

Zur Reform des Milchmarktes

Die Ausgangslage¹⁾

Die Rinderhaltung ist der dominierende Produktionszweig der österreichischen Landwirtschaft. Zwei von drei Bauern halten Rinder, jeder zweite erzeugt Milch für den Verkauf. Das heimische Angebot an Milch übersteigt traditionell den Inlandsbedarf. Im Ausland sind Milchprodukte schwer zu verkaufen. In den letzten Jahren waren die Erlöse im Export besonders niedrig, die Ausfuhrstützungen schnellten in die Höhe. 1977 wurden 2 271 Mill. t Milch angeliefert. Davon konnten etwa drei Viertel im Inland verkauft werden, ein Viertel mußte hoch subventioniert im Export untergebracht werden. Insgesamt wurden 1 258 Mill. S an direkten Exportstützungen²⁾ benötigt. Die hohen Kosten der Überschußverwertung und die daraus resultierenden Belastungen für die Bauern und den Staat lösten eine rege Diskussion um die Neuordnung des Milchmarktes aus.

Der österreichische Milchmarkt hat einige Besonderheiten, die bei allen Überlegungen zu seiner Neuordnung beachtet werden sollten:

1. Der Absatzmarkt für Milch ist in einen (beschränkt aufnahmefähigen) geschützten Inlandsmarkt und einen Markt für Überschüsse (meist im Export) gespalten. Auf diesen Märkten werden sehr unterschiedliche Preise erzielt. Im Inland decken die Abgabepreise für Milch und Milchprodukte (neben allen Spannen) voll den Einstandspreis der Molkereien für Milch (ohne staatliche Stützung). Überschüsse hingegen können nur mit erheblichen Zuschüssen verwertet werden.

2. Die Produktionskosten für Milch liegen weit über dem „Weltmarktpreis“. Die Verwertungserlöse im Export decken kaum die variablen Kosten der Milcherzeugung. Nach Berechnungen der Landwirtschaftskammern (die von der amtlichen Preiskommission in einem Vorprüfungsverfahren anerkannt wurden) erreichen die Produktionskosten für Milch in rationell geführten Betrieben derzeit etwa 4 S je kg. Die Nettoverwertungserlöse im Export liegen hingegen (nach Abzug der vollen Molkereispanne) deutlich unter 1 S

¹⁾ Siehe hierzu auch *M. Schneider*, Schwierige Lage auf dem Milchmarkt — Bestimmungsgründe des Milchangebotes. Monatsberichte 4/1977, und *M. Schneider*, Diskussion um den Milchmarkt. Monatsberichte 7/1977.

²⁾ In den „direkten Exportstützungen“ ist der staatliche Zuschlag zum Erzeugerpreis nicht enthalten. Weiters bevorzugen die Ausgleichsverfahren jene Erzeugnisse auf denen die Überschußverwertung im Export beruht

je kg und damit in den meisten Betrieben unter den variablen Kosten der Milcherzeugung³⁾.

3. Ein an den Produktionskosten orientierter Erzeugerpreis übersteigt erheblich den Gleichgewichtspreis, d. h. jenen Preis, bei dem genau jene Menge Milch angeboten wird, die zu diesem Preis auf dem geschützten Inlandsmarkt verkauft werden kann. Ist die Milchlieferung keinen Beschränkungen unterworfen, fallen „Überschüsse“ an.

Neuregelung des Milchmarktes ab 1. Juli 1978

Regierung und Bauern haben sich auf eine Neuordnung des Milchmarktes geeinigt. Die einvernehmliche Lösung wurde in einer Novelle zum Marktordnungsgesetz⁴⁾ verankert und trat mit 1. Juli 1978 in Kraft. Ihre Gültigkeit ist auf zwei Jahre befristet. Die zentralen Punkte der Reform sind eine Neuverteilung der Last der (direkten) Überschußfinanzierung zwischen Bauern und Staat und ein neuer Modus für die Aufbringung der finanziellen Mittel der Bauern.

Überschußfinanzierung

Bisher standen zur Finanzierung der anfallenden Milchüberschüsse vorerst zweckgebundene Einnahmen nach dem Marktordnungsgesetz (§ 9 Mittel, Abschöpfungen im Außenhandel) zur Verfügung. Reichten diese Mittel nicht aus (dies war seit Mitte der fünfziger Jahre stets der Fall), wurden die Bauern mit einem allgemeinen Absatzförderungsbeitrag belastet. Sobald der „Krisengroschen“ der Bauern den Betrag von 10 g je l überstieg, wurden gemäß dem „Krisengroschen-Übereinkommen“ von 1974 die weiteren Kosten der Überschußfinanzierung zwischen Bund und Bauern zu gleichen Teilen geteilt. Zuletzt war der Absatzförderungsbeitrag der Bauern mit 38 g je l fixiert, der Staat zahlte 28 g je l angelieferte Milch.

