

BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN

RICHTMENGENREGELUNG DER MILCHPRODUKTION

Entwicklung, Auswirkungen, Reformvorschläge

Forschungsbericht Nr. 17

Thomas Dax

Wien, Februar 1992

2., aktualisierte und erweiterte Auflage

Intention der Schriftenreihe

Die Schriftenreihe "Forschungsberichte der Bundesanstalt für Bergbauernfragen" wird im Eigenverlag herausgegeben. Die Ergebnisse von Studien und Projekten, die die Bundesanstalt durchführt, werden unter der Zielsetzung veröffentlicht, einen konstruktiven Beitrag zur Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Probleme der Landwirtschaft im Berggebiet und in strukturschwachen ländlichen Regionen zu leisten. Damit soll aber auch der Problemgehalt der modernen Landwirtschaft in seinen wirtschaftlichen, sozialen, regionalen und ökologischen Dimensionen einem größeren Kreis von Interessierten bekannt gemacht und das Verständnis dafür geweckt werden.

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber: Bundesanstalt für Bergbauernfragen, A-1196 Wien, Grinzinger Allee 74
Tel.: (0222) 32 57 42-0; 32 13 82-0; Fax: 32 13 82 39
Umschlaggestaltung: Georg Eichinger und Christian Knechtl
Druck: Rerosch-Amtmann, 1190 Wien

VORWORT DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT

Der Rohertrag aus der Milchproduktion macht jährlich rund 13,5 Milliarden Schilling aus und stellt einen bedeutenden Produktionszweig innerhalb der Landwirtschaft und vor allem in den Berg- und Grenzlandgebieten dar. Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen untersucht im Rahmen ihrer Arbeitsprogramme in regelmäßigen Zeitabständen die Auswirkungen der seit 1978 geltenden Richtmengenregelung bei Milch. Vorliegende Arbeit beinhaltet eine ausgezeichnete Analyse über die Milchmarktordnung in verschiedenen Staaten sowie in der EG und enthält wertvolle Fakten über die Betriebswirtschaftlichen, regionalen und marktwirtschaftlichen Auswirkungen der Richtmengenregelung in Österreich.

In diesem Zusammenhang stellt das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft aber fest, daß die am Schluß der Studie angeführten Maßnahmen zur Reform der Milchmarktordnung, die mit der Marktordnungsgesetznovelle 1992 abgeschlossen wurde, nicht die offiziellen Verhandlungsgrundlagen des Ressorts bildeten, sondern ausschließlich Überlegungen der Bundesanstalt für Bergbauernfragen bzw. des Autors der Studie widergeben.

Wien, 22. Juli 1992

Min.Rat Dipl.-Ing. Dr. Gerhard Poschacher

VORWORT ZUR 2. AUFLAGE

Die Aktualisierung des vorliegenden Forschungsberichtes ist durch die grundlegenden Änderungen im milchwirtschaftlichen System am Ende der 80er Jahre notwendig geworden. Da das Marktordnungsgesetz mit Ende Juni 1992 ausläuft und eine große Marktordnungsreform vorgesehen ist, kann die Analyse des bisherigen Systems für die Diskussion der Entscheidungsträger von besonderer Aktualität sein. Die umfangreiche und grundsätzliche juristische Diskussion des Systems der Richtmengenregelung, die aufgrund der Aufhebung wesentlicher Bestimmungen des Marktordnungsgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof zum selben Zeitpunkt zu bewältigen ist, stellt eine Herausforderung für die Reformbemühungen dar. Dabei wird es auch um die unterschiedliche Interpretation der Wirkungen von Regelungen der Marktordnung gehen. Die Erfahrungen aus der Analyse zahlreicher Bestimmungen und Maßnahmen im Milchwirtschaftssystem sind für die Konzeption von Reformvorschlägen eine wesentliche Voraussetzung.

Auch in den im Bericht beschriebenen anderen Ländern sind weitreichende Änderungen der Quotensysteme der Milchproduktion in den letzten Jahren erfolgt. In der Neuauflage wurde daher die Beschreibung der Quotensysteme in den anderen Ländern um die Entwicklung in den letzten Jahren und um zusätzliche verfügbares Datenmaterial erweitert.

Durch die zahlreichen Veränderungen im milchwirtschaftlichen System Österreichs am Ende der 80er Jahre ist anlässlich dieser Aktualisierung des Berichtes eine grundlegende Überarbeitung zahlreicher Kapitel erforderlich geworden. In der 2. Auflage erfolgte demgemäß über die bloße Fortschreibung des Systems hinaus die Aufnahme von Analysen neu eingeführter Maßnahmen (wie freiwillige Lieferrücknahme und Handelbarkeit). Durch den größeren Beobachtungszeitraum haben die Aspekte der Unterteilung des gesamten Zeitraumes der Richtmengenregelung an Bedeutung gewonnen. Durch die bereits angesprochenen Veränderungen im System der österreichischen Milchwirtschaft sind viele der in der 1. Auflage behandelten Reformvorschläge diskutiert bzw. in ähnlicher Form in die Praxis umgesetzt worden. Die diesbezüglichen Aus-

fürungen konnten deshalb gestrafft und auf Grundsätze für die Entwicklung in den nächsten Jahren beschränkt werden. Schwerpunkte der künftigen Aufgaben im Bereich der Milchwirtschaft werden die juristische Ausgestaltung der Richtmengenregelung und die Antwort auf die verstärkten internationalen Herausforderungen sein.

Josef Krammer
Leiter der BA für Bergbauernfragen

Wien, Februar 1992

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. ABSCHNITT: Kontingentierung der Milchproduktion in anderen Ländern	5
0. Vorbemerkung	7
1. Milchkontingentierung in der Schweiz	8
1.1 "Dringliche" Kontingentierung 1977/78	8
1.2 "Individuelle" Milchkontingentierung ab 1978 für das Talgebiet, die voralpine Hügelzone und die Zone I des Berggebietes (=einzelbetriebliche Kontingentierung)	9
1.3 Einbeziehung der Zonen II bis IV des Berggebietes in die Milchkontingentierung ab 1981 (=Genossenschaftskontingentierung)	11
1.4 Entwicklung der Milchproduktion und Änderungen durch den Milchwirtschaftsbeschluß 1988	13
2. Quotenregelung bei Milch in Norwegen	17
2.1 Freiwilliges Bonussystem	17
2.2 "Zwei-Preis-System"	17
2.3 Systemänderung seit 1989	21
3. Das Milchquotensystem der EG-Staaten	24
3.1 Rahmenrichtlinien	24
3.2 Zuteilung der Einzelrichtmengen	26
3.2.1 Bestimmung der Referenzmengen nach Erzeuger-Größenklassen	26
3.2.2 Bestimmung der Referenzmengen nach Regionen	27
3.3 Staatliche Reservemengen	27
3.4 Direktvermarktung	33
3.5 Übertragbarkeit der Referenzmengen	33

3.6 Anwendung und weitere Entwicklung des Quotensystems	34
3.7 Nationale Bestimmungen	37
3.8 Weitere Entwicklung der Garantiemengenregelung	39
4. Milchmarktordnung in Kanada	41
4.1 Trinkmilchquoten	41
4.2 Werkmilchquoten	42
4.2.1 Stützungswürdigkeitsquoten	42
4.2.2 Verarbeitungsmilchquoten	43
4.3 Veräußerungsfähigkeit der Quoten (Handelsfähigkeit)	44
4.4 Preise für Milch verschiedener Verwendungsart	48
4.5 Effektivität der Milchmarktregelungen	49
5. Milchproduktion in Israel	52
5.1 Ausgestaltung des Quotensystems	52
5.2 Struktur der Milchproduktion	53
6. Exkurs: Produktionsbeschränkende bzw. -lenkende Maßnahmen der Milchproduktion in den USA und Australien	55
6.1 USA	55
6.2 Australien	58
7. Zusammenfassender Überblick über die Kontingentierung in anderen Ländern	60
2. ABSCHNITT: Entwicklung der Milchmarktordnung in Österreich seit 1978	67
1. Milchwirtschaftliche Gesetzgebung vor 1978	69
2. Milchenquete 1977	71

