

Matthias Schneider

Milchmarktreform 1988 in der Endrunde

Der internationale Handel mit Molkereiprodukten stand in der ersten Hälfte der achtziger Jahre im Zeichen wachsender Angebotsüberschüsse, die Preise verfielen. Etwa 1986 kam es zur Tendenzwende. Die Exportpreise zogen vorerst leicht an, Mitte 1987 beschleunigte sich der Preisauftrieb. Anfang 1989 stabilisierten sich die Notierungen auf hohem Niveau.

Erholung auf den internationalen Märkten

Die Entwicklung war nach Produktgruppen verschieden. Die Exportpreise für Milcheiweiß zogen früher an, der Preisanstieg war viel kräftiger als für Milchfett. Im September 1989 war z. B. Magermilchpulver mit rund 1.680 \$ je t um etwa 120% teurer als 1986. Die Exporterlöse für Vollmilchpulver waren zum gleichen Zeitpunkt mit rund 1.700 \$ je t nur geringfügig höher als für Magermilchpulver. Im Vergleich zu 1986 war ein Anstieg um rund 70% zu verzeichnen.

Das im Rahmen des GATT bestehende internationale Milchabkommen, in dem die wichtigsten Milchexportländer mit Ausnahme der USA und Österreichs vertreten sind, hat auf den Preisauftrieb im internationalen Handel mit mehrmaliger Anhebung der für seine Mitglieder verbindlichen Exportmindestpreise reagiert. Die letzte Erhöhung erfolgte am 20. September 1989. In einer aktuellen Marktvorschau erwartet das Sekretariat des internationalen Milchabkommens, daß die Weltmarktpreise für die meisten Molkereierzeugnisse im laufenden Wirtschaftsjahr 1989/90 fest und möglicherweise weiter nach oben tendieren werden (*Agra-Europe*, 1989).

Die Weltmärkte für Molkereiprodukte haben sich seit 1986 kräftig erholt. Die österreichische Milchwirtschaft hat zwar davon profitiert, Ausfuhren blieben allerdings unrentabel. Die Milchmarktleistung wurde ab Mitte 1987 deutlich reduziert, weil seither die freiwillige Lieferrücknahme durch Prämien — aus Mitteln der Bauern finanziert — gefördert wird. Dadurch konnte die Überschußverwertung auf Rechnung der Bauern stark verringert werden. Die Milchmarktreform 1988 brachte wichtige Neuerungen sowohl für die Bauern als auch für die Be- und Verarbeitungsbetriebe. Insgesamt war es ein erster Schritt zu einer liberalen Ordnung des Milchmarktes.

Die Erholung des Weltmarktes für Milcherzeugnisse geht auf einen substantiellen Abbau der Angebotsüberhänge zurück. Nach Angaben der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL, 1988), die sich auf Statistiken der FAO stützen, nahm die Weltproduktion von Kuhmilch 1987 erstmals seit 1982 leicht ab und erhöhte sich 1988 nur unwesentlich, die Lager sind drastisch gesunken. Der entscheidende Beitrag zum Abbau der drückenden Überschüsse kam von der Europäischen Gemeinschaft.

Die EG entwickelte sich in den

siebziger und frühen achtziger Jahren zum dominierenden Exporteur von Molkereierzeugnissen, sowohl von Milchfett als auch von Milcheiweiß. In den letzten Jahren kamen gut die Hälfte aller Ausfuhren aus der EG. Wachsende Überschüsse der Gemeinschaft, die im Wettbewerb mit kostengünstigeren, traditionellen Anbietern (insbesondere Neuseeland, Australien) nur mit hohen Subventionen abgesetzt werden konnten, haben bis Mitte der achtziger Jahre die internationalen Märkte schwer belastet.

Ab dem Wirtschaftsjahr 1984/85 hat die EG eine Quotenregelung für Milch eingeführt und im Vorjahr bis Ende 1992 verlängert. 1986 wurden unter dem Eindruck deroutierter in-

Produktionseinschränkungen in der EG haben den Weltmarkt entlastet. Die Lager sind gesunken, die Preise stiegen. Österreich hat von der Erholung profitiert.

ternationaler Märkte und wachsender Kosten Maßnahmen beschlossen, die die Milchlieferung in den folgenden zwei Wirtschaftsjahren um 9½% senken sollten. In zwei Schritten, jeweils

Weltmarktpreise von Milchprodukten

Übersicht 1

	Magermilchpulver	Vollmilchpulver	Butter \$ je t	Butteröl	Käse (Cheddar)
1981	1 065	1 470	2 285	2 590	1 665
1982	980	1 410	2 200	2 410	1 740
1983	798	1 164	1 835	2 024	1 425
1984	701	1 013	1 434	1 659	1 231
1985	702	934	1 144	1 368	1 188
1986	768	984	1 000	1 200	1 199
1987	931	1 032	1 031	1 206	1 194
1988	1 625	1 688	1 275	1 400	1 875
1989 Jänner	1 950	2 000			
September	1 680	1 700			