Ab 1. Juli 1978 übernimmt der Staat die volle finan-

³⁾ 1977 betrug der Nettoverwertungserlös im Export nach Unterlagen des Milchwirtschaftsfonds zwischen 0,25 S und 1,07 S je kg Milchäquivalent (1976 zwischen 0,50 S und 1,30 S je kg). Der niedrigere Wert ergibt sich dann, wenn die exportierten Milchprodukte auf der Basis des Fettgehaltes auf Milch umgerechnet werden; dem höheren liegt die Berechnung auf Basis „Nichtfettrockenmasse“ zugrunde. Der „echte“ Nettoverwertungserlös für Milch im Export liegt zwischen diesen Extremwerten. Er ist jedoch nur unter bestimmten Annahmen genau zu fixieren.

⁴⁾ Marktordnungsgesetz-Novelle 1978, BGBl. Nr. 269/1978

zielle Verantwortung für eine Milchmenge bis zu 115% des Inlandsbedarfes. Hiefür werden neben den zweckgebundenen Einnahmen gemäß Marktordnungsgesetz, soweit erforderlich, allgemeine Budgetmittel bereitgestellt. Darüber hinaus angelieferte Milch wird voll auf Kosten der Bauern verwertet.

Aufbringung des Produzentenbeitrages

Bisher wurde der Beitrag der Bauern zur Überschußfinanzierung zur Gänze über einen allgemeinen Absatzförderungsbeitrag aufgebracht: d. h. über einen einheitlichen Preiszuschlag für alle Lieferanten und die gesamte Milchmenge, unabhängig davon, ob der einzelne Bauer seine Milchlieferungen ausgeweitet, konstant gehalten oder reduziert hatte.

Ab 1. Juli 1978 sind zwei Etappen vorgesehen: Eine Milchmenge von maximal 6% des Inlandsbedarfes wird wie bisher von allen Bauern und ohne Rücksicht auf die Entwicklung ihres Angebotes durch einen allgemeinen Absatzförderungsbeitrag, der auf die gesamte Milchmenge eingehoben wird, finanziert. Wird mehr Milch aufgebracht (als 115% + 6% des Inlandsbedarfes), dann sind die hierfür anfallenden Verwertungskosten in der Regel zur Gänze von den „Verursachern“ zu tragen. Bauern, die ihre Einzelrichtmengen überziehen, werden für die „Übermenge“ mit einem zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag belastet. Dieser letztgenannte Reformpunkt hat weitreichende Auswirkungen auf das Preissystem und erfordert gewisse verwaltungstechnische Vorkehrungen für seine Realisierung.

Bisher war der tatsächlich erzielte Erzeugerpreis für Milch für alle Bauern gleich: ein Mischpreis aus dem amtlich festgelegten Preis (der für Verkäufe im Inland realisiert werden konnte) und einem geringeren Verwertungserlös für Überschüsse. Im neuen System wird für jeden einzelnen Bauern Milch, die im Rahmen seiner Einzelrichtmenge abgeliefert wird, streng getrennt verrechnet von Milch, die über das individuelle Hoflimit hinaus vermarktet wird. Für den ersten Teil wird wie bisher ein einheitlicher Mischpreis gezahlt. Der Erzeugerlös für die Übermenge richtet sich nach dem jeweiligen Verwertungserlös. Ab 1. Juli 1978 waren es 3,50 S und 1,51 S je kg, seit 17. Juli sind es 3,70 S und 1,71 S je kg⁵⁾. Der für die gesamte Milchlieferung erzielte Durchschnittserlös wird demnach, je nachdem ob und in welchem Ausmaß die Einzelrichtmenge überzogen wurde, von Betrieb zu Betrieb verschieden sein.