3. Bestimmungen der Richtmengenregelung durch MOG-Novellen 1978-1991	72
3.1 Einführung der Richtmengenregelung durch die 1. MOG-Novelle 1978	72
3.2 Festlegungen in der 1. MOG-Novelle 1978	76
3.3 2.MOG-Novelle 1978	77
3.4 MOG-Novelle 1980	79
3.5 MOG-Novelle 1982	79
3.6 MOG-Novelle 1984	80
3.7 MOG-Novelle 1985	81
3.8 1.MOG-Novelle 1986	82
3.9 3.MOG-Novelle 1986	85
3.10 4.MOG-Novelle 1986	85
3.11 1.MOG-Novelle 1987	85
3.12 2.MOG-Novelle 1987	88
3.13 3.MOG-Novelle 1987	88
3.14 MOG-Novelle 1988	89
3.15 1.MOG-Novelle 1991	94
3.16 2.MOG-Novelle 1991	97
4. Haupttendenzen der Marktordnung bei Milch seit 1978	98
4.1 Geringerer Verwaltungsaufwand - überschaubare Bestimmungen	98
4.2 Verringerung der Anlieferungsmenge - Verringerung der Überschußmenge	99
4.3 Späte Eindämmung der Milchproduktion	100
4.4 Begrenzung der einzelbetrieblichen Ausweitungsmöglichkeiten	
4.5 Liberalisierung der Möglichkeit der Richtmengen- übertragung	102
4.6 Reform in der Milchmarktordnung - Deregulierung der Milchwirtschaft	103

3. ABSCHNITT: Auswirkungen der Milchmarktordnung in Österreich seit 1978	105
1. Kennzahlen der Entwicklung der Milchwirtschaft	107
1.1 Entwicklung des Milchmarktes	107
1.1.1 Der Milchmarkt seit Einführung der Richtmengenregelung	109
1.1.2 Richtmengenentwicklung	113
1.1.3 Entwicklung der Milchanlieferung	117
1.1.4 Inlandsabsatz	123
1.1.5 Einführung "neuer" Milchprodukte	127
1.2 Struktur der Milchanlieferung	130
1.2.1 Entwicklung der Zahl der Lieferanten	130
1.2.2 Lieferantenstruktur	136
1.3 Konzentration in der Milchverarbeitung	148
2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen	153
2.1 Entwicklung der Überschüsse	153
2.2 Gesamtwirtschaftliche Ziele des Kontingierungssystems	165
2.3 Wer bezahlt und wer profitiert vom Richtmengensystem?	168
2.3.1 Wirkung für die Milchlieferanten	169
2.3.2 Wirkung für die Verarbeitungsindustrie sowie auf das Exportgeschäft	178
2.3.3 Wirkung für den Bund - Wirkung für die Konsumenten	193
3. Regionale Auswirkungen	198
3.1 Regional unterschiedliche Produktionsstruktur	201
3.2 Regionale Verschiebung der Milchproduktion seit Einführung des Richtmengensystems	203
3.2.1 Zu- bzw. Abnahme der Milchanlieferung	203
3.2.2 Entwicklung der Richtmengen	208
3.2.3 Überlieferungs- und Unterlieferungsverhalten	211
3.2.4 Strukturveränderung	217
3.3 Bedeutung der Milchproduktion für die Bergbauern	226

3.3.1 Spezielle Bestimmungen für die Milchproduktion im Berggebiet	227
3.3.2 Rohertragsstruktur	231
4. Einzelbetriebliche Auswirkungen	235
4.1 Anpassungsverhalten der Milchlieferanten	235
4.1.1 Über- und Unterlieferung	235
4.1.2 Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme	247
4.1.3 Aufgeber, gekürzte Richtmenge und Neulieferanten	252
4.1.4 Härtefallregelungen, Strukturhilfverfahren	256
4.1.5 Handelbarkeit von Einzelrichtmengen	265
4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Möglichkeiten der Richtmengenerhöhung	271
4.2 Aufgabe der Milchanlieferung	272
4.2.1 Abnahmerate der Milchlieferanten	272
4.2.2 Milchlieferverzichtsaktionen	274
4.2.3 Produktionsbereiche nach Aufgabe der Milchanlieferung	293
4.3 Exkurs: Bedeutung der Kontingentierung für die Nebenerwerbsbauern	296
4. ABSCHNITT: Reformvorschläge zur Milchmarktordnung	303
1. Grundsätze für die weitere Entwicklung des Milchwirtschaftssystems	305
2. Verfassungskonforme Umgestaltung der Zuteilung von Einzelrichtmengen	312
3. Verringerung der Kosten der Überschußverwertung	316
4. Anpassung an EG-Bestimmungen	318
5. Weitere Anforderungen an die Milchwirtschaft	320

6. Entwicklungsmöglichkeiten der Milchproduktion	322
6.1 Maßnahmenbündel zur Reform der Milchmarktordnung	322
6.2 Szenario der österreichischen Milchmarktentwicklung nach Durchführung der vorgeschlagenen Reformen	325
Zusammenfassung	329
Summary	335
Literaturverzeichnis	339
Lieferbare Publikationen der BA für Bergbauernfragen	353

Verzeichnis der Übersichten, Abbildungen, Tabellen und Karten

ÜBERSICHTEN

1. Abschnitt:

1: Regelungen und Kennzahlen der Milchwirtschaft	
Teil 1: europäische Länder	
mit Kontingentierungssystemen	62/63
Teil 2: außereuropäische Länder	
mit Kontingentierungssystemen	64/65

2. Abschnitt:

2: Schematische Darstellung des Richtmengensystems	
A: Finanzierung der Überschußverwertung 1985/86	74
B: Festlegung der Verteilung von Einzelrichtmengen	75

3. Abschnitt:

3: Regionszuordnung der einzelnen Molkerei- und Käseereinzugsgebiete	200
--	-----

ABBILDUNGEN

3. Abschnitt:

1: Entwicklung der Milchlieferleistung (1953 - 1990)	108
2a: Entwicklung der Anteile der Bundesländer an der Milchanlieferung in Österreich (1953 - 1990) - Niederösterreich, Oberösterreich	120
2b: Entwicklung der Anteile der Bundesländer an der Milchanlieferung in Österreich (1953 - 1990) -	

Steiermark, Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Kärnten, Burgenland und Wien	121
3: Entwicklung der Kuhhalter und der Milchlieferanten seit 1960	133
4: Entwicklung der Milchlieferanten nach Bundesländern seit 1960	134
5: Entwicklung der Konzentration in der Milchproduktion (Anlieferung der Lieferanten mit bis zu 5.000 und über 40.000 kg /Jahr)	139
6: Entwicklung der Konzentration in der Milchproduktion (Anlieferung der Lieferanten mit bis zu 10.000 und über 60.000 kg/Jahr)	140
7: Quartilswerte der Milchlieferanten 1990	146
8: Die Konzentration der Milchanlieferung 1960 - 1990	147
9: Milcherfassung je Molkereiunternehmen in Österreich und der EG	150
10: Entwicklung der Milchproduktion, der Milchanlieferung, der Überschüsse und der Verwertungskosten	158
11: Aufteilung der Kosten der Überschußverwertung auf Bund und Bauern (absolut)	159
12: Aufteilung der Kosten der Überschußverwertung auf Bund und Bauern (prozentuell)	160
13: Entwicklung der Marktleistung, des Inlandverbrauchs und der Exportstützung bei Milch	161
14: Entwicklung des Anteils der allgemeinen Abzüge der Milchlieferanten (Krisengroschen bzw. allg. AFB) vom Erzeugerpreis	170
15: Entwicklung des Anteils des zusätzlichen AFB am Erzeugerpreis	171
16: Entwicklung des Erzeuger- und Verbraucherpreises, sowie des Stützungsaufwandes je kg exportierter Milch	182

17: Exportstützung bei verschiedenen Milchprodukten 1970 - 1990	190
18: Exportstützung im 2. Quartal 1986	191
19: Erzeugerpreis und Verbraucherpreis bei Milch	196
20: Preisentwicklung bei Käse 1978 - 1990	197
21: Entwicklung der Milchanlieferung 1975-1990	206
22: Abstufung des Verteilungsfaktors	240

TABELLEN

1. Abschnitt:

1: Kontingente und Milcheinlieferungen in der Schweiz seit 1977/78	14
2: Anwendung des Quotensystems 1984/85 in den Mitgliedsstaaten der EG	28
3: Milchanlieferungen an die Molkereien und Garantiemengen in den EG-Ländern	29
4: Garantiemengen für Molkereianlieferungen in der EG 1984/85-1990/91	30
5: Milchanlieferung in den EG-Ländern 1983/84-1989/90	31
6: Erzeugerpreisentwicklung in Kanada	48
7: Entwicklung der Werkmilchquoten	50

3. Abschnitt:

8: Entwicklung der Milcherzeugung und der Milchlieferleistung	110
9: Kuhbestand, Jahresmilchleistung und -anlieferung je Kuh	111

