

Neuregelungen in der Agrarmarktordnung

Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen der heimischen Agrarmarktordnung auf Bundesebene (Landwirtschaftsgesetz 1976, Marktordnungsgesetz 1967, Viehwirtschaftsgesetz 1983, Preisgesetz 1976, Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1952) wurden zur Jahresmitte 1984 novelliert und ihre Gültigkeit erstmals um vier Jahre bis Ende Juni 1988 verlängert. Dies bot den Anlaß zu einer Diskussion der Lage auf den Agrarmärkten sowie über bisherige Erfahrungen und neue Möglichkeiten der Marktlenkung. Die Diskussion fand ihren Niederschlag in zum Teil substantiellen Änderungen auf dem Milchmarkt. Die gesetzlichen Regelungen sollen durch Maßnahmen ergänzt werden, die von den Verhandlungspartnern (die im Parlament vertretenen Parteien und die Sozialpartner) in einem Protokoll festgehalten wurden. Wichtige Details im Bereich Milch sollen vom Milchwirtschaftsfonds im Wege von Richtlinien geregelt werden. Im folgenden Beitrag werden die bedeutendsten Änderungen vorgestellt und kritisch beleuchtet.

Neuerungen auf dem Milchmarkt

Zur Beurteilung der Diskussion und der vorgesehenen Neuerungen in der Milchwirtschaft sind ein Blick auf den internationalen Markt und ein Hinweis auf einige Besonderheiten dieses Wirtschaftszweigs unerlässlich.

Geringe Verwertungserlöse für Milchüberschüsse

Milch ist das bedeutendste Erzeugnis der heimischen Landwirtschaft. Das Angebot übersteigt die Inlandsnachfrage. Exporte von Milcherzeugnissen erfordern traditionell besonders hohe Zuschüsse. Im Wirtschaftsjahr 1983/84 mußte rund ein Viertel der gesamten Milchanlieferung exportiert werden. Dazu waren *direkte Stützungen* von rund 2,7 Mrd. S notwendig. Bezogen auf die in den exportierten Erzeugnissen enthaltene Rohmilch entspricht dies einem direkten Zuschuß von rund 3,60 S je kg¹⁾. Daraus errechn-

¹⁾ Die angelieferte Rohmilch wird in Form von Milcherzeugnissen konsumiert, in denen Fett und Nichtfett-Trockenmasse (NFTM) in unterschiedlichem Verhältnis enthalten sind. Im Vergleich zur Zusammensetzung der Rohmilch wird zur Deckung des Inlandsverbrauchs mehr Milchfett benötigt, NFTM bleibt übrig. Diese überschüssige NFTM und die für ihre Verwertung notwendigen Stützungen blieben bei dieser Rechnung unberücksichtigt. D. h. es wurde aus der exportierten Fettmenge mittels des durchschnittlichen Fettgehaltes der angelieferten

net sich für die Erzeugerebene ein durchschnittlicher Verwertungserlös von rund 1 S je kg Milch. Neben den direkten Zuschüssen, die notwendig sind, um die Differenz zwischen inländischem Preisniveau und möglichem Exporterlös auszugleichen, werden die exportierten Molkereiprodukte in erheblichem Maße *indirekt gestützt*. Diese indirekte Stützung ergibt sich aus dem Ausgleichs- und Abrechnungssystem des Milchwirtschaftsfonds, das in seiner geltenden Form die wichtigsten Exportprodukte (Käse, Milchpulver) zwar nicht grundsätzlich, aber doch de facto zu Lasten der im Inland verbrauchten Waren (insbesondere Trinkmilch) begünstigt. Nach Schätzungen des Milchwirtschaftsfonds (zitiert in *Blaha*, 1984) beträgt diese indirekte Stützung rund 600 Mill. S jährlich. Stellt man neben den direkten Stützungen auch diese indirekten Zuschüsse in Rechnung, dann tendiert der durchschnittliche Verwertungserlös unserer Rohmilch im Export gegen Null. D. h., die Exporterlöse decken im Mittel gerade noch die kalkulierten durchschnittlichen Bearbeitungs- und Verarbeitungskosten der ausgeführten Waren und diverse Spannen. Für den Rohstoff Milch bleibt nichts übrig. (Im Vergleich dazu: Für das Wirtschaftsjahr 1983/84 hat der amtlich geregelte Erzeugerpreis vor Abzug der Verwertungsbeiträge und ohne Mehrwertsteuer rund 4,58 S je kg Milch betragen. Die variablen Kosten der Milcherzeugung bei eigener Nachzucht werden auf rund 1,50 S je kg geschätzt. Der Futterwert der Milch in der Kälbermast beträgt rund 2,80 S bis 3 S je kg.)

Die Produktion von Milch über das für die Inlandsversorgung als notwendig erachtete Maß hinaus ist in dieser Situation, die leider schon jahrelang anhält und allen Prognosen nach weiter anhalten dürfte, wirtschaftlich schwer zu rechtfertigen. Soweit die Exportstützungen von den Bauern selbst zu tragen sind, bringen Exporte Einkommenseinbußen für die Landwirtschaft. Selbst wenn man die indirekten Exportstützungen (die die Verbraucher tragen) vernachlässigt, würde eine geringere Erzeugung schon kurzfristig mehr an variablen Kosten (insbesondere Energie, Kraftfutter, Reparaturen usw.) einsparen, als der Verkauf der dann eingesparten Milchmenge im Ausland einbringt. Auf mittlere Sicht wären die Einsparungen noch viel höher. Ausfuhren zu Lasten der Verbraucher oder des Staates (der Steuerzahler) sind ein besonders teurer und damit ineffizienter Weg zur Stüt-

Rohmilch die Ausfuhr an Milch in Rohmilchäquivalent ermittelt. Die gesamten Exportstützungen wurden um jenen Betrag vermindert, der aufzuwenden wäre, um die überschüssige NFTM in Form von Magermilchpulver zu exportieren.

zung der bäuerlichen Einkommen oder zur Sicherung bäuerlicher Arbeitsplätze. Dieses Faktum wird in der Diskussion um den Milchmarkt leider nur zu oft verdrängt oder zu wenig beachtet.

Über die zur Sicherung der Inlandsversorgung notwendige Milchmenge wurde insbesondere anlässlich der Milchmarktreform 1978 eingehend diskutiert. Eine Festlegung erfordert letztlich eine politische Entscheidung, die bisher explizit nicht getroffen wurde. Implizit könnte man in der im Inland abgesetzten und auf Kosten des Staates exportierten Milchmenge (derzeit 116% der Bedarfsmenge = Inlandsverbrauch aus heimischer Produktion) auch die zur Versorgungssicherung als notwendig erachtete Menge sehen. Dieser Wert wurde bisher durch die tatsächliche Anlieferung stets deutlich übertraffen. Die über das genannte Volumen von 116% der Bedarfsmenge hinaus angelieferte Milch wird ausschließlich auf Kosten der Bauern verwertet. Ihre Produktion und Anlieferung wurde und wird durch das geltende Marktordnungssystem stimuliert.

Ursachen der ungünstigen Verwertungserlöse

Niedrige Weltmarkterlöse sind die wichtigste Ursache für die sehr unbefriedigenden Verwertungserlöse für heimische Milch im Export. *Schwächen der Molkereistruktur* und *Probleme der Exportpolitik* erschweren die Situation zusätzlich.