Formal betrachtet wurde demnach ab 1. Juli 1978 ein System der allgemeinen Preisdifferenzierung durch eine Kombination von allgemeiner Preisdifferenzie-

⁵⁾ Ab 17. Juli wurde der Erzeugerpreis um 20 g je kg angehoben. Der allgemeine und der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag blieben vorerst unverändert.

rung (im Rahmen der Gesamtrichtmenge) und individueller, einzelbetrieblicher Preisdifferenzierung ersetzt⁶⁾

Zur Implementierung des neuen Systems setzt der Landwirtschaftsminister nach Anhören der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern die Bedarfsmenge und darauf basierend die Gesamtrichtmenge für das kommende Wirtschaftsjahr fest. Die Bedarfsmenge entspricht dem erwarteten Inlandsabsatz aus heimischer Erzeugung, berechnet auf Fettbasis. Die Gesamtrichtmenge kann je nach der volkswirtschaftlichen Situation und nach den erwarteten Erlösen für Milchprodukte höchstens 122% des Bedarfes betragen. Die Gesamtrichtmenge wird alle zwei Jahre auf Grund der Anlieferung der vergangenen zwei Jahre auf die Milchlieferanten neu aufgeteilt (Einzelrichtmengen). In den Jahren dazwischen werden die Einzelrichtmengen parallel zur Gesamtrichtmenge verändert.

Für das Wirtschaftsjahr 1978/79 wurde die Gesamtrichtmenge mit 2,145 435 t Milch festgelegt, d. s. 121% des erwarteten Inlandsbedarfes. Die Einzelrichtmenge beträgt die Hälfte von 93% der Anlieferung im Basiszeitraum Mai 1976 bis April 1978. Die Gesamtrichtmenge liegt damit etwa 4% unter der tatsächlichen Milchlieferung 1977/78. Der allgemeine Absatzförderungsbeitrag wurde mit 0,20 S je kg, der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag mit 1,99 S je kg Milch festgelegt; er wird periodisch überprüft und den tatsächlichen Finanzierungserfordernissen angepaßt. Die Molkereien übernehmen nach wie vor die gesamte ihnen angebotene Milchmenge und der Staat zahlt weiterhin für jedes kg Milch (auch für Mengen, die die Gesamtrichtmenge übersteigen) einen Zuschuß zum Erzeugerpreis. Ein interessanter Punkt der Milchmarktreform sind erhöhte Anforderungen an die Qualität der angelieferten Rohmilch. Maßnahmen in dieser Richtung waren nach Ansicht von Experten zur Hebung der Qualität der Endprodukte überfällig.

Kritik der Reform

Während der Diskussion um den Milchmarkt standen folgende Zielsetzungen der Reform mehr oder weniger klar im Vordergrund: die Begrenzung der finanziellen Verpflichtungen des Staates, eine bessere Ausrichtung der Erzeugung auf den Markt (damit verbunden eine effizientere Nutzung der in der Landwirtschaft verfügbaren Produktionsfaktoren) und die Sicherung der bäuerlichen Einkommen. Wie weit konnten diese Ziele durch die getroffene Neuregelung erreicht werden?

⁶⁾ Siehe hierzu S. Traulsen: Die Überproduktion als agrarpolitisches Problem. Schriftenreihe Agrarpolitik und Marktwesen, 1967.

Finanzielle Verpflichtungen des Staates auf dem Milchmarkt

Der Staat war bisher durch den Zuschlag zum Erzeugerpreis (0,54 S je kg bei 3,9% Fett) und durch seinen Beitrag zur Finanzierung der Überschüsse finanziell auf dem Milchmarkt verpflichtet. Mehr Milch, höhere Überschüsse und fallende Exporterlöse erforderten mehr öffentliche Mittel für den Milchmarkt.

Der staatliche Zuschlag zum Erzeugerpreis blieb von der Reform unberührt und entwickelt sich wie bisher parallel zur Milchlieferleistung. Die Neuordnung der Finanzierung der Überschüsse bringt hingegen eine klare mengenmäßige Begrenzung der finanziellen Verantwortung des Staates im Bereich der Überschußverwertung. Die Aufwendungen der öffentlichen Hand werden zwar weiter schwanken (unterschiedliche Differenzen zwischen Inlandspreisen und Exporterlösen), durch eine Expansion der Milchlieferung können sie jedoch nicht mehr automatisch zunehmen.