Q. GATT, USDA, ZMP; zitiert in FAL (1988) ergänzt durch Angaben der ZMP

Mindestpreise im Rahmen des internationalen Milchabkommens

Übersicht 2

	Magermilchpulver	Vollmilchpulver	Butter \$ je t	Butterföt	Käse (Cheddar)
<i>Preisänderungen</i>					
1 Oktober 1981	600	950	1 200	1 440	1 000
5 Juni 1985	600	830	1 000	1 200	1 000
2 Oktober 1986	680	880	1 000	1 200	1 030
25 Juni 1987	785	900	1 000	1 200	1 030
23 September 1987	825	950	1 000	1 200	1 120
23 März 1988	900	1 000	1 100	1 325	1 200
21 September 1988	1 050	1 150	1 250	1 500	1 350
20 September 1989	1 200	1 250	1 350	1 625	1 500
Q. GATT					

am Anfang der Milchwirtschaftsjahre 1987/88 und 1988/89, wurden die nationalen Quoten um insgesamt 3% gekürzt und um weitere 5½% vorübergehend ausgesetzt. Strengere Bestimmungen über die Anwendung der Quotenregelung sollten die Anlieferung um einen weiteren Prozentpunkt drücken. Die Bauern wurden für die vorübergehende Aussetzung eines Teils ihrer Lieferrechte durch eine jährlich abnehmende Prämie aus Mitteln der Gemeinschaft und aus nationalen Mitteln entschädigt. Von Lieferungen, die das Kontingent überschreiten, wird eine prohibitive Zusatzabgabe in Höhe von 100% des Richtpreises eingehoben. Die massiven Einschränkungen der Lieferrechte waren im vollen Umfang wirksam. In der EG 12 fiel die Milchmarktleistung 1987 um 4,9% und 1988 um weitere 2,5% auf rund 99,2 Mill t (ZMP, 1989), die Lager wurden abgebaut

(zum Teil gab es Sonderaktionen), die Exporte reduziert. Die internationalen Märkte reagierten mit der erwähnten kräftigen Erholung.

Die Lage auf dem österreichischen Milchmarkt

Ausfahrpreise zogen an, Exporte bleiben unrentabel

Die traditionell exportorientierte österreichische Milchwirtschaft hat durch ein geringeres Angebot zur Erholung der internationalen Märkte beigetragen und hat davon gleichzeitig auch selbst profitiert. Die Ausfuhrerlöse für die bedeutendsten heimischen Exportwaren Käse und Milchpulver steigen seit 1987, die Exportstützungen konnten reduziert werden. Diese erfreuliche Entwicklung ändert allerdings wenig an der grund-

sätzlichen Problematik der österreichischen Milchexporte. Ausfuhren von Molkereierzeugnissen müssen nach wie vor hoch subventioniert werden und bringen volkswirtschaftliche Verluste. Rentable Auslandsmärkte für Massenprodukte sind auch längerfristig nicht in Sicht. Lohnende Marktnischen müssen hart und längerfristig erarbeitet werden. Die Wirtschaftspolitik sollte diesen Umstand bei der Ausrichtung der heimischen Produktion berücksichtigen.

Rücknahme der Anlieferung

Die Milchmarktleistung ist in Österreich seit 1. Juli 1978 über einzelbetriebliche Quoten kontingentiert. Damit sollten die unrentablen Ausfuhren und die damit verbundenen Belastungen für den Staat, die Verbraucher und die Bauern begrenzt werden. Verschiedene Mängel der ursprünglichen Richtmengenregelung und eine wenig konsequente Administration des Systems (Vergabe von zusätzlichen Lieferrechten in mehreren „Härtefall“-Runden, Möglichkeit der Neuaufnahme der Milchlieferung usw.) ließen allerdings die Milchmarktleistung vorerst weiter steigen. Die Expansion wurde erst 1984, nach einer Modifikation des Systems, gebrochen (Schneider, 1984). Mitte 1987 wurde die Lieferleistung (saisonbereinigt und bezogen auf ein Jahr) um rund 150 000 t zurückgenommen (siehe Abbildung 1) und pendelt seither um einen Jahreswert von rund 2,2 Mill t.

Exportanteile am Weltmarkt für Milch

Übersicht 3

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1 000 t Milchäquivalent							
EG ¹⁾	12 445	10 070	12 774	12 239	11 177	13 834	16 780
Neuseeland	3 388	3 292	3 628	4 002	4 222	4 165	4 202
USA	1 676	2 883	3 142	3 970	4 158	3 449	2 118
Australien	1 216	1 350	1 478	1 883	1 978	1 683	1 796
Oststaaten	1 007	1 437	1 101	1 375	1 129	1 199	1 239
Kanada	1 589	1 244	1 209	1 048	967	788	708
Skandinavien	875	1 220	1 180	1 164	958	1 048	800
Sonstige	1 655	1 696	2 150	1 795	1 556	1 788	1 450
Insgesamt	23 851	23 142	26 662	27 476	26 145	27 954	29 093
Anteile in %							
EG ¹⁾	52	44	48	45	43	50	58
Neuseeland	14	14	14	14	16	15	14
USA	7	12	12	14	16	12	7
Australien	5	6	6	7	7	6	6
Oststaaten	4	6	4	5	4	4	4
Kanada	7	6	4	4	4	3	2
Skandinavien	4	5	4	4	4	4	3
Sonstige	7	7	8	7	6	6	5
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100
Q: Agra-Europe 1989 (19) ohne Kasein und Frischprodukte — ¹⁾ Ab 1987 EG 12							