Kosten der Marktreglementierung

Der heimische Milchmarkt ist in hohem Maße, vom Bauern bis zum Verbraucher und Exporteur, reglementiert. "Die Gesetzgebung in Österreich in bezug auf die Milchwirtschaft in Verfolgung volkswirtschaftlicher Ziele ist derart tiefgreifend, daß sich im Laufe von vier Jahrzehnten Eigengesetzlichkeiten bei der Durchführung entwickelten, die mit den Erscheinungen auf einem freien Markt nur mehr bedingt verglichen werden können" (*Grötz — Schuster, 1974*). Der Erzeugerpreis und die Verbraucherpreise der wichtigsten Milchprodukte sind amtlich geregelt. Der Fonds weist Einzugs- und Versorgungsgebiete zu, bestimmt was mit der angelieferten Milch zu geschehen hat, hebt Ausgleichsbeiträge ein und gewährt Zuschüsse, entscheidet über Investitionen usw. Die milchwirtschaftlichen Unternehmungen haben in diesem System einen geringen Spielraum und "ein sehr bedingtes Maß an Freiheit" (*Farnleiter, "Die Presse", 13 Jänner 1984*). Als Gegenleistung für die massiven Eingriffe übernimmt der Fonds im wesentlichen auch das unternehmerische Risiko und garantiert bei Einhaltung bestimmter Normausbeuten und Soll-Kosten einen angemessenen Gewinn. Die massiven admini-

strativen Eingriffe fordern ihren Preis: Entmutigung von Eigeninitiative und Neuerungen, Mangel an Transparenz, Schwerfälligkeit und Tendenz zur Versteinigung der Strukturen. Der Zug zur Versteinigung, zur Strukturkonservierung und zur Unterauslastung der Betriebe wird durch regionalpolitisch und arbeitsmarktpolitisch motivierte Interventionen verstärkt. Verluste an Wirtschaftlichkeit sind die Folge. Die Einbußen an Effizienz könnten nur nach einer intensiven Durchleuchtung der gesamten Milchwirtschaft quantifiziert werden. *Weiß* ("Kurier", 5 August 1984), Vertreter des österreichischen Arbeiterkammertages im Milchwirtschaftsfonds, schätzt sie auf einige 100 Mill. S. Sie bedingen höhere Kosten und damit höhere Spannen, die von den Verbrauchern zu tragen sind. Im Export drücken sie den Verwertungserlös für Rohmilch. Anlässlich der Marktordnungsverhandlungen wurde vereinbart, das Fondsbüro mit der Überprüfung bestimmter Aspekte der Molkereistruktur (Klein- und Doppelproduktionen) zu beauftragen. Ohne einschneidende Reformen am System sind hier jedoch bestenfalls Teilerfolge zu erzielen.

Probleme der Überschußverwertung

Zusätzliche Kosten und Mindererlöse, die den Verwertungserlös der Milch schmälern, ergeben sich aus *Informationsmängeln* und *Abstimmungsproblemen in der Überschußverwertung*, vornehmlich im Export. Das Problem der optimalen Überschußverwertung, der zu verwendenden Kriterien und der hierfür notwendigen Informationen wird zwar seit Jahren diskutiert (siehe z. B. *Schneeberger, 1983*). Die derzeit verfügbaren Informationen reichen teils nicht aus, und es mangelt an der notwendigen Abstimmung der Interessen der milchwirtschaftlichen Betriebe, des Fonds (zuständig für das Ausgleichs- und Abrechnungssystem) und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft (zuständig für Exportstützungen) und ihrer Unterordnung unter das Ziel der optimalen Verwertung der anfallenden Überschüsse. Aus der Sicht der Bauern könnte dieses Ziel z. B. mit maximalem Verwertungserlös für die eingesetzte Milch definiert werden.

Die tatsächliche Verwertung der überschüssigen Milch wird, ausgehend von der Marktplanung des Fonds, vom Österreichischen Molkerei- und Käseverband reg. Gen. m. b. H. (OEMOLK) und der Österreichischen Hartkäse-Export-Gesellschaft m. b. H. (OEHEG) vorgeschlagen. Diese Organisationen koordinieren die Interessen der Milchwirtschaft. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft entscheidet über die notwendigen Exportstützungen. Der Fonds setzt den so erstellten Verwertungsplan in Produktionsaufträge um. Künftig steht dem Vertreter des Bundesministeriums für Land- und Forstwirt-

schaft auch in der Produktionsdisposition des Fonds für zum Export bestimmte Milch ein Vetorecht zu. Die Ausfuhr wird von einschlägigen Unternehmen durchgeführt, die mit dem Landwirtschaftsministerium Verwertungsverträge abschließen und von der OEHEG für den Bereich Hartkäse und der OEMEX (Österreichische Molkerei-Export-Gesellschaft) für die übrigen Molkereierzeugnisse koordiniert werden. D. h., OEHEG und OEMEX üben die Funktion von Einhandgesellschaften für den Export aus (*Königswieser*, 1984). Der Bund schließt mit ihnen zu diesem Zweck Mantelverträge ab. Künftig soll es Firmen leichter möglich sein, neu in den Export einzusteigen.

Ein aktuelles Beispiel für die unterschiedlichen Interessen und Koordinationsprobleme ist die *Verwertung der überschüssigen Magermilch*. Aus der Versorgung des Inlandsmarktes mit Milchprodukten bleibt flüssige Magermilch im Ausmaß von rund 260.000 t (das sind rund 25.000 t NFTM) übrig. Die Magermilch kann flüssig verfüttert oder getrocknet und als Pulver exportiert (oder im Inland verfüttert) werden. Die traditionelle Nutzung war die Rückgabe in flüssiger Form an die Milchbauern als Schweinefutter. Ab Ende der sechziger Jahre wurde die Rückgabe flüssiger Magermilch laufend verringert und die Trocknung forciert. Diese Entwicklung wurde durch die Umstellung der Milchanlieferung von Kanne auf Tank und anfangs auch durch billige Energie begünstigt. 1968 wurden 258.000 t Magermilch an die Bauern rückgeliefert, 1983 war es nur mehr ein Rest von 33.000 t. Parallel dazu wurde die Ausfuhr von Magermilchpulver forciert. Steigende Energiepreise verteuerten die Erzeugung von Magermilchpulver. Zudem ist Magermilchpulver im Ausland schwer zu verkaufen. Diese Entwicklung läßt daher eine Rückkehr zur Verfütterung flüssiger Magermilch im Inland überlegenswert erscheinen. Dabei stoßen sich allerdings die Interessen des Fonds mit den Interessen des Landwirtschaftsministeriums und der Bauern: Flüssige Magermilch wird derzeit an die Bauern zu einem Preis von 1,60 S je l abgegeben. Trockenwerke bezahlen 1,90 S je l. Wird das daraus erzeugte Magermilchpulver (10,5 l Magermilch = 1 kg Magermilchpulver) exportiert, ist dafür eine Ausgleichsabgabe von 6,27 S je kg zu entrichten, das sind 0,60 S je l eingesetzte Magermilch. Für das geltende Ausgleichs- und Abrechnungssystem des Fonds bringen damit die Abgabe von Magermilch an Dauermilchwerke und die Ausfuhr des Pulvers einen Gesamtertrag von rund 2,50 S je l und sind aus der Sicht des Fonds der Rücklieferung an die Bauern eindeutig vorzuziehen. Allerdings muß das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft den Export von Magermilchpulver mit rund 22,50 S je kg oder rund 2,15 S je l eingesetzte Magermilch aus Exportförderungsmitteln stützen. Berücksichtigt man die gesamten Erträge und Kosten, dann steht einem Ertrag von 1,60 S je l im Falle der Rücklieferung an die

heimischen Bauern ein Nettoertrag von bloß 0,35 S je l im Export gegenüber. Diese Rechnung spricht eindeutig für die Verfütterung flüssiger Magermilch im Inland. Allerdings ist der Zukauf von flüssiger Magermilch für die Bauern zum geltenden Preis von 1,60 S nicht lohnend. Nach Berechnungen der Niederösterreichischen Landwirtschaftskammer wäre es z. B. erst ab einem Preis frei Hof von rund 45 g je l und darunter für Schweinemäster mit Flüssigfütterungsanlagen rentabel, importierten Sojaschrot in großem Ausmaß durch Magermilch zu ersetzen. Auch dieser niedrige Preis (abzüglich Transportkosten zu den Mästern) übertrifft wahrscheinlich den Verwertungserlös im Export. Die verbilligte Abgabe von Magermilch an Schweinemäster könnte unter diesen Umständen selbst bei voller Entschädigung des Ausgleichs- und Abrechnungssystems des Fonds finanzielle Mittel zur Überschußverwertung einsparen.

Ursachen der hohen Milchüberschüsse

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Produktion und Anlieferung von Milch auch über das für die Deckung des Inlandsbedarfs als notwendig erachtete und daher vom Staat in der Verwertung finanzierte Ausmaß hinaus bisher durch das Marktordnungssystem stimuliert wurde.

Kernpunkt der *Milchmarktreform 1978* (*Schneider*, 1978) war ein neuer Schlüssel für die Verteilung der Kosten der Überschußverwertung. Der Bund übernahm die volle finanzielle Verantwortung für eine Milchmenge, die den Inlandsabsatz aus heimischer Erzeugung um 15% (ab dem Wirtschaftsjahr 1979/80 um 16%) übersteigt. Darüber hinaus angelieferte Milch wird auf Kosten der Bauern verwertet. Die Beiträge der Bauern werden in zwei Etappen aufgebracht: Eine Milchmenge von 0% bis maximal 6% des Inlandsbedarfs wird von allen Lieferanten und ohne Rücksicht auf die Entwicklung ihres Angebotes durch einen allgemeinen Absatzförderungsbeitrag, der auf die gesamte Milchmenge eingehoben wird, finanziert. Die Entscheidung über das tatsächliche Ausmaß dieser solidarisch zu finanzierenden Milchmenge wurde dem Landwirtschaftsminister übertragen (Festlegung der Gesamttrichtmenge). Wird mehr Milch angeliefert, dann werden die hierfür anfallenden Verwertungskosten in der Regel zur Gänze über einen zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag aufgebracht. Dieser zusätzliche Absatzförderungsbeitrag wird von jenen Bauern, die ihr Hoflieferrecht überziehen, in Form eines Preisabschlags für die Übermenge eingehoben. Zur Durchführung des neuen Finanzierungssystems wurden den Bauern individuelle Hoflieferrechte (Einzelrichtmengen) zugeteilt.

