

## Milchmarktordnung in Diskussion

Der zentrale Teil des gesetzlichen Rahmens der österreichischen Milchmarktordnung, das Marktordnungsgesetz, das Landwirtschaftsgesetz und das Preisregelungsgesetz, ist in seiner Gültigkeit mit 30 Juni 1988 befristet. Die bevorstehende Verlängerung legt eine Überprüfung im Lichte der bisherigen Erfahrungen und neuer Anforderungen nahe.

Die folgenden Anmerkungen zu diesem Fragenkomplex sind in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil betrifft die Erzeugerstufe, insbesondere das Richtmengensystem, der zweite, kürzere Teil die Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung von Milch und Milcherzeugnissen.

### Milcherzeugung und Richtmengensystem

#### Die Lage auf dem Milchmarkt

Die Diskussion um die Regelung des Milchmarktes auf der Erzeugerstufe ist vor folgendem Hintergrund zu sehen:

Die Rinderhaltung ist wegen der natürlichen Produktionsverhältnisse die dominierende Sparte der österreichischen Landwirtschaft. Rund 40% der gesamten agrarischen Endproduktion stammen aus der Erzeugung von Milch und Rindern. Die Rinderwirtschaft ist zugleich die entscheidende wirtschaftliche Basis für die Raumfunktion der Land- und Forstwirtschaft.

Die österreichischen Bauern erzeugen mehr Milch, als im Inland abgesetzt werden kann. Die Verwertung im Export ist traditionell schwierig. Sie erfordert hohe Stützungen und ist unwirtschaftlich (siehe Kasten "Milchüberschüsse"). Die wichtigste Ursache für die Verluste im Export sind weltweite Überschüsse, die die internationalen Notierungen für Molkereierzeugnisse erheblich unter die Produktionskosten selbst der effizientesten Anbieter drücken. Im Gegensatz z. B. zur Schweiz ist es Österreich nicht gelungen, sich durch Produktdifferenzierung, besondere Qualität, Nutzung von Marktnischen usw. in ausreichendem Maß von den niedrigen Weltmarktpreisen abzukoppeln. Zudem belasten relativ hohe Kosten der Be- und Verarbeitung sowie Informationsmängel und Abstimmungsprobleme in der Überschußverwertung die Ausfuhr. Die Schwierigkeiten im Export bestehen seit Jahren und wurden vom WIFO wiederholt aufgezeigt (z. B. *Schneider*, 1978, 1984); eine wesentliche Besserung scheint nicht in Sicht.

#### Kosten der Milchüberschüsse 1986/87

Nach Angaben des Milchwirtschaftsfonds von Ende 1987 wurden im Wirtschaftsjahr 1986/87 2,376 Mill. t Milch angeliefert; der Inlandsabsatz betrug 1,861 Mill. t, 0,515 Mill. t (das sind 21,7% der Lieferleistung berechnet auf Basis des Fettgehaltes) blieben als Überschuß für den Export. Die gesamten Verwertungskosten werden mit 3,72 Mrd. S ausgewiesen. Davon entfielen 3,25 Mrd. S auf direkte Exportsubventionen, der Rest auf diverse Maßnahmen zur Stützung des Absatzes im Inland. Bezogen auf die verwertete Milch überstiegen die benötigten Ausfuhrstützungen in Summe (direkte Exportzuschüsse und indirekte Stützungen über Verbilligungen im Rahmen des milchwirtschaftlichen Ausgleichs- und Abrechnungssystems) den Erzeugerlös. Die Exporteinnahmen deckten also knapp die kalkulierten mittleren Kosten der Milchanfuhr, Be- und Verarbeitung sowie Vermarktung; ein Entgelt für die eingesetzte Rohmilch konnte nicht erzielt werden. Unter diesen Bedingungen bringen Ausfuhren volkswirtschaftliche Verluste; Exporte auf Rechnung der Bauern belasten deren Einkommen.

#### Grundzüge des geltenden Richtmengensystems

Seit 1. Juli 1978 ist der Milchverkauf auf der Erzeugerebene administrativ geregelt. Das geltende Richtmengensystem basiert auf der Marktordnungsgesetz-Novelle 1978 (BGBl. 279/1978) und wurde wiederholt abgeändert (zuletzt durch die 2. Marktordnungsgesetz-Novelle 1987, BGBl. 324/1987).

Die wichtigsten Ziele der Milchmarktreform 1978 waren eine bessere Ausrichtung der Milchanlieferung auf den Markt, die Begrenzung der finanziellen Verpflichtungen des Bundes und die Sicherung der bäuerlichen Einkommen.

Angelpunkt des Quotensystems ist die Vereinbarung über die Finanzierung der Überschüsse durch den Bund und die Bauern (siehe Kasten "Finanzierungsregelung").

Der Landwirtschaftsminister setzt für das mit 1. Juli beginnende Wirtschaftsjahr die Gesamtrichtmenge durch Verordnung fest. Sie darf den erwarteten Inlandsabsatz aus heimischer Erzeugung um höchstens 22% übersteigen (1987/88 21%). Den Bauern stehen Hoflieferrechte in Form von Einzelrichtmengen zu. Deren Summe sollte nach dem Konzept des