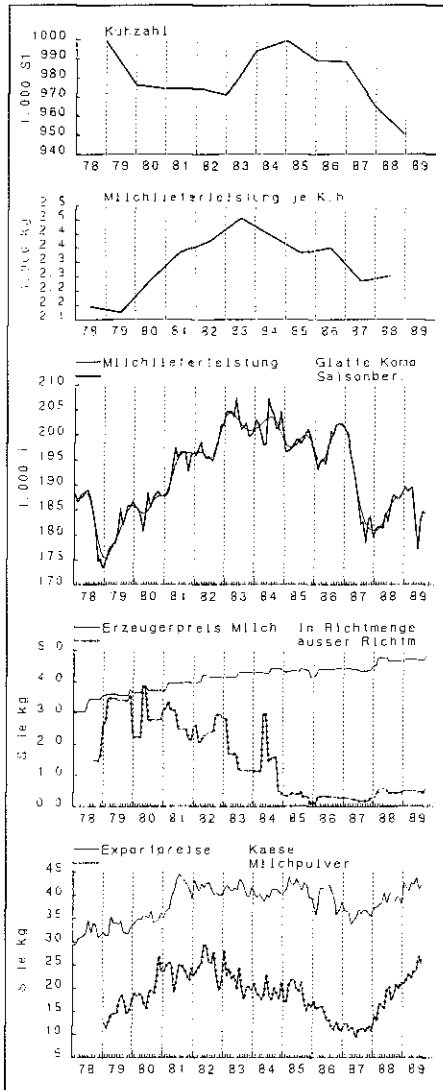
Die Milchlieferung wurde ab Mitte 1987 zurückgenommen. Die Überschüsse wurden dadurch reduziert, und die Bauern haben geringere Exportverluste zu tragen.

Anders als in der EG wurde in Österreich die seit Mitte 1987 beobachtete Reduktion der Milchlieferung nicht durch Kürzung der Quoten erzwungen. Sie ist überwiegend Folge einer Prämienaktion („Lieferrücknahmeprämie“), die einen Teil der Milchbauern bewog, ihr Lieferrecht nur zum Teil zu nützen.

Die Bauern hatten 1987/88 erstmals die Möglichkeit, auf ein Jahr befristet und gegen Prämie auf die volle Ausschöpfung ihres Lieferrechtes zu verzichten. Die Prämie gleicht für die

Milchmarkt

Abbildung 1



Teilnehmer den Ausfall an Milchgeld etwa aus (sofern die Lieferrücknahme 10% nicht übersteigt), ihre Einzelrichtmenge bleibt gewahrt. Nach Angaben des Milchwirtschaftsfonds haben 33.500 Teilnehmer die Bedingungen der Aktion erfüllt (rechtzeitige Anmeldung, Reduktion der Anlieferung um mindestens 5%). Die Anlieferung wurde dadurch um rund 107.000 t verringert. Im Wirtschaftsjahr 1988/89 war die Beteiligung an der Aktion etwas schwächer, 1989/90 ist das Interesse dank intensiver Aufklärung und Werbung durch die landwirtschaftliche Interessensvertretung wieder gestiegen.

Die Lieferrücknahmepremie senkt im geltenden System über ein geringeres Angebot die Ausfuhren auf Rechnung der Bauern. Den Ausgaben für die Prämie, die von den Bauern selbst über den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag zu tragen sind, ste-

hen auf dem Konto der Lieferanten Einsparungen an Verwertungskosten gegenüber. Diese Aktion ist aus der Sicht der Milchbauern zumindest so lange von Vorteil, als die variablen Kosten der Milcherzeugung den Verwertungserlös für Milchüberschüsse überschreiten, d. h. die Erzeugung für den Export keinen positiven Deckungsbeitrag bringt. Dies war in den vergangenen Jahren stets der Fall. In Anbetracht der Höhe der Prämie verwundert, daß nur rund ein Drittel der Bauern die Aktion nützt. Die zögernde Teilnahme ist wahrscheinlich aus unzureichender Information und nicht begründeter Angst vor einer Kürzung des Lieferrechtes zu erklären. Auch die Administration der Aktion könnte effizienter gestaltet werden (Schneider, 1988).

Das geltende Richtmengensystem war von Anfang an damit belastet, daß mehr Lieferrechte an die Bauern vergeben wurden, als der Gesamtrichtmenge entsprachen. Um diese Diskrepanz zu verringern, hat der Bund von Juli 1985 bis September 1988 Lieferrechte aufgekauft und stillgelegt. An dieser Aktion nahmen 9.543 Betriebe mit 116.678 t Einzelrichtmengen teil. Der Bund muß hierfür Prämien von insgesamt 1,127 Mrd S bezahlen (das sind im Durchschnitt fast 10 S je kg stillgelegter Richtmenge), die in fünf Jahresraten fällig werden. Unter den Teilnehmern sind kleinere Lieferanten (bis 10.000 kg Einzelrichtmenge) und Betriebe im Osten des Bundesgebietes (Niederösterreich und Burgenland) überdurchschnittlich vertreten (Milchwirtschaftsfonds, 1989). Analysen zeigen, daß durch diese Aktion vor allem Mitnahmeeffekte und kurzfristige Vorzieheffekte finanziert wurden. Die Milchlieferung hat sie im Vergleich zur befristeten freiwilligen Milchlieferrücknahme nur schwach gedrückt.

Bemühungen um höhere Rohmilchqualität

Einwandfreie Milch von gesunden Kühen ist eine wichtige Voraussetzung für hochwertige Milcherzeugnisse und eine problemlose Verarbeitung in den Molkereien und Käsereien. Die österreichische Milchwirtschaft hat der Qualität der angelieferten Rohmilch lange Zeit zu wenig Augenmerk

geschenkt. In den letzten — ungefähr fünf — Jahren wurden allerdings erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Rückstand aufzuholen und den westeuropäischen Standards näher zu kommen.