Für die heimischen Bauern ist der Milchmarkt in einen geschützten, aber begrenzt aufnahmefähigen Inlandsmarkt, auf dem der amtlich fixierte Erzeugerpreis auch realisiert werden kann, und einen Auslandsmarkt mit sehr ungünstigen Erlöschancen gespalten. Eine konsequente einzelbetriebliche Preisdifferenzierung macht die tatsächliche Absatzlage auf den Teilmärkten für den einzelnen Bauern transparent. Sie fördert die Ausrichtung der Produktion an den Absatzmöglichkeiten, führt zu einer besseren Nutzung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials und verbessert damit in der Regel die landwirtschaftlichen Einkommen. Diese positiven Auswirkungen der einzelbetrieblichen Preisdifferenzierung kamen allerdings auf dem heimischen Milchmarkt in den letzten Jahren wie erwartet nur beschränkt zum Tragen. Die Ursachen lagen in der konkreten (gesetzlich fixierten) Ausgestaltung und in der Handhabung der Milchmarktordnung:

- Die einzelbetriebliche Preisspaltung wird erst nach Überschreiten der Gesamtrichtmenge wirksam. Die Gesamtrichtmenge wurde 1978 und 1979 derart festgelegt, daß die Bauern Milch im Ausmaß von 6%, seither von jeweils 5% der Bedarfsmenge oder rund 90.000 t durch einen allgemeinen Preisabschlag, dem sie sich durch Anpassung ihrer Anlieferung nicht entziehen können, finanzieren mußten.
- Überlieferungen der Einzelrichtmenge werden mit den Unterlieferungen saldiert. Der Erlös für "Übermilch" war damit stets höher als der tatsächliche Exporterlös. (Er entsprach einer Mischung aus dem im Inland erzielten Preis und dem Verwertungserlös im Export.) Seine Funktion als Maßstab für die Rentabilität der Milcherzeugung für den Export ging dadurch weitgehend verloren.
- Der Erwerb zusätzlicher Lieferrechte war bisher an die Überlieferung der bestehenden Einzelrichtmenge gebunden. Aus der Sicht des einzelnen Betriebs konnten daher eventuelle Verluste bei der Produktion und Anlieferung von "Übermilch" als Kaufpreis bzw. Investition für den Erwerb weiterer wirtschaftlich interessanter Lieferrechte gesehen werden.
- Die Milchlieferung konnte neu aufgenommen werden.
- Für Milch, die auf Almen erzeugt wurde, war auch bei Überschreiten der Einzelrichtmenge kein zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag zu bezahlen.

Die einzelbetriebliche Preisdifferenzierung wurde dadurch stark verwässert, ihre Wirksamkeit ging zum Teil verloren. Eine wirksame Angebotslenkung ist mit der Freiheit des einzelnen Bauern, seine Anlieferung aus welchen Gründen immer auszuweiten, schwer vereinbar.

Weiters haben eine relativ günstige Entwicklung des

Milcherzeugerpreises seit 1978²⁾, Mangel an inner-agrarischen Alternativen und die schwierige gesamtwirtschaftliche Lage die Entwicklung auf dem Milchmarkt entscheidend mitbeeinflusst. Sie verzögerten die Verringerung der Anlieferung oder das Einstellen der Milchproduktion in Grenzbetrieben und Grenzlagen und verstärkten zugleich den Zug zur Überlieferung zwecks Erwerbs neuer Kontingente.

Die Förderungspolitik des Bundes und der Länder hat die Bemühungen um die Begrenzung der Milchmarktleistung nur unzureichend unterstützt. Trotz der prekären Absatzlage werden z. B. zinsverbilligte Darlehen im Rahmen der Agrarinvestitionskredit-Aktion für den Neubau und den Ersatz von Stallungen gewährt (Der Stallbau ist in vielen Fällen mit einer Bestandsaufstockung verbunden). Mehr noch: die MOG-Novelle 1984 sieht vor, daß u. a. auch Betriebe, die in die Milchwirtschaft investiert haben, bei der Zuteilung freier Richtmengen künftig besonders berücksichtigt werden sollen.

Die Tatsache, daß viele Betriebe ein höheres Kontingent anstreben und dafür auch bereit sind, ihre geltende Einzelrichtmenge zu überziehen, kann keinesfalls als "Beweis" dafür gesehen werden, daß die Erzeugung von Milch für den Export zu den derzeit auf den internationalen Märkten erzielbaren Verwertungserlösen für unsere Landwirtschaft oder auch einzelne Betriebe wirtschaftlich möglich und vertretbar ist.

Wie erwähnt, hat der Landwirtschaftsminister 1978 und 1979 den gesetzlichen Spielraum zur Festlegung der Gesamtrichtmenge nach oben voll genutzt. Ab 1980 hat er ihn mit 5 von 6 möglichen Prozentpunkten Zuschlag zur Bedarfsmenge, die von den Bauern zu finanzieren waren, weitgehend ausgeschöpft. Diese Politik wird gelegentlich auch mit der Sicherung von Arbeitsplätzen und Auslastung von Kapazitäten in den Molkereien und Käsereien begründet, die durch eine Rücknahme der Milchrichtmenge gefährdet würden. Diese Befürchtungen sind unbegründet. Da der Inlandsverbrauch leicht steigt, wäre ein stufenweiser Abbau der von den Bauern finanzierten Überschüsse auch ohne Senkung der Milchlieferungen möglich. Um einem weiteren Trugschluß vorzubeugen: Eine in der gegebenen Situation naheliegende schrittweise Verringerung der von den Bauern zu bezahlenden Milchüberschüsse bei konstanter Milchlieferung bedeutet für unsere Milchwirtschaft nicht zwangsläufig geringere (Brutto-)Ausfuhren und den Verlust interessanter Märkte. Im Gegenteil: Wo immer es der heimischen Milchwirtschaft gelingt, österreichischen Erzeugnissen auf Grund hoher Qualität, erfolgreichen Marketings usw. eine feste Marktstellung zu sichern

²⁾ Der Erzeugerpreis für Milch ist in den Jahren vor der Milchmarktreform 1978 etwas langsamer gestiegen als der Preisindex landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Seit der Reform steigt der Milchpreis im Rahmen der Richtmenge überdurchschnittlich.

und dadurch überdurchschnittliche Erlöse zu erzielen, könnten und sollten diese Märkte im gesamtwirtschaftlichen Interesse gehalten, wenn möglich ausgebaut werden. Als Ausgleich wären dann allerdings zur Deckung des Inlandsbedarfs höhere Einfuhren preiswerter Standardprodukte und/oder eine Ausweitung des Veredelungsverkehrs notwendig (Kurzfristige Lieferengpässe werden auch jetzt schon über den Veredelungsverkehr überbrückt.) Um die für die Bauern im geltenden System wichtige "Bedarfsmenge" durch einen derart ausgeweiteten Außenhandel nicht zu beeinträchtigen, wäre allerdings eine neue, am gesamten Inlandsabsatz einschließlich der Importe orientierte Abgrenzung dieser Meßgröße erforderlich. Auf die Ausfuhr anonymer Massenware mäßiger Qualität, die nur im harten Preiskampf und zu sehr geringen Preisen im Ausland zu verkaufen ist, sollte hingegen besser verzichtet werden. Eine ähnliche Handelspolitik wird seit Jahren auf dem Rindersektor verfolgt. Ein weiteres Beispiel ist die eidgenössische Milchwirtschaft, die mit dem "Schweizer Emmentaler" im Ausland eine beachtliche Sonderstellung genießt und zugleich billige Butter importiert (1982 hat die Schweiz 62 100 t Käse exportiert und 15 400 t Butter importiert). Im industriell-gewerblichen Bereich sind nach der Qualität differenzierte internationale Warenströme häufig anzutreffen.