Ausrichtung der Milcherzeugung auf den Markt

Ein schwerwiegender Nachteil der ausgelaufenen Milchmarktregelung war die immanente Tendenz zu Überschüssen. Weil der amtlich festgelegte Erzeugerpreis (aus einkommenspolitischen Erwägungen) den Gleichgewichtspreis überstieg, fielen strukturelle Überschüsse an, die sich nur mit hohen Stützungen vermarkten ließen. Überschüsse drücken in diesem System unter den herrschenden Marktbedingungen den Durchschnittserlös der Bauern unter den amtlich geregelten Preis. Die Finanzierung der Überschußverwertung über einen einheitlichen Preisabschlag für alle Bauern und die gesamte Milchmenge sowie über Zuschüsse des Staates führt dazu, daß (im theoretischen Extremfall) auch dann noch Milch angeboten wird, wenn der Verwertungserlös auf der Erzeugerstufe auf Null oder darunter gesunken ist. Das Preissystem war nicht in der Lage, den einzelnen Bauern zu signalisieren, wann eine Ausweitung des Angebotes wirtschaftlich nicht mehr vertretbar ist. Es provozierte die Vergeudung von Ressourcen und machte es zugleich den Bauern unmöglich, für die Milch einen kostendeckenden Preis nicht nur von der amtlichen Preiskommission genehmigt zu bekommen, sondern auch tatsächlich zu erzielen.

Eine individuelle Preisdifferenzierung macht auf einem gespaltenen Markt die tatsächliche Absatzlage für den Erzeuger transparent und verbessert die Wirksamkeit des Preises als Instrument zur Steuerung des Angebotes. Jeder Bauer kann in diesem System für sich und unter Berücksichtigung seiner speziellen Produktionsgegebenheiten und Alternativen entscheiden, ob er z. B. zu den im Export erzielbaren

Erlösen Milch vermarktet oder seine Lieferleistung auf das Hoflieferrecht beschränkt. Dadurch wird (im Vergleich zu der bisher geltenden allgemeinen Preisdifferenzierung über den Krisengroschen) die Ausrichtung der Produktion auf den Markt begünstigt, die effiziente Nutzung der agrarischen Produktivkräfte gefördert und in der Regel auch das bäuerliche Einkommen verbessert.

Diese positiven Effekte der einzelbetrieblichen Preisdifferenzierung kommen jedoch in der Reform nur beschränkt zur Geltung, weil die Preisspaltung für die Bauern erst dann wirksam wird, wenn die Anlieferung die Gesamttrichtmenge (zur Zeit 121% des Bedarfes) übersteigt. Zuvor muß die Verwertung einer Milchmenge von derzeit 6% des Bedarfes von allen Bauern gemeinsam und wie bisher im Wege eines allgemeinen Absatzförderungsbeitrages mit allen aufgezeigten Mängeln dieser Regelung finanziert werden. (So wird z. B. die solidarische Haftung für mengenmäßig begrenzte Überschüsse auch in Zukunft verhindern, daß die Bauern, selbst bei Beachtung ihrer Lieferrechte, den vollen amtlich festgelegten Erzeugerpreis erhalten.) Es wäre von Vorteil, wenn die Bauern gleich nach Erreichen der vom Staat voll finanzierten Milchmenge (115%) individuell darüber entscheiden könnten, ob sie Milch zu den im Export erzielbaren Erlösen erzeugen können und wollen oder nicht. Das Argument der Versorgungssicherung hat in diesem Bereich (über 115% des Inlandsbedarfes) nur noch wenig Gewicht. Probleme der Anpassung würden bloß eine gewisse Übergangszeit rechtfertigen.

Ein Nachteil jeder einzelbetrieblichen Preisdifferenzierung ist ihre hemmende Wirkung auf notwendige Produktionsumschichtungen. Durch Hoflieferrechte hält die Erzeugung eher an bisherigen Standorten und Betriebsgrößen fest und behindert damit die volle Nutzung des technischen Fortschritts und die regionale Spezialisierung. Auch die Verteilung frei werdender und eventueller zusätzlicher Lieferrechte schafft Probleme. Die Reform sieht vor, daß die Hoflieferrechte im Abstand von zwei Jahren (erstmalig 1980) überprüft und neu festgelegt werden. Dabei wird die dann gültige Gesamttrichtmenge *ausschließlich* nach der Anlieferung im vorangegangenen Basiszeitraum von zwei Jahren auf die Bauern verteilt. Dieses System sichert expansionswilligen Betrieben gewisse Entwicklungsmöglichkeiten, ist unbürokratisch und vermeidet Interventionen. Seine entscheidenden Nachteile sind erschwerte Rechenbarkeit und vor allem der Zug zu Überschüssen und damit die Gefahr der Fehlallokation von Produktionsfaktoren.