10: Milcherzeugung und -verwendung in t	112
11: Die Milchmarktentwicklung in Österreich (1978 - 1990) in t	115
12: Entwicklung der Summe der Einzelrichtmengen (1978/79 - 1990/91) in t nach Bundesländern	116
13: Entwicklung der Milchlieferleistung nach Bundesländern in t	119
14: Jährliche Veränderung der Anlieferungsmenge nach Bundesländern in Prozent	119
15: Inlandsabsatz von Milch und Milchprodukten in t	122
16: Anteil der Vollmilch-Extra (4,5 % Fett) am gesamten Trinkvollmilchvolumen	128
17: Verpackungsanteile der Trinkmilch in Österreich	129
18: Entwicklung der Zahl der Milchlieferanten in Österreich	132
19: Entwicklung der Zahl der Lieferanten pro Bundesland	136
20: Lieferantenstruktur der Milchlieferanten Österreichs 1990	137
21: Anteil der Anlieferung aus Betrieben über 80.000 kg	141
22: Lieferantenstruktur nach Bundesländern 1990 (in Prozent)	145
23: Entwicklung der Zahl der Milchverarbeitungsbetriebe seit 1955	151
24: Personalstand der Milchverarbeitungsbetriebe	152
25: Entwicklung der Überschüsse bzw. Exporte von Milchprodukten 1960 - 1990	154
26: Aufteilung der Kosten der Überschußverwertung	156
27: Weltmarktpreise für Milchprodukte 1980-1990	157

28: Verteilung der Exporte von Milchprodukten nach Bestimmungsländern in %	162
29: Die Entwicklung des allgemeinen und des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages für Milch	172
30: Vergleich von Erzeuger- und Verbraucherpreisen 1989 in Österreich und Westeuropa	183
31: Regionale Kennziffern der Milchanlieferung 1975-1988	224
32: Entwicklung der durchschnittlichen Milchanlieferung 1975-1988	225
33: Milchanlieferung 1984/85 nach Erschwerniszonen	226
34: Milchlieferanten der Zone 3 und 4 nach Bundesländern	229
35: Anteil der Milchproduktion der Zone 3 und 4 an der gesamten Milchproduktion nach Bundesländern	230
36: Rohertragsstruktur (Anteil der Milch am Gesamtrohertrag in %)	233
37: Rohertragsstruktur (Anteil der Milch am Gesamtrohertrag nach Zonen)	234
38: Entwicklung der Einzelrichtmengen in den Wirtschaftsjahren 1978/79 - 1990/91 in Österreich	237
39: Überlieferung der Einzelrichtmenge nach Größenklassen	238
40: Erhöhung der Einzelrichtmengen nach Größenstufen für die Wirtschaftsjahre 1979/80 - 1982/83	239
41: Erhöhung der Einzelrichtmengen für die Wirtschafts- jahre 1983/84 und 1984/85 (abgestufte Zuteilung)	241
42: Verteilung von freigewordener Richtmenge an die Überlieferer	243
43: Überlieferung der Richtmenge nach dem Ausmaß der Überlieferung im Wirtschaftsjahr 1980/81	244

44: Unterlieferung der Einzelrichtmengen 1978/79-1989/90	245
45: Unterlieferung der Richtmenge nach dem Ausmaß der Unterlieferung im Wirtschaftsjahr 1980/81	246
46: Anmeldungen zur freiwilligen Lieferrücknahme 1987/88-1990/91	249
47: tatsächliche Lieferrücknahme 1987/88-1990/91	249
48: Beteiligung an der Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme	250
49: Freiwillige Lieferrücknahme - Abrechnung nach Bundesländern	251
50: Strukturhilfverfahren 1984/85	262
51: Abweichung der Summe der Einzelrichtmenge von der Gesamtrichtmenge	264
52: Handelbarkeit von Einzelrichtmengen in den Wirtschaftsjahren 1988/89-1990/91	265
53: Anteil der an der Handelbarkeit beteiligten Milchlieferanten	263
54: Handelbarkeit von Einzelrichtmengen 1988/89-1990/91 nach Bundesländern	269
55: Veränderung der Lieferantenzahl nach Bundesländern 1978 - 1990	274
56: Beteiligung an der Förderungsaktion Mutterkuhhaltung 1979 - 1990	283
57: Förderungsaktion Mutterkuhhaltung nach Erschwerniszonen	284
58: Milchlieferverzichtsaktion 1985 nach Größenklassen	288
59: Milchlieferverzichtsaktionen 1985-1988	290
60: Auswertung der Milchlieferverzichtsaktionen 1985-1988 nach Bundesländern	292

61: Aufteilung der Milchproduktion 1980 nach Erwerbsarten	298
62: Milchproduktion 1980 nach Erwerbsarten und Bundesländer	299
63: Ausmaß der Kuhhaltung und Milchanlieferung in den Nebenwerbsbetrieben 1980 nach Bundesländern	301

KARTEN*3. Abschnitt:*

1: Anteil der Liefermenge 1984 aus Großbetrieben	205
2: Entwicklung der Milchanlieferung 1978 - 1988	207
3: Entwicklung der Summe der Einzelrichtmengen 1978/79 - 1988/89	210
4: durchschnittliche Überlieferungsrate in den Wirtschaftsjahren 1980/81 - 1984/85	214
5: durchschnittliche Unterlieferungsrate in den Wirtschaftsjahren 1980/81 - 1984/85	215
6: Anteil der Milchproduktionsgebiete an der Milchanlieferung Österreichs 1988	221
7: Entwicklung des Anteils der einzelnen Regionen an der Gesamtanlieferung Österreichs 1978 - 1988	222
8: Handel von Einzelrichtmengen in den Wirtschaftsjahren 1988/89-1990/91	270
9: Regionale Beteiligung an den Milchlieferverzichts- aktionen 1985-1988	291

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFB - Absatzförderungsbeitrag
allg. AFB - allgemeiner Absatzförderungsbeitrag
zus. AFB - zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag
AMEA - Austro Milchexportabwicklungsgesellschaft m.b.H.
AMF - Austria Milch- und Fleischvermarktungsgenossenschaft
BAO - Bundesabgabenordnung
BGBl. - Bundesgesetzblatt
BMHGI - Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie
BMLF - Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft
BZ - Basiszeitraum
EAGFL - Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECU - European Community Unit (=Europäische Währungseinheit)
ERM - Einzelrichtmenge
FMMO - Federal Milk Marketing Orders (Milchmarktordnungen in USA)
GRM - Gesamtrichtmenge
GVE - Großvieheinheit
MOG - Marktordnungsgesetz
MSQ - Market Sharing Quotas (=Marktanteilsquoten)
MWF - Milchwirtschaftsfonds
Nkr - Norwegische Kronen
OEHEG - Österreichische Hartkäseexport-Gesellschaft
ÖMEX - Österreichische Milchprodukte-Exportförderungsgesellschaft
ÖSTZA - Österreichisches Statistisches Zentralamt
sFr - Schweizer Franken
SLOM - Slacht en Omsakelingsregeling (a.d.Ndl.=Nichtvermarktungs- und Umstellungsprämie)
WJ - Wirtschaftsjahr
ZMP - Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle (Bonn)
ZVS - Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten

EINLEITUNG

Die Richtmengenregelung ist eines jener Elemente der Agrarpolitik, die nicht nur für viele Landwirte Österreichs von großer Bedeutung sind, sondern auch immer wieder in der Medienberichterstattung und der öffentlichen Diskussion aufgegriffen werden. Einer der Gründe dafür ist, daß sie die markanteste Maßnahme gegen die Überschußproduktion darstellt. Die heftig umstrittene Ausgestaltung und die oftmalige Änderung der Richtmengenregelung haben zur Präsenz der Problematik in den Medien beigetragen. Trotz der zahlreichen Novellen des Systems blieb der Problemdruck bis heute weiter bestehen.

Ziel dieser Arbeit ist die Analyse der Wirkungen des Richtmengensystems. Dabei stehen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses:

- Konnte die beabsichtigte Steuerung der Milchproduktion mit den angewandten Regelungen erreicht werden?
- Wie haben sich Vorteile und Belastungen aus diesem System auf die verschiedenen Beteiligten (Lieferantengruppen, Verarbeitungsindustrie, Exporteure, Konsumenten/Steuerzahler) verteilt?
- Welche Schlußfolgerungen ergeben sich aus den Analyseergebnissen für künftige Änderungen des Marktordnungsgesetzes?

Die Arbeit besteht aus 4 Abschnitten: Zunächst erfolgt im I. Abschnitt eine Darstellung der Kontingenzierungssysteme der Milchproduktion in anderen Ländern. Die Ausgestaltung, die Entwicklungswege und Erfolgsbilanzen ausländischer Systeme könnten interessante Hinweise für die Weiterentwicklung der österreichischen Richtmengenregelung liefern.