### Finanzierungsregelung für Milchüberschüsse

Der Milchwirtschaftsfonds ermittelt für jedes Wirtschaftsjahr die Milchlieferleistung, den Inlandsabsatz aus heimischer Erzeugung und als Differenz den Überschuß, jeweils berechnet auf Basis des Fettgehaltes. Zugleich werden die gesamten Kosten der Überschußverwertung im betreffenden Wirtschaftsjahr (Exportstützungen und verschiedene Inlandsaktionen) ermittelt und dem ausgewiesenen Überschuß gegenübergestellt. Für die Aufteilung dieser Kosten zwischen Bund und den Milchbauern gilt derzeit folgender Schlüssel: Der Bund finanziert eine Milchmenge, die 16% des jeweiligen Inlandsabsatzes entspricht (Ab dem Wirtschaftsjahr 1989/90 soll der Beitrag des Bundes gemäß Regierungsübereinkommen von 16% auf 15% des Inlandsabsatzes reduziert werden.) Den verbleibenden Rest tragen die Bauern, und zwar in zwei Teilen. Der erste Teil im Ausmaß von 0% bis 6% des Inlandsabsatzes (die genaue Menge legt der Landwirtschaftsminister durch Verordnung der Gesamttrichtmenge fest, derzeit sind es 5%) wird von allen Bauern über einen allgemeinen Absatzförderungsbeitrag finanziert, der ohne Rücksicht auf ihre individuelle Anlieferung und auf die gesamte Milch eingehoben wird. Übersteigt der Überschuß die vom Bund und den Bauern über den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag finanzierte Milchmenge (derzeit  $16\% + 5\% = 21\%$  des Inlandsabsatzes), dann sind die darauf im Rahmen der vorgestellten Globalrechnung entfallenden Kosten (zweiter Teilbeitrag der Bauern) über einen zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag aufzubringen. Dieser Beitrag wird nur von jenen Bauern und nur auf den Teil ihrer Lieferung eingehoben, der ihr individuelles Hoflieferrecht (Einzelrichtmenge) übersteigt. Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag ist mit mindestens 75% bis maximal 85% des Erzeugerpreises begrenzt. Reichen die Einnahmen aus dem zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag nicht aus (wie dies seit 1985 der Fall ist), ist die Differenz über den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag aufzubringen.

Jahres 1978 etwa der Gesamttrichtmenge entsprechen; die Einzelrichtmengen sollten parallel zur Gesamttrichtmenge erhöht oder auch reduziert werden.

#### Kritik am Richtmengensystem und seiner Durchführung

Massive Eingriffe in den Markt stoßen meist auf heftige Kritik der Ökonomen. Individuelle Lieferrechte und die entsprechende Preisdifferenzierung sind ein Fremdkörper in einem marktwirtschaftlichen System. Sie engen den Entscheidungsspielraum der Erzeuger

ein und behindern den Wettbewerb. Als Folge tendieren die Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen zur Erstarrung. Die Effizienz in Produktion und Vermarktung leidet, die Wirtschaftlichkeit geht verloren. Die mit Quoten verbundenen Vorteile werden von den Begünstigten rasch als wohlerworbene Rechte betrachtet. Fragwürdige Folgen für die Verteilung und administrative Probleme sind weitere Kritikpunkte. Je länger Quoten in Kraft sind und je mehr und gewichtiger Produkte erfaßt werden, umso gravierender sind die Nachteile und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten. Zugleich haben Markteingriffe ein hohes Beharrungsvermögen (z. B. *Wissenschaftlicher Beirat*, 1983, *Schneider*, 1984 usw.).

Neben grundsätzlichen Einwänden gibt es Kritik an der konkreten Ausgestaltung und bisherigen Handhabung des Richtmengensystems. Eine wichtige Schwachstelle ist der allgemeine Absatzförderungsbeitrag. Trotz Quotenregelung wird ein Teil der Überschüsse über einen generellen Preisabschlag finanziert. Bei der Ermittlung des Finanzierungsschlüssels werden zudem Überlieferungen der Einzelrichtmenge mit Unterlieferungen saldiert. Sie verringern damit nicht den Finanzierungsanteil, der über den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag zu bedecken ist. An der Administration fällt insbesondere die großzügige Vergabe von zusätzlichen Lieferrechten bis zur Marktordnungsgesetz-Novelle 1984 auf. Deren massive Folgen sind noch immer nicht überwunden.

Eine konsequente individuelle Preisdifferenzierung macht jedem Lieferanten die tatsächliche Lage im Export transparent. Sie überläßt den Bauern die Entscheidung, ob sie zu dem im Export erzielbaren Erlös Milch anbieten wollen oder nicht und fördert damit die Ausrichtung der Produktion an den Absatzmöglichkeiten. Das Festhalten am allgemeinen Absatzförderungsbeitrag für einen Teil der Ausfuhr, das Saldieren der Überlieferungen mit Unterlieferungen und die großzügige Vergabe zusätzlicher Lieferrechte haben die einzelbetriebliche Preisdifferenzierung verwässert; damit gingen auch ihre potentiellen Vorteile zu einem erheblichen Teil verloren. Das augenfälligste Zeichen hierfür sind hohe Exporte auf Rechnung der Bauern, obwohl damit Einkommenseinbußen verbunden sind.

Trotz der grundsätzlichen Kritik und erheblicher Nachteile wird die Kontingentierung der Milchlieferung derzeit von allen wirtschaftspolitisch bedeutenden Gruppen im Prinzip nicht in Frage gestellt. Die Vorteile des Systems für die Begünstigten sind offenkundig, seine volkswirtschaftlichen Kosten nirgends explizit ablesbar. Zudem erschweren ein wachsender Angebotsdruck auf allen wichtigen Märkten, Mangel an außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten und die schwierige Einkommenssituation vieler Grünlandbauern eine Liberalisierung des Marktes. Die ge-

sammelten Erfahrungen sprechen allerdings für einige Modifikationen des Richtmengensystems und eine effizientere Administration. Dadurch könnten seine Vorteile besser genutzt und die negativen Folgen und volkswirtschaftlichen Kosten möglichst gering gehalten werden. Zumindest sollten weitere Verkrustungen vermieden werden.

**Anregungen für Reformen**

*Zur Frage der optimalen Milchlieferleistung*

Der bedeutendste Punkt der Reformdiskussion ist die Frage nach der anzustrebenden Milchlieferleistung. Wird eine Rücknahme der Marktleistung befürwortet, stellt sich die Frage nach möglichen Ansätzen, um sie durchzusetzen.

Angesichts der seit Jahren registrierten hohen Verluste im Export ist eine Rücknahme der Milchlieferung auf ein zur Sicherung der Inlandsversorgung notwendiges Maß wirtschaftlich sinnvoll. Die konkrete Festlegung dieser Menge ist letztlich eine politische Entscheidung, die bisher explizit nicht getroffen wurde. Implizit könnte man darin z. B. die im Inland abgesetzte Milch und den vom Bund finanzierten Export (als "Sicherheitsreserve") sehen. Für das laufende Wirtschaftsjahr 1987/88 wären dies rund 2,16 Mill t (116% des Inlandsabsatzes heimischer Herkunft), rund 100.000 t weniger als die erwartete Anlieferung (4. Marktplanung des Fonds vom Dezember 1987).