Im geltenden System zur periodischen Neuverteilung der Einzelrichtmengen können Bauern durch gezielte Überlieferung im Basiszeitraum eine höhere Einzelrichtmenge für die kommenden zwei Wirtschaftsjahre „erkaufen“. Bleibt die Gesamttrichtmenge unverändert

und scheiden insgesamt weniger Lieferrechte freiwillig aus dem Markt aus, als neue angestrebt werden, dann ist die Aufstockung der Einzelrichtmenge für die *expansionswilligen Betriebe* nur zu Lasten aller übrigen Lieferanten möglich. Anders gesehen: Bauern, die ihre Einzelrichtmengen genau einhalten, müssen damit rechnen, daß ihre Lieferrechte künftig zugunsten *expansionsfreudiger Betriebe* gekürzt werden. Erschwerend wirkt, daß die tatsächliche Entwicklung für jeden einzelnen Bauern schwer absehbar ist. Dies behindert die Planung und belastet Investitionen mit zusätzlicher Unsicherheit. Es besteht die Gefahr, daß die vorgesehene Regelung für die periodische Neuverteilung der Lieferrechte die Bauern in einen teuren, ungewissen und ökonomisch sinnlosen Wettlauf um künftige Hoflieferrechte drängt. Diese Gefahr ist um so größer, je rentabler die Milcherzeugung ist und je weniger Alternativen den Bauern offenstehen. Eine wichtige Rolle fällt auch der landwirtschaftlichen Beratung und den Molkereien zu. Durch dieses System wird der durch die individuelle Preisdifferenzierung erreichten Effizienz des Preissystems gegengesteuert. Klaglos funktioniert es nur dann, wenn die Menge der neu angestrebten Lieferrechte gleich oder kleiner ist als die Menge der nicht mehr genutzten (einschließlich der eventuell neu hinzugekommenen) Rechte: ein unwahrscheinlicher Sonderfall, der die gesamte Reform weitgehend entbehrlich machen würde.

Derzeit wird eine neuerliche Novellierung des Marktordnungsgesetzes diskutiert. Die „Milchmarktordnung“ soll durch eine „Wahrungsklausel“ ergänzt werden⁷⁾. Diese Wahrungsklausel sieht im wesentlichen vor, daß den Bauern, die ihre Hoflieferrechte ausnutzen (oder nur vorübergehend daran gehindert sind), die Lieferrechte bei der periodischen Überprüfung der Einzelrichtmengen in vollem Ausmaß gewahrt bleiben⁸⁾.

Aus ökonomischer Sicht bleibe das neue Milchmarktssystem auch nach einer eventuellen Ergänzung durch die Wahrungsklausel problematisch. Der Wettlauf um Lieferrechte würde zwar deutlich gebremst und damit der Druck zur Überlieferung (ohne Rücksicht auf die Verwertungserlöse im Export) geringer⁹⁾. Die Sicher-

heit für jene, die ihre Einzelrichtmengen bloß halten wollen, müßte jedoch mit Verlust an Flexibilität, mit Starrheit und geringen Entwicklungschancen für *expansionswillige Betriebe* bezahlt werden. Investitionen zur Ausweitung der Milcherzeugung würden mit untragbaren Risiken belastet und damit rational gesehen unmöglich gemacht. Ein Bauer, der z. B. einen neuen Stall bauen will und dabei die Kuhzahl von 10 auf 15 Stück aufstocken möchte, hat keine Möglichkeit abzuschätzen, wie „teuer“ es für ihn sein wird, sein Lieferrecht von z. B. 30 000 kg auf die dann notwendigen 50 000 kg aufzustocken. Scheiden nur wenige Betriebe aus der Milchproduktion aus und streben zugleich viele, so wie er, neue Rechte an, kann der teure Stallbau (eventuell sogar gefördert durch verbilligte Kredite), die Investitionen in den Kuhbestand usw. sehr rasch zur existenzbedrohenden Fehlentscheidung werden.

Die aufgezeigten Nachteile der vorgesehenen Form der periodischen Überprüfung der Einzelrichtmengen könnten bei voller Wahrung der Vorteile (Entwicklungsmöglichkeiten für *expansionswillige Betriebe*, unbürokratisch, keine Interventionen) vermieden werden, wenn die Hofrichtmengen in Form von *Milchlieferrechten handelsfähig* gemacht würden. Der Zug zu unwirtschaftlichen Überschüssen zur Sicherung oder zwecks Neuerwerb von Lieferrechten wäre zur Gänze beseitigt. Der Preis für Lieferrechte würde je nach Interesse an der Milchvermarktung schwanken. *Expansionswillige Betriebe* hätten stets die Möglichkeit, die Kosten weiterer Lieferrechte mit den Vorteilen einer Ausweitung der Marktleistung zu vergleichen. Damit würden Investitionsentscheidungen wesentlich erleichtert. Der Strukturwandel in der Milchproduktion erhielte zusätzliche Impulse, weil der Erlös für aufgegebene Lieferrechte heimischen Bauern (statt den Importländern österreichischer Milchprodukte) zugute käme und ihnen Anreiz für die Aufgabe der Milchvermarktung böte. Die Funktion der geplanten Wahrungsklausel wäre durch handelsfähige Lieferrechte automatisch erfüllt. Einer unerwünschten Spekulation könnte durch Verfall unbegründet nicht genutzter und auch nicht verkaufter Lieferrechte nach einer bestimmten Frist vorgebeugt werden.