Im II. Abschnitt wird die gesetzliche Entwicklung der Richtmengenregelung und ihre Haupttendenzen dargestellt und analysiert.

Im III. Abschnitt erfolgt die Auswertung von statistischen Unterlagen über die Entwicklung der Milchwirtschaft und ihre Wirkungsanalyse. Hauptelemente dabei sind die Entwicklung der Milchanlieferung, die Kosten der Überschußverwertung und die Einflüsse auf die Lieferantenstruktur. Die Wirkungen der Richtmengenregelung werden auf 3 Ebenen, nämlich auf volkswirtschaftlicher, regionaler und einzelbetrieblicher, untersucht. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen umfassen nicht nur die Gesamtbelastungen mit der Überschußverwertung, sondern auch ihre Verteilung auf die verschiedenen Beteiligten. Die regionalen Auswirkungen werden anhand des unterschiedlichen Lieferverhaltens in 23 Regionen, die jeweils aus mehreren Einzugsgebieten von Verarbeitungsbetrieben bestehen, aufgezeigt. Der Schwerpunkt der Analyse der regionalen Auswirkungen der Richtmengenregelung liegt einerseits bei den milchwirtschaftlichen Intensivgebieten und andererseits bei den Bergbauernregionen. Auf einzelbetrieblicher Ebene wird untersucht, wie die Lieferanten ihre Anlieferungsmenge an die Mengenbeschränkung angepaßt haben. Bedeutend ist dabei die zwischen den verschiedenen Lieferanten-Größenklassen unterschiedliche Ausnützung (bzw. Überlieferung) der Einzelrichtmengen. Als weitere entscheidende Einflußgröße für die Konzentrationsentwicklung in der Milchproduktion wird die regional äußerst unterschiedliche Aufgaberrate der Milchlieferanten sowie die Quotenübertragung im Wege der Handelbarkeit dargestellt.

Im IV. Abschnitt werden aufbauend auf den Analyseergebnissen Reformgrundsätze zum Richtmengensystem ausgearbeitet. Die Richtmengenregelung stellt jedoch nur einen

Teilbereich der milchwirtschaftlichen Gesetzgebung dar. Aus diesem Grund wird auf die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen im Bereich der Milchwirtschaft und von Begleitmaßnahmen in der gesamten Agrarpolitik hingewiesen. Wegen der Vielzahl von Einzelbestimmungen im Richtmengensystem und der unmittelbaren Abhängigkeit des Lieferverhaltens der Lieferanten von diesen Regelungen ist keine Prognose der weiteren Entwicklung des österreichischen Milchmarktes möglich.

Ein großer Teil der Arbeit (die regionsbezogene und einzelbetriebliche Wirkungsanalyse) basiert auf den Datengrundlagen über die Be- und Verarbeitungsbetriebe. Ohne die Unterstützung durch zahlreiche Angestellte des Milchwirtschaftsfonds hätte die quantitative Analyse nicht in der vorliegenden Form durchgeführt werden können. Darüber hinaus wurde in Experteninterviews mit Vertretern der Sozialpartner und Fachleuten der Milchwirtschaft der Standpunkt der Interessensgruppen zu Entwicklung, Problemen und Reformvorschlägen für die österreichische Milchwirtschaft erhoben. Wesentliche Unterlagen (insbesondere statistisches Material zu Förderungsaktionen) wurden von verschiedenen Abteilungen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft bereitgestellt. All jenen, die durch die Bereitstellung von Informationsmaterial und Datengrundlagen zu den Analysearbeiten dieses Forschungsberichtes beigetragen haben, sei an dieser Stelle gedankt.

1. Abschnitt

**KONTINGENTIERUNG DER MILCHPRODUKTION
IN ANDEREN LÄNDERN**

0. VORBEMERKUNG

Bei der Einführung des österreichischen Richtmengensystems im Jahr 1978 wurden bereits bestehende Systeme der Milchkontingentierung in anderen Ländern studiert. Auf Grund der Überschusssituation bei Milch und wegen der steigenden Kosten ihrer Verwertung haben in der Zwischenzeit neben Österreich fast sämtliche Länder Westeuropas ähnliche Kontingentierungssysteme eingeführt:

- Die Systeme Kanadas und der Schweiz, sowie das israelische, bestanden bereits vor Einführung der Richtmengenregelung in Österreich 1978.
- Norwegen hat im Jahr 1983 ein "Zwei-Preis-System" eingeführt. In Finnland und Schweden gibt es seit 1985 ein System zur Produktionsbeschränkung, das zahlreiche Gemeinsamkeiten mit dem norwegischen System aufweist. Das besondere am schwedischen System ist, daß die Teilnahme an der Produktionsbeschränkung freiwillig erfolgt bzw. - bei einem niedrigeren Milchpreis - ohne Produktionsbeschränkung weiter produziert werden kann.
- 1984 wurde ein Milchquotensystem in den EG-Staaten eingeführt. Viele Bestimmungen dieser Quotenregelung bauen auf den Erfahrungen anderer Länder (u.a. Österreich) auf.

Die Darstellung der Entwicklung der Kontingentierungssysteme in diesen Ländern soll eine Grundlage für allfällige Überlegungen zur Übertragung einzelner Bestimmungen auf das österreichische System bieten.

Die Hauptkriterien des Vergleichs waren:

- o der Zeitpunkt der Einführung und die Darstellung der Besonderheiten der verschiedenen Systeme,
- o die administrative Ausgestaltung der Quotensysteme (Anwendungsbereich),
- o die Ziele der Quotenregelung und
- o die Maßnahmen zur Angebotsreduktion.

Als entscheidende Größe für die Wirksamkeit der Mengenbeschränkungen wurde das Preisverhältnis zwischen dem Preis für Milch innerhalb und außerhalb des Einzelkontingents dargestellt.

1. MILCHKONTINGENTIERUNG IN DER SCHWEIZ

Ähnlich wie die österreichischen Milchproduzenten durch das Krisengroschen-System seit 1953 an der Überschussverwertung beteiligt waren, mußten die Schweizer Milchproduzenten seit Ende der 50er Jahre Teile der Verwertungskosten durch die Einhebung eines Rückbehaltes aufbringen. Dieser Rückbehalt stellt einen Abzug vom Milchgeld ähnlich dem Krisengroschen bzw. später dem allgemeinen AFB dar. Schon bald (1962) wurde eine Differenzierung dieses Rückbehaltes der Milchproduzenten geschaffen: Jedem Produzenten wurde eine Freimenge eingeräumt, für die er keinen Abzug zu entrichten hatte.

Die Zunahme der Inlandsproduktion und die Stagnation der Nachfrage nach Milchprodukten im Zeitraum 1971 - 1976 führte zu steigenden Überschüssen an Milch. Die daraus resultierenden steigenden Aufwendungen des Bundes für die Verwertung der Überschüsse waren unmittelbarer Anlaß für die Einführung der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung.

1.1 "Dringliche" Kontingentierung 1977/78

Die Schweiz hat im Frühjahr 1977 als erstes Land Europas ein Kontingentierungssystem bei Milch eingeführt. Da die Kontingentierung ursprünglich erst für das Jahr 1978 vorgesehen war, die Produktion 1975/76 jedoch die Basismilchmenge, für die der Bund die Preisgarantie übernommen hatte, um beinahe 7% überschritten hatte, wurde vom Bundesrat die sofortige Kontingentierung (= "dringliche" Milchkontingentierung) für das Wirtschaftsjahr 1977/78 beschlossen. Hauptziel war dabei, die angelieferte Milchmenge kurzfristig auf einem Niveau von ca. 2,82 Mio. t/Jahr zu stabilisieren und langfristig auf die Basismilchmenge (entspricht etwa der österreichischen Gesamttrichtmenge) von 2,7 Mio. t zu senken (HAUSER 1983, S. 115). Die Einzelkontingente wurden dabei von den örtlichen Milchproduzentenvereinigungen je nach der Anlieferungsmenge in den Milchwirtschaftsjahren 1974/75 und 1975/76 berechnet.

1.2 "Individuelle" Milchkontingentierung ab 1978 für das Talgebiet, die voralpine Hügelzone und die Zone I des Berggebietes (= einzelbetriebliche Kontingentierung)

Ab 1978 wurde die "individuelle" Milchkontingentierung für das Talgebiet, die voralpine Hügelzone und die Zone I des Berggebietes eingeführt (BUNDESRAT 1983 und BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT 1983). Durch eine Fülle von Bestimmungen wurde eine den einzelbetrieblichen Verhältnissen angepaßte Zuteilung der Produktionsmengen mit Preisgarantie angestrebt. Durch eine Kürzung der Kontingente aus der dringlichen Kontingentierung mittels Gewichtungsfaktoren (Fläche und Anlieferungssteigerung) wurde die Summe der Kontingente wieder der Liefermenge 1970/73 angepaßt.