Neues System der Verteilung von Richtmengen — 3. Härtefallrunde

Ein schwieriges Problem jeder Kontingentierung sind die Verteilung der Lieferrechte anlässlich ihrer Einführung und die Zuteilung freiwerdender oder zusätzlicher Mengen in der Folge. Anlässlich der Milchmarktreform 1978 wurden die individuellen Hoflieferrechte an der jeweiligen Milchlieferleistung in den zwei vorangegangenen Jahren bemessen (Die Einzelrichtmenge betrug die Hälfte von 93% der Anlieferung im Basiszeitraum Mai 1976 bis April 1978.) Zugleich wurden rund 58 000 Betriebe über Antrag als Härtefälle anerkannt und erhielten weitere rund 136 000 t Lieferrechte zugeteilt. 1980 wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1979 eine zweite Härtefallrunde durchgeführt. Dabei wurden knapp 7 000 Anträge positiv erledigt und erhielten rund 45 000 t Lieferrechte zugesprochen. Freie Richtmengen wurden bisher (nach Abzug der Kontingente von Neulieferanten) ausschließlich an Betriebe verteilt, die ihr Hoflieferrecht überlieferten. Die Zuteilung erfolgte zuerst proportional zur überlieferten Menge, ab 1982 wurde eine Staffelung zugunsten der Betriebe mit kleineren Einzelrichtmengen eingeführt. Die Vorteile dieses Systems: Es war unbürokratisch, vermied Interventionen und bot expansionswilligen Betrieben gewisse Entwicklungsmög-

lichkeiten. Seine Nachteile: Die tatsächlich erzielbare Aufstockung war für den Bauern nicht vorhersehbar und ihr Preis (Überlieferung zu meist niedrigen, nicht kostendeckenden Preisen) nicht berechenbar. Dieser Nachteil wurde durch fehlende Informationen verstärkt (Schneider, 1983). Stellt man dem für die Überkontingentmilch eingehobenen zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag die dadurch erworbene zusätzliche Richtmenge gegenüber, dann war der Erwerb von Lieferrechten im Wirtschaftsjahr 1979/80 mit 1,71 S je kg am günstigsten; 1983/84 waren durchschnittlich 11,84 S je kg "zu bezahlen". Weiters animierte dieses System die Bauern in der gegebenen Situation (die Milcherzeugung im Rahmen des Kontingentes ist wirtschaftlich interessant, und es fehlt an Alternativen) zu einem ökonomisch sinnlosen Wettlauf um neue Lieferrechte und provozierte damit teure Überschüsse. Insbesondere dieser Aspekt wurde im Laufe der Zeit zunehmend kritisiert. Zwischen 1979 und 1984 wurden jährlich zwischen 5 000 t und 84 000 t neuer Lieferrechte an Überlieferer verteilt. Die Betriebe bekamen zwischen 4% und maximal 37% ihrer Überlieferung ihrem bisherigen Kontingent zugeschlagen. Unübersehbar sind die "politischen Zyklen": In Jahren, in denen das Marktordnungsgesetz verlängert werden sollte, wurden regelmäßig viel höhere Aufstockungen ausgehandelt.

Die Marktordnungsgesetz-Novelle 1984 sieht ein *neues Zuteilungsverfahren* vor, das frühestens 1985 gelten soll. Danach können künftig nur jene Betriebe weitere Lieferrechte erwerben, die einen Antrag stellen, die im vergangenen Wirtschaftsjahr ihre Einzelrichtmengen voll genutzt haben, deren Kontingent unter 60 000 kg liegt, und deren Lieferrecht zu ihrer Futterbasis (Grünland, Klee und Klee gras) im Mißverhältnis steht. Ein Mißverhältnis besteht, wenn die Einzelrichtmenge kleiner ist als die Futterfläche, multipliziert mit 4 000 für die ersten 3 ha, mit 3 000 für weitere 4 ha, mit 2 500 für weitere 8 ha und mit 2 000 für weitere 8 ha. Der Milchwirtschaftsfonds hat die Betriebe, die diese *unabhängbaren* Kriterien erfüllen, weiters daraufhin zu beurteilen, ob Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Milcherzeugung vorliegen, und ob im Wege der Lieferung von Almen eine Erhöhung der Einzelrichtmenge erzielt wurde. Die Einzelrichtmenge darf auf maximal 60 000 kg und höchstens auf das Ergebnis obiger Rechnung erhöht werden. Reicht die verfügbare Richtmenge nicht aus (was zu erwarten ist), sind in erster Linie jene zu berücksichtigen, deren Einzelrichtmenge in Relation zur Futterbasis am geringsten ist. Weiters sind besonders zu berücksichtigen: Jungunternehmer, Betriebe, die in die Milchwirtschaft investierten, und Notlagen.

Um Betrieben, die sich in einer besonders schwierigen Situation befinden, rascher zu helfen, sieht die Marktordnungsgesetz-Novelle 1984 eine *3. Härtefallrunde* vor. Der Fonds hat bis 1. März 1985 und rück-

	Kennzahlen der Milchwirtschaft						
	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
Bedarfsmenge							
in t	1 773 087	1 757 225	1 800 000	1 818 550	1 870 000	1 879 082	1 897 743
Gesamtrichtmenge							
in t	2 145 435	2 143 815	2 178 000	2 200 446	2 262 700	2 273 689	2 296 269
in % der Bedarfsmenge	121	122	121	121	121	121	121
Milchlieferleistung							
in t	2 145 002	2 219 552	2 277 191	2 350 867	2 413 364	2 419 000	
in % der Gesamtrichtmenge	100 0	103 5	104 6	106 8	106 7	106 4	
Untertieferung							
Zahl der Lieferanten		67 998	71 535	62 520	61 906	56 430	
in t	180 109	194 736	209 995	186 097	185 885	154 363	
Überlieferung							
Zahl der Lieferanten		63 838	63 351	68 892	64 593	66 622	
in t	122 941	167 652	196 797	260 303	234 201	209 058	
Neubeginner							
Zahl		1 109	1 635	1 281	1 048	379	
in t			9 983	8 969	12 098	6 046	
Neuvergabe für das folgende Wirtschaftsjahr an Überlieferer							
in t	4 855	53 000	41 827	83 934	26 148	49 784	
in % der Überlieferung: Durchschnitt	3 95	31 60	21 25	32 24	11 16	23 81	
Maximum				36 97	13 09	27 54	
"Kosten" des Erwerbs von Einzelrichtmengen ¹⁾							
S je kg: Durchschnitt	29 62	1 71	4 00	3 75	15 86	11 84	
Minimum				3 27	13 52	10 24	

Q: Milchwirtschaftsfonds - ¹⁾ Zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag dividiert durch Anteil der Neuvergabe an der Überlieferung in %

wirkend ab 1. Juli 1984 Einzelrichtmengen im Gesamtausmaß von 35.000 t zu verteilen. Die Zuteilung soll nach den gleichen Kriterien erfolgen wie die oben dargelegte künftige Verteilung freier Kontingente; die Obergrenze für die Erlangung zusätzlicher Lieferrechte im Rahmen dieser "Strukturbereinigungs-runde" wurde mit 40.000 kg fixiert. Die auf diese Art verteilten 35.000 t Richtmenge sind ein Vorgriff auf die in den nächsten Jahren freiwerdenden Quoten. Der Bund stellt für die Verwertung dieser Milch einen Pauschalbetrag von 120 Mill. S zur Verfügung. Die Berücksichtigung besonderer Härten bei der Einführung einer Kontingentierung und die Möglichkeit, in Sonderfällen auch danach zusätzliche Lieferrechte zu erlangen, erhöhen die Bereitwilligkeit der Bauern, dieses System anzuerkennen. Eine Berufungsmöglichkeit gegen die Entscheidung des Fonds würde in die gleiche Richtung wirken (Das Schweizer Quoten-system sieht drei Instanzen vor; *Rudolf*, 1982). Problematisch ist es, dadurch die Summe der Lieferrechte auszuweiten und die Milchlieferung zu stimulieren. Zusätzliche Milchexporte zu Lasten des Bundes sind nämlich angesichts der tristen Situation auf den Auslandsmärkten ein besonders teurer Weg der Hilfe für die Bauern. Nachteilig ist auch die späte (1. März 1985) und rückwirkende Entscheidung über die Zuteilung zusätzlicher Richtmengen. Dadurch werden zehntausende Betriebe, die nach den bisherigen Erfahrungen Anträge stellen dürften, unnötig verunsichert. Weil sie ihre endgültige Einzelrichtmenge für das laufende Wirtschaftsjahr erst sehr spät (etwa Ende März) erfahren werden, ist ein betriebswirtschaftlich richtiges Anlieferungsverhalten nicht mög-

lich. Die Marktleistung dürfte in Erwartung höherer Lieferrechte eher zu hoch angesetzt werden. Dadurch wird die gesamte Lieferleistung gehoben, und Betriebe, die letztlich geringere Richtmengen zuge-teilt bekommen, als sie erwartet haben, erleiden Einkommensverluste.

