

Milchmarktordnung novelliert

Die österreichische Milchmarktordnung wurde neuerlich novelliert (Marktordnungsgesetz-Novelle 1986, BGBl Nr. 183/86). Den Anstoß für die Gesetzesänderung gaben insbesondere Finanzierungsprobleme der Milchüberschüsse, die Ende 1985 eine kräftige Anhebung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrags und damit eine Kürzung des Milcherlöses für alle Milchlieferanten erzwangen, sowie Kontroversen um den Ab-Hof-Verkauf von Milch und Milcherzeugnissen. Dieser Beitrag kommentiert die wichtigsten Punkte der Marktordnungsgesetz-Novelle 1986.

Neuregelung des Ab-Hof-Verkaufes

Eine Amnestie für nicht genehmigte Verkäufe vor 1986, geringere Abgaben im Falle der Überziehung der Einzelrichtmenge (ein Ab-Hof-Pauschale von 3 S je l Milch soll sämtliche bisher nach dem Marktordnungsgesetz vorgesehenen Abgaben ersetzen) und schärfere Kontrollen sollen die Bauern veranlassen, ihren Direktabsatz an die Verbraucher zu legalisieren. Dazu ist bis 15. Juni 1986 eine Meldung an den Fonds erforderlich, der die Genehmigung im Umfang der gemeldeten illegalen Direktabgabe im Jahr 1985 zu erteilen hat. Künftig ist zwar eine Verringerung, nicht aber eine Aufstockung der so legalisierten Verkäufe möglich. Bewilligungen zur Neuaufnahme des Ab-Hof-Verkaufes sollen in Zukunft nur in Ausnahmefällen erteilt werden.

Die Attraktivität des illegalen Ab-Hof-Verkaufes ist primär eine Folge der geltenden Milchmarktreglementierung. Die Milchanlieferung ist kontingentiert. Zusätzliche Lieferrechte sind derzeit für die Bauern nicht erhältlich, und Überlieferungen sind unwirtschaftlich. Zugleich wird im Rahmen des Preisausgleichs vor allem Trinkmilch erheblich belastet und damit für die Verbraucher verteuert. Das Ergebnis: Einem Auszahlungspreis an die Bauern für Übermilch von etwa 67 g je l (davon 50 g Mehrwertsteuer) stand vor der Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 ein Einzelhandelspreis von Trinkmilch von 11,70 S je l gegenüber. Holte ein Bauer die Genehmigung zum Ab-Hof-Verkauf ein und überzog er damit seine Einzelrichtmenge, dann konnte er für Milch maximal 10,70 S je l Erlösen und mußte davon (zur Absicherung des Systems) Beiträge nach dem Marktordnungsgesetz von insgesamt 7,02 S je l entrichten. Das gab einen starken Anreiz für Bauern und Verbraucher zu illegalem Direktabsatz. Eine unkontrollierte und substantielle Zunahme des nicht genehmigten Ab-Hof-Verkaufes untergräbt allerdings das geltende System.

Der Erfolg des neuerlichen Versuches, den Ab-Hof-Verkauf zu erfassen und zugleich einzudämmen, ist vorsichtig zu beurteilen. Der Anreiz zur Gesetzesübertretung wurde zwar durch die Einführung des Ab-Hof-Pauschale gemildert, nicht aber beseitigt. Die weitere Entwicklung wird entscheidend von einer effektiven Kontrolle und Sanktionen abhängen, die allerdings bei den Bauern auf harte Kritik stoßen.

Milchmengen, für die das Ab-Hof-Pauschale zu entrichten ist, werden ab 1. Jänner 1987 dem Inlandsabsatz zugerechnet und damit bei der Ermittlung der Bedarfsmenge mit berücksichtigt. Die Einrechnung des gesamten Ab-Hof-Verkaufes in den Inlandsabsatz ist systemkonform. Sie hat eine Aufstockung der auf Rechnung des Bundes exportierten Milchmenge (die mit 16% des Inlandsabsatzes fixiert ist) zur Folge. Die Gesamtrichtmenge muß dadurch nicht unbedingt steigen. Diese kann nämlich vom Landwirtschaftsminister zwischen 116% und 122% der Bedarfsmenge festgesetzt werden (1985/86: 121%). Milchexporte sind wegen der schwierigen Lage auf den Auslandsmärkten derzeit volkswirtschaftlich nicht rentabel. Soweit die Exportstützungen von den Milchbauern aufzubringen sind, sind sie auch aus der Sicht der Landwirtschaft unwirtschaftlich und schmälern das Einkommen. (Für den Einzelbetrieb kann eine höhere Richtmenge dennoch erstrebenswert sein, solange alle Lieferanten über den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag dafür solidarisch zahlen.) In dieser Situation sollte eine Aufstockung der Gesamtrichtmenge und damit der Tendenz nach auch der zu exportierenden Milchmenge auf ihre wirtschaftliche Zweckmäßigkeit überprüft werden. Der Landwirtschaftsminister könnte z. B. den durch Einrechnung des Ab-Hof-Verkaufes erhöhten Inlandsabsatz zu einer parallelen Kürzung der von den Bauern solidarisch zu finanzierenden Exportmilchmenge nützen.