Aufbauend auf den aus den Milchlieferungen der Vorjahre bestimmten Grundkontingenten werden gestaffelte Zuschläge und Abzüge vergeben.

Betriebe in der voralpinen Hügelzone, Betriebe der Zone I des Berggebietes, sowie Produzenten, die ihre Milch ganzjährig in eine der Siloverbotszone zugeteilten Sammelstelle liefern, können zu den angepaßten Grundkontingenten einen Zuschlag erhalten (Zuschlag zum Einzelkontingent von 2%). Dabei darf das Einzelkontingent für Produzenten der voralpinen Hügelzone höchstens um 2.000 kg und für solche der Zone I des Berggebietes höchstens um 3.000 kg, jedoch maximal nur bis 50.000 kg erhöht werden.

Als Korrekturmaßnahme wurden am Beginn der Kontingentierung bei hohen Kontingenten gestaffelte Abzüge angewandt. Alle Kontingente über 100.000 kg Milch wurden dabei zwischen 1% und 8% gekürzt.

Um die Milchproduktion in kleinen Betrieben sicherzustellen, wurde die bereits früher eingeführte **Freimenge** beibehalten: für Betriebe des Talgebietes im Ausmaß von 8.000 kg/Betrieb, für Betriebe des Berggebietes 20.000 kg/Betrieb. Damit wird jene Menge bezeichnet, für die kein Rückbehalt verlangt wird, d.h. kein Abzug vom Milchgeld (ähnlich dem allgemeinen AFB in Österreich) erfolgt. Im Milchwirtschaftsbeschluß 1988 wurde die Freimenge in der Ackerbauzone und der erweiterten Übergangszone auf 10.000 kg, in der Übergangszone auf 25.000 kg und in der voralpinen Hügelzone und im Berggebiet auf 40.000 kg erhöht (VONLANTHEN 1989).

Das **wichtigste Kriterium** zur Beschränkung des Kontingentes stellt die **Fläche des Betriebes** dar. Je ha landwirtschaftlicher Nutzfläche wurde zunächst eine Kontingentsobergrenze von 9.000 kg/ha, später dann für Betriebe bis 15 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche von 8.500 kg/ha und für Betriebe über 15 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche von 8.000 kg/ha eingeführt. Weiters wurde auch festgelegt, daß abgesehen von Härtefällen nur durch Flächenaufstockung (-zukauf oder -pacht) die Möglichkeit zur Kontingentsaufstockung besteht (ECKL 1981, BÄBLER 1979).

Ähnlich der Härtefallregelung in Österreich besteht in der Schweiz die Möglichkeit um eine Erhöhung der Kontingente anzusuchen. Im Gegensatz zu Österreich ist die Antragstellung nicht zeitlich befristet, sondern es kann laufend seit Einführung der Kontingentierung 1977 um eine Kontingenterhöhung angesucht werden. Dabei besteht ein 3-stufiger Instanzenzug (regionaler Milchverband, regionale Rekurskommission und nationale Oberrekurskommission). Die Zahl der eingereichten Gesuche war außerordentlich hoch. Bei insgesamt ca. 70.000 Milchproduzenten zu Beginn der Kontingentierung wurden in den Wirtschaftsjahren 1977/78 bis 1983/84 etwas über 100.000 Gesuche zur Kontingenterhöhung gestellt (RUDOLF 1984, S. 3 ff).

Durch das Gesuchsverfahren wurden vor allem in den Anfangsjahren der Kontingentierung umfangreiche Kontingentmengen verteilt. In den Gebieten, in denen die "Talverordnung" Anwendung findet, wurden vom Milchjahr 1979/80 bis 1985/86 rund 130.000 t Kontingente, was einem Anteil von rund 5,3 % der Kontingentmenge dieser Betriebe entspricht, verteilt. Durch die gleich große Aufgabe an Kontingenten in diesen Gebieten blieb das gesamte Kontingentsvolumen konstant. Die Ausweitung der Kontingentsumme zwischen dem Milchjahr 1981/82 bis 1985/86 in den Bergzonen II-IV betrug 49.000 t (= 10,5 %). Da in den Berggebieten weitaus geringere Mengen aufgegeben wurden, hat sich das Kontingentsvolumen in diesen Gebieten deutlich erhöht (KÄLIN 1989, S. 33).

Bei einer Besitzänderung der Nutzfläche ist eine Kontingentsübertragung je nach der Einigung zwischen Landabgeber und Landerwerber im Rahmen der diesbezüglichen Richtlinien möglich. Bei einer Verminderung der Nutzfläche wird das Kontingent je abgegebenem Hektar Nutzfläche zwischen 50 und 100%, entsprechend der weiteren Nutzung der Fläche, gekürzt. Durch diese starke Verknüpfung des dem Betrieb zugeteilten Produktionsrahmens mit seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche wird eine Förderung der eigenen Futtererzeugung beabsichtigt.

Der durchschnittliche Erzeugerpreis für Milchanlieferungen (mit Mindestfettgehalt von 3,8 %) im Rahmen der Kontingentsmenge betrug 1989 100,3 Rappen/kg, das entspricht 8,12 öS/kg. Die Höhe des Abzuges für Milch, die über das Kontingent hinaus angeliefert wird, wurde auf 90 Rappen erhöht, das sind 7,28 öS (Agra-Europe 20/90). Das bedeutet, daß die Milcherzeuger für die überlieferte Milch einen **Abzug von rund 90% des Erzeugermilchpreises** in Kauf nehmen müssen.

Diese Abzüge sind jedoch nur zu bezahlen, wenn die Überlieferungen eines Einzugsgebietes die Unterlieferungen übersteigen. Für jenes Ausmaß, mit dem die Überlieferungen die Unterlieferungen übersteigen, müssen daher die Überlieferer mit den größten Überlieferungsmengen den Überlieferungsabzug bezahlen.

1.3 Einbeziehung der Zonen II bis IV des Berggebietes in die Milchkontingentierung ab 1981 (= Genossenschaftskontingentierung)

Die Milchproduktion der Betriebe der Zonen II bis IV des Berggebietes war zunächst in die "dringliche" Kontingentierung 1977/78 einbezogen, wurde jedoch in den Milchwirtschaftsjahren 1978/79 bis 1980/81 von der Kontingentierung befreit, da die Betriebe im Berggebiet zumeist keine Produktionsalternativen zur Milchwirtschaft besitzen. Erst als die Milchproduktion in diesen Gebieten nach nur 2 Jahren um 30% angestiegen war (RUDOLF 1984, S. 9), wurden für die Berggebietszone II bis IV ab 1.5.1981 wiederum angebotsbeschränkende Maßnahmen festgelegt (BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT 1982, BUNDESRAT 1982).

Im Gegensatz zur einzelbetrieblichen Kontingentierung für das Talgebiet, die Hügelzone und die Zone I des Berggebietes wurde in den Zonen II bis IV des Berggebietes jeder Genossenschaft eine Gesamtmilchmenge zugeteilt. Damit war den Genossenschaften die Aufgabe übertragen, eine den örtlichen Verhältnissen angepaßte Aufteilung auf die einzelnen Lieferanten vorzunehmen. Die meisten Genossenschaften haben jedoch das Berechnungsschema für die Gesamtmilchmenge der Genossenschaft undifferenziert auf die einzelnen Lieferanten übertragen (BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT 1983).

Die Gesamtmilchmenge jeder Genossenschaft wurde ab 1.5.1981 auf mindestens 101 % ihrer Einlieferungen im Milchjahr 1979/80 festgesetzt. Falls diese Menge überschritten wird, so hat die Genossenschaft eine Abgabe zu entrichten. Diese Abgabe ist grundsätzlich gleich hoch wie jene, die im Zuge der einzelbetrieblichen Kontingentierung von den einzelnen Produzenten zu bezahlen ist. Die Kosten dieser Abgabe werden auf die Produzenten, die ihre Quote überliefern, anteilmäßig (je nach Beschluß der Genossenschaften) aufgeteilt. Statt der Begrenzung der Kontingente nach der landwirtschaftlichen Nutzfläche wurde für die Berggebiete die **Anzahl der Großvieheinheiten (GVE) als Bezugsgröße** gewählt. Für Produzenten mit einer unterdurchschnittlichen Anlieferung je GVE wird ein abgestufter Zuschlag ¹⁾ vergeben. Durch diese unterschiedlichen Bestimmungen wird die geringere Intensität der Milchviehhaltung im Berggebiet gegenüber dem Talgebiet (Grünlandgebiete) im Kontingentierungssystem fortgeschrieben.