Dies führt zu einer generellen Kritik an der Marktord-nungsgesetz-Novelle 1984 und vorangegangenen Beschlüssen zur Agrarmarktordnung. Vor allem wegen des gedrängten zeitlichen Ablaufs der politischen Beschlüsse fehlt zum Teil eine solide Vorbereitung und Fundierung geplanter Neuerungen in dieser komplizierten Materie. Es fehlt an ausreichenden Informationen und Versuchen in der Wirtschaftspraxis. Dadurch wurden wiederholt rückwirkende Änderungen der Gesetze notwendig, Maßnahmen traten rückwirkend in Kraft, es ergaben sich schwer verständliche Inkonsistenzen. Den betroffenen Betrieben fehlen dadurch klare und gesicherte Leitlinien für ihr Handeln.

Der Milchwirtschaftsfonds hat bei der *Durchführung des neuen Zuteilungssystems* und damit auch der 3. Härtefallrunde einen großen Spielraum. Die genaue Definition einzelner Kriterien und auch ihre Gewichtung bleiben ihm überlassen. Die entsprechenden Richtlinien werden in den Organen des Fonds (in denen die Sozialpartner paritätisch vertreten sind) diskutiert, es ist daher noch offen, wie dieser Spielraum genutzt wird. Zur Vorbereitung der Entscheidungen des Fonds werden in den Bundesländern Experten-kommissionen eingerichtet, deren Mitglieder von den im Fonds vertretenen Interessenvertretungen nomi-niert werden.

Die *Futterbasis* als besonders wichtiges Kriterium für

die Zuteilung weiterer Einzelrichtmengen soll die Verwendung von wirtschaftseigenem Futter und damit die Nutzung des Grünlandes begünstigen und die seit langem anhaltende Verlagerung der Milcherzeugung in die Grünlandgebiete fördern. (Das Schweizer System der Milchkontingentierung hat aus ähnlichen Überlegungen die bewirtschaftete Fläche bereits bei der Zuteilung der endgültigen Betriebskontingente berücksichtigt; *Rudolf, 1982*.) Probleme ergeben sich aus der Abgrenzung der Futterflächen und insbesondere daraus, daß Futterflächen je nach natürlichen Verhältnissen und Bewirtschaftung sehr unterschiedliche Hektarerträge bringen (einmähdige und mehrmähdige Wiesen usw.). Die Futterfläche ist damit als alleiniger Maßstab für die Futterbasis eines Betriebs nur sehr bedingt geeignet.

Die für die Aufstockung von Einzelrichtmengen nunmehr eingeführte *Obergrenze von 60.000 kg je Betrieb* dient dem Schutz der bäuerlichen Klein- und Mittelbetriebe. Sie entspricht dem Milchanfall von etwa 15 Kühen und ist an der gegebenen Produktions- und Lieferstruktur orientiert. 1982 haben nur 4% aller Lieferanten mehr als 60.000 kg Milch geliefert. Ihr Anteil an der gesamten Milchanlieferung erreichte allerdings bereits knapp 18%. Ähnlich wie in anderen Produktionszweigen ist auch in der Milchviehhaltung seit langem ein Konzentrationsprozeß im Gange. Die Zahl der Lieferanten sinkt. Die Aufstockungsgrenze verschiebt sich laufend nach oben. Derzeit nimmt die Zahl der Lieferanten bis zu 25.000 kg Jahresanlieferung ab, darüber zu. Die neu eingeführte Obergrenze wird den Konzentrationsprozeß bremsen. Der Preis wird auf mittlere Sicht Effizienzeinbußen.

Anzumerken ist, daß der in Österreich erreichte Konzentrationsgrad der Milchkuhhaltung im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern gering ist. Die durchschnittliche Kuhzahl je Betrieb ist viel kleiner. Bestände mit mehr als 20 Kühen haben in Österreich im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Ländern nur geringe Bedeutung. Zugleich wurde die Ober-

Übersicht 3

Konzentration der Kuhhaltung 1981

	je Halter	Milchkühe		Halter von Milchkühen	
		in Betrieben ab 10 Kühen ¹⁾	in Betrieben ab 20 Kühen ¹⁾	in Betrieben ab 10 Kühen ¹⁾	in Betrieben ab 20 Kühen ¹⁾
		Anteile in %		Anteile in %	
BRD	13	81,4	49,2	50,3	20,6
Frankreich	15	88,3	59,5	80,3	28,6
Italien	6	57,6	42,8	13,9	6,4
Niederlande	36	98,2	92,5	80,6	65,7
Belgien	18	91,8	67,9	67,9	37,7
Großbritannien	56	99,3	96,8	89,8	79,7
Dänemark	25	96,1	81,8	77,5	50,0
EG-Länder (ohne Griechenland)	15	85,9	65,3	46,6	24,5
Österreich	6	37,5	7,1	14,5	1,6

Q: Eurostat Agrarstatistisches Jahrbuch 1978-1981; Österreichisches Statistisches Zentralamt Nutztierhaltung in Österreich 1981 Stand jeweils Dezember 1981 —
¹⁾ Für Österreich: Kühe in Beständen über 10 bzw. über 20 Stück

grenze mit 60.000 kg relativ tief fixiert. Die EG betrachtet z. B. Betriebe mit einer Lieferleistung bis 100.000 kg als Klein- und Mittelbetriebe (und bevorzugt sie bei der Berechnung der Mitverantwortungsabgabe); in der Bundesrepublik Deutschland wurden bei der vor kurzem durchgeführten Kontingentierung Lieferanten mit weniger als 161.000 kg Jahresanlieferung als "kleinere Betriebe" eingestuft und bevorzugt behandelt (*Kiechle, 1984*).

Im Rahmen des Viehwirtschaftsgesetzes wurden bereits 1978 Bestandsobergrenzen für Mastschweine und Zuchtsauen eingeführt. 1980 wurden die Haltungsbeschränkungen auf Mastkälber, Masthühner und Legehennen, 1982 auf Junghühner und Truthühner erweitert. Ab 1980 werden die genannten Viehkategorien bei der Ermittlung der Bestandsobergrenze gegenseitig aufgerechnet. Wenn die Wirtschaftspolitik mit Haltungsobergrenzen und limitierten Lieferrechten für Milch den Schutz und die Erhaltung möglichst vieler bäuerlicher Klein- und Mittelbetriebe auf einem begrenzt aufnahmefähigen Markt anstrebt, dann wäre es konsequent, bei deren Festlegung nicht nur die einzelnen Viehkategorien, sondern auch das dem Betrieb zustehende Milchlieferrecht und eventuell bestehende sonstige Quoten (Zuckerrüben, Weizen, Wein, Stärkekartoffeln usw.) mit zu berücksichtigen und gegenseitig aufzurechnen. Als übergeordnetes Ziel und Orientierungsgröße könnte z. B. ein bestimmtes Einkommenspotential des Betriebs dienen, das in Summe erreicht, aber nicht überschritten werden soll. Unabhängig voneinander fixierte Quoten in verschiedenen Produktionssparten werden der genannten Zielsetzung nicht gerecht.

Das Gesetz verpflichtet den Milchwirtschaftsfonds, bei der Zuteilung von Einzelrichtmengen unter anderem die *Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Milcherzeugung* zu beurteilen. Eine Gesamtschau des Betriebs und seiner bereits bestehenden Produktions- und Lieferrechte würde diesem Auftrag

Übersicht 2

Lieferantenstruktur 1982

Liefermenge	Lieferanten		Jahresanlieferung	
	absolut	Anteile in %	in t	Anteile in %
Unter 5 t	24.617	19,6	70.411,7	3,0
5 bis 10 t	27.667	22,0	203.706,8	8,7
10 bis 15 t	19.638	15,6	242.397,9	10,3
15 bis 20 t	13.329	10,6	231.488,6	9,8
20 bis 25 t	9.600	7,6	214.830,9	9,1
25 bis 30 t	7.223	5,7	197.822,8	8,4
30 bis 40 t	9.780	7,8	338.192,5	14,4
40 bis 50 t	5.583	4,4	248.918,5	10,6
50 bis 60 t	3.377	2,7	184.234,8	7,8
60 bis 120 t	4.706	3,7	363.120,5	15,4
Über 120 t	389	0,3	58.220,5	2,5
Summe	125.909	100,0	2.353.345,5	100,0

Q: Milchwirtschaftsfonds

entsprechen. Schwierig ist es, wenn neben den von einem Betrieb bereits realisierten Produktionen und eventuell auch bestehenden nichtlandwirtschaftlichen Einkommen auch die *Möglichkeiten* dazu in der Landwirtschaft und außerhalb beurteilt werden sollen. Für den nichtlandwirtschaftlichen Bereich kommen eventuell regional gegliederte gesamtwirtschaftliche Indikatoren in Frage, die aber nur begrenzt Auskunft z. B. über die Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes geben dürften.

