alle Wirtschaftskreise umfassenden Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist die Gewähr für ein wirkliches Abwägen der einzelnen Interessen gegeben. Man muß sich im klaren sein, daß sich die Interessen der einzelnen Wirtschaftskreise im Wirtschaftsraum stoßen und „wirtschaften“ nur im Abwägen der einzelnen, sich widerstrebenden Ziele möglich ist. Das sollten die einzelnen Wirtschaftskreise stets bedenken.

Sämtliche Einfuhren müssen auf Grund der Marktordnungsgesetze der Einfuhrstelle angedient werden. Von ihr können die importierten Mengen für den Markt freigegeben werden. Ferner ist sie berechtigt, Auflagen zu erteilen, insbesondere über Zeitpunkt, gebietliche Verteilung, Verwendungszweck und Zuweisung an bestimmte Verarbeitungsbetriebe. Eine Übernahme der angebotenen Mengen durch die Einfuhrstelle ist ebenfalls möglich, um damit eine gleichmäßige Versorgung des Marktes sicherzustellen.

Um das innerdeutsche Preisgefüge vor allzu starken Erschütterungen zu bewahren, ist die Einfuhr- und Vorratsstelle berechtigt, den Einführer zu verpflichten, die Mengen zu einem besonders festgesetzten Preis zurückzukaufen. Jede Einfuhr von Nahrungsgütern mußte zwar über die Einfuhrstelle geleitet werden, aber diese hatte keine rechtliche Handhabe, Importe abzulehnen und zu verhindern. Die Einfuhrstelle konnte sich zwar einen statistischen Überblick über die Einfuhrmengen verschaffen, aber in keinem Falle eine Mengenregulierung vornehmen. Auch Festpreise verlangen eine Mengenregulierung, wenn sie wirklich eingehalten werden sollen.

Diese Lücke im Gesetz wurde bereits in dem Marktordnungsgesetz „Getreide“ von Bundestag und Bundesrat durch die Bestimmung geschlossen, daß Brotgetreide im Bundesgebiet weder in den Verkehr gebracht noch verarbeitet oder sonst verwertet werden darf, wenn die Einfuhrstelle von dem Übernahmerecht keinen Gebrauch macht. Es ist mit Sicherheit anzunehmen, daß auch bei den übrigen Marktordnungsgesetzen diese in das Marktgeschehen tief eingreifende Maßnahme eingearbeitet wird. Auch die Vorschrift, daß Zoll- und Grenzstellen Brotgetreide nur abfertigen dürfen, wenn der Importeur einen Übernahmevertrag oder eine Zustimmungserklärung der Einfuhr- und Vorratsstelle zur Verarbeitung und sonstigen Verwertung vorlegt, dient ebenfalls dazu, sämtliche Einfuhrmengen zu erfassen.

Diese Vorschriften und Bestimmungen waren für eine sinnvolle Lenkung und Planung notwendig, und zwar besonders dann notwendig, wenn die Einfuhrstelle die Lenkungsschleuse sein sollte. Die Preisregelung für inländisches Brotgetreide muß in Zukunft vom Bundestag vorgenommen werden und somit ist der Einfuhr- und Vorratsstelle das Regulativ in Form der Mengenregulierung für die Marktversorgung in die Hand gegeben. Damit ist indirekt die Grenze für Einfuhren gezogen. Die Einfuhr- und Vorratsstellen werden soviel Getreide auf den Markt bringen, wie zur Aufrechterhaltung des innerdeutschen Marktpreises notwendig ist. Auch bei den übrigen Marktgesetzen wird mit einem ähnlichen Regulativ eine indirekte Grenze für Einfuhren gegeben werden müssen und damit eine Verhandlungsgrundlage für den Verwaltungsrat, die allen beteiligten Interessen gerecht werden muß.

Die gesetzlichen Vorschriften für eine sinnvolle Lenkung und Planung auf dem landwirtschaftlichen Sektor sind damit geschaffen und die Aufgabe der beteiligten Wirtschaftskreise muß es nun sein, diese Vorschriften mit dem Geist der Zusammenarbeit zu erfüllen. Die Einfuhr- und Vorratsstelle wird für lange Zukunft die bedeutendste und wichtigste Marktordnungsmaßnahme sein.