Zunächst bestand keine Sonder- und Härtefallregelung für das Quotensystem der Bergzone II bis IV, weil von der Genossenschaftskontingentierung ausgegangen wurde und die Härtefallregelung aus systemtechnischen Gründen nur bei Einzelkontingentierung angewandt werden kann. In der Folge wurde aber ab 1982 eine individuelle Anpassung bei Sanierungsfällen, Bewirtschafterwechsel und Härtefällen ermöglicht. Dabei wird mittels einer Formel über die für den Einzelbetrieb anrechenbaren GVE und die anrechenbaren Milchmengen je GVE der höchstzulässige Anteil des Betriebes an der Gesamtmilchmenge der Genossenschaft berechnet. Die Formel ist so ausgestaltet, daß Zuteilungen für Betriebe in schwierigen Verhältnissen möglich sind. Da dabei Betriebe in Genossenschaften mit einer kleinen Gesamtmilchmenge je GVE einen relativ größeren Zuschlag erhalten als solche in Genossenschaften mit einem bereits hohen Durchschnitt, bekommen Betriebe in

¹ Bei einer Anlieferung je GVE von:
 bis zu 599 kg: 240 kg Zuschlag
 bei 600 bis 799 kg: 220 kg Zuschlag usw.
 und ab 2.800 kg Anlieferung: 0 kg Zuschlag

benachteiligten Regionen damit eine Chance, in der Milchproduktion etwas aufholen zu können (BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT 1982, S. 10 ff). Das Kontingent eines Produzenten (Anteil an der Gesamtmilchmenge der Genossenschaft) darf durch diese Maßnahme nicht um mehr als 10.000 kg erhöht werden. Weiters darf die dem einzelnen Betrieb zugeteilte Menge 100.000 kg nicht übersteigen (BUNDESRAT 1982, S. 6 ff).

1.4 Entwicklung der Milchproduktion und Änderungen durch den Milchwirtschaftsbeschluß 1988

Obwohl 1981 auch die Betriebe des Berggebietes in die Quotenregelung einbezogen wurden, stiegen die Milchanlieferungen bis 1984 leicht an. Sie erreichten mit 3,169 Mio. Tonnen Milchanlieferung 1984 ihren bisherigen Höhepunkt. Seither blieb die Anlieferungsmenge hinter diesem Höchstwert zurück, erreichte aber konstant ein Niveau von über 3 Mio. Tonnen (Schweiz. Bauernsekretariat 1990). Damit ist die Produktion zwar gegenüber der 1977 festgelegten Basismenge von 2,9 Mio. Tonnen etwas angestiegen, hat aber die Summe der verteilten Kontingente in der Regel unterschritten.

Tabelle 1: Kontingente und Milcheinlieferungen in der Schweiz seit 1977/78 (in t)

Milchjahr	TZ - BZ I		BZ II - IV		Alpen		Gesamttotal		Differenz
	Kont.I	Einlief.	Kont.	Einlief.	Kont.	Einlief.	Kont.	Einlief.	Einlief./Kont
1977/78	2.616	2.432	412	343	56	47	3.084	2.822	- 262
1978/79	2.628	2.561	390	391	56	47	3.074	2.999	- 75
1979/80	2.553	2.567	437	437	56	47	3.064	3.051	+ 5
1980/81	2.566	2.513	443	444	56	47	3.088	3.004	- 61
1981/82	2.557	2.550	475	441	56	47	3.088	3.038	- 50
1982/83	2.545	2.514	496	455	56	47	3.097	3.016	- 81
1983/84	2.546	2.555	508	485	57	48	3.111	3.088	- 23
1984/85	2.546	2.587	513	504	56	48	3.115	3.139	+ 24
1985/86	2.551	2.521	515	501	58	51	3.124	3.073	- 51
1986/87	2.514	2.495	522	510	58	51	3.094	3.056	- 38
1987/88	2.498	2.446	528	507	59	51	3.085	3.004	- 81
1988/89	2.488	2.468	534	522	56	50	3.078	3.040	- 38
1989/90*	2.488	2.480	537	535	60	55	3.085	3.070	- 15
1990/91**	2.480	2.460	540	520	60	50	3.080	3.030	- 50

* vorläufig

** Schätzung

Quelle: ZVS 1991

Aufgrund des hohen Selbstversorgungsgrades bei Milchprodukten von 112 % und der daraus entstehenden Verwertungskosten², wurden weitere Maßnahmen, unter anderem handelbare Kontingente, Bonussystem, Erhöhung des Anteils der Verfütterung an Kälber zur Beschränkung der Milchproduktion diskutiert.

Mit dem Milchwirtschaftsbeschluß 1988, der im Mai 1990 in Kraft trat, wurden viele Bestimmungen der Milchkontingentierung verschärft:

² 1988/89: Aufwand 1.040 Mio. sFr(= 8,6 Mrd.öS), davon allg. Bundesmittel netto 722 Mio. sFr (entspricht ca. 6,0 Mrd. öS) - Agrar-Europe 20/90, LB 8

- o Auch in den Bergzonen II - IV wurden die "bisherigen Anteile an der Gesamtmilchmenge" rechtlich in Einzelkontingente umgewandelt. Im Unterschied zu den unteren drei Zonen, wo der genossenschaftsinterne Ausgleich nach wie vor auf 1.000 kg je Überlieferer beschränkt bleibt, wurde in den Bergzonen II bis IV die genossenschaftsinterne Ausgleichsmöglichkeit nicht eingeschränkt (ZVS 1990).
- o Statt der vorherigen Höhe des Abzuges für Übermilch von höchstens 60 Rappen, das waren 65% des Erzeugermilchpreises, beträgt diese Abgabe nunmehr 90 Rappen, das sind etwa 90 % des Milchgrundpreises.
- o Die Freimengen wurden auf 10.000 kg in der Ackerbauzone und erweiterten Übergangszone, auf 25.000 kg in der Übergangszone und auf 40.000 kg in der voralpinen Hügelzone und im Berggebiet erhöht.
- o Die Aufwandbeteiligung wurde von 2 Rappen Rückbehalt (= 0,17 öS) ab November 1989 auf 4 Rappen (= 0,32 öS), das sind rund 4% des Erzeugerpreises, erhöht.
- o Außerdem wurde eine zusätzliche Abgabe für Anlieferungen über 80.000 kg von maximal 5 Rappen (= 5% des Erzeugerpreises) und für Anlieferungen über 200.000 kg von maximal 10 Rappen (= 10% des Erzeugerpreises) eingeführt. Der Bundesrat hat die im Milchwirtschaftsbeschluß als Rahmenbestimmung festgelegte untere Schwelle von 80.000 kg auf 100.000 kg (für Betriebe der Ackerbauzone und der erweiterten Übergangszone) bzw. 120.000 kg (für die übrigen Zonen) angehoben. Die zusätzliche Abgabe für Einlieferungen über diese Schwellenwerte wurde mit 1 Rappen je kg festgelegt. Für Einlieferungen, welche die obere Schwelle von 200.000 kg überschreiten, beträgt die Abgabe zusätzlich 2 Rappen je kg.
- o Für die unteren drei Zonen wurde eine Verschärfung zur Bekämpfung der Überlieferungen der Kontingente eingeführt. Das Kontingent von Betrieben dieser Gebiete wird bei Überschreitung des Kontingentes um mehr als 1.000 kg um 50 bis 70% der Überlieferung gekürzt. Im einzelnen sind folgende Kürzungsraten festgelegt (ZVS 1991):

Zonenzugehörigkeit des Betriebes	Kürzung der Kontingente in % der Überlieferung bei Überschreitung des Kontingents um	
	1.001-5.000 kg	über 5.000 kg
Ackerbauzone und er- weiterte Übergangszone	60 %	70 %
Übergangszone, voralpine Hügelzone, Bergzone I	50 %	60 %

Durch diese verschärften Regelungen wird die **Wirkung von nach der Größe und Gebietstypen differenzierten Preisen** erzielt. Dadurch soll die Bewirtschaftungserschweris kleiner und regional benachteiligter Betriebe zumindest teilweise ausgeglichen werden.

2. QUOTENREGELUNG BEI MILCH IN NORWEGEN ("Zwei-Preis-System")³

Durch den raschen Anstieg der Milchleistungen pro Kuh und Jahr in Norwegen (1982: 5.200 kg Milch pro Kuh) konnte die volle Eigenversorgung bei Milch in den 70er Jahren erreicht werden, obwohl die Kuhanzahl stark rückläufig war.