Die für die Aufstockung des Hoflieferrechtes durch *Pacht* und für *Neubeginner* geltenden Bestimmungen sind mit dem diskutierten neuen Zuteilungsverfahren für freie Richtmengen schwer in Einklang zu bringen. Durch Pacht von Futterflächen (die Eigentumsübertragung ist im Gesetz nicht vorgesehen, wird jedoch vom Fonds gleich wie die Pacht behandelt) kann z. B. die Einzelrichtmenge auf maximal 80 000 kg und damit beträchtlich über die sonst geltende Obergrenze von 60 000 kg erhöht werden. Eine Zustimmung des Fonds ist nicht erforderlich, und es müssen auch die für die normale Aufstockung erforderlichen Kriterien nicht erfüllt werden.

Die *Neuaufnahme der Milchlieferung* ist jederzeit durch einfache Mitteilung an die zuständige Molkerei möglich (Ausnahme: Wartefrist von vier Jahren für Betriebe, die ihre Einzelrichtmenge verloren haben). Die für die übliche Aufstockung erforderlichen Voraussetzungen brauchen nicht erfüllt werden, und es kann auch hier die sonst geltende Obergrenze mit einer maximal erreichbaren Einzelrichtmenge von 80 000 kg kräftig überschritten werden. Diese jederzeit mögliche und an keine besonderen Bedingungen geknüpfte Neuaufnahme der Milchlieferung ist ein Fremdkörper im geltenden System, das auf eine bessere Anpassung des Angebotes an die Absatzverhältnisse gerichtet ist. Unverständlich ist der Preis, den die Neubeginner (Aussiedler sind ihnen gleichgestellt) zu entrichten haben: Um nach zwei Jahren ein bestimmtes Hoflieferrecht (z. B. 40 000 kg) zu erlangen, müssen sie im zweiten Jahr nach Aufnahme der Lieferung diesen angestrebten Wert um ein Viertel überliefern (d. h. Anlieferung von 50 000 kg) und für die Differenz von 10 000 kg den um den zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag verringerten Preis in Kauf nehmen. Für den Neubeginner bedeutete dies, vorerst mehr Kühe einzustellen und ungewollt mehr Milch anzuliefern, als dem Betriebsziel entspricht; nach zwei Jahren kann dann ein Teil der Kühe wieder abgestoßen werden. In der Schweiz können z. B. seit 1. Mai 1984 Betriebe, denen andere Produktionsmöglichkeiten offen stehen, die Milchlieferung nicht mehr neu aufnehmen (Agra-Europe, 18/1984).

Das WIFO hat anlässlich der Milchmarktreform 1978 (Schneider, 1978) auf die Vorteile *handelsfähiger Lieferrechte* hingewiesen (unbürokratisch, keine Interventionen, kalkulierbar, Förderung des Strukturwan-

dels in der Milchwirtschaft, kein Zwang zur unwirtschaftlichen Überlieferung). Wenn wirtschaftspolitisch erwünscht, könnte der erstmalige Erwerb oder auch eine Aufstockung bestehender Quoten für bestimmte Regionen, Betriebsgruppen usw. begünstigt, erschwert oder auch begrenzt werden. Hiefür wäre dann allerdings eine Kontrolle des Handels mit Lieferrechten z. B. durch den Fonds erforderlich. Der unerwünschten Spekulation könnte durch Verfall unbegründet nicht genutzter Lieferrechte nach einer bestimmten Frist vorgebeugt werden. Das nunmehr eingeführte Verteilungssystem (Zuteilung durch den Fonds nach bestimmten Kriterien) betont den sozialen Aspekt der Bedürftigkeit. Handelsfähige Kontingente würden im Vergleich dazu die unerwünschten wirtschaftlichen Folgen jeder Quotenregelung (Schneider, 1984) verringern und die Effizienz in der Milcherzeugung fördern.

Das neue System der Verteilung freier Kontingente wird die der Milchmarktordnung innewohnende Tendenz zu Überschüssen dämpfen, aber nicht beseitigen. Weil der Erwerb zusätzlicher Kontingente durch Überlieferung nicht mehr möglich ist, entfällt ein Grund zur Expansion. (Die Möglichkeit die Milchlieferung neu aufzunehmen bleibt bestehen.) Überlieferungen der Einzelrichtmengen werden aber nach wie vor mit den Unterlieferungen saldiert, und die Überlieferer bekommen erst für den Saldo und damit stark abgeschwächt niedrige oder gar fehlende Verwertungserlöse im Export zu spüren. Offen ist, wie weit der Landwirtschaftsminister den vom Gesetz eingeräumten Spielraum bei der Fixierung der Gesamtrichtmenge künftig zur besseren Anpassung der Anlieferung an die Bedarfsmenge nutzen wird.

Begleitmaßnahmen

Eine wichtige Voraussetzung dafür, daß der Angebotsdruck auf dem Milchmarkt auch nach der Quotenregelung 1978 erhalten blieb, war der Mangel an realisierbaren und interessanten wirtschaftlichen Alternativen zur Milcherzeugung.

Als Begleitmaßnahmen zur Milchmarktreform 1978 hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft ab 1979 im Rahmen des Bergbauernsonderprogramms zwei Aktionen durchgeführt. Bergbauern der Zone 3, die ihren Milchverkauf einstellten und zugleich ihren Bestand an rauhfuttermehrzehrenden Tieren nicht verringerten, konnten bis längstens Ende 1983 je aufgegebene Milchkuh eine *Rinderhaltungsprämie* von 1 000 S pro Jahr erhalten. An der Aktion beteiligten sich bloß 741 Betriebe mit 3 739 Kühen. Wegen zu geringer Prämie zeitigte diese Maßnahme im wesentlichen Mitnahmeeffekte und ist 1983 ausgefallen. Erfolgreicher war die Förderung der spezialisierten Einstellerproduktion über die *Mutterkuhhaltung*. Auch diese Aktion stand bisher nur Bergbauern

und Betrieben mit Almen offen. Die Teilnehmer mußten die Milcherzeugung einstellen und erhielten anfangs drei Jahre hindurch eine Prämie von 2 000 S, 1 500 S und 1.000 S je Mutterkuh. 1983 nahmen 2 889 Betriebe mit 16.759 Mutterkühen teil. Der Andrang war zeitweise größer als die verfügbaren Mittel, und es mußten zeitweilig Aufnahmesperren verfügt werden. Regionale Schwerpunkte der Mutterkuhhaltung sind Kärnten und die Steiermark. Interessant ist diese Form der Rinderhaltung insbesondere für Betriebe, denen außerlandwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten offenstehen, und die daher die Landwirtschaft extensivieren wollen. "Mit dem Ziel, den Milchmarkt weiter zu entlasten" (Protokoll zur MOG-Novelle 1984), soll nunmehr die Mutterkuhhaltung auf maximal 40.000 Kühe erweitert werden. Eine Prämie von 2.000 S, die künftig für die Dauer von 10 Jahren bezahlt wird, soll den notwendigen finanziellen Anreiz bieten. Die Richtlinien stehen noch aus. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist eine wesentliche Entlastung des Milchmarktes kaum zu erwarten. Bis 1983 war die von den an der Mutterkuhhaltungsaktion beteiligten Betrieben freigesetzte Milchrichtmenge mit rund 6.000 t eher bescheiden. Bedeutender ist der Beitrag zur Rinderproduktion durch die Erzeugung von Einstellern.