Aufkauf von Lieferrechten durch den Bund

Die eigentliche Ursache der gegenwärtigen Finanzierungs Krise auf dem Milchmarkt liegt in einer großzügigen Verteilung von Lieferrechten an die Bauern, die durch die Entwicklung des Inlandsabsatzes und frei gewordene Quoten nicht gedeckt war. (Zuletzt wurden im Frühjahr 1985 35.000 t im Rahmen einer 3. Härtefallrunde an die Bauern verteilt.) Am 1. Juli 1985 waren Einzelrichtmengen von rund 2,416 Mill. t an die Bauern vergeben, um 143.000 t mehr als die für 1985/86 vorgesehene Gesamtrichtmenge. Dadurch wurden sowohl die Lenkungsfunktion als auch

das Finanzierungskonzept des seit 1978 geltenden Richtmengensystems unterlaufen.

Ein erster Versuch, die Situation über den Aufkauf von Richtmengen zu bereinigen, wurde im 2. Halbjahr 1985 unternommen. Er war wenig erfolgreich. Statt der angepeilten 100 000 t konnten nur 42.300 t Einzelrichtmengen durch Prämien aus Bundesmitteln stillgelegt werden; davon waren etwa die Hälfte Mitnahmeeffekte.

Die Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 ermächtigt den Landwirtschaftsminister nunmehr in einer zweiten, zeitlich nicht begrenzten Prämienaktion Richtmengen im Ausmaß von 65 000 t (handelbare Menge) aufzukaufen und stillzulegen. Die Konditionen wurden etwas verbessert (halbe Laufzeit, doppelte Prämie, Haltung einer Selbstversorgungs Kuh erlaubt).

Angesichts der Überschußtendenzen in allen wichtigen landwirtschaftlichen Produktionssparten wäre zu überlegen, welche Betriebe primär durch diese Aktion angesprochen werden sollen und was mit den bisher in der Milcherzeugung gebundenen Ressourcen (Flächen, Arbeitskräfte, Gebäude) geschehen soll bzw. im Falle der Beteiligung an der Aktion geschehen könnte. Eine Ausrichtung der Aktion auf die speziellen Gegebenheiten bestimmter Betriebsgruppen (z. B. auslaufende Betriebe) könnte den Erfolg erhöhen und zugleich soziale Momente mit berücksichtigen. Es erhebt sich auch die Frage, ob die beachtlichen öffentlichen Mittel nicht eventuell zweckmäßiger zur Förderung von Produktionsalternativen zur Milch verwendet werden könnten.

Verteilung von Einzelrichtmengen

Nach Erfüllung dieser zweiten Milchlieferverzichtsprämien-Aktion des Bundes können die Bauern gemäß Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 ihre Quoten dem Fonds zu einem gesetzlich fixierten Preis (Prämie, zahlbar in fünf gleichen Jahresbeträgen zu je 1,50 S je kg) anbieten. Der Fonds soll die aufgekauften Quoten an Interessenten gegen Bezahlung verteilen. Dabei werden Bewerber mit einem besonders großen Mißverhältnis zwischen bestehendem Lieferrecht und der Futterfläche bevorzugt behandelt. Die Obergrenze je Betrieb von 60 000 kg darf allerdings nicht überschritten werden. Die an die Abgeber von Einzelrichtmengen bezahlten Beträge sollen voll von den mit Einzelrichtmengen beteiligten Antragstellern (ebenfalls in fünf Jahresraten) aufgebracht werden.