2.1 Freiwilliges Bonussystem

Auf grund der fortgesetzten Steigerungsraten der Milchanlieferung, wurde **1977 ein freiwilliges Bonussystem für Minderlieferungen eingeführt**, um eine Überschußproduktion zu verhindern.

Bei diesem System erhielten Milcherzeuger, die ihre Milchanlieferung gegenüber dem Vorjahr verringerten, einen Bonus auf die gelieferte Milch bis zu 7 Öre pro kg (= 0,17 öS)⁴, das entspricht rund 4% des Erzeugerpreises. Dieser Bonus wurde gezahlt, wenn nicht mehr als 96% der Vorjahresmenge abgeliefert wurde (LANDWIRTSCHAFTLICHER INFORMATIONSDIENST 1980). Rund die Hälfte aller Milcherzeuger beteiligten sich an dieser freiwilligen Aktion zur Verminderung der Anlieferungsmenge. In den ersten Jahren dieses Systems konnte die gesamte Milchproduktion Norwegens zwar konstant gehalten werden, 1981 und 1982 zeichneten sich jedoch wiederum Tendenzen einer Produktionssteigerung ab:

Ursache dafür war, daß die Milcherzeuger, die sich an der freiwilligen Beschränkung nicht beteiligten, ihre Milcherzeugung 1981 gegenüber dem Vorjahr um beinahe 20% steigerten. Aufgrund des geringen Anreizes zur Beteiligung konnte das Bonussystem langfristig kein geeignetes Instrument zur Angebotsbeschränkung darstellen (KRAMMER 1983).

2.2 "Zwei-Preis-System"

Aus diesem Grund wurde mit Wirkung vom **1.1.1983 ein Quotensystem eingeführt**, das als **"Zwei-Preis-System"** bezeichnet wird. Der Milcherzeuger erhält dabei nur für seine Betriebsquote den vollen Milchpreis von etwa 3,30 Nkr = 6,32 öS (1991), für die über diese Quote hinaus angelieferte Menge nur 0,30 Nkr = 0,57 öS. Der Abzug für die überlieferte Milch beträgt also rund 90%. Zu diesem Grundpreis (Richtpreis) werden noch regionale und mengenbegrenzte Preiszuschüsse in einer maximalen Höhe von insgesamt 1,76 Nkr = 3,37 öS (1990)⁵ gewährt, so daß der höchste erzielbare Milchpreis (für einen kleinen Milchbauern in Nord-Norwegen) etwa 5,06 Nkr = 9,69 öS beträgt. Da für die Überlieferungsmenge auch keine Zuschüsse gewährt werden, verringert sich der **Anteil des Preises für die Überlieferungsmenge auf 6 bis 10 % des durchschnittlichen Milchpreises**⁶.

³ In Finnland wurde zu Jahresbeginn 1985 eine dem norwegischen "Zwei-Preis-System" sehr ähnliche Reglementierung der Produktion eingeführt. In Schweden wurde am 1.7.1985 ein "Zwei-Preis-System" auf freiwilliger Basis eingeführt. Auf Grund der hohen Beteiligung von 78% der Lieferanten an einer Produktionskürzung, konnte bereits im 1. Jahr der Anwendung dieses Systems eine deutliche Reduktion der Anlieferungsmenge erzielt werden (Agra-Europe 11/86).

⁴ Umrechnungskurs: 1 Nkr = 2,40 öS (1985)

⁵ NORSKE MELKEPRODUSENTERS LANDSFORBUND 1991b, S. 15ff.

⁶ In Finnland wurde bei Einführung des "Zwei-Preis-Systems" im Jahr 1985 für die Überlieferungsmenge rund 1/3 des Richtpreises bezahlt, ein Anteil, der auch in Norwegen 1983 zu verzeichnen war.

Mit dieser in den letzten Jahren verstärkten, äußerst hohen Preisdifferenz soll eine möglichst weitgehende Beschränkung der Milchproduktion der einzelnen Betriebe auf ihre Quoten gewährleistet werden.

Die Regelungen des Zweipreissystems bei Milch gelten für alle Erzeuger, die Kuh- und/oder Ziegenmilch bzw. Milchprodukte abliefern. Die **Höhe der Lieferquote**, für die der volle Preis bezahlt wird, errechnet sich aus der durchschnittlichen Lieferleistung des Betriebes in den drei vorhergehenden Jahren (BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN 1983).

Dabei wurde bei der Erstfestsetzung der Quoten für 1983 neben der tatsächlichen Anlieferung in den vorangegangenen Jahren 1980 bis 1982 auch die Mitwirkung der Erzeuger im freiwilligen Bonussystem in den Jahren 1978 bis 1982 berücksichtigt. Erzeugern mit einem Bonus in diesen Jahren, d.h. mit einer um mindestens 4% freiwillig eingeschränkten Anlieferungsmenge gegenüber der Anlieferungsmenge 1976, wurde eine Erhöhung ihrer Basisquoten um 2 bis 14% (je nach der Zahl der Jahre mit Beteiligung am Bonussystem) gewährt. Zur endgültigen Festlegung der einzelbetrieblichen Quoten wurden die Basisquoten mit einem Reduktionsfaktor (1983: 0,92) multipliziert, um die nationale Gesamtquote auf den Inlandsbedarf anzupassen. Zur **jährlichen Bestimmung der Lieferquoten** aus der Anlieferungsmenge der 3 vorangegangenen Jahre bestehen folgende Regelungen:

- o Auch wenn die Anlieferungsmenge die Lieferquote übersteigt, wird maximal die zuerkannte Lieferquote der vorangegangenen Jahre zur Festlegung der neuen Lieferquote herangezogen. Dadurch ist grundsätzlich keine Erhöhung der einzelbetrieblichen Quoten möglich (außer bei den später beschriebenen Ausnahmeregelungen).
- o Im Prinzip wird die Lieferquote bei Unterlieferung gekürzt. Die Verringerung der Quote erfolgt jedoch erst dann, wenn die festgesetzte Quote in einem Jahr um mehr als 5.000 l bei Kuhmilch und um mehr als 1.000 l bei Ziegenmilch bzw. um mehr als 10% unterliefert wird. In diesem Fall erfolgt eine Kürzung der Basis für spätere Lieferquoten. Durch die Festsetzung einer Freiquote von 15.000 l pro Betrieb ist die Verminderung der Quoten begrenzt, so daß für Kleinerzeuger auch bei stärkerer Schwankung der Produktion ein konstantes Produktionsniveau gewahrt bleibt. Diese Bestimmung stellt damit eine mengenabhängige Wahrungsmenge dar.

Für spezielle Gruppen von Betrieben sind **Ausnahmeregelungen** (vergleichbar der österreichischen Härtefallregelung) vorgesehen, die auch eine Erhöhung der Lieferquoten über die nach dem bisher beschriebenen allgemeinen System errechnete Quote hinaus ermöglichen:

- * Bei einer **Betriebsaufstockung** werden je nach dem Zeitpunkt des Abschlusses des Neu- oder Ausbaus vor bzw. nach Einführung des Quotensystems unterschiedliche Regelungen angewandt. Dabei wird die Milchanlieferung mit 5.250 l pro Jahr-Kuh⁷) festgesetzt. Die Erhöhung der Lieferquote auf Grund von Betriebsaufstockung ist bei Betrieben, die nach dem 1.1.1983 aufstockten, mit einem Höchstwert von 84.000 l begrenzt.

⁷ Der Ausdruck Jahr-Kuh gibt die durchschnittliche Anzahl an Kühen einer Herde im betrachteten Jahr an.

- * Bei einem **Besitzerwechsel** kann der neue Besitzer die dem Betrieb zugeteilte Lieferquote ausnützen. Darüberhinaus ist es möglich, bei Besitzerwechsel bzw. bei Neubeginn die Lieferquote nach der verfügbaren Futterfläche (in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Effizienznormen hinsichtlich des Anteils an Rauhfutter, Ertrag, Nachzucht und Arbeitseinsatz) zu berechnen. Die Anlieferung an die Molkerei ist mit 5.200 l pro Jahr-Kuh festgesetzt.
- * Im Falle der **Nutzbarmachung und Kultivierung von neu urbargemachtem Land und langfristiger Pachtung** kann eine Ergänzung zur Basisquote gewährt werden. Die Verbesserung der Flächen, die aus der Nutzbarmachung bzw. Pachtung resultiert, muß dabei in erster Linie einer Erhöhung des Anteils an Rauhfutter für die Viehproduktion zugute kommen, bevor damit eine Steigerung der Milchproduktion verbunden ist.
- * Nach der Unterbrechung der Produktion bedingt durch Feuer, Naturkatastrophen usw. wird die Basisquote in der gleichen Höhe wie vor der Unterbrechung festgesetzt.