Eine wichtige potentielle Alternative zur Milch ist für einen Teil der Betriebe die Fleischerzeugung, insbesondere die forcierte Produktion von Rindern. Wie weit von dieser Möglichkeit der Produktionsumlenkung tatsächlich Gebrauch gemacht wird, ist in hohem Maße von den Preisen und Absatzverhältnissen auf diesen Märkten abhängig. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Instrumente zur Beeinflussung der heimischen Viehpreise sind die von den Sozialpartnern auf Grund des Viehwirtschaftsgesetzes vereinbarten Preisbänder, zu deren Durchsetzung Interventionen und damit öffentliche Mittel notwendig sind. Im Rahmen der Agrarmarktggespräche haben die Verhandlungspartner die Absicht bekundet, bei der Festsetzung der Preisbänder künftig insbesondere den Schutz der heimischen Viehwirtschaft zu beachten. In der Bundesrepublik Deutschland wurde anlässlich der kürzlich erfolgten Kontingentierung auf dem Milchmarkt eine "Milchrente" beschlossen. D. h., der Staat kauft Hoflieferrechte (die für die Bedienung von Härtefällen erforderlich sind) bis zu 1 Mill. t auf Bauern, die auf ihre Quoten verzichten, erhalten zehn Jahre lang eine Prämie von 100 DM je t Lieferrecht, maximal 15 000 DM je Betrieb (Agra-Europe, 30/1984). In Großbritannien und Frankreich gelten ähnliche Regelungen (Agra-Europe, 33/1984).

Neuorientierung in der Preispolitik?

Im Rahmen der Verhandlungen zur Agrarmarktordnung wurden zwei bemerkenswerte preispolitische

Neuerungen vereinbart. Den Bergbauern der Zone 3 soll der allgemeine Absatzförderungsbeitrag aus Bundesmitteln "in geeigneter Form" vergütet werden. Derzeit beträgt der allgemeine Absatzförderungsbeitrag 21 g je kg, die Kosten werden rund 70 Mill. S pro Jahr betragen. Damit wurde für Milch de facto ein nach Betriebsgruppen gespaltener Erzeugerpreis eingeführt (Der über den Transportausgleich und Preisausgleich vereinheitlichte Erzeugerpreis stärkte schon bisher die Position marktferner Produzenten.) Weiters wurde vereinbart, im Rahmen der heurigen Milchpreisrunde den Verbraucherpreis für Trinkmilch unverändert zu lassen. Dafür wurde der für absatzfördernde Maßnahmen bestimmte Beitrag nach § 9 des Marktordnungsgesetzes für Trinkmilch um 30 g reduziert. Dies bedeutet einen ersten Schritt zur Entzerrung der Verbraucherpreisrelationen in der Molkereipalette zugunsten der Trinkmilch und zugleich eine Verschiebung der Lasten der Überschußverwertung vom Konsumenten zum Budget (Steuerzahler). Auch die Kosten dieser Maßnahme übernimmt nämlich über höhere Exportstützungen (rund 80 Mill. S pro Jahr), die aus allgemeinen Budgetmitteln bereitgestellt werden, zum Großteil der Bund. Ein kleiner Teil wird durch die Einstellung der Käseverbilligungsaktion und die Finanzierung der Butterschmalzaktion durch den Fonds aufgebracht.

Der Bund hat ab Anfang der fünfziger Jahre jährlich hohe Summen als Zuschuß zum Erzeugerpreis der Milch und als Zuschuß an den Fonds aufgewendet. Diese Zuschüsse wurden nach langen Diskussionen stufenweise abgebaut und über den Preis zum Großteil auf die Verbraucher überwält. Der Zuschuß an den Fonds wurde 1977, die letzte Rate der Milchpreisstützung Ende 1979 sistiert. Der Abbau der Stützungen, die Belastung im Rahmen des Ausgleichssystems des Fonds und für Zwecke der Absatzförderung sowie die aus den aufgezeigten Strukturproblemen resultierenden Kosten brachten den heimischen Verbraucherpreis für Milch ins internationale Spitzenfeld. In einer zweiten Phase wird nunmehr versucht, die Konsumenten durch Übertragung von direkten Exportkosten auf den Bund wieder zu entlasten.

Erleichterungen für den Ab-Hof-Verkauf

Der sogenannte Ab-Hof-Verkauf wurde auf Milchprodukte ausgeweitet und etwas erleichtert. Jährliche Erklärungen aller Lieferanten über das Ausmaß des Direktverkaufs sollen die Entwicklung überschaubar halten und die Bezahlung der vorgeschriebenen Ausgleichsbeiträge sicherstellen.

Der unkontrollierte Direktabsatz von Bauern an die Verbraucher birgt die Gefahr, das geltende Preisausgleichssystem und die Richtmengenregelung zu unterminieren. Im Rahmen des Preisausgleichs wird die

Trinkmilch erheblich belastet. Der dadurch geförderte große Unterschied zwischen Erzeugerpreis und Verbraucherpreis ist ein erheblicher Anreiz für Ab-Hof-Verkäufe von Frischmilch. Manche Bauern sehen zudem im Direktabsatz ein Ventil für die Verwertung von Milch, die ihr Hoflieferrecht übersteigt. Der Milchwirtschaftsfonds schätzt den nicht genehmigten oder nicht gemeldeten Ab-Hof-Verkauf auf rund 130 000 t, das ist rund ein Drittel des Trinkvollmilchabsatzes über die Molkereien.

Viehwirtschaft

Das Viehwirtschaftsgesetz 1983 wurde mit nur geringen Veränderungen verlängert. Die Bestandsobergrenzen für die Tierhaltung blieben unverändert. Die Bezirksverwaltungsbehörden sind allerdings nunmehr verpflichtet, tierhaltende Betriebe mindestens einmal jährlich auf die Einhaltung dieser Bestimmungen zu kontrollieren. Damit ist eine wichtige Voraussetzung zur Durchsetzung des Gesetzes geschaffen.

Getreide, Produktionsalternativen

Im Pflanzenbau war in den letzten Jahren der wachsende Angebotsdruck besonders ausgeprägt. Zugleich sind hier die Nachteile einer Agrarpolitik, der ein geschlossenes, an objektiven Kriterien ausgerichtetes Erzeugungskonzept fehlt, besonders spürbar (*Schneider, 1984*). Die Märkte für einzelne pflanzliche Erzeugnisse bzw. Produktgruppen sind unterschiedlich stark reglementiert. Außenhandelsschutz, Zugangsmöglichkeit für neue Produzenten, Preispolitik und Absatzsicherheit sind verschieden und die Unterschiede nur zum Teil rational zu begründen. Sie spiegeln daneben die historische Entwicklung und auch das Durchsetzungsvermögen einzelner Gruppen (*Koepetz, 1984*) wider. Es mangelt an Flexibilität, an der Bereitschaft, die gegebene Produktions- und Absatzstruktur sowie das zu ihrer Beeinflussung eingesetzte Instrumentarium regelmäßig zu überprüfen und eventuell notwendige Umstellungen rechtzeitig einzuleiten. Das System der agrarpolitischen Meinungsfindung und Abstimmung tendiert zu (oft nur scheinbar) einfachen, leicht administrierbaren Lösungen, die leider nicht immer die wirtschaftlich vorteilhaftesten sind. Defensivstrategien haben Vorrang vor Offensivstrategien, traditionelle Produktionen werden tendenziell begünstigt und dadurch konserviert, neue Produkte hingegen oft diskriminiert. Beispiele für die Schwerfälligkeit des Systems und seinen Zug zu Defensivstrategien, zu Bekanntem und leicht Reglementierbarem sind die Bevorzugung traditioneller Massenprodukte wie Getreide und Zucker

in der Exportförderung im Vergleich zu anderen pflanzlichen Erzeugnissen, insbesondere Sonderkulturen verschiedenster Art, oder die Argumentation in der laufenden Diskussion um Produktionsalternativen.

Alkohol, aus zucker- oder stärkehaltigen Pflanzen erzeugt, ist z. B. aus der Sicht der Landwirtschaft ein einfaches Massenprodukt, das zudem auf dem Weltmarkt billig angeboten wird. Die in der Erzeugung von Rohstoffen für die Alkoholgewinnung am Markt und ohne Stützungen erzielbaren landwirtschaftlichen Einkommen sind entsprechend niedrig. Die Produktion dieser Rohstoffe, ihre Verarbeitung und der Absatz von "Agraralkohol" sind aber, einen wirksamen Außenhandelsschutz und Beimischungszwang zu Treibstoffen vorausgesetzt, kalkulierbar, reglementierbar und kontrollierbar. (Im Autofahrer bietet sich zudem ein relativ belastbarer Träger der auflaufenden Kosten an.) Diese Umstände werden in der Diskussion um die Erzeugung von "Agraralkohol" positiv vermerkt. Anders ist die Situation auf dem Gebiet der Sonderkulturen verschiedenster Art, von Obst, Gemüse, Wein, Saatgut, "Biowaren", Blumen bis zu den Heilpflanzen. Ihre Erzeugung erfordert erhöhtes Fachwissen, stellt zum Teil auch besondere Ansprüche an die natürlichen Produktionsverhältnisse, an die "agrarisches Infrastruktur" (von der angewandten Forschung bis zum Marketing). Die Märkte im In- und Ausland ändern sich zudem rasch. Allerdings sind für den beweglichen, anpassungsfähigen Anbieter auch die Erlöse und die verbleibenden Einkommen höher als im Falle agrarischer Massenprodukte. "Marktordnungen" sind hier jedoch schwer zu konzipieren und zu administrieren, Förderungen erfordern ein hohes Maß an Flexibilität. In der Diskussion um agrarische Einkommensalternativen ist dies ein schwerwiegender Nachteil.