Österreich ist bemüht, die Rohmilchqualität zu verbessern. Die Qualitätsnormen wurden verschärft. Einiges bleibt noch zu tun, um an die führenden Länder anzuschließen.

Vergleiche mit dem Ausland sind schwierig, weil die Qualitätskriterien unterschiedlich gewichtet werden und die Meßmethoden differieren. Die Anforderungen an die bakteriologische Qualität der Rohmilch sind in vielen westeuropäischen Ländern, wie z. B. der Schweiz, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Belgien, höher als in Österreich. In der Bundesrepublik Deutschland sind sie derzeit noch gleich hoch, sollen aber ab 1993 wesentlich verschärft werden. Für Milch erster Qualität wird aufgrund der EG-Hygieneverordnung die

Qualitätsnormen für Rohmilch

Der Milchwirtschaftsfonds legt die Qualitätskriterien für Rohmilch fest und kontrolliert sie auch. 1986 wurde ein neues Schema für die Qualitätskontrolle und Klassifizierung der Rohmilch eingeführt. 1988 wurden die Qualitätsnormen verschärft. Derzeit werden zweimal im Monat der Keimgehalt und einmal die Zellzahl der Rohmilch ermittelt; zusätzlich wird mindestens ein Hemmstofftest durchgeführt. Die Keimzahl ist ein Maß für Sauberkeit und Sorgfalt beim Melken und bei der Milchmanipulation am Hof. Milch mit hohem Keimgehalt unterliegt Abbauprozessen, die die Verwertung der Milch stören und die Qualität der Erzeugnisse beeinträchtigen. Die Zellzahl ist ein Maß für die Gesundheit des Kuheuters. Der Hemmstofftest läßt das Vorhandensein unerwünschter Hemmstoffe (z. B. Antibiotika aus der Behandlung von Euterkrankheiten) erkennen. Milch erster Qualität muß gemäß den seit Jänner 1988 geltenden Richtlinien frei von Hemmstoffen sein. Sie darf nicht mehr als 300.000 Keime je ml enthalten, und die Zellzahl muß unter 350.000 je ml liegen. Werden diese Standards nicht erreicht, muß der Bauer empfindliche Preisabschläge in Kauf nehmen. Im Extremfall droht nach einer Verwarnung die befristete Liefersperre.

Keimzahl auf höchstens 100 000 je ml gesenkt. Um zu den führenden westeuropäischen Ländern aufzuschließen bzw. mit dem Gros mitzuhalten, sind in Österreich weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Rohmilchqualität notwendig. Einschlägige Schritte wurden im Parteienübereinkommen anlässlich der Novellierung der Milchmarktordnung 1988 angekündigt.

Das Milchwirtschaftsjahr 1988/89 und Ausblick auf 1989/90

Für das Wirtschaftsjahr 1988/89 hat der Landwirtschaftsminister die Gesamttrichtmenge mit 2,247 Mill. t oder 121% der Bedarfsmenge (= erwarteter Inlandsabsatz aus heimischer Erzeugung) festgelegt. Dem standen am Anfang des Wirtschaftsjahres Lieferrechte der Bauern von insgesamt 2,354 Mill. t gegenüber. Um die unrentablen Exporte zu drücken, wurde auch 1988/89 den Bauern angeboten, ihre Einzelrichtmenge freiwillig und gegen Prämie nicht voll auszuschöpfen.

Nach Angaben des Fonds vom September 1989 (vorläufige Werte) wurden 1988/89 2,238 Mill. t Milch geliefert (+2,3%). Die Zunahme ist überwiegend aus einer besseren Futtermittellieferung und einer geringeren Beteiligung an der Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme zu erklären. Der Inlandsverbrauch an Frischmilch und Molkereiprodukten steigt langsam. 1988/89 konnten, berechnet auf Basis des Fettgehaltes, rund 1,856 Mill. t Milch aus heimischer Erzeugung im Inland abgesetzt werden (+0,9%),

0,382 Mill. t blieben als Überschuss für den Export. Gemessen an der gesamten Anlieferung betrug der Überschuss 17,1%. Die Verwertungskosten weist der Fonds mit insgesamt 2 255 Mrd. S aus; davon entfielen 1,785 Mrd. S auf (direkte) Exportstützungen, der Rest auf verschiedene Aktionen, die den Inlandsabsatz fördern sollen (Förderung der Kälbermast, Verbilligung von Magermilchpulver und flüssiger Magermilch für Futterzwecke und verbilligte Abgabe von Butter an Gewerbe und Industrie). Die Kosten der Überschussverwertung (einschließlich Inlandsaktionen) trugen gemäß dem geltenden Aufteilungsschlüssel zu rund 78% der Bund und zu 22% die Milchlieferanten.

Für das Wirtschaftsjahr 1989/90 blieb die Gesamttrichtmenge fast unverändert. Größeres Interesse und leichte Verbesserungen der durch die Marktordnungsgesetz-Novelle 1988 unbefristet verlängerten Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme lassen eine geringe Abnahme der Milchlieferung erwarten. Der neu eingeführte Handel mit Lieferrechten wirkt allerdings in die Gegenrichtung. Nimmt die Inlandsnachfrage weiterhin leicht zu, dürfte der Exportüberschuss deutlich unter den Vorjahreswert sinken.