Eine günstige Entwicklung des Inlandsabsatzes erleichtert natürlich die Senkung der Ausfuhren. In den

letzten zehn Jahren nahm der Verbrauch aus heimischer Erzeugung um etwa 80.000 t Milchäquivalent (Fettbasis) zu. Verschiedene Analysen und internationale Vergleiche deuten darauf hin, daß eine weitere Zunahme möglich ist. Diese Chancen sollten im Interesse der Milchwirtschaft voll genutzt werden.

Qualität fördert den Absatz. Hochwertige Molkereiprodukte können nur aus einwandfreier Rohmilch erzeugt werden. Mit 1. Jänner 1988 wurden zwar die Anforderungen an die Rohmilchqualität verschärft, der westeuropäische Standard ist damit allerdings noch immer nicht erreicht.

Als Begleitmaßnahme für den Fall einer deutlichen Rücknahme der Milchlieferung wäre zu überlegen, die angestrebte Milchmenge am gesamten Inlandsabsatz (einschließlich Importe), nicht wie bisher am Inlandsabsatz aus heimischer Erzeugung zu messen. In gleicher Weise wäre der Finanzierungsschlüssel für Überschüsse zu adaptieren.

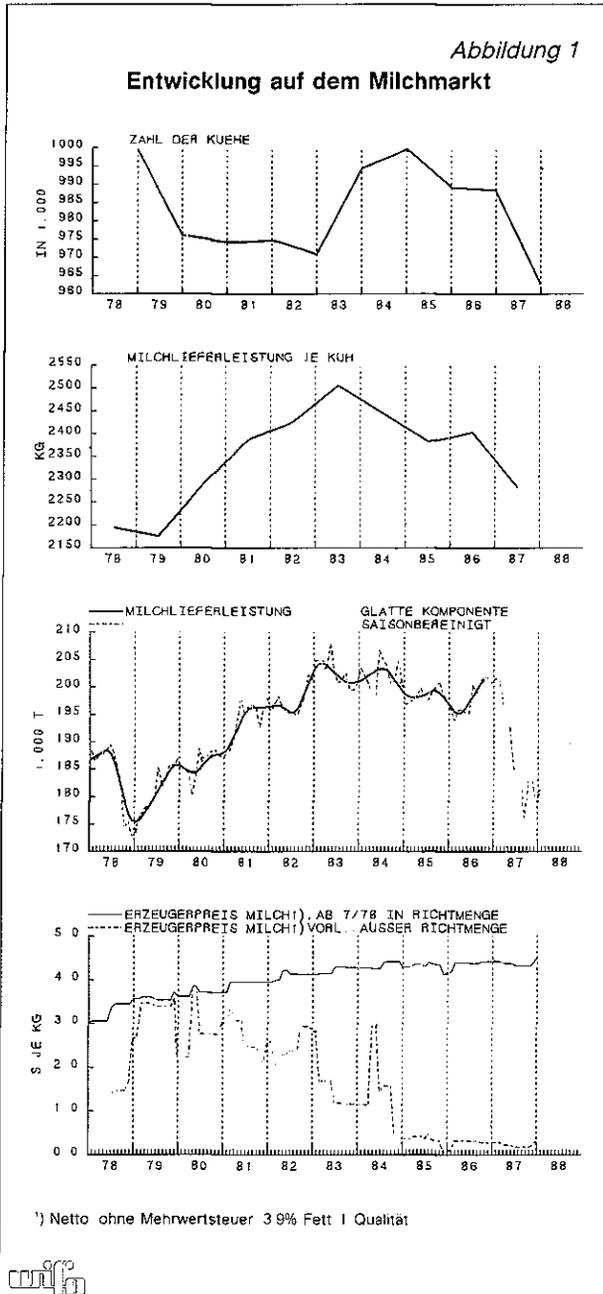
Die geltende Finanzierungsrechnung für Überschüsse hat Tücken. Sie ergeben sich u. a. daraus, daß die gesamten Kosten nicht der Summe der Stützungen für den ausgewiesenen Überschuß entsprechen. Die Überschußmenge ist als Differenz zwischen Milchlieferung und Inlandsabsatz aus heimischer Erzeugung, (berechnet auf Fettbasis und damit ohne Berücksichtigung der im Inland überschüssigen Nichtfett-Trockenmasse) definiert. Lageränderungen werden nicht berücksichtigt. Die Kosten enthalten hingegen neben den Stützungen für sämtliche Ausfuhren auch erhebliche Ausgaben für Inlandsaktionen (Kälbermastförderung, verschiedene Verbilligungsaktionen) und für die Verwertung der überschüssigen Nichtfett-Trockenmasse. Daraus folgt, daß der Beitrag des Bundes zur Überschußverwertung trotz der

*Übersicht 1*

**Kennzahlen der Milchwirtschaft**

	Gesamt-richt- menge		Einzel- richt- mengen insge- samt <sup>1)</sup>	Milchlieferleistung			Verwertung der Milch- lieferleistung		Freige- wordene Einzel- richt- mengen	Unterlieferung		Überlieferung		Neubeginner		
	1 000 t	In % der Bedarfs- menge		1 000 t	1 000 t	In % der Gesamt- richt- menge	Inlands- absatz 1 000 t	Überschuß 1 000 t		In % der Milchlie- ferlei- stung	Zahl der Lieferan- ten	Menge <sup>2)</sup> 1 000 t	Zahl der Lieferan- ten	Menge 1 000 t	Zuge- teilte Einzel- richt- mengen <sup>3)</sup> 1 000 t	Zahl der Lieferan- ten
			1 000 t						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	1,0	2,8
1980/81	2 178,0	121	2 283,3	2 277,2	104,6	1 842,9	434,3	19,1	33,5	71,5	210,0	63,4	196,8	41,8	1,6	10,0
1981/82	2 200,4	121	2 280,2	2 350,9	106,8	1 876,0	474,9	20,2	33,6	62,5	186,1	68,9	260,3	83,9	1,3	9,0
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	1,0	12,1
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	0,4	6,1
1984/85	2 296,3	121	2 419,8	2 400,8	104,6	1 846,6	554,2	23,1	15,5	65,1	168,5	55,3	134,2	—	0,6	11,1
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	—	0,9	19,3
1986/87	2 275,0	121	2 392,6	2 376,0	104,4	1 860,6	515,4	21,7	30,3	61,3	138,2	50,9	115,9	—	0,8	17,4
1987/88	2 250,4	121	2 378,9	2 255,0 <sup>5)</sup>	100,2 <sup>5)</sup>	1 861,5 <sup>5)</sup>	393,5 <sup>5)</sup>	17,5 <sup>5)</sup>	—	—	—	—	—	—	—	17,0 <sup>5)</sup>