Handelsfähige Lieferrechte bieten verschiedene Möglichkeiten, den strukturellen Anpassungsprozeß in der Milchproduktion zu beeinflussen. So könnte z. B. der Staat Lieferrechte aufkaufen, diese stilllegen oder die verbliebenen Rechte entsprechend aufstocken. Der Ankauf von Lieferrechten durch die öffentliche Hand erfüllt z. B. weitgehend die Zielsetzungen einer Prämienaktion zur Verringerung des Kuhbestandes oder zur Aufgabe der Milchvermarktung. Gegenüber den in der EG wiederholt durchgeführten „Kuhabschlacht“- und „Nichtvermarktungsaktionen“, die auch bei uns lebhaft diskutiert wurden, bietet der Auf-

⁷⁾ Siehe hierzu Wiener Zeitung vom 11. Juli 1978: „Wahrungsklausel“ zur Milchmarktordnung.

⁸⁾ Diese Garantie kann logischerweise nur für den Fall einer unveränderten oder erhöhten Gesamtrichtmenge gelten. Sollte die Gesamtrichtmenge reduziert werden, wäre eine proportionale Kürzung auch der voll oder nur zum Teil ausgenutzten Lieferrechte erforderlich.

⁹⁾ Der Zug zu unwirtschaftlichen Überschüssen wäre durch eine Wahrungsklausel nicht ganz beseitigt. Es würden jedoch nur mehr *expansionswillige Betriebe* um frei werdende oder neue Lieferrechte durch geplantes Überziehen ihrer Einzelrichtmenge konkurrieren. Betriebe, die keine Ausweitung der Milchlieferleistung anstreben, könnten ohne Nachteil aus dem Wettlauf ausscheiden.

kauf von Lieferrechten sogar entscheidende Vorteile: einfache Administration und bessere Überschaubarkeit. Wenn agrarpolitisch erwünscht, könnte der Erwerb von Lieferrechten (oder auch eine eventuelle Aufstockung bestehender Rechte) für bestimmte Regionen, Betriebsgruppen usw. begünstigt, erschwert oder auch begrenzt werden. Für diese lenkenden Eingriffe wäre allerdings eine straffe Kontrolle des Handels mit Lieferrechten erforderlich.

Bleibt zu erwähnen, daß eine Beschränkung (und entsprechende Aufstockung) des staatlichen Zuschlages zum Erzeugerpreis der Milch auf eine bestimmte Menge, z. B. auf die aus der Sicht der Ernährungssicherung für notwendig erachteten 115% des Bedarfes, die Ausrichtung der Milcherzeugung auf den Markt zusätzlich fördern könnte. Ökonomisch sinnvoll wäre eine Stützung der Milcherzeugung für den Export nur dann, wenn den in der Milchproduktion eingesetzten Ressourcen keine besseren Alternativen offenstehen und die Erlöse im Export zumindest die variablen Kosten der Produktion decken. Angesichts der gegebenen Kosten- und Marktlage ist dieser Fall kaum gegeben.

Auswirkungen auf die bäuerlichen Einkommen

Grünlandbetriebe zählen zu den wirtschaftlich schwächeren Gruppen der Landwirtschaft. In der Diskussion um den Milchmarkt wurden daher Auswirkungen auf die Einkommen der Milchbauern besonders beachtet. Es war jedoch von Nachteil, daß in den Gesprächen zu wenig klar zwischen prinzipiellen, systembedingten Vor- und Nachteilen verschiedener Milchmarktmodelle (z. B. ihre Effizienz der Steuerung der Erzeugung, administrative Probleme usw.) und quantitativen Auswirkungen auf die bäuerlichen Einkommen (die in jedem Modell, je nach letztlich politisch fixierten Parametern, unterschiedlich sind) unterschieden wurde.