Getreide

Dem Getreidemarkt kommt eine agrarpolitische Schlüsselfunktion zu. Für die Bauern sind Preise und Absatz ohne Mengenbegrenzung weitgehend gesichert. Dadurch wurde Getreide in den letzten Jahren zu einem wichtigen Ventil für Überschüsse.

Österreich wurde etwa ab der Ernte 1977 zum Nettoexporteur von Getreide. Die Ausfuhren nahmen parallel zum Produktivitätsfortschritt im Pflanzenbau zu. Aus der guten Ernte 1983 konnten bereits rund 900 000 t Getreide exportiert werden. Hiefür waren allerdings rund 1,3 Mrd. S an Stützungen notwendig. Auf Grund der in den letzten Jahren beobachteten Entwicklung von Produktion und Inlandsverbrauch beträgt der Exportüberschuß für ein "Normaljahr" 1984 rund 700 000 t. Dies entspricht dem Ertrag einer Fläche von rund 150 000 ha. Der Ausfuhrüberschuß

steigt jährlich allein dank höheren Hektarerträgen um rund 50 000 t oder 11 000 ha.

Das seit 1979 bestehende und 1983 gesetzlich fundierte System der Exportfinanzierung bleibt unverändert. Bauern und Bund tragen weiterhin je 50% der Ausfuhrstützungen. Der Anteil der Bauern wird über Verwertungsbeiträge, die beim Verkauf von Getreide vom Erzeugerpreis einbehalten werden, aufgebracht. Für Getreide aus der Ernte 1984 wurden die Verwertungsbeiträge neu festgelegt. Dabei wurden die für Futtergetreide zu entrichtenden Beiträge stark reduziert. Der Verwertungsbeitrag für Mahlweizen wurde auf 48 S je dt angehoben und beträgt damit knapp 13% des Erzeugerpreises. Die Einhebung von Verwertungsbeiträgen auf Futtergetreide begünstigt die Veredelungsproduktion in den Getreideanbaugebieten und fördert die Verlagerung der Schweine- und Geflügelhaltung in diese Regionen.

Der rasche Anstieg seit 1979 und das inzwischen erreichte Ausmaß der Verwertungsbeiträge, Probleme der Einhebung sowie die Verzerrung des Wettbewerbs in der Veredelungsproduktion sind Anzeichen dafür, daß die Finanzierung wachsender Getreideausfuhren nach diesem System bald an Grenzen stoßen könnte. Diese Problematik wird zunehmend erkannt, und es werden neue Wege der Überschußfinanzierung diskutiert. Vorgeschlagen wurden bisher insbesondere eine *nach der Ackerfläche bemessene Abgabe* (die z. B. als Abschlag von der Mineralölsteuerückvergütung relativ einfach eingezogen werden könnte) sowie eine *Abgabe auf Maisaatgut*. Eine interessante, in allen ihren Wirkungen allerdings erst zu prüfende Alternative wäre eine *Abgabe auf produktionssteigernde Produktionsmittel* (insbesondere Handelsdünger und Pflanzenschutzmittel), wie sie z. B. *Weinschenk — Kemper* (1983) für die EG vorgeschlagen haben. Sie verfolgten dabei allerdings primär die Absicht, dadurch das Angebot zu begrenzen.

Die Überschußfinanzierung über Abschläge vom Preis des betreffenden Produktes kann sinnvoll sein, wenn dadurch der Erzeugerpreis auch nach unten flexibel wird und damit den Bauern eine schwierige Absatzlage und die Notwendigkeit der Produktionsanpassung signalisiert werden können. Werden Änderungen von Verwertungsbeiträgen z. B. durch gleichzeitige Erhöhung des amtlich geregelten Preises ausgeglichen oder übertroffen und damit weitgehend auf die Konsumenten überwälzt, dann leidet ihre Len-

kungsfunktion. Zugleich können auf der Verbraucherseite durch diese Form der Überschußfinanzierung unerwünschte Verteilungswirkungen eintreten.

Nach Ansicht des WIFO hätte die Finanzierung der gesamten Überschußverwertung über einen einheitlichen Absatzförderungsfonds für sämtliche landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Vergleich zur derzeitigen Situation große Vorteile (*Schneider*, 1984).

Produktionsalternativen im Pflanzenbau

Die Entwicklung in der Landwirtschaft in den letzten Jahren unterstreicht die Notwendigkeit, zusätzliche, falls es wirtschaftlich günstiger ist, neue Märkte und damit Einkommenschancen zu erschließen. Als Produktions- und Einkommensalternativen sind zum Teil seit Jahren vornehmlich eine Ausweitung des Anbaus von Ölsaaten (Raps) und *Eiweißfutterpflanzen* (Pferdeböhrne und Körnererbse), die Erzeugung von *"Agraralkohol"* und verschiedene *Sonderkulturen* im Gespräch. Der Fragenkreis alternativer Produktionen wurde im Rahmen der Agrarmarktgespräche neuerlich diskutiert. Es konnten allerdings nur geringe Fortschritte erzielt werden.

Derzeit (1984) fördert der Bund die Erzeugung von rund 11 000 t Raps (das sind rund 5 000 ha) und rund 2 300 ha Eiweißfrüchte durch Prämien. Im Bundesvoranschlag 1984 ist hierfür eine "Weizenanbauverzichtsprämie" von 40 Mill. S vorgesehen (1983 45 Mill. S). Eine Ausweitung der Ölsaatenproduktion ist derzeit nicht geplant. Der Anbau von Eiweißfrüchten soll ab 1985 auf etwa 10 000 ha ausgedehnt werden. Hiefür werden zusätzlich 30 Mill. S an Bundesmitteln bereitgestellt. Eine weitere Expansion auf rund 20 000 ha ist beabsichtigt. Gemessen an den Weltmarktpreisen ist der Anbau von Eiweißfrüchten für den heimischen Bedarf der Getreideproduktion überlegen (*Schneeberger*, 1983). Über die relative Vorzüglichkeit einer heimischen Ölsaatenerzeugung gehen die Meinungen auseinander. Diese Frage sollte jedoch zu klären sein. Die Gespräche um den Aufbau einer Bio-Alkoholproduktion zur Beimischung zu Vergasertreibstoffen sollen fortgesetzt werden. Ein Ergebnis zeichnet sich derzeit nicht ab. Auch die Bestrebungen, Erzeugung und Absatz von Sonderkulturen stärker zu fördern, blieben ohne wesentlichen Erfolg.

Matthias Schneider

Literaturhinweise

Blaha, H.: 'Die Situation der österreichischen Landwirtschaft in der Wirtschaftskrise'. Der Förderungsdienst 6/1984.

Grötz, J., Schuster I., 'Das Molkereiabrechnungssystem des Milchwirtschaftsfonds', Die österreichische Milchwirtschaft 2/1974.

Kiechle I, "EG-Agrarbeschlüsse und Ausgleichsmaßnahmen der Bundesregierung", *Agra-Europe* 30/1984

Königswieser, E. "Exporteinhand — marktgerechte Exportorganisation", *Agrarische Rundschau*, 2/1984

Kopetz, H. "Produktionsalternativen für die Bauern", *Agrarische Rundschau*, 2/1984.

Rudolf, K. "Die Kontingentierung der Veredelungserzeugnisse in der Schweiz" Vortrag an der Universität Hohenheim 13. Mai 1982.

Schneeberger, W. "Exportverwertung der Milch: Methodendiskussion", *Österreichische Milchwirtschaft*, 18/1983

Schneider, M., "Zur Reform des Milchmarktes" *WIFO-Monatsberichte* 7/1978.

Schneider, M. "Entwicklung der österreichischen Land- und Forstwirtschaft 1982/83 — Diagnose und Tendenzen" *Agrarische Rundschau* 2-3/1983

Schneider, M. "Agrarmarktordnung in Diskussion" *WIFO-Monatsberichte* 4/1984

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