Ausgehend von der aktuellen Lage auf den Auslandsmärkten wird erwartet, daß die Milchexporte im laufenden Wirtschaftsjahr im Durchschnitt mit rund 4,25 S je kg eingesetzter Rohmilch gestützt werden müssen (ohne indirekte Stützungen über das Preisausgleichssystem). Der Erzeu-

gerpreis für im Rahmen der Einzelrichtmenge gelieferte Milch erster Qualität beträgt derzeit ohne Mehrwertsteuer und vor Abzug des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages rund 5,05 S je kg. Der Verwertungserlös im Export hat sich damit im Vergleich zu den letzten Jahren zwar verbessert, er liegt aber noch immer erheblich unter den variablen Kosten der Milcherzeugung und auch unter dem Futterwert der Milch. Das veranschaulicht hinreichend die volkswirtschaftliche Problematik der Milchexporte. Es zeigt auch, daß Exporte auf Rechnung der Bauern unter den gegebenen Bedingungen deren Einkommen schmälern.

Handel mit Lieferrechten

Auf administrativ geregelten Märkten haben handelsfähige Lieferrechte einige Vorteile. Sie ermöglichen ein gewisses Maß an Beweglichkeit und wirken damit der Erstarrung der Strukturen entgegen. Das senkt die volkswirtschaftlichen Kosten und fördert zugleich die Akzeptanz des Systems. Trotz der bekannten Vorteile sind die Vorbehalte in der österreichischen Landwirtschaft groß. Die 1. Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 enthielt einen ersten, zaghaften Ansatz für den Handel mit Lieferrechten, der allerdings nie realisiert wurde. Erst die Marktordnungsgesetz-Novelle 1988 brachte zehn Jahre nach Einführung des Richtmengensystems den Durchbruch.

Seit 1. Jänner 1989 können Milchlieferrechte zwischen den Bauern ge-

Kennzahlen der Milchwirtschaft

Übersicht 4

	Gesamttrichtmenge		Einzelrichtmengen insgesamt ¹⁾	Milchlieferleistung		Verwertung der Milchlieferleistung			Freigewordene Einzelrichtmengen	Unterlieferung		Überlieferung		Neubeginner	
	1 000 t	In % der Bedarfsmenge		In % der Gesamttrichtmenge	Inlandsabsatz	Überschuss	In % der Milchlieferleistung	Zahl der Lieferanten		Menge ²⁾	Zahl der Lieferanten	Menge	Zugeweilte Einzelrichtmengen ³⁾	Zahl der Lieferanten	Erworbenene Einzelrichtmengen ⁴⁾
	1 000 t		1 000 t	1 000 t	1 000 t	1 000 t	1 000 t	1 000 t	In 1 000	1 000 t	In 1 000	1 000 t	In 1 000	1 000 t	
1978/79	2 145,4	121	2 217,7	2 145,0	100,0	1 789,1	355,9	16,6	32,3	180,1	122,9	4,9			
1979/80	2 143,8	122	2 403,4	2 219,6	103,5	1 789,3	430,3	19,4	30,6	68,0	194,7	63,8	167,7	53,0	
1980/81	2 178,0	121	2 263,3	2 277,2	104,6	1 842,9	434,3	19,1	33,5	71,5	210,0	63,4	196,8	41,8	
1981/82	2 200,4	121	2 280,2	2 350,0	106,8	1 876,0	474,9	20,2	33,6	62,5	186,1	68,9	260,3	83,9	
1982/83	2 262,7	121	2 334,8	2 413,4	106,7	1 891,1	522,3	21,6	26,1	61,9	185,9	64,6	234,2	26,1	
1983/84	2 273,7	121	2 350,7	2 418,3	106,4	1 869,2	549,1	22,7	20,9	56,4	154,4	66,6	209,1	49,8	
1984/85	2 296,3	121	2 419,8	2 399,6	104,6	1 848,8	550,8	23,0	15,5	65,1	168,5	55,3	134,2	—	
1985/86	2 272,2	121	2 415,6	2 363,2	104,0	1 858,6	504,6	21,4	50,8	69,1	180,6	48,4	94,5	—	
1986/87	2 275,0	121	2 392,6	2 376,0	104,4	1 843,9	532,1	22,4	30,3	61,3	138,2	50,9	115,9	—	
1987/88	2 250,4	121	2 378,9	2 187,2	97,2	1 839,1	348,1	15,9	29,4	80,3	243,9	28,4	52,4	—	
1988/89	2 249,9	121	2 354,0	2 238,4	99,5	1 856,1	382,3	17,1	—	—	—	—	—	—	
1989/90	2 247,1	121	2 200,0 ⁵⁾	2 200,0 ⁵⁾	97,9 ⁵⁾	1 862,1 ⁵⁾	337,9 ⁵⁾	15,4 ⁵⁾	—	—	—	—	—	—	

Q: Milchwirtschaftsfonds. — ¹⁾ Stand 1. Juli, einschließlich Zuteilung im Rahmen von Härtefall- und Strukturverfahren. — ²⁾ Einschließlich freigewordener Einzelrichtmengen. — ³⁾ Für das folgende Wirtschaftsjahr. — ⁴⁾ Im jeweiligen Basiszeitraum erworben, aber erst ab dem folgenden Wirtschaftsjahr voll nutzbar. — ⁵⁾ Prognose (2. Marktplanung September 1989).

handelt werden, allerdings mit Einschränkungen Richtmengen können nur innerhalb eines Bundeslandes