Ein Nachteil administrativer Angebotskontrollen ist die Tendenz zum Erstarren der Strukturen. Dieser gewichtige und auf längere Sicht volkswirtschaftlich kostspielige Nachteil kann durch Handelbarkeit der einzelbetrieblichen Quoten gemildert werden. Der geplante Ankauf und die Zuteilung von Einzelrichtmengen durch den Fonds ist nur ein zaghafter, halber

Schritt in diese Richtung. Das vorgesehene System ist verwaltungsaufwendig und wenig effizient. Als Alternative bietet sich die echte, freie Handelbarkeit der Lieferrechte zwischen den Bauern an. Käufer und Verkäufer könnten dann frei über Menge, Preis und Zeitpunkt des Transfers entscheiden. Falls agrarpolitisch erwünscht, könnte auch in diesem Fall die Wirksamkeit des Richtmengentransfers an die Einhaltung z. B. einer Obergrenze je Betrieb und bestimmter Relationen zur Futterfläche gebunden werden. Eine Überprüfung durch den Fonds wäre ausreichend. Eventuell angestrebte sozialpolitische Ziele können auch durch die neue Form des Richtmengentransfers über den Fonds nicht effizient erreicht werden. Hiefür wäre u. a. eine Gesamtschau der wirtschaftlichen und sozialen Lage der betroffenen bäuerlichen Familie erforderlich.

Zur Absicherung der Prämienaktion des Bundes und auch des neuen Zuteilungssystems für Richtmengen wurde die Übertragung von Einzelrichtmengen im Wege der Pacht erschwert. Die bisherige Neulieferantenregelung wurde gestrichen. Neu ist die Möglichkeit, Einzelrichtmengen stillzulegen (Minstdauer: 2 Wirtschaftsjahre). (Schein-)Pachtverträge wurden in den vergangenen Jahren zunehmend als Ersatz für den nicht gestatteten Kontingenthandel benutzt. Die Stilllegung von Lieferrechten könnte, falls davon in größerem Ausmaß Gebrauch gemacht würde, die Lenkung des Angebotes und damit die Administration der Milchmarktordnung erschweren.

Änderungen bei den Verwertungsbeiträgen

Der allgemeine Absatzförderungsbeitrag wurde im Wege der Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 rückwirkend ab 1. März von 60 g auf 38 g je kg Milch reduziert. Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag soll künftig mindestens 75% und (wie schon bisher) maximal 85% des Erzeugermilchpreises betragen.

Die im Gesetz fixierte rückwirkende Senkung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrags steht im Widerspruch zur geltenden Milchmarktordnung. Sie sanktioniert im Grunde die Übertragung von rund 200 Mill S an Forderungen an die Bauern auf das nächste Wirtschaftsjahr.

Die ursprüngliche Vorstellung, die Verwertungskosten für jene Milchmenge, die in einem Wirtschaftsjahr über die Gesamtrichtmenge hinaus angeliefert wird, durch einen möglichst genau angepaßten Preisabschlag für die über das individuelle Hoflieferrecht hinaus verkaufte Milch aufzubringen, hat sich in der Praxis als nicht durchführbar erwiesen. Die vorgesehene Feinabstimmung im Rahmen des Wirtschaftsjahres scheitert an der unzureichenden milchwirtschaftlichen Statistik und erheblichen Prognosefehlern. Die jetzt angeordnete Beschränkung des zu-

sätzlichen Absatzförderungsbeitrags auf 75% bis 85% des Erzeugerpreises für Milch ist eine nicht ganz befriedigende Teillösung. Angesichts der genannten Probleme wäre eine absolute Fixierung, verbunden mit dem Verzicht auf Nachforderungen bzw. Nachzahlungen an die Milchlieferanten im Falle von Änderungen während des Milchwirtschaftsjahres, von Vorteil. Für die Bauern ergäbe dies im Gegensatz zur jetzigen Regelung eine klare Orientierung. Zugleich könnten Verwaltungskosten gespart werden. Solange Milch nicht kostendeckend exportiert werden kann, müßte der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag unter den variablen Kosten der Milchproduktion festgelegt werden, um keinen Anreiz für die Überziehung des Hoflieferrechts zu bieten. Übrigens ist eine derartige fixe "Superabgabe" sowohl in der Schweiz als auch in der EG in Geltung

Prüfung des Milchwirtschaftssystems angekündigt

Durch die letzte Novelle wurde die heimische Milchmarktordnung leider noch komplizierter. Das System ist in seinen vollen juristischen und ökonomischen Auswirkungen nur mehr schwer durchschaubar und sicherlich auch nicht effizient. In einem Protokoll zu den Verhandlungen über die Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 wurde daher eine "gesamtheitliche Überprüfung des Milchwirtschaftssystems" vereinbart. Zu diesem Zweck soll eine Arbeitsgruppe der Sozialpartner eingesetzt werden, die bis zum 30. Juni 1987 einen Bericht vorlegen soll.

Matthias Schneider