

Diskussion um den Milchmarkt

Das Institut hat vor kurzem die Lage auf dem heimischen Milchmarkt dargelegt und die Bestimmungsgründe des Milchangebotes analysiert¹⁾. Eine stark gegenläufige Entwicklung von Angebot und Nachfrage im Inland und zunehmender Angebotsdruck auf den internationalen Märkten haben in den letzten Monaten die Lage der österreichischen Milchwirtschaft noch erschwert. Im I. Quartal nahm die Milchlieferleistung um 7% zu, auch im April und Mai blieb die Zuwachsrate gleich hoch. Die Inlandsnachfrage ist hingegen stark zurückgegangen. Es wurde viel weniger Milch, Butter und Käse verkauft. Die Einbußen sind auf die Preiserhöhung zu Jahresbeginn zurückzuführen und damit zum Teil vorübergehender Natur. Steigendes Angebot und Einbußen auf dem Inlandsmarkt ergeben wachsende Überschüsse, die nur mit hohen Verlusten vermarktet werden können.

Anfang Mai war die Milchwirtschaft auf Grund der Entwicklung in den ersten drei Monaten gezwungen, die Marktplanung für 1977 zu revidieren. Es wird nunmehr mit einer Milchmarktleistung von 2 295 Mill. t (+5%) gerechnet. Der Zuwachs muß vor allem im Export untergebracht werden. Damit wird die Exportquote auf etwa ein Viertel der Marktleistung steigen. Die Preise auf den Auslandsmärkten

stehen unter Druck. Der Verwertungserlös für Milch im Export dürfte heuer (nach Abzug der Molkereispanne) auf 1 S je kg oder darunter fallen²⁾. Insgesamt sind für Ausfuhrstützungen etwa 1 18 Mrd. S notwendig (1976: 830 Mill. S). Die Kosten verschiedener Verbilligungsaktionen im Inland werden auf 271 Mill. S geschätzt (1976: 196 Mill. S). Um diese Mittel aufzubringen, wurde ab 1. Mai der Absatzförderungsbeitrag der Bauern und des Bundes um je 5 g auf einen neuen Höchstwert von 29 1/2 g und 19 1/2 g je Liter angehoben. Die damit gesicherten Einnahmen reichen jedoch für eine volle Deckung der Kosten der Überschußverwertung noch nicht aus.

Der wachsende Druck auf dem Milchmarkt spiegelt sich in ungewohnt lebhaften agrarpolitischen Diskussionen. Dabei wurde eine Reihe von Maßnahmen angeregt, die (auch) im Rahmen der geltenden Milchmarktordnung zur Entlastung des Marktes beitragen könnten. Einige Vorschläge zielen auf eine mehr oder weniger einschneidende Änderung des geltenden Systems ab. Hauptanliegen aller Vorschläge ist eine Verringerung der drückenden Kosten der Überschußverwertung. Auf der Suche nach neuen Wegen in der Milchmarktpolitik wird aber die Sicherung der bäuerlichen Einkommen als wichtige Nebenbedingung anerkannt.

Im folgenden wird das geltende Milchmarktsystem mit seinen Vor- und Nachteilen kurz vorgestellt. Anschließend werden die wichtigsten Vorschläge zu seiner Ergänzung oder Änderung kritisch betrachtet.

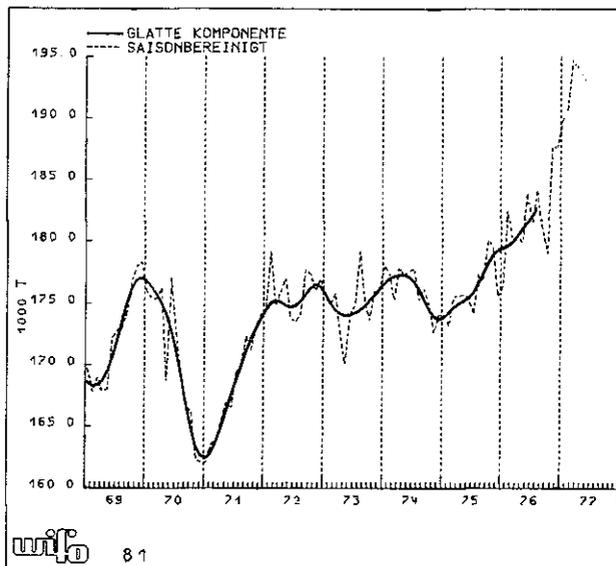
Das geltende Milchmarktsystem

Die gesetzliche Basis der österreichischen „Milchmarktordnung“ bilden das Marktordnungsgesetz 1967, das Landwirtschaftsgesetz 1960 und das Preisregelungsgesetz 1957 in der geltenden Fassung. Der Milchmarkt ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Die Erzeugung unterliegt keinerlei Beschränkungen, den Bauern wird die Abnahme der gesamten Produktion garantiert.
- Der Erzeugerpreis ist amtlich geregelt und grundsätzlich (aus einkommenspolitischen Überlegungen) an den Produktionskosten rationell geführter Betriebe orientiert.

²⁾ Der Erzeugerpreis für Milch beträgt seit 1. Jänner 1977 3,44 S je kg (durchschnittlicher Fettgehalt von 3,89%, durchschnittliche Qualität, ohne Abzüge, netto Mehrwertsteuer).