Seit 1. Jänner 1989 können Milchlieferrechte gehandelt werden. Funktionierende, transparente Märkte fehlen noch. Bisher haben die östlichen Bundesländer Lieferrechte verloren, die westlichen Bundesländer konnten ihre Position ausbauen.

und angrenzender Verwaltungsbezirke übertragen werden, der Käufer muß für seinen Betrieb ein Mißverhältnis zwischen vorhandener Richtmenge und Futterfläche nachweisen, und je Betrieb dürfen in der Regel höchstens 5 008 kg jährlich erworben werden. Die maximale Richtmenge je Betrieb wurde auf 70 008 kg angehoben und darf durch den Zukauf nicht überschritten werden. Der Verkäufer kann seine gesamte Richtmenge oder nur einen Teil davon (mindestens 30%) abgeben. Bei der Übertragung verfallen 15% (25% bei Teilmengen) der Richtmenge. Die Vertragspartner können den Kaufpreis frei vereinbaren. Die beabsichtigte Übertragung ist der Molkerei des Verkäufers anzuzeigen.

Die Erzeugung von Milch im Rahmen der Quote „ist in grünland- und feldfutterorientierten Betrieben der mit Abstand einkommensergiebigste Betriebszweig“ (*Oberlehner – Forstner*, 1988). Sicherer Absatz und geregelter Preis sind aus der Sicht des Produzenten weitere wichtige Vorteile. Diese Umstände ließen eine lebhaftere Nachfrage nach Milchlieferrechten erwarten. Detaillierte Angaben über den Handel mit Richtmengen liegen leider nicht vor, weil entsprechende Auswertungen unterbleiben. Bisher fehlt auch ein transparenter, für die potentiellen Teilnehmer überschaubarer Markt, z. B. in Form einer Richtmengenbörse, die von einer neutralen Stelle organisiert wird. Zum Teil haben sich die Molkereien und Käseereien, die an hohen Lieferrechten in ihrem Einzugsgebiet interessiert sind, als Vermittler (teils auch als Kreditgeber für Käufer aus ihrem Einzugsgebiet) eingeschaltet.

Nach Angaben des Fonds wurden im 1. Halbjahr 1989 und mit Wirksamkeit noch im Wirtschaftsjahr 1988/89 rund 6 400 t Richtmenge erworben (1 100 t sind dabei verfallen). Mit Wirk-

samkeit im laufenden Wirtschaftsjahr 1989/90 wurde dem Fonds bis Mitte September der Erwerb von weiteren 19 000 t Richtmenge gemeldet (3 500 t verfielen). Regional disaggregiert zeigt sich trotz der begrenzten Mobilität der Richtmengen das von der längerfristigen Entwicklung und von der Aufkaufaktion des Bundes 1985/1988 bekannte Muster: Die östlichen Bundesländer, insbesondere das Burgenland und Niederösterreich, in geringerem Maße auch die Steiermark, haben netto Lieferrechte an benachbarte Regionen verloren, die westlichen Bundesländer konnten ihre Position ausbauen. Über die Struktur der verkaufenden und aufnehmenden Betriebe oder die bezahlten Preise ist wenig bekannt. Nach Erfahrungsberichten aus den Ländern traten als Nachfrager eher größere Betriebe auf, als Verkäufer werden vorwiegend kleinere Betriebe genannt. Die Preise für die erworbene Richtmenge bewegen sich derzeit von 12 S bis 15 S je kg; im Westen sind sie höher als im Osten des Bundesgebietes.

Der Handel mit Lieferrechten ist aus ökonomischer Sicht grundsätzlich positiv zu werten. Die verfügbaren regionalen Einschränkungen für den Quotentransfer oder auch die Begrenzung des Zukaufs je Betrieb mit in der Regel 5 008 kg jährlich sind problematisch. Nachteilig ist auch, daß bisher keine Märkte organisiert wurden und eine laufende Berichterstattung über Umsätze, Preise usw. fehlt. Diese Aufgabe könnten z. B. die Landwirtschaftskammern als neutrale und anerkannte agrarische Institutionen übernehmen. Die Be- und Verarbeitungsbetriebe haben eigene, legitime Interessen und sind für diese Aufgabe nur bedingt geeignet. Um die unerwünschte Spekulation mit Lieferrechten zu erschweren, wäre die Möglichkeit zur Stilllegung von Richtmengen zu überprüfen; auch eine Anpassung der „Wahrungsklausel“ scheint überlegenswert.

Die Möglichkeit, Richtmengen zu verkaufen verhindert naturgemäß den früher beobachteten Verfall von Lieferrechten (langfristig rund 30 000 t jährlich) bzw. schränkt diesen auf den beim Transfer der Quoten einbehaltenen Prozentsatz von 15% bis 25% ein. Die aufgezeigte Diskrepanz zwischen der Summe der bestehenden Einzelrichtmengen und der Gesamtricht-

menge bleibt damit weitgehend erhalten. Ihre negativen Folgen für die Lieferleistung müssen durch andere Instrumente, z. B. die Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme, ausgeglichen werden.