Die volkswirtschaftlichen Vorteile einer einzelbetrieblichen Preisdifferenzierung kommen erst dann zum Tragen, wenn dadurch Änderungen in der Produktion und/oder Verwertung der Milch ausgelöst werden. Die durch das effizientere Lenkungssystem erzielbaren „Gewinne“ können z. B. die Einkommen der Milchbauern erhöhen, ohne den Staat oder die Verbraucher zu belasten. In welchem Ausmaß die heimischen Bauern von einer solchen Verlagerung der Ressourcen profitieren werden, ist schwer abzuschätzen. Möglichkeiten hierzu sind gewiß gegeben. Betriebswirtschaftliche Berechnungen zeigen z. B., daß unter den gegebenen Marktverhältnissen Vollmilch in der Kälbermast viel besser verwertet werden

kann als im Export¹⁰⁾ Gewichtiger als der forcierte Einsatz der Milch in der Kälbermast und -aufzucht sind auf mittlere und längere Sicht erwartete Umschichtungen in der Agrarproduktion und ein erhoffter effizienterer Einsatz agrarischer Ressourcen im industriell-gewerblichen Bereich. Die Wirtschaftspolitik sollte danach trachten, den Bauern innerhalb oder auch außerhalb des Agrarsektors volkswirtschaftlich vorteilhaftere Produktions- und Einkommensalternativen zu erschließen und ihre Annahme zu erleichtern.

Die individuelle Preisdifferenzierung stärkt nach den bisherigen Erfahrungen in Österreich (Zucker, Kontraktweizen) die Verhandlungsposition der Bauern. Sie könnte künftig eine aktivere Einkommenspolitik erleichtern. Die Gefahr, daß ein höherer Erzeugerpreis Überschüsse provoziert, die im Falle niedriger Weltmarktpreise die Einkommensvorteile der Bauern zum Teil wieder rückgängig machen, wird vermindert.

Wie im vorhergehenden Abschnitt ausführlich dargelegt wurde, kommt jedoch die einzelbetriebliche Preisdifferenzierung im Rahmen der Milchmarktreform nur begrenzt zur Geltung; zudem wirken ihr einige Faktoren entgegen. Daraus folgt, daß die Landwirtschaft die Einkommenschancen, die dieses System grundsätzlich bietet, nur zum Teil nutzen kann.

Die neue Regelung über die Verteilung der Kosten der Überschußverwertung bringt, statisch betrachtet, den Bauern leichte finanzielle Vorteile zu Lasten des Staates. Geht man von den im Frühjahr geltenden Erwartungen für 1978 aus und wird unterstellt, daß die Reform die Anlieferung nicht beeinflußt, dann ergibt die Vergleichsrechnung für die Milchlieferanten einen „Gewinn“ von rund 140 Mill. S jährlich. D. h., der Staat übernimmt im Vergleich zum Krisengroschen-Übereinkommen 1974 und gemessen an der Konstellation des Jahres 1978 einen etwas größeren Anteil an der Finanzierung der Exporte. Unterstellt man eine Anlieferung, die der Gesamttrichtermenge entspricht (—5%), dann verlagert sich die Last der Überschußverwertung noch mehr zum Bund. Dem Staat bleiben aber anteilig Preisstützungen erspart, und die Umsätze (nicht die Einkommen!) der Milchbauern sinken. Weiters wurde vereinbart, daß am 1. Juli 1978 ausstehende Mittel für Exportstützungen allein vom Staat aufgebracht werden. Daraus resultiert eine einmalige Ersparnis für die Bauern von rund 75 Mill. S.

Die Konzession der Bauern ist ein Verzicht auf die bisher geltende automatische Beteiligung des Staates an den Kosten der Überschußfinanzierung im Falle steigender Milchlieferung. Dieser Verzicht fiel den Vertretern der Landwirtschaft schwer, seine möglichen finanziellen Folgen sind nicht berechenbar.

¹⁰⁾ Siehe O. Gurtner, Das Milchmarktproblem, Wirtschaftspolitische Blätter 2/1978

Weitere Aspekte der Reform

Bei der Durchführung der Milchmarktreform fällt der *Bedarfsmenge* eine wichtige Rolle zu. Nach § 57 f. des novellierten Marktordnungsgesetzes ist es die Milchmenge, die im Wirtschaftsjahr zur Deckung des inländischen Absatzes von im Inland erzeugter Milch, berechnet auf Fettbasis, benötigt werden wird. Importe sind in der Bedarfsmenge *nicht* enthalten. Dieser Umstand führt dazu, daß Importe aus der Sicht des Staates und der Bauern unterschiedlich zu beurteilen sind. Höhere Einfuhren bedeuten für den Bund vorerst höhere Einnahmen aus Abschöpfungen und senken den künftigen mengenmäßigen Umfang seiner gesetzlichen Verpflichtungen auf dem Milchmarkt; sie gefährden zugleich die Position der heimischen Landwirtschaft auf dem Inlandsmarkt. Dieses Auseinanderfallen der Interessen birgt potentiellen Konfliktstoff. Auch aus der Sicht der Ernährungssicherung erscheint es problematisch, die Bedarfsmenge ohne Importe zu definieren.