Milchlieferleistung Abbildung 1



¹⁾ M. Schneider: Schwierige Lage auf dem Milchmarkt — Bestimmungsgründe des Milchangebotes, Monatsberichte 4/1977, S 184 ff

— Ein an den Produktionskosten orientierter Erzeugerpreis übersteigt unter den gegebenen Umständen (natürliche Produktionsverhältnisse, steigende Milchleistung je Kuh, Probleme und Reibungsverluste im Strukturwandel) den Gleichgewichtspreis, d. h. jenen Preis, bei dem genau jene Menge angeboten wird, die zu diesem Preis auch verkauft werden kann. Es fallen Überschüsse an.

— Der Absatzmarkt für Milch und Milchprodukte ist in einen (beschränkt aufnahmefähigen) geschützten Inlandsmarkt und einen Markt für Überschüsse (zumeist im Export) gespalten. Auf diesen Märkten werden sehr unterschiedliche Preise erzielt. Im Inland sind die Abgabepreise teils amtlich geregelt, teils ist die Paritätische Kommission zuständig. Die Abgabepreise decken (neben allen Spannen) voll den Einstandspreis der Molkereien für Milch (ohne staatliche Stützung). Die Exporterlöse liegen meist weit unter den inländischen Abgabepreisen.

— Die Überschüsse können nur mit erheblichen Kosten verwertet werden. Die Milcherzeuger sind über den Absatzförderungsbeitrag an der Finanzierung der Überschußverwertung beteiligt. Weitere finanzielle Mittel werden vom Staat und von den Verbrauchern zur Verfügung gestellt.

— Der tatsächlich erzielte Erzeugerpreis für Milch ist ein Mischpreis aus dem amtlich festgelegten Preis, der für Verkäufe im Inland realisiert werden kann, und einem geringeren Verwertungserlös für die Überschüsse (einschließlich Anteil des Staates und der Verbraucher an der Überschußverwertung). Der Milchpreis ist für alle Erzeuger und für die gesamte Milchmenge gleich. Die Bauern haften demnach solidarisch für einen Teil der Kosten der Überschußverwertung.

Vorteile: Das geltende Milchmarktsystem läßt dem einzelnen Bauern freie Hand in der Produktion. Es gibt keine mengenmäßigen oder fiskalischen Behinderungen für die Nutzung des technischen Fortschrittes und des Strukturwandels.

Nachteile: Das System tendiert zu Überschüssen. Solange der amtlich festgelegte Erzeugerpreis den Gleichgewichtspreis übersteigt (dies ist vor allem aus einkommenspolitischen Erwägungen erwünscht), fallen strukturelle Überschüsse an. Dieser Zug zu Überschüssen ist um so nachteiliger, je stärker die Verwertungserlöse für die den „normalen“ Bedarf übersteigenden Mengen von den Inlandspreisen abweichen. (Zur Zeit betragen z. B. die Verwertungserlöse für Milch im Export nur etwa ein Viertel bis ein Drittel des Erzeugerpreises.) Überschüsse drücken somit den durchschnittlichen Erlös der Bauern unter den amtlich geregelten Preis. Die Teilfinanzierung ihrer Verwertung über einen einheitlichen

Preisabschlag für alle Bauern und die gesamte Milchmenge sowie über Zuschüsse des Staates und der Verbraucher zu den Kosten der Überschußverwertung führt dazu, daß (im theoretischen Extremfall) auch dann noch Milch angeboten wird, wenn der Verwertungserlös für die Überschüsse auf der Erzeugerstufe auf Null oder darunter gesunken ist. Das Milchangebot unterliegt keinen mengenmäßigen Beschränkungen, und das geltende Preissystem ist nicht in der Lage, dem einzelnen Bauern zu signalisieren, wann eine Ausweitung des Angebotes wirtschaftlich nicht mehr vertretbar ist.

Maßnahmen im Rahmen des geltenden Milchmarktsystems

Förderung des Inlandsabsatzes

Der Österreicher konsumiert im internationalen Vergleich relativ viel Trinkmilch, der Verbrauch an Milchprodukten ist eher unterdurchschnittlich. Nach Schätzungen des Institutes¹⁾ ist in den kommenden Jahren ein erheblicher Rückgang des Trinkmilchverbrauches und eine steigende Nachfrage nach Milch-erzeugnissen zu erwarten. Gerechnet in Vollmilch-einheiten (auf Fettbasis) wird die gesamte Inlandsnachfrage nach Milch und Milchprodukten nur schwach zunehmen.

Die Landwirtschaft ist an einem hohen Verbrauch von Milch und Milchprodukten im Inland sehr interessiert und bestrebt, einen möglichst hohen Anteil der Nachfrage aus heimischer Erzeugung zu decken. Jeder Mehrabsatz im Inland senkt die Überschüsse und erhöht den Produktionsspielraum der heimischen Milchwirtschaft.

Die Pflege des Inlandsmarktes ist ein ständiges Anliegen. Erfolge lassen sich nur auf längere Sicht erzielen. Kurzfristig ist über einen erhöhten Inlandsverbrauch kaum eine wesentliche Entlastung des Marktes zu erwarten.