Umsetzung der Milchmarktreform 1988

Der österreichische Milchmarkt ist vom Bauern bis zum Verbraucher in hohem Maß reglementiert. Als zentrale Lenkungsstelle fungiert der Fonds, in dem die Sozialpartner paritätisch vertreten sind. Die negativen Folgen der jahrzehntelangen, überzogenen staatlichen und staatlich sanktionierten Eingriffe in die Milchwirtschaft und ihrer weitgehenden Abschirmung vor dem in- und ausländischen Wettbewerb werden zunehmend erkannt und diskutiert: Die Strukturen versteinerten, Rationalisierungsmöglichkeiten und Marktchancen wurden unzureichend genutzt. Das gesamte System wurde immer bürokratischer, schwerfälliger und ist kaum noch zu durchschauen. Daraus resultierten geringe Produktivitäten, hohe Kosten in der Erzeugung, Be- und Verarbeitung und Verteilung und eine unzureichende Marktausrichtung. In einer Reihe einschlägiger Studien wurde diese Problematik aufgezeigt und Lösungsmöglichkeiten diskutiert. Beispiele sind Arbeiten von *Wejwoda* (1986), *Manhardt* (1987), *Mayrhofer* (1987), *Schneider* (1987, 1988), *Dax-Schlögl – Steger* (1988), der *Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemein-*

Der österreichische Milchmarkt ist übermäßig reglementiert. Ineffizienz, mangelnde Wirtschaftlichkeit und unzureichende Transparenz sind die Folgen. Eine Teilnahme am EG-Binnenmarkt läßt empfindliche Marktanteilsverluste erwarten, weil die heimischen Betriebe nicht wettbewerbsfähig sind.

schaft (1988), *Haisch* (1989) und eine Reihe von Kommentaren im Rahmen der Marktordnungsdiskussion des vergangenen Jahres. Im Zusammenhang mit den Integrationsbemühungen Österreichs ist von Bedeutung, daß die heimische Milchwirtschaft in ihrer derzeitigen Verfassung der westeuropäischen Konkurrenz nur unzureichend gewachsen ist. Eine

Teilnahme am EG-Binnenmarkt läßt empfindliche Marktanteilsverluste befürchten (Schneider, 1989)

Die Marktordnungsgesetz-Novelle 1988 (BGBl. 330/1989) und das begleitende *Parteienübereinkommen* (1988) brachten wichtige Neuerungen, sowohl auf der Ebene der landwirtschaftlichen Erzeugung als auch für die Be- und Verarbeiter von Milch. Wichtige politische Vorgaben der Milchmarktreform waren die Erhaltung der Preis- und Absatzsicherheit für die Bauern, die Sicherung einer flächendeckenden Versorgung mit Frischmilchprodukten und landesweit einheitliche Preise für die Bauern und Verbraucher

Neuregelungen auf der Erzeugerebene

Für die Milchbauern blieb die Quotenregelung erhalten; die oben diskutierte Handelsfähigkeit lockerte sie aber etwas auf. Die Obergrenze für die Aufstockung des Hoflieferrechtes wurde auf 70 008 kg angehoben. Auf die unbefristete Verlängerung der Aktion zur freiwilligen Einschränkung der Milchlieferung wurde bereits hingewiesen. Sie soll dazu dienen, verlustreiche Exporte auf Rechnung der Bauern möglichst zu vermeiden. Die amtliche Regelung des Milchpreises wurde mit 1. Juli 1988 durch ein Richtpreissystem ersetzt. Der Richtpreis wird von der Paritätischen Kommission empfohlen und ist durch flankierende Maßnahmen gut abgesichert. Für die Bauern ergaben sich daraus bisher keine spürbaren Änderungen. Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag wurde mit 4,20 S je kg fixiert. Daneben gab es kleinere Änderungen für den Abhof-Verkauf usw. Der Aufteilungsschlüssel zur Finanzierung der Überschußverwertung zwischen dem Bund und den Bauern blieb unverändert.

Neuregelungen für die Be- und Verarbeiter

Abweichend von früheren Novellen zur Milchmarktordnung konzentrierte sich die Reform 1988 auf den Bereich der Be- und Verarbeitung. Deklariertes Ziel waren der Abbau von Reglementierung und die Stärkung des bisher geringen unternehmerischen Spielraums und der Eigen-

verantwortung der Be- und Verarbeitungsbetriebe. Dadurch sollten der Umbau der Strukturen gefördert, Rationalisierungsreserven ausgeschöpft, die Kosten der Be- und Verarbeitung und Verteilung gesenkt, die Marktorientierung forciert und zugleich die Milchwirtschaft auf den EG-Binnenmarkt vorbereitet werden.

Die Reform 1988 ist ein erster Schritt zum Abbau der überzogenen Reglementierung. Soll der Anschluß an westeuropäische Standards von Effizienz und Wirtschaftlichkeit gefunden werden, müssen weitere folgen.

Ein zentraler Punkt der Reform ist ein neues System von Ausgleichsbeiträgen und Zuschüssen, das ab 1. Jänner 1990 das bisher betriebsindividuelle Erlös- und Kostenausgleichssystem ersetzen soll.

Ausgleichsbeiträge kann der Fonds den Be- und Verarbeitungsbetrieben für die übernommene Milch und für veräußerte Milch und Milchprodukte vorschreiben. Aus den Einnahmen sollen den Betrieben Zuschüsse für Milch und Milcherzeugnisse gewährt werden. Ziele sind ein möglichst einheitlicher Erzeugerpreis für Milch, die bestmögliche Verwertung der Milch und der Ausgleich unterschiedlicher Transportkosten. In Diskussion sind pauschale Beiträge und Zuschüsse, die am Produktionsprogramm des Betriebes und an seinen Transportverhältnissen orientiert sind. Die entscheidenden Detailregelungen stehen allerdings noch aus.