2.3 Systemänderung seit 1989

Die Milchproduktion Norwegens war während der 80er Jahre weitgehend konstant geblieben. Die jährlichen Anpassungen im Quotensystem bezogen sich stets auf die Beteiligung im vor 1983 gültigen Bonus-System. Um diesen historischen Bezug abzuschwächen, wurde 1989 eine raschere Quotenanpassung eingeführt (= "fast-quota-system"). Die Quote für ein Wirtschaftsjahr wird nunmehr direkt aufgrund der Vorjahresquote berechnet. Zu den wesentlichen Veränderungen bzw. Verschärfungen im System zählen folgende Bestimmungen (NORSKE MELKEPRODUSENTERS LANDSFORBUND 1991a):

- * Schon 1987 ist die **Mindestquote** pro Betrieb von 15.000 auf 30.000 l/Jahr angehoben worden. Der dadurch verursachte Anstieg von ungenützter Quote führte zu verstärktem Druck auf eine Neuanpassung der einzelbetrieblichen Quoten.
- * Die Kalkulation der neuen "Basis-quote" geht von der **Futtergrundlage** des Betriebes aus. Auch unter Anwendung von Sonderregelungen (bei Betriebsentwicklungsplan, Wechsel des Betriebsleiters, Nutzbarmachung von neu urbargemachtem Land, Produktionsrückschläge aufgrund von Naturereignissen) kann eine Basisquote nur bis zum oberen Limit von 2-Mann Jahren pro Betrieb zugeteilt werden. Die Sonderregelungen wurden von Jahr zu Jahr eingeschränkt, sodaß für 1991 nur mehr Ansuchen im Zuge von Betriebsentwicklungsplänen zulässig sind.
- * Die tatsächliche Quote für ein Jahr ist ein jährlich neu festgelegter Anteil der Basisquote. Dieser Anteil kann nach regionalen und strukturellen Kriterien differenziert festgelegt werden. Dieser Anteil, der als **Multiplikator** (Verhältniszahl) bezeichnet wird, wurde in den letzten Jahren aufgrund der Zielsetzung, die Milchproduktion Norwegens auf die nationale Gesamtquote zu beschränken, nach und nach reduziert.
- * Die regionalen Differenzierungen der milchwirtschaftlichen Regelungen wurden verstärkt: Den Milchproduzenten nördlich des Tysfjordes wird einerseits eine günstigere Anpassung über die Futtergrundlage des Betriebes zugestanden, andererseits wurde ihnen 1991 auch die vollständige Basisquote zugestanden (Multiplikator = 1,00).
- * Bei der Anpassung über die Futtergrundlage des Betriebes werden kleinere Betriebe (mit einer Anlieferung bis zu 40.000 l) mit einem höheren Anpassungsfaktor berücksichtigt.

Bestimmungen	Preisregelnde Maßnahmen für Kuhmilch ¹⁾		
	1989	1990	1991
Minimalquote	30.000 l	--	30.000 l
Basisquote	wie Vorjahr	wie Vorjahr	wie Vorjahr ²⁾
Mindestquote	87 % der Basisquote 1983	--	86 % der Basisquote 1983
Multiplikator (Verhältniszahl)	1,00	0,97	0,94 (südl. Tysfjord) 1,00 (nördl. Tysfjord)
Anpassung über Futtergrundlage des Betriebes	bis 7 % (Quote 30.-40.000 l) bis 3 % (Quote über 40.000 l)	bis 10 % bis 5 % nördl. Tysfjord bis 9%	bis 3 % bis 2 %

- 1) für Ziegenmilch gilt ein ähnliches Regelungssystem
- 2) Betriebe nördlich des Tysfjordes können statt des Vorjahres auch den Basiszeitraum Oktober 1989 bis September 1990 wählen.

Quelle: NORSKE MELKEPRODUSENTERS LANDSFORBUND 1990, 1991a und 1991b

Da die Milchproduzenten allein für die Kosten der Überschußproduktion aufzukommen haben, schlägt sich eine Produktionssteigerung in einer unmittelbaren Senkung des Erzeugerpreises für die gesamten Milchanlieferungen nieder. Aufgrund der sinkenden Weltmarktpreise für Butter mußte die Bezahlung für Überlieferungsmilch drastisch reduziert werden. Betrag der Erlös für überlieferte Milch 1983 noch 100 Öre/l (= 2,46 öS), wurde 1984-1986 nur noch 60 Öre/l (= 1,44 öS) und seit 1987 lediglich 30 Öre/l (= 0,57 öS) bezahlt. Das bedeutet, daß nunmehr, bei Berücksichtigung der regionalen Zuschüsse, weniger als ein Zehntel des durchschnittlichen Erzeugerpreises bei Überlieferung der Milchquote Erlöst werden können (NORSKE MELKEPRODUSENTERS LANDSFORBUND 1991a).

Durch die Beschränkungen des Quotensystems konnte die Milchproduktion in Norwegen seit nunmehr einem Jahrzehnt konstant gehalten werden. Die Überschüsse wurden dadurch auf eine kleine Menge, die in Form von Butter zu Weltmarktpreisen exportiert werden, eingegrenzt. Durch die Berücksichtigung von regionalen und strukturellen Zielsetzungen wurde die Milchproduktion besonders im Norden Norwegens sowie die Weiterbewirtschaftung kleiner sowie mittlerer Milchproduktionsbetriebe gefördert.

Auf Grund der wachsenden Überschußprobleme haben die benachbarten skandinavischen Länder Finnland und Schweden Erfahrungen aus der Quotenregelung in Norwegen aufgegriffen und 1985 ähnliche Systeme eines Zwei-Preis-Systems bei Milch eingeführt, um ihre Milchproduktion langfristig zu senken. In Finnland und Schweden kam es tatsächlich in der 2. Hälfte der 80er Jahre zu einem deutlichen Rückgang der Milchanlieferung (OECD 1989 und ZMP Nr. 8/1986, Tab. 2). In diesen Ländern konnte durch das Kontingentierungssystem ein erster Schritt zur Angebotsbeschränkung erreicht werden. Während in nahezu sämtlichen europäischen Ländern die Quotenregelungen für die Milchproduktion verlängert wurden, hat die schwedische Regierung das Quotensystem 1989 aufgehoben und durch ein vereinfachtes Ausgleichssystem sowie Direktbeihilfen, liberalere Marktregelungen sowie ein Milchrentenprogramm ersetzt.

3. DAS MILCHQUOTENSYSTEM DER EG-STAATEN

3.1 Rahmenrichtlinien

Seit Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik der EG ist der Milchsektor durch eine rasche Zunahme der Milchlieferungen gekennzeichnet, die den etwaigen geringen Anstieg des Inlandsbedarfs bzw. der Exportnachfrage bei weitem übertrifft. Der daraus resultierende Anstieg des Überschusses auf fast 30% im Jahr 1983 (KERSTEN 1984) führte zur Einführung eines grundsätzlich neuen Systems zur Beschränkung der Milchproduktion - weder die Mitverantwortungsabgabe in der Höhe von 2-3% des Milchrichtpreises noch die Verringerung der Milchpreise hatten den Produktionsanstieg wirksam verlangsamen können.

Als Ergebnis der Diskussion um geeignete Maßnahmen zur Mengenbeschränkung wurde ab dem Wirtschaftsjahr 1984/85 (April 1984 - März 1985) ein Quotensystem eingerichtet, dessen gesamte Laufzeit zunächst mit 5 Jahren festgelegt war. Schon bald stellte sich jedoch heraus, daß ein Abgehen vom Quotensystem nicht mehr möglich ist und die Garantiemengenregelung verlängert werden mußte. Die Beibehaltung des Quotensystems wurde zunächst für drei weitere Jahre (bis 31.3.1992) beschlossen. Es bestehen aber kaum Zweifel über eine Fortsetzung der Garantiemengenregelung über dieses Datum hinaus.

Ziel der Einführung dieses Systems war es, die Produktion der EG auf das Produktionsniveau von 1981 (mit einem Spielraum von +1%) zu beschränken; das entspricht einer Verringerung der Produktion gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1983/84 um 6%.

Die für die EG insgesamt festgelegte Gesamtgarantiemenge von 98,142.000 Tonnen⁸ wurde entsprechend dem Anteil der Mitgliedsstaaten an den Gesamtlieferungen der Gemeinschaft von 1981 aufgeteilt⁹