Der heimische Markt ist relativ gut gegen Importe abgeschirmt. Einfuhren sind nach dem Außenhandelsgesetz bewilligungspflichtig. Zum Schutz der heimischen Erzeugung wird gemäß dem Marktordnungsgesetz ein Importausgleich eingehoben. Abweichende Regelungen bestehen für Käse. Die Einfuhr von Käse ist liberalisiert, die Zollsätze sind im Rahmen des GATT gebunden. Diese Zollsätze reichen seit einiger Zeit nicht aus, den Inlandsmarkt wirkungsvoll abzuschirmen. Rasch wachsende Importe (insbesondere auch billiger Schmelzkäse aus der EG) waren die Folge. 1976 wurden bereits 5.434 t Käse

¹⁾ W. Puwein: Prognose des Nahrungsmittelverbrauches bis 1985/86, Monatsberichte 2/1975, S. 52 ff.

importiert (ohne Zollvormerkverkehr), das sind rund 13% des Inlandsverbrauches. Österreich hat sich bemüht, diese „Schwachstelle“ im Außenhandel zu korrigieren. Mit den wichtigsten Handelspartnern wurden Mindestimportpreise vereinbart, die am österreichischen Preisniveau orientiert sind. Die EG hat ab Juni 1977 die Erstattung für Käseexporte nach Österreich gekürzt. Es ist zu erwarten, daß auf Grund dieser Neuregelung die Einfuhr deutlich zurückgehen wird.

1976 entfielen vom gesamten Inlandsverbrauch an Milch und Milchprodukten 2% (berechnet nach Fettgehalt) bzw. 7½% (berechnet nach Nicht-Fett-Trockenmasse) auf Importe, hauptsächlich Käse. Geringere Importe bedeuten zusätzliche Absatzchancen für heimische Erzeugnisse. Die Größenordnungen sollten jedoch realistisch gesehen werden.

Umlenkung von Milch auf Rindfleisch durch Preis-anreize

Das Institut hat die Zusammenhänge zwischen Milchangebot und Schlachtrinderpreisen eingehend geprüft¹⁾. Mit den verfügbaren Daten konnte nur ein schwacher Zusammenhang zwischen der Milchanlieferung und den Schlachtviehpreisen nachgewiesen werden. Die kurzfristige Elastizität der Milchlieferung in bezug auf den realen Rinderpreis wurde auf etwa $-0,05$ geschätzt, die langfristige (aggregierte) Elastizität auf etwa $-0,20$.

Als Begründung für die schwache Kreuzpreiselastizität bietet sich vor allem die heimische Agrarstruktur an. Für die in Österreich vorherrschenden klein- und mittelbäuerlichen Betriebe ist eine Verlagerung der Erzeugung von Milch auf Fleisch schwierig. Die intensive Milchviehhaltung nützt den meist knappen Stallraum (und knappe Futterflächen) besser als die Mast. Weiters ist die Rinderproduktion im Gegensatz zur Milch mit einem hohen Absatz- und Preisrisiko verbunden. Dazu kommt noch, daß bei den in Österreich vorherrschenden Zweinutzungsrasen die Rentabilität von Milch- und Fleischerzeugung verknüpft sind. Höhere Schlachtrinderpreise kommen auch den Milchkuhaltern in Form von besseren Kälberpreisen und höheren Verwertungserlösen für die Milchkuh zugute.

Der Versuch, die Milcherzeugung über den Schlachtrinderpreis zu lenken, ist aus obigen Gründen nur begrenzt erfolgversprechend. Da alle Milcherzeuger auch Schlachtvieh verkaufen, ist jedoch der Preis für Rinder (und Kälber) für die Einkommen der Milcherzeuger wichtig. Aus dem Blickwinkel der

Einkommenssicherung für die Rinderhalter könnte damit den Preisen für Schlachtrinder trotz geringer direkter Zusammenhänge mit der Milchlieferung eine wichtige Rolle im Rahmen eines Konzeptes zur Lösung der Probleme auf dem Milchmarkt zukommen.

Nach Untersuchungen des Institutes beeinflußt unter anderem auch der Erzeugerpreis das Angebot an Milch. Grundsätzlich könnten daher die Milchüberschüsse auch durch eine Senkung des Preises abgebaut werden. Die Bauern reagieren jedoch auf Preisänderungen wenig elastisch (und mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen). Eine Sanierung des Milchmarktes über den Preis würde daher eine drastische Kürzung erfordern und (falls keine entsprechenden Begleitmaßnahmen gesetzt werden) das Einkommen der Bauern hart treffen. Der Milchpreis muß jedoch bei allen Überlegungen zur Lösung des Überschußproblems mit im Auge behalten werden.

Förderung der Kälbermast

Österreich ist Nettoimporteur von Kalbfleisch. Im Durchschnitt der Jahre 1972 bis 1976 stammten vom gesamten Verbrauch 15% aus Importen (rund 3.000 t von 19.500 t). Der Verbrauch an Kalbfleisch ist leicht rückläufig. Das Inlandsangebot und damit auch die Importe schwanken beträchtlich. Die Ursache liegt im zyklischen Verlauf der Aufzuchtquote.