Q: Milchwirtschaftsfonds. — <sup>1)</sup> Stand 1. Juli einschließlich Zuteilung im Rahmen von Härtefall- und Strukturverfahren. — <sup>2)</sup> Einschließlich freigewordene Einzelrichtmengen. — <sup>3)</sup> Für das folgende Wirtschaftsjahr. — <sup>4)</sup> Im jeweiligen Basiszeitraum erworben, aber erst ab dem folgenden Wirtschaftsjahr voll nutzbar. — <sup>5)</sup> Prognose (4. Marktplanung Dezember 1987).



Übersicht 2

**Entwicklung der Milchlieferrechte zwischen 1978/1987**

	1.000 t
Mitgeteilte Einzelrichtmengen am 1 Juli 1978	2 081,5
Zugänge an Einzelrichtmengen	
Härtefallverfahren	
1978/79	136,2
1979/80	44,8
Strukturverfahren	
1984/85	35,0
Insgesamt	216,0
Zuteilung an Überlieferer 1979/80 bis 1984/85	259,5
Zuteilung an Neubeginner 1979/80 bis 1986/87	87,7
Freigewordene Einzelrichtmengen 1978/79 bis 1986/87	273,5
Mitgeteilte Einzelrichtmengen am 1 Juli 1987	2 378,9

Q: Milchwirtschaftsfonds Mengenverschiebungen über die Stichtage hinaus sind möglich

Bauern eine Überziehung ihres Lieferrechtes derzeit betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll. Seit der Marktordnungsgesetz-Novelle 1984 ist es auch nicht mehr möglich, durch Überlieferung neue Kontingente zu erwerben. Die Milchlieferung wird damit im wesentlichen durch die vergebenen Lieferrechte und deren Ausschöpfung bestimmt. Jeder Versuch, die Anlieferung im Rahmen des Quotensystems und ohne Preisdruck zu verringern, muß an den Lieferrechten ansetzen.

Die ursprüngliche Vorstellung des Milchmarktconceptes 1978, wonach die Summe der an die Bauern vergebenen Lieferrechte (Einzelrichtmengen) etwa der Gesamttrichtmenge entsprechen sollte, wurde bald durchbrochen. In insgesamt drei Härtefall- bzw. Strukturverfahren wurden seit 1978 rund 216 000 t Einzelrichtmengen vergeben; weitere 260 000 t wurden durch Überlieferung erworben, 88 000 t gingen an Neubeginner. Die neu zugeteilten Lieferrechte übertrafen die freigewordenen Einzelrichtmengen und die durch Steigerung des Inlandsabsatzes gedeckten Absatzmöglichkeiten bei weitem. Als Folge davon klafften die Summe der Einzelrichtmengen und die Gesamttrichtmenge zunehmend auseinander. Der Höhepunkt wurde 1985/86 erreicht: Einer Gesamttrichtmenge von 2,272 Mill. t standen insgesamt 2,416 Mill. t an Einzelrichtmengen gegenüber. Dadurch wurde die Lenkungsfunction des Richtmengensystems ausgehöhlt und sein Finanzierungsconcept untergraben.

scheinbar klaren Vorgabe im Marktordnungsgesetz nicht eindeutig festgelegt ist Inlandsaktionen (die den Fettabsatz heben) senken den Anteil der Bauern an der Überschufinanzierung. Der Beitrag des Bundes schwankt zudem ceteris paribus mit der Höhe des Überschusses. Je höher (niedriger) der Überschuf, umso weniger (mehr) zahlt der Bund

*Determinanten der Milchlieferung*

Wegen der schlechten Verwertungserlöse im Export und der bestehenden Preisdifferenzierung ist für die

*Möglichkeiten zur Verringerung der Milchlieferung Bisherige Erfahrungen*

1985 (knapp nach Verteilung von weiteren 35 000 t Einzelrichtmengen im Rahmen des Strukturverfahrens)

rens 1984/85) hat sich der Bund entschlossen, Lieferrechte aufzukaufen und stillzulegen. Verkaufswillige Betriebe müssen ihre gesamte Einzelrichtmenge aufgeben; abgegolten wird nur der zuletzt ausgeschöpfte Teil (Bemessungsgrundlage). Die befristete Milchlieferverzichtsprämien-Aktion 1985 (Marktordnungsgesetz-Novelle 1985) fand wenig Anklang und wurde durch die 1. Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 unbefristet verlängert. Der Fonds erwartet, daß das Ziel der Aktion (Aufkauf von 100.000 t Bemessungsgrundlage, das sind rund 120.000 t Einzelrichtmengen) noch im Frühjahr 1988 erreicht wird. Hauptzweck der Aktion ist, die Kluft zwischen der Summe der vergebenen Lieferrechte und der Gesamtrichtmenge zu verringern und damit die Funktionsfähigkeit des Systems zu verbessern. Als positiver Nebeneffekt ergibt sich eine leichte Dämpfung der Milchlieferung und eine Entlastung der Bauern von Verwertungskosten.

Die Erfahrungen mit dieser Aktion waren wenig zufriedenstellend. Die ausgesetzte Prämie (jährlich rund 2 S je kg freigesetzter Einzelrichtmenge über 5 Jahre) konnte nur wenige Bauern zusätzlich zur Aufgabe ihrer Lieferrechte bewegen. Etwa drei Viertel der aufgekauften Einzelrichtmengen entfallen auf Mitnahmeeffekte; der Rest sind meist kurzfristige Vorzieheffekte. Gemessen an diesem bescheidenen Erfolg war die Aktion teuer (1 Mrd. S, verteilt über 5 Jahre). Die Aktion hat zudem die Quoteninhaber in ihrer (kaum begründbaren) Ansicht bestärkt, daß die ihnen zugeordneten Richtmengen ein "wohlerworbenes Recht" und damit einen Vermögenstitel darstellen, für dessen Aufgabe oder eventuelle Kürzung sie Anspruch auf Entschädigung haben. Diese Einstellung belastet künftige Maßnahmen zur Anpassung der Milchlieferung an die Marktlage.