Der Milchwirtschaftsfonds hat weiterhin umfassende Lenkungsmöglichkeiten. Er kann den Betrieben die Lieferung und den Zukauf von Milch und Milcherzeugnissen auftragen und ihnen „vorschreiben, in welchen Mengen und in welcher Weise sie die angelieferte oder zugekaufte Milch und Erzeugnisse aus Milch zu bearbeiten, zu verarbeiten, zu verteilen oder sonst zu verwenden oder zu verwerten haben“ (§ 15 Abs 1 Marktordnungsgesetz 1985 i. d. g. F.). Gemäß *Parteienübereinkommen* soll der Fonds künftig allerdings weniger strikt in die Verwertung der Milch eingreifen als bisher. Über Details wird auch hier noch verhandelt.

Die Einzugs- und Versorgungsgebiete (ausgenommen für Fruchtjo-

ghurt und echte Produktinnovationen) blieben erhalten. Dies schränkt den Wettbewerb in der Milchwirtschaft entscheidend ein. Die Einführung neuer Produkte bedarf allerdings seit Mitte 1988 keiner „Inverkehrsetzungsgenehmigung“ durch den Fonds mehr. Die Entscheidungen über Investitionen sollen schrittweise (und mit Einschränkungen) zu den Betrieben verlagert werden. Zur Förderung der Strukturanpassung sind finanzielle Hilfen des Fonds vorgesehen.

Wertung der Milchmarktreform 1988

Eine Beurteilung der Milchmarktreform 1988 im Bereich der Be- und Verarbeitung wird dadurch erschwert, daß zentrale Teile, insbesondere das neue Ausgleichs- und Abrechnungssystem und die künftigen Eingriffe des Fonds in die Milchverwertung, erst ab 1. Jänner 1990 in Kraft treten sollen und wichtige Details noch offen sind. Die Marktordnungsgesetz-Novelle 1988 steckt hier einen breiten Rahmen ab, der für die Durchführung weiten Spielraum läßt. Die Konkretisierung liegt bei den Sozialpartnern im Rahmen des Fonds, die mit ihren Beschlüssen den Tiefgang der Reform entscheidend bestimmen werden.

Trotz der noch ausstehenden Durchführungsbestimmungen kann die Reform 1988 insgesamt als erster, vorsichtiger Schritt in Richtung einer etwas liberaleren Ordnung des Milchmarktes gewertet werden. Soll der Anschluß an westeuropäische Standards in der Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Marktorientierung gefunden werden, müssen allerdings weitere Schritte folgen. Dabei sollten auch die Ziele und bisher geltenden politischen Vorgaben sowie ihre Folgen für den Milchmarkt diskutiert werden.

Literaturhinweise

Agra-Europe „GATT hebt Mindestpreise für Molkeprodukte an“ 1989 (39)

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL) „Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1988/89“ Agrarwirtschaft, 1988 37(12)

Dax Th. Schlögl G. Steger G. „Die Milch-Wirtschaft“, in Steger G. (Hrsg.) Grünbuch, Krise und Perspektiven der österreichischen Landwirtschaft Wien 1988

Haisch K. H. Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Milchverarbeitung im Verbandsgebiet der AGROSSERTA Gutachten, Weihenstephan 1989 in Landwirtschaftliche Mitteilungen 1989 (14/18)

Manhardt J. „Zum notwendigen Wandel der Kostenstruktur in der Molkereiwirtschaft“ Milchwirtschaftliche Berichte, 1987 (90)

Mayrhofer, K. „Strukturfragen der österreichischen Molkereiwirtschaft“ Agrarische Rundschau 1987 (5)

Milchwirtschaftsfonds Tätigkeitsberichte Wien

mehrere Jahrgänge

Oberlehner F. Forstner F. „Vertretbare Preise beim Zukauf von Milchrichtmengen“ Der Förderungsdienst 1988 36(12)

Parteienübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei anlässlich der Novellierung der agrarischen Wirtschaftsgesetze 1988 Wien 1988

Schneider, M. „Neuregelungen in der Agrarmarktordnung“ WIFO-Monatsberichte 1984 57(8)

Schneider M. „Milchmarkt: Chance auf Reformen nützen“ Agrarische Rundschau 1987 (5)

Schneider M. „Milchmarktordnung in Diskussion“ WIFO-Monatsberichte 1988 61(3)

Schneider, M. Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt WIFO-Gutachten Wien 1989

Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft Die Milchwirtschaft in Österreich Wien 1988

Wejwoda K. „Milchmarkt: Reform mit Augenmaß“ Agrarische Rundschau 1986 (5)

Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH (ZMP) Bilanz Milch 1988 Bonn 1989

DIE ZUKUNFT HAT BEI UNS SCHON BEGONNEN!

UEBER  BIND[®]



O T A B I N D
INTERNATIONAL

Die neue Bindetechnik

Die Idee ist einfach und trotzdem revolutionär in der Buchbindetechnik. Bei dieser neuen Bindeart wird der Broschürenkern in den Umschlag eingehängt und nicht wie bisher am Rücken verleimt. Die Klammerwirkung, die bei Broschüren das Aufschlagen erschwert, fällt daher weg und die Seiten lassen sich vollkommen flach aufschlagen, der Satzspiegel kann bis zum Bund genützt werden.

Über Details informieren wir Sie gerne.

UEBERREUTER BUCHPRODUKTION
2100 Korneuburg, Industriestraße 1

Tel.: (0 22 62) 55 55/192

Fax.: (0 22 62) 55 55/278

NEU IN ÖSTERREICH