Schlachtkälber werden meist in jenen Betrieben gemästet, in denen sie anfallen. Daneben hat sich eine kleine Zahl von Betrieben (insbesondere in Tirol, Steiermark und Kärnten) auf die Kälbermast spezialisiert. Diese spezialisierten Betriebe verfügen zur Zeit über rund 5.000 Standplätze und erzeugen etwa 15.000 Stück Kälber (rund 150 kg schwer) im Jahr. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft fördert die Mast schwerer Kälber in spezialisierten Betrieben durch Ankaufsbeihilfen, die unter bestimmten Bedingungen im Rahmen der Kälbervermittlungaktion gewährt werden. In der Kälberaufzucht und -mast wurde die Vollmilch zu einem erheblichen Teil durch billigere „Milchaustauscher“²⁾ verdrängt. 1976 wurden rund 27.000 t Milchaustauscher produziert. Dadurch sind in der Aufzucht und Mast rund 190.000 t Vollmilch ersetzt worden, das sind rund 8½% der Milchmarktleistung des Jahres 1976.

Die technischen Voraussetzungen für eine Ausweitung der Kalbfleischproduktion sind gegeben. Um die Zahl der aufgezogenen Kälber (und damit die

²⁾ Milchaustauscher enthalten mindestens 78% Milchbestandteile (60% Magermilchpulver, 18% Molkereipulver). Das Fett der Vollmilch wird durch billigere pflanzliche und tierische Fette substituiert.

¹⁾ M. Schneider: Schwierige Lage auf dem Milchmarkt, a. a. O.

Übersicht 1

Kennzahlen des Kälbermarktes

	Kälber- zugang	Schlach- tungen aus In- lands- erzeugung	Exporte lebend	Ø Gewicht lebend	tot	Kalbfleisch- erzeugung aus Inland, Summe	Kalbfleischangebot im Inland		Summe
	1.000 Stk.	1.000 Stk.	1.000 Stk.	kg/Stk.	t	t	t	t	t
1972	895 0	256 4	5 0	98	61	15.945 4	15.640 4	3.973 0	19.613 4
1973	935 7	242 6	7 3	114	71	17.742 9	17.224 6	1.999 5	19.224 1
1974	915 8	275 4	7 6	103	64	18.112 0	17.625 6	1.867 9	19.493 5
1975	879 2	279 3	0 4	100	62	17.341 4	17.316 6	1.274 0	18.590 6
1976	894 0	245 1	0 9	99	61	15.006 0	14.951 1	5.878 5	20.829 6
Ø 1972/1976	904	260	4	103	64	16.830	16.552	2.999	19.551

Q: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Rindfleischerzeugung) nicht zu schmälern, sollte das Gewicht der geschlachteten Kälber angehoben werden. Das Durchschnittsgewicht der inländischen Schlachtkälber nahm bis Anfang der siebziger Jahre zu und ist in den letzten Jahren auf etwa 100 kg lebend gesunken. Um zusätzlich 3.000 t Kalbfleisch zu erzeugen, müßte das mittlere Gewicht aller geschlachteten Kälber um etwa 18 kg auf rund 120 kg angehoben werden, oder es müßte ein weit größerer Teil der Kälber auf ein Gewicht von 150 kg oder darüber gemästet werden.

Eine erhöhte Kalbfleischerzeugung bedeutet zusätzliche Absatzmöglichkeiten für Milch und Milchprodukte und zusätzliche Einkommen für die Bauern. Sie erscheint insbesondere dann wünschenswert, wenn Milch und Milchprodukte über die Kälbermast einen höheren Verwertungserlös erzielen als im Export oder auf sonstigen möglichen Wegen der Überschußverwertung.

Zusätzliches Kalbfleisch kann auf der Basis von Vollmilch oder Milchaustauschern erzeugt werden. Die *Kälbermast mit Vollmilch* ist unter den gegebenen Preisen und Erlösen für den Landwirt nicht rentabel. Die Vollmilch wird jedoch über das Kalb besser verwertet als z. B. im Export. Es wäre daher grundsätzlich wirtschaftlich vorteilhaft, die Vollmilchmast z. B. durch eine Prämie zu fördern. Interessant wäre die Vollmilchmast insbesondere für kleinere, marktferne Betriebe. Es ist jedoch schwer zu überwachen, ob ein Betrieb die Kälber tatsächlich nur mit Vollmilch mästet oder wieviel Milch verfüttert wird. Nachteilig ist auch, daß aus ernährungsphysiologischen Gründen die reine Vollmilchmast ab einem Lebendgewicht von etwa 120 kg bis 130 kg schwierig wird (die Futtermittelverwertung verschlechtert sich). Dadurch kann das knappe Kälberangebot nur mäßig genutzt werden.

Eine Ausweitung der *Kälbermast mit Milchaustauschern* ist einfacher zu organisieren und zu überwachen und nützt über höhere Schlachtgewichte die verfügbaren Kälber besser aus. In der Kälbermast wird Magermilchpulver unter den geltenden

Bedingungen viel besser verwertet als z. B. im Export. Je Kilogramm Kalbfleisch, erzeugt auf Basis von Milchaustauschern, können Exportstützungen von etwa 25 S eingespart werden. Die Importabschöpfung für Kalbfleisch beträgt hingegen etwa 10 S je kg. Für die Erzeugung von 3.000 t Kalbfleisch werden rund 7.850 t Milchaustauscher benötigt, darin sind rund 5.100 t Magermilchpulver enthalten.