Per 1. Juli 1988 wird ein Bestand von etwa 2,350 Mill. t gültiger Lieferrechte erwartet. Der Aufkauf von rund 120.000 t Einzelrichtmengen wird damit gegenüber dem 1. Juli 1985 eine Verringerung um bloß 60.000 t bis 70.000 t bewirken. Der erhebliche Rest wurde durch Zuteilung von Lieferrechten an Neubeginner aufgewogen.

Neben dem Aufkauf von Einzelrichtmengen durch den Bund wurde den Bauern für das laufende Wirtschaftsjahr 1987/88 eine auf dieses Jahr befristete freiwillige Rücknahme der Anlieferung angeboten (1 und 2. Marktordnungsgesetz-Novelle 1987). Die Teilnahme mußte bis 15. Juli 1987 schriftlich beantragt werden. Teilnehmer, die ihre Anlieferung um mindestens 5% ihrer Ausgangsmenge verringern, haben Anspruch auf eine Prämie, die den Ausfall an Milchgeld etwa ausgleicht (solange die Lieferrücknahme 10% nicht übersteigt). Ihre Einzelrichtmenge bleibt erhalten. Ein Drittel der Lieferanten nimmt an der Aktion teil. Ihre Ausgangsmenge beträgt 1,03 Mill. t. Den

Ausgaben für die Prämie (abhängig vom Ausnutzungsgrad, höchstens ½ Mrd. S, zu bedecken aus dem allgemeinen Absatzförderungsbeitrag) stehen Einsparungen dank geringeren Überschüssen und damit geringeren Verwertungskosten (die von den Bauern zu tragen sind) gegenüber. Die Aktion verringert die unwirtschaftliche Ausfuhr und erhöht zugleich die Einkommen der Milchbauern. Damit ist sie ökonomisch vorteilhaft. Bleibt es künftig bei der Finanzierung eines Teils der Milchüberschüsse über einen allgemeinen Absatzförderungsbeitrag der Bauern, dann sollte auch die Möglichkeit zur freiwilligen Lieferrücknahme gegen Prämie als Instrument zur individuellen Anpassung des Angebots an die Marktlage beibehalten werden. Sie gibt jedem Bauern die Chance selbst zu entscheiden, ob er zu den im Export erzielbaren Verwertungserlösen Milch liefern will. Allerdings wären einige Modifikationen überlegenswert. So ist z. B. die zwingende Notwendigkeit die Teilnahme schriftlich zu beantragen eine unnötige Belastung, solange die Nichteinhaltung (wie derzeit) mit keinerlei Sanktionen verbunden ist. Sie trifft auch Bauern hart, die zwar die Anforderungen erfüllen, aber keinen Antrag gestellt haben. Die Prämie sollte an der jeweiligen Höhe der eingesparten Exportstützungen ausgerichtet werden. Um Inkonsistenzen und Härten zu vermeiden und das System durchschaubarer zu machen, könnte die Prämie am nicht genutzten Lieferrecht (je kg) statt an der gesamten (reduzierten) Lieferleistung bemessen werden.

#### *Mögliche Ansätze*

Soll die Milchlieferung im Rahmen des Richtmengensystems rasch, substantiell und nachhaltig reduziert werden (z. B. auf das Ausmaß des Inlandsverbrauchs zuzüglich vom Bund finanzierter Ausfuhr), dann bietet sich als Ansatz eine weitere Verringerung der nutzbaren Lieferrechte an. Dies kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden.

Eine Kürzung der Hoflieferrechte wäre ein möglicher Ansatz. Sie könnte über eine formale Kürzung der Einzelrichtmenge erfolgen. Empfehlenswerter scheint, die Einzelrichtmenge als "Grundrichtmenge" des Betriebs zu belassen und die Verringerung der ohne zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag lieferbaren Milchmenge über einen jährlich neu festzulegenden höchstmöglichen Ausnutzungsgrad anzustreben. (Eine entsprechende Regelung ist seit Jahren für Zuckerrüben in Kraft. Je nach Marktlage und Lagerbestand wird das jährliche individuelle Hoflieferrecht als Prozentsatz des Rübengrundkontingents festgelegt.) Mit dem erwarteten langsamen Verbrauchsanstieg im Inland könnte der Ausnutzungsprozentsatz längerfristig steigen. Die Milchbauern könnten (wie schon im Fall der freiwilligen Lieferrücknahmen

1987/88) über einen höheren Auszahlungspreis für die Kürzung des tatsächlich nutzbaren Lieferrechts schadlos gehalten werden. Übrigens wurde bereits bei der Einführung des Richtmengensystems 1978 die Einzelrichtmenge gegenüber der Lieferleistung im Basiszeitraum um 7% gekürzt.

Der weitere Aufkauf von Lieferrechten erscheint aufgrund der bisherigen Erfahrungen weniger empfehlenswert. Wird dieser Weg beschritten, könnte die Finanzierung vom Bund (wie 1985/1988), von den Milchlieferanten (wie die freiwillige Rücknahme 1987/88) oder beiden Teilen getragen werden. Die Möglichkeit, auch Teilmengen abzugeben, würde das Angebot beleben und wäre gegebenenfalls zu prüfen.

Ein weiterer Ansatz zur Verringerung der nutzbaren Lieferrechte wäre, im Fall der Übertragung auf einen anderen Betrieb (derzeit durch Pacht, Grunderwerb oder Handel möglich), einen Teil der Richtmenge einzubehalten. Wegen der begrenzten Menge jährlich übertragener Lieferrechte kann auf diesem Weg nur allmählich eine Entlastung erwartet werden. Ähnliches gilt für den Fall, daß verfallene Einzelrichtmengen eingezogen werden.

Natürlich wäre auch eine Kombination verschiedener Ansätze zur Verringerung der nutzbaren Lieferrechte möglich. Weiters wären für jede Aktion Staffelungen der Kürzung bzw. der Prämie nach verschiedenen Kriterien denkbar.