Problematisch sind auch einige Details der Aufbringung der Produzentenbeiträge zur Überschußfinanzierung. Der allgemeine Absatzförderungsbeitrag wird auf die gesamte angelieferte Milch (auch auf „Übermengen“) eingehoben, dient jedoch vorerst ausschließlich zur Finanzierung der Verwertung der Milchmenge zwischen 115% und 121% des Bedarfes. Die Verwertungskosten der Milch, die die Gesamtrichtmenge übersteigt, werden voll über den zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag gedeckt. Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag wird nur auf jene Milchmenge eingehoben, die im Einzelbetrieb das Hoflieferrecht übersteigt, und darf maximal 3 S je kg betragen. Reicht dieser Betrag nicht aus, dann werden weitere Mittel über eine Erhöhung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages aufgebracht. Pointiert formuliert: Wenn die Verwertungserlöse im Export auf Null oder darunter sinken, müssen alle Milchlieferanten die Verluste für die Ausfuhr von Übermengen mittragen (um sicherzustellen, daß diese Milchmengen auch weiterhin erzeugt werden). Eine klare und strikte Trennung der Überschußfinanzierung wäre von Vorteil. Gerade dann, wenn die Exporterlöse besonders schlecht sind, sollte dies den Bauern über das Preissystem möglichst unverfälscht signalisiert werden!

Schlußbemerkungen

Von den angeführten Neuerungen auf dem Milchmarkt können folgende Punkte als positiv und den ur-

sprünglichen Zielsetzungen der Reform förderlich eingestuft werden: die bessere Abgrenzung der finanziellen Verantwortung des Staates für den Milchmarkt, die implizit vorgenommene Definition eines Produktionszieles für die Bauern aus der Sicht der Ernährungssicherung (115% des Inlandsbedarfes), die höheren Anforderungen an die Qualität der angelieferten Rohmilch und vor allem der partielle Übergang zur individuellen Preisdifferenzierung.

Die individuelle Preisdifferenzierung bietet in der gegebenen Situation (gespaltener Absatzmarkt für Milch, die Verwertungserlöse im Export liegen unter den variablen Kosten der Milcherzeugung vieler Betriebe) grundsätzlich erhebliche Vorteile. Das Angebot kann besser auf die Absatzmöglichkeiten reagieren. Durch Verlagerungen in der Erzeugung und Verwendung ergeben sich volkswirtschaftliche Gewinne, die den Bauern in Form höherer Einkommen zugute kommen könnten. Weiters wird die Verhandlungsposition der Milchbauern gestärkt und damit eine aktivere Einkommenspolitik ermöglicht und abgesichert. Die Neuregelung der Kosten der Überschußverwertung bringt den Bauern (statisch betrachtet) leichte finanzielle Vorteile.

Die einzelbetriebliche Preisdifferenzierung kommt jedoch im Rahmen der Milchmarktreform nur begrenzt zur Geltung. Der allgemeine Absatzförderungsbeitrag blieb mit seinen bekannten Nachteilen für einen erheblichen Teil der Anlieferung erhalten; auch der staatliche Zuschlag zum Erzeugerpreis wird weiterhin für die gesamte Milchlieferung gezahlt. Das gewählte System für die periodische Neufestsetzung der Einzelrichtmengen zeigt schwerwiegende Mängel. Es besteht die Gefahr, daß die Bauern in einen teuren und ökonomisch sinnlosen Wettlauf um künftige Hoflieferrechte gedrängt werden. Daraus resultiert ein Zug zu Überschüssen und es wird der durch die individuelle Preisdifferenzierung im Prinzip erreichten besseren Wirksamkeit des Preissystems gegengesteuert. Aus ökonomischer Sicht bliebe das neue Milchmarktsystem auch nach einer eventuellen Ergänzung durch die „Wahrungsklausel“ problematisch. Als Ausweg wird die Handelsfähigkeit der Hoflieferrechte zur Diskussion gestellt. Weitere Schwachstellen der Reform sind die Definition der Bedarfsmenge (Inlandverbrauch *ohne* Importe) und Überschneidungen in der Aufbringung der Produzentenbeiträge zur Überschußfinanzierung.

Matthias Schneider