Die wichtigste Voraussetzung für eine Ausweitung der Kalbfleischerzeugung sind ein interessanter, möglichst stabiler Preis für Mastkälber und funktionierende Kälberbeschaffungsmärkte. Für die zunehmende Zahl von auf die Kälbermast spezialisierten Betrieben sind diese Faktoren von besonderer Bedeutung. Eine Prämie für schwere Mastkälber (nicht unter 150 kg) könnte die Entwicklung fördern.

Prämienaktion zur Verringerung des Kuhbestandes

Die Kuhzahl ist in Österreich seit Mitte der fünfziger Jahre rückläufig. Es herrscht Übereinstimmung darüber, daß aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen auch in Zukunft das Milchangebot über die Kuhzahl an die Absatzmöglichkeiten angepaßt werden muß. Eine stagnierende Nachfrage und ein wachsender Milchertrag je Kuh dürften in Zukunft sogar eine beschleunigte Einschränkung des Kuhbestandes erzwingen¹⁾. In dieser Situation scheint es naheliegend, den Zug zur Aufgabe der Milchkuhhaltung durch Prämien zu fördern und damit den Milchanfall zu drosseln.

Kosten und Nutzen einer zeitlich begrenzten Prämienaktion zur Reduktion des Kuhbestandes lassen sich nur sehr grob schätzen. Die Beteiligung hängt vor allem ab von den alternativen Einsatzmöglichkeiten für die in der Kuhhaltung eingesetzten Produktionsfaktoren und von ihrer Attraktivität, der Prämienhöhe und den Rahmenbedingungen der Aktion. Der wichtigste Vorteil dieser Aktion liegt dar-

¹⁾ M. Schneider: Das Angebot landwirtschaftlicher Erzeugnisse 1980/1985, Monatsberichte 11/1976, S. 511 ff

in, daß den Bauern die Umstellung von Milch auf andere agrarische oder außeragrarische Erwerbsmöglichkeiten erleichtert wird. Diese Umstellung ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht um so gewichtiger, je stärker die Entlohnung der Produktionsfaktoren in der Milcherzeugung für den Export und in anderen Erwerbsmöglichkeiten auseinanderklaffen. Die Entlastung des Milchmarktes durch eine Prämienaktion wird meist überschätzt. Nicht zu übersehen ist auch, daß unter den gegebenen Bedingungen (Strukturwandel in der Milchkuhhaltung, anhaltender Zug zur Produktionsausweitung durch steigende Milcherträge je Kuh, wachsende Ablieferungsquote) der Milchmarkt nur vorübergehend entlastet wird. Es ist nämlich anzunehmen, daß auch (oder sogar vor allem) jene Betriebe an einer Prämienaktion teilnehmen, die in den nächsten Jahren auch ohne Prämie die Kuhhaltung aufgeben hätten (Vorzieheffekte). Werden z. B. 50.000 Stück Kühe (das sind 5% des Bestandes) in einer Prämienaktion mit einer Laufzeit von einem Jahr erfaßt, dann kann nach groben Schätzungen des Institutes unter sonst gleichen Bedingungen dadurch die Milchlieferung einschließlich induziertem Mehrabsatz¹⁾ im folgenden Jahr um etwa 66.000 t oder 3% gesenkt (bzw. der Anstieg um drei Prozentpunkte verringert) werden. Dieser Effekt klingt wegen der erwähnten Vorzieheffekte rasch ab.

Wie hoch die Prämie sein muß, um eine ganz bestimmte Zahl von Kühen zu erfassen, ist im voraus kaum kalkulierbar. Dies vor allem deshalb, weil die alternativen Einkommensmöglichkeiten für die Kuhhalter schwer zu erfassen und zu bewerten sind. Je weniger Kühe im Rahmen einer Aktion erfaßt werden, um so ungünstiger ist die Relation von Kosten und Erträgen, weil die Vorzieheffekte verstärkt ins Gewicht fallen. Um größere Störungen auf dem Rindermarkt zu vermeiden, müßte eine Kuhabschlachtaktion durch eine Einlagerungsaktion für Rindfleisch und/oder verstärkte Ausfuhr abgeschirmt werden.

Die EWG hat 1969/70 eine Kuhabschlachtaktion (und eine Nichtvermarktungsaktion) durchgeführt. Es wurde eine Prämie von 200 RE je Kuh gezahlt. Insgesamt wurden 234.000 Kühe (1,1% des Bestandes) erfaßt. Die Beteiligung war in Gebieten mit guten alternativen Erwerbsmöglichkeiten am höchsten. Untersuchungen über den Effekt dieser Aktion auf den Milchmarkt fehlen. Fundierte Aussagen sind auch angesichts der relativ geringen Beteiligung und der Vielzahl von anderen Einflüssen auf die Milchlieferung schwer möglich.

¹⁾ Betriebe, die die Milchkuhhaltung aufgeben, decken künftig ihren (reduzierten) Bedarf an Milch und Milchprodukten auf dem Markt.

Höhere Qualitätsanforderungen als Produktionsbremse?

Die Anforderungen an die Qualität der Milch und Molkereierzeugnisse nehmen zu. Die Qualität spielt insbesondere im internationalen Wettbewerb eine zunehmende Rolle. Zum Teil werden Qualitätsstandards auch als nichttarifäre Handelshemmnisse eingesetzt. Eine wichtige Voraussetzung für hochwertige Milcherzeugnisse ist eine hohe Qualität der angelieferten Rohmilch.

Höhere Erlöse und bessere Absatzchancen für erstklassige Erzeugnisse rechtfertigen eine Staffelung des Erzeugerpreises nach Qualitätskriterien. Zur Zeit wird für Milch I. Qualität ein Zuschlag von 1,04 S je kg, für Milch II. Qualität von 0,59 S je kg bezahlt. Die Qualität der Milch wird am Keimgehalt gemessen. 1976 entfielen 88% der gesamten angelieferten Milch auf die Klasse I, 10% auf Klasse II. Der Qualitätszuschlag bildet einen wesentlichen Teil des Milcherlöses. Die Erzeugung von Milch geringerer Qualität ist wirtschaftlich nicht vertretbar.

Höhere Anforderungen und strengere Kontrollen senken naturgemäß den Anteil der Milch, die in die oberste Qualitätsklasse eingestuft wird. Durch Variation der Qualitätsansprüche und dadurch ausgelöste Preisänderungen kann z. B. ein Teil der Landwirte aus der Milcherzeugung verdrängt werden. Der willkürliche Einsatz der Qualitätskontrolle zur mengenmäßigen Regulierung der Milchlieferung wäre jedoch bedenklich.

Vorschläge zur Änderung des geltenden Milchmarktsystems

Bisher wurden im wesentlichen zwei Vorschläge (in verschiedenen Variationen) zur Änderung des geltenden Milchmarktsystems zur Diskussion gestellt. Beide setzen bei der Finanzierung der Überschüsse an und sehen letztlich eine mehr oder weniger starke Änderung des Preissystems vor.

Änderung der Überschußfinanzierung — modifizierte Krisengroschenregelung

Nach der geltenden Regelung gewährt der Staat einen Zuschuß zum Erzeugerpreis von 0,54 S je kg Milch. Er wird für die gesamte angelieferte Milch gezahlt, auch für „Überschüsse“. Daneben ist der Staat gemeinsam mit den Milchlieferanten und den Verbrauchern auch an den Kosten der Überschußverwertung im engeren Sinne²⁾ beteiligt. Öffentliche Mittel stammen aus dem Importausgleich für Milch-

²⁾ Siehe M. Schneider: Schwierige Lage auf dem Milchmarkt, a. a. O.

produkte. Weiters werden parallel zum Absatzförderungsbeitrag der Bauern Budgetmittel für die Überschußverwertung bereitgestellt. Die Konsumenten leisten ihren Beitrag über Zuschläge zu den Verbraucherpreisen gemäß § 9 des Marktordnungsgesetzes. Die Milchlieferanten werden durch einen variablen Absatzförderungsbeitrag belastet, der vom Erzeugerpreis (genauer: der staatlichen Stützung) einbehalten wird. Die Beiträge gemäß § 9 des Marktordnungsgesetzes sind von den Kosten der Überschußverwertung unabhängig. Ähnliches gilt für die Einnahmen aus dem Importausgleich. Der Beitrag der Bauern und des Bundes zum Krisenfonds ist von der jeweiligen Marktlage bestimmt und vor allem auch in seinem Ausmaß nicht limitiert. Höhere Überschüsse und fallende Exporterlöse erfordern mehr öffentliche Mittel für den Milchmarkt.

Die Kosten der Überschußverwertung sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Mit steigender Milchmarktleistung und wachsenden Kosten der Überschußverwertung nahm „automatisch“ auch die Belastung des Staates durch Zuschüsse zum Erzeugerpreis und zur Finanzierung des Absatzes rasch zu. Der Vorschlag, die „Krisengroschenregelung“ und den staatlichen Zuschuß zum Erzeugerpreis zu modifizieren, zielt darauf ab, diese Automatik zu brechen und die finanzielle Verantwortung des Staates für den Milchmarkt zu begrenzen. Dazu werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

— Der Staat schränkt seine finanzielle Verantwortung auf eine bestimmte Milchmenge ein. Für eben diese Menge trägt er jedoch die gesamten Kosten der Absatzsicherung.

— Die gewünschte Milchmenge könnte z. B. in Prozent des Inlandsverbrauches festgesetzt werden¹⁾.

— Für jene Milch, die über die festgelegte Milchmenge hinaus angeliefert wird, entfallen alle staatlichen Zahlungen. Die Kosten ihrer Verwertung werden zur Gänze von den Milcherzeugern getragen und wie beim jetzt gültigen „Krisengroschensystem“ auf alle Lieferanten und ihre gesamte Milchlieferung umgelegt.

Der wichtigste Effekt einer solchen Modifikation der Überschußfinanzierung liegt in der (angestrebten) Begrenzung der finanziellen Verantwortung des Staates für den Milchmarkt. Die Aufwendungen des Staates würden zwar weiter schwanken (unterschiedliche Exporterlöse), eine automatische Zunahme durch Expansion der Anlieferung wäre jedoch nicht

¹⁾ Nach Angaben des ÖMOLK wäre zur laufenden Deckung des gesamten Bedarfes an Milchfett aus heimischer Erzeugung ein Produktionsgrad von ca. 115% des Inlandsabsatzes an Milchfett notwendig; dies entspricht einem Versorgungsgrad gemessen an der gesamten Milchtrockenmasse von ca. 119%.

mehr möglich. Der Bedarf an öffentlichen Mitteln richtet sich nach der Höhe der in die volle finanzielle Verantwortung des Staates übernommenen Milchmenge und den Kosten der Überschußverwertung je Einheit. Für die Einkommen der Landwirte aus der Milchproduktion ist natürlich die „erwünschte“ Produktionsmenge von großer Bedeutung. Die Auswirkungen auf das Preissystem und seine Effizienz in der Steuerung des Angebotes sind bescheiden. Die Kosten der Überschußverwertung verringern (falls die erwünschte Milchmenge über dem Inlandsverbrauch festgelegt wird) den durchschnittlichen Erzeugerlös für die abgelieferte Milch erst ab einer höheren Marktleistung als nach dem geltenden System. Die Abzüge für die Absatzsicherung steigen jedoch dann mit wachsender Anlieferung rascher an. Dadurch werden den Erzeugern Unterschiede zwischen den Verwertungserlösen im Inland und im Export deutlicher bewußt als bisher. Den Bauern wird jedoch für ihre Milch weiterhin ein Mischpreis gezahlt, dessen Höhe sie durch ihre eigenen Dispositionen nicht beeinflussen können. Durch die solidarische Haftung aller Lieferanten für Überschüsse bleibt der Zug zur Überproduktion und damit der gravierendste Nachteil der geltenden Milchmarktordnung bestehen.

Individuelle Preisdifferenzierung (Kontingentierung)

Der gespaltene Absatzmarkt für Milch und Milchprodukte mit sehr verschiedenen Erlösen im Inland und im Export regt zur Forderung nach einer analogen Spaltung des Angebotes bzw. des Erzeugerpreises an. Eine Kontingentierung der Milchlieferung, genauer gesagt: die individuelle Differenzierung des Erzeugerpreises für die angelieferte Milch, erfordert unter allen diskutierten Vorschlägen die gravierendste Änderung des geltenden (Preis-)Systems.

Die Grundzüge einer *einzelbetrieblichen Kontingentierung* des Milchangebotes lassen sich einfach darstellen (sie sind z. B. in Österreich auf dem Zuckerrübenmarkt verwirklicht):

— Für das gesamte Bundesgebiet wird eine Milchmenge festgelegt, die zu garantierten Preisen aufgekauft wird (Grundkontingent).

— Das Grundkontingent wird auf die einzelnen Milchlieferanten aufgeteilt (Hofkontingent).

— Es wird die gesamte angelieferte Milch übernommen.

— Der Erzeugerpreis für im Rahmen des Kontingentes gelieferte Milch ist fixiert. Darüber hinaus angelieferte Milch wird nach dem Verwertungserlös bezahlt.

— Die Marktleistung jedes Lieferanten wird separat nach Kontingentmilch und Überlieferung abgerechnet.

Dieses Grundschema einer individuellen Angebotskontingentierung kann sehr verschieden ausgestaltet und in die Praxis umgesetzt werden. Das Grundkontingent kann z. B. vom Inlandsverbrauch eines bestimmten Jahres abgeleitet werden. Auch für seine Aufteilung auf die einzelnen Lieferanten (Hofkontingente) sind verschiedene Varianten denkbar. Meist wird die Lieferleistung in einer bestimmten Referenzperiode als einziger Maßstab für die Ermittlung der Hoflieferrechte gewählt. Dies deshalb, weil geeignete Kriterien für seine Differenzierung schwer zu finden sind und Abgrenzungsprobleme auftreten. In Österreich wird eine Differenzierung der Hoflieferrechte nach den natürlichen Produktionsverhältnissen der Betriebe diskutiert. Damit soll eine Konzentration der Milcherzeugung in den Grünlandgebieten gefördert werden. Als weiteres Argument wird vorgebracht, daß den Grünlandbetrieben weniger agrarische Produktionsalternativen zugänglich sind als z. B. Ackerbaubetrieben.

Der Vorteil einer individuellen Preisdifferenzierung liegt in der besseren Effizienz des Preissystems für die Steuerung des Angebotes. Die solidarische Haftung aller Erzeuger (und des Staates) für die Finanzierung von Überschüssen fällt weg. Jeder Bauer kann für sich und unter Berücksichtigung seiner speziellen Produktionsgegebenheiten und Alternativen entscheiden, ob er zu den im Export erzielbaren Erlösen Milch vermarktet oder seine Lieferungen auf das Hofkontingent beschränkt. Sinkt der Erlös der über das Hofkontingent hinausgehenden Milchlieferungen unter die variablen Kosten der Produktion oder bestehen günstigere Alternativen der Milchverwendung am Hof (beides ist unter den derzeitigen Bedingungen der Fall, könnte sich jedoch auch ändern), wird die Lieferleistung das Kontingent nicht übersteigen. Die Kontingentierung läßt somit dem einzelnen Erzeuger im Gegensatz zum geltenden System die Grenzen der Absatzausweitung und seine eigene Verantwortung für das Gleichgewicht auf dem Markt klar erkennen. Die finanzielle Verantwortung des Staates wird durch eine Kontingentierung ähnlich eingeschränkt wie im Falle einer modifizierten Krisengroschenregelung und damit überschaubarer.

Bleiben im Falle einer Kontingentierung die Milch-anlieferung, die Be- und Verarbeitungsspannen der Molkereien und der Milchabsatz unverändert und werden weiters die vom Staat und den Verbrauchern für Milchüberschüsse aufgewendeten finanziellen Mittel auf den Erzeugerpreis für im Rahmen des Kontingentes übernommene Milch umgeschichtet

und für die über das Kontingent gelieferte Milch nur der entsprechende Verwertungserlös bezahlt, dann bleiben die Einnahmen der Milchbauern und ihre Einkommen unverändert. Der volkswirtschaftliche Vorteil einer Kontingentierung kommt erst dann zum Tragen, wenn dadurch Änderungen in der Milchproduktion und/oder Milchverwendung ausgelöst werden. Diese Änderungen werden um so stärker sein, je mehr sich der Verwertungserlös für Milch den variablen Kosten der Milcherzeugung nähert und je mehr Einkommensalternativen den Bauern offen stehen. Unter den gegebenen Bedingungen (der Verwertungserlös im Export unterschreitet die variablen Kosten vieler Produzenten, die Milch kann zum Teil im eigenen Betrieb besser verwertet werden) ist mit erheblichen Änderungen und damit auch mit erheblichen volkswirtschaftlichen Gewinnen zu rechnen, die zumindest zum Teil den Bauern zufallen könnten.

Nachteile einer Kontingentierung sind ihre hemmende Wirkung auf notwendige Produktionsumschichtungen. Durch individuelle Hofkontingente hält die Erzeugung an den bisherigen Standorten und Betriebsgrößen fest. Damit wird die volle Nutzung des technischen Fortschrittes in den Betrieben und die in Gang befindliche regionale Spezialisierung erschwert. Diese Nachteile fallen um so stärker ins Gewicht, je länger eine Kontingentierung in Kraft ist und je starrer sie gehandhabt wird. Sie können stark gemildert werden, wenn die Hofkontingente in Form von Milchlieferrechten handelsfähig gemacht werden. Verschiedentlich wird befürchtet, daß im Falle einer Kontingentierung der unberechtigte Ab-Hof-Verkauf von Milch stark ausgeweitet werden könnte. Da schon heute ein beachtlicher finanzieller Anreiz besteht, Milch direkt an die Konsumenten und sonstige Abnehmer zu verkaufen, erscheinen diese Befürchtungen wenig begründet. Kosten der Organisation und laufenden Administration einer Kontingentierung fallen nur bei relativ komplizierten Varianten (z. B. differenzierte Hofkontingente) ins Gewicht.

Schlußbemerkungen

Österreich ist ein traditioneller Exporteur von Milchprodukten. Die Erlöse auf den internationalen Märkten liegen in der Regel unter den Inlandspreisen und den Produktionskosten unserer Landwirtschaft. Derzeit ist die Lage auf den Auslandsmärkten besonders ungünstig. Die Verwertungserlöse unterschreiten für viele Betriebe die variablen Kosten, d. h., es können für die in der Milcherzeugung eingesetzten Arbeitskräfte, den Boden und das Kapital im Export kaum Einkommen erwirtschaftet werden. Mittelfristig ist zwar eine leichte Besserung der Ausfuhrerlöse mög-

lich. Die verfügbaren Prognosen lassen jedoch keine wesentliche Änderung der traditionell schlechten Marktlage erwarten.

Unter diesen Umständen können heute und voraussichtlich auch in Zukunft die Produktivkräfte unseres Landes in anderen Produktionssparten der Landwirtschaft oder auch außerhalb des Agrarsektors besser genutzt werden als in der Milcherzeugung für den Export. Die Wirtschaftspolitik sollte daher versuchen, die Milchproduktion auf ein für die Sicherung des Inlandsbedarfes als notwendig erachtetes Maß abzustimmen und die notwendigen Umschichtungen von Ressourcen zu erleichtern. Die gegebenen Überschüsse und die latente Tendenz zur Ausweitung des Milchangebotes (steigende Marktleistung je Kuh) sowie die beschränkten Absatzmöglichkeiten für andere Agrarerzeugnisse und die Schwierigkeiten bei der Schaffung von alternativen Einkommensmög-

lichkeiten (insbesondere in ländlichen Gebieten) lassen allerdings nur eine schrittweise und längerfristige Realisierung dieses Konzeptes zu.

Die wachsenden Überschüsse und sehr ungünstigen Verwertungserlöse erfordern jedoch neben der langfristigen Politik zur Verlagerung von Produktionsfaktoren rasch wirksame Maßnahmen auf dem Milchmarkt. Die genannten Vorteile einer einzelbetrieblichen Kontingentierung gewinnen in dieser Situation an Gewicht und könnten zumindest auf kurze und mittlere Sicht ihre Nachteile überwiegen. Auch einige der diskutierten ergänzenden Maßnahmen, wie insbesondere die Ausschöpfung aller Absatzmöglichkeit im Inland und die Forcierung der Kälbermast, versprechen positive Auswirkungen und sollten daher genau geprüft werden. Gemessen am Ausmaß der Überschüsse ist jedoch ihr Beitrag zu deren Abbau gering.

Matthias Schneider