### *Handelsfähige Lieferrechte*

Das WIFO hat bereits anlässlich der Einführung des Quotensystems (*Schneider*, 1978) auf die Vorteile handelsfähiger Lieferrechte hingewiesen (unbürokratisch, keine Interventionen, kalkulierbar und den Strukturwandel fördernd). Sie gewährleisten ein gewisses Maß an Beweglichkeit und wirken damit der Erstarrung des Systems entgegen. Dies verringert die volkswirtschaftlichen Kosten und erhöht zugleich die Akzeptanz unter den Bauern. Trotz der bekannten Vorteile konnte man sich vorerst nicht dazu entschließen, die Lieferrechte handelsfähig zu machen.

Erst die 1. Marktordnungsgesetz-Novelle 1986 brachte einen zaghaften, halben Schritt in diese Richtung, der sich allerdings bisher noch nicht auswirkte. Der Fonds wurde beauftragt, nach Ablauf der Aufkaufaktion des Bundes jeweils über Antrag Einzelrichtmengen zu einem fixierten Preis aufzukaufen und nach bestimmten Kriterien und gegen Kostensatz an Interessenten zu verteilen. Teilmengen können nicht angeboten werden. Das vorgesehene System ist unnötig bürokratisch und wenig effizient.

Als Alternative bietet sich eine liberalere Regelung mit der Möglichkeit eines freien Handels zwischen

den Bauern an. Käufer und Verkäufer könnten dann frei über Menge, Preis und Zeitpunkt des Transfers entscheiden. Die Wirksamkeit der Richtmengenübertragung könnte, soweit agrarpolitisch erwünscht, auch in diesem Fall an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Beispiele sind die Beachtung einer Richtmengenobergrenze je Betrieb, eines Flächenschlüssels usw. Eine Überprüfung durch den Fonds wäre ausreichend.

Es wäre von Vorteil, neben der gesamten Einzelrichtmenge auch Teile davon handelsfähig zu machen. Dies würde das Angebot an Lieferrechten erhöhen und die aus der Sicht des kaufenden und des verkauften Betriebs erwünschte Flexibilität fördern. Dadurch würde zudem der Bestand an ungenutzten Richtmengen verringert und damit die Berechenbarkeit des gesamten Systems gehoben. In den letzten Jahren haben jeweils rund 60 000 Lieferanten ihre Lieferrechte nicht voll ausgenutzt. Die Unterlieferung betrug insgesamt mehr als 100 000 t jährlich. Die Bauern könnten diese Menge jederzeit auf den Markt bringen und damit das Angebot erhöhen.

Wird eine substantielle Verringerung der Milchlieferung angepeilt, wäre der Handel mit Lieferrechten zwischen den Bauern erst nach weitgehender Verwirklichung dieses Ziels sinnvoll, weil sonst die Maßnahmen zur Reduzierung der globalen Anlieferung konkurrenziert würden.

### *Begleitmaßnahmen und Beschränkungen des Richtmengenhandels*

Der Handel mit Richtmengen könnte durch diverse begleitende Maßnahmen, wie Organisation von Märkten und laufende Berichte über Preise und Umsätze verbessert werden. *Kopetz — Schallerl* (1987) regten nach ausländischem Vorbild Milchbörsen an.

Um einer unerwünschten Spekulation mit Lieferrechten vorzubeugen, wäre im Fall der Handelsfähigkeit die geltende "Wahrungsklausel" zu überprüfen. Sie sollte auf den Schutz vor Verlust von Richtmengen im Fall unfreiwilliger Unterlieferung (Unglücksfälle im Stall usw.) und kleiner Zufallsschwankungen begrenzt werden. Um größere Lieferanten nicht zu bevorzugen, sollte die tolerierte Unterlieferung in absoluten Größen (statt in relativen Anteilen) fixiert werden. Weiters sollte die (bisher kaum genutzte) Möglichkeit der Stilllegung von Einzelrichtmengen gestrichen werden.

Wenn wirtschaftspolitisch erwünscht, könnte die Verteilung freiwerdender oder zusätzlicher Quoten auch im Fall der Handelsfähigkeit nach bestimmten Kriterien gelenkt oder beeinflusst werden. So könnte z. B. eine Aufstockung bestehender Quoten oder auch der erstmalige Erwerb für bestimmte Regionen, Betriebs-

gruppen usw. begünstigt, erschwert oder auch untersagt werden. Allerdings ist zu beachten: Je mehr Beschränkungen der Handel mit Richtmengen unterliegt, umso mehr werden seine Vorteile ausgehöhlt. Jede Auflage ist daher sorgfältig zu überlegen, ihre Vorteile gegen die unvermeidlichen Nachteile und Kosten abzuwägen.

Derzeit steht neben der Einhaltung der bestehenden Obergrenze je Betrieb und der Bindung an die Futterfläche insbesondere eine Regionalisierung der Lieferrechte zur Diskussion.

Die Milchquote je Betrieb ist seit der Marktordnungsgesetz-Novelle 1984 mit 60 000 kg begrenzt. Diese Maßnahme dient dem Schutz der überwiegend klein- und mittelbäuerlichen Milchlieferanten. 1984 schon bestehende höhere Lieferrechte blieben allerdings erhalten. Gemessen am Deckungsbeitrag bleibt diese Obergrenze erheblich unter den im Viehwirtschaftsgesetz 1983 in der geltenden Fassung normierten Höchstgrenzen für die Schweine-, Rinder- und Geflügelhaltung. Sie entspricht der Milcherzeugung von etwa 15 Kühen und liegt damit weit unter der Kapazität bäuerlicher Betriebe. Sie verhindert die Ausschöpfung wesentlicher Kostenvorteile und ist auch mit Umweltargumenten kaum zu untermauern. Eine Überprüfung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Aspekte dürfte auf längere Sicht schwer zu vermeiden sein. Anzumerken bleibt, daß mit durchschnittlich 6,6 Kühen je Kuhhalter und 20 644 kg Lieferleistung je Lieferant (1986) die in Westeuropa üblichen Größenordnungen deutlich unterschritten werden.

Die geltende Form der Bindung eines Richtmengen-erwerbs an die Futterbasis (Grünland, Klee und Klee-

gras, ausgenommen Luzerne) begünstigt Grünlandgebiete und größere Betriebe mit extensiver Wirtschaftsweise. Diese Tendenz steht im Konflikt zu Bemühungen, kleine Betriebe in wirtschaftlich schwachen Grenzregionen (vom Mühlviertel bis zur Südoststeiermark), die die Rinderhaltung zum Teil auf Feldfutterbasis (Silomais) betreiben, über die Milchproduktion wirtschaftlich zu festigen.

Vorschläge zur Regionalisierung der Milchquote kommen insbesondere aus dem Burgenland und der Steiermark. Nach Überlegungen aus der Steiermark (Kopetz — Schallerl, 1987) sollten z. B. Richtmengen nur innerhalb eines Bundeslandes oder bestimmter Regionen eines Bundeslandes handelbar sein. Zudem sollte der Kauf auf eine Höchstmenge in einem bestimmten Zeitraum beschränkt werden.

Eine Regionalisierung der Quoten nach politischen Grenzen (Bundesländer) ist objektiv schwer begründbar. Jede Regionalisierung verhindert überregionale Produktionsverlagerungen, wie sie gerade in der Milchviehhaltung bisher zu beobachten waren. Eine Regionalisierung nach politischen Grenzen bei einem so bedeutenden Produkt wie Milch wäre darüber hinaus möglicherweise ein Eingriff von besonderer Tragweite. Weitere Wünsche nach Regionalisierung der Agrarmärkte (an jeweiligen regionalen Vorteilen orientiert) könnten folgen, verbunden mit erheblichen wirtschaftspolitischen Problemen und volkswirtschaftlichen Kosten.

#### Mehr Berechenbarkeit im System

Als wichtiger Vorteil eines Quotensystems gilt die Möglichkeit einer straffen Lenkung des Angebotes. Dieser potentielle Vorteil wurde auf dem Milchmarkt bisher unzureichend genutzt. Für den Verwalter des gesamten Systems, den Milchwirtschaftsfonds, ist es etwa schwer vorzusehen, welcher Teil der bestehenden Einzelrichtmengen künftig tatsächlich genutzt wird. Das wird insbesondere durch die großzügige "Wahrungsklausel" verursacht. (Die Möglichkeit zur befristeten Stilllegung von Richtmengen fiel bisher weniger ins Gewicht.) Sie erlaubt den Bauern, ohne Nachteile auf die Nutzung ihrer Einzelrichtmenge insgesamt oder zum Teil und über einen unbestimmten Zeitraum zu verzichten und nach Belieben kurzfristig wieder ihr Lieferrecht in Anspruch zu nehmen. Entgegen der ursprünglichen Konzeption ist auch eine Kürzung der Einzelrichtmengen parallel zu einer eventuellen Kürzung der Gesamtrichtmenge im geltenden Marktordnungsgesetz nicht mehr vorgesehen. (Die Einzelrichtmengen können erst dann im gleichen Verhältnis gekürzt werden, wenn die Gesamtrichtmenge eines Wirtschaftsjahres die niedrige Gesamtrichtmenge des Wirtschaftsjahres 1978/79 unterschreitet.)

Übersicht 3  
Konzentration der Kuhhaltung 1985

	Milchkühe je Milch- kuhhalter	Milchkühe in Betrieben ab		Milchkuhhalter mit Betrieben ab	
		10 Kühen	20 Kühen	10 Kühen	20 Kühen
Österreich <sup>1)</sup>	6,6	43,9	8,6	18,7	2,2
EG 10	17,8	90,0	73,1	53,5	31,9
Belgien	21,7	94,3	75,9	73,7	45,4
Dänemark	28,2	96,9	85,0	82,2	58,9
BRD	15,1	86,1	59,8	56,4	27,7
Griechenland	3,0	26,5	13,8	4,4	1,2
Frankreich	19,8	93,0	72,7	70,8	42,4
Irland	19,9	92,3	76,5	60,2	37,3
Italien	9,1	73,6	53,4	25,2	11,5
Luxemburg	30,7	97,9	89,4	86,9	69,5
Niederlande	39,4	98,6	94,0	83,6	71,2
Großbritannien	61,6	99,6	97,9	91,5	84,3

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt; Nutztierhaltung in Österreich 1985. Wien, 1986; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1987, Brüssel, 1988  
— <sup>1)</sup> Kühe und Kuhhalter insgesamt bzw. Betriebe mit mehr als 10 bzw. 20 Kühen

Eine Überprüfung dieser Bestimmungen wurde bereits angeregt.

Unternehmerisch richtige Entscheidungen erfordern eine aktuelle, sachliche und umfassende Information der Bauern über alle Aspekte des Milchmarktes (Lage und Tendenzen auf den nationalen und internationalen Märkten, wirtschaftspolitische Maßnahmen und ihre Folgen usw.) Diese Voraussetzung war in Österreich lange Zeit unzureichend erfüllt. Die Lage hat sich zwar gebessert, einiges könnte allerdings noch getan werden. Ein wichtiger Nebeneffekt guter Information ist mehr Verständnis der Bauern für notwendige agrarpolitische Maßnahmen.

Die in kurzen Abständen beschlossenen Novellen zur Milchmarktordnung schaffen Unsicherheit, untergraben das Vertrauen der Bauern und provozieren Fehlreaktionen. Klare Normen und mehr Kontinuität wären von Vorteil.

### Bearbeitung und Verarbeitung, Verteilung

Anders als im Rahmen früherer Marktordnungsrunden finden diesmal Probleme der Molkereiwirtschaft, der Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung von Milch in der Diskussion hohe Beachtung. Dies kann als Ausdruck wachsender Unzufriedenheit mit der Situation in diesem Bereich gesehen werden.

Ein wichtiger und oft genannter Aspekt der Kritik am geltenden System ist der Mangel an Effizienz und Wirtschaftlichkeit ("zu teuer", "leistungsfeindlich"). Es gilt weiters als bürokratisch, schwerfällig, wenig durchschaubar und offen für sachfremde Einflüsse. Nicht zuletzt wird darauf verwiesen, daß dieses System nicht EG-konform ist.

Die Kritik ist im Kern zutreffend. Die Wurzeln der genannten Probleme liegen primär in einem hohen Grad an Reglementierung und der bisherigen Form ihrer Durchführung. Der Fonds greift (als zentrale Lenkungsstelle) massiv in den Milchmarkt ein. Die Anlieferung ist kontingentiert. Den Bearbeitungs- und Verarbeitungsbetrieben weist der Fonds Einzugs- und Versorgungsgebiete zu; er bestimmt, was mit der angelieferten Milch zu geschehen hat, entscheidet über Investitionen, neue Produkte brauchen vor der Markteinführung dessen Genehmigung usw. Die Preise sind teils amtlich geregelt, teils von der Paritätischen Kommission zu genehmigen. Zur Markträumung werden Überschüsse über die ÖMEX (Österreichische Molkereiprodukte-Exportförderungsges. mbH) und die OEHEG (Österreichische Hartkäse Exportförderungsges. mbH) im Export verwertet; die Entscheidung über Exportstützungen liegt beim Bundesmini-

sterium für Land- und Forstwirtschaft. Als Gegenleistung für die rigorosen Eingriffe in die Unternehmungen übernimmt der Fonds im wesentlichen das unternehmerische Risiko und sichert über ein kompliziertes Ausgleichs- und Abrechnungssystem den Be- und Verarbeitungsbetrieben, soweit sie bestimmte Normausbeuten und Sollkosten nicht überschreiten, einen angemessenen Gewinn. Die Leitung des Fonds obliegt den Sozialpartnern (Schneider, 1987).

Jahrzehntelange Reglementierung, weitgehende Abschirmung vor in- und ausländischem Wettbewerb und damit unzureichender Druck und Anreiz haben die Strukturen in der Molkereiwirtschaft versteinert, Rationalisierungsmöglichkeiten blieben ungenützt. Während sich in Westeuropa die Molkereiwirtschaft rasch verändert, kam in Österreich die Strukturbereinigung seit etwa 1980 weitgehend zum Erliegen. Die Folge sind zu viele und oft zu kleine Betriebe, die Anlagen können nicht ausgelastet werden, Kooperation und Arbeitsteilung sind erst in Ansätzen vorhanden, die Produktivität liegt erheblich unter dem westeuropäischen Standard (vgl. dazu Haisch, 1983, Manhardt, 1987, Mayrhofer, 1987, u. a.). Nach groben Schätzungen, die auf Vergleichen mit der Bundesrepublik Deutschland basieren, stecken in der österreichischen Molkereiwirtschaft Rationalisierungsreserven in der Größenordnung von 1 Mrd. S jährlich.

Ungenutzte Rationalisierungschancen erhöhen die Kosten in Transport, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung. Sie sind eine der Ursachen für die im westeuropäischen Vergleich hohen Verbraucherpreise im Inland und belasten auch die Verwertung im Export. Im Fall einer Annäherung an die EG und eines Abbaus der Handelsschranken könnte eine geringe Wettbewerbskraft der heimischen Molkereiwirtschaft auch die Marktposition der österreichischen Bauern belasten.

Die Bearbeitung, Verarbeitung und Vermarktung von Milcherzeugnissen ist ein wichtiger Ansatzpunkt für Reformen. Eine Überprüfung der bestehenden Interventionen, mehr Wettbewerb und eine Verlagerung von Entscheidungen und Verantwortung zu den Betrieben scheinen überlegenswert. Konkrete Anregungen haben u. a. Wejwoda (1986), Mayrhofer (1987) und Schneider (1987) vorgelegt.

Die Milchmarktordnung der EG ist liberaler als das österreichische System. Auch die EG regelt die Milchlieferung über Quoten und schützt ihre Bauern über Importbeschränkungen, Interventionskäufe und Exportsubventionen. Die Markteingriffe sind allerdings auf der Erzeugerebene etwas sparsamer und marktkonformer. Die Be- und Verarbeitung von Milch ist im Gegensatz zu Österreich nicht reglementiert. Ein Nahverhältnis zur EG würde eine Liberalisierung der österreichischen Milchwirtschaft erzwingen.

### Schlußbemerkung

Bisher fanden selbst altbekannte ökonomische Grunderkenntnisse (wie z. B. "Exporte unter den variablen Kosten sind unwirtschaftlich und längerfristig unhaltbar" — "Eine Angebotsbeschränkung über Kontingente und großzügige Verteilung von Lieferrechten sind unvereinbar" — "Handelsfähige Quoten verringern die volkswirtschaftlichen Kosten der Kontingentierung") in der Diskussion um die österreichische Agrarmarktordnung nur mühsam und mit erheblicher Verzögerung Beachtung. Der Preis war eine erhebliche, vermeidbare volkswirtschaftliche Kosten. Die bevorstehende Verlängerung der gesetzlichen

Grundlagen der Milchmarktordnung bietet die Gelegenheit für einen Neubeginn, für Reformen, die die Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Durchschaubarkeit des gesamten Systems verbessern. Angesichts der Bemühungen Österreichs um ein Nahverhältnis zur Europäischen Gemeinschaft erscheint es auch überlegenswert, die Milchwirtschaft auf den wettbewerbsorientierten europäischen Markt vorzubereiten. Beide Zielsetzungen sprechen für eine Liberalisierung der geltenden Milchmarktordnung, die durch ein hohes Maß an Reglementierung vom Bauern bis zum Verbraucher geprägt ist.

*Matthias Schneider*

### Literaturhinweise

Haisch, K. H., "Zur Aufwands- und Leistungsentwicklung in der Molkereiwirtschaft", *Milchwirtschaftliche Berichte* 1983 (77)

Kopetz, H., Schallerl, F., "Zur Weiterentwicklung der Milchmarktordnung", *Agrarische Rundschau* 1987 (7)

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

Mayrhofer, K., "Strukturfragen der österreichischen Molkereiwirtschaft", *Agrarische Rundschau* 1987 (5)

Schneider, M., "Zur Reform des Milchmarktes", *WIFO-Monatsberichte* 1978 51(7)

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

Schneider, M., "Milchmarkt: Chance auf Reformen nützen", *Agrarische Rundschau*, 1987 (5)

Wejwoda, K., "Milchmarkt: Reform mit Augenmaß", *Agrarische Rundschau* 1986 (5)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: "Milchmarktpolitik: Kontingentierung oder Preispolitik?", *Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Reihe A, 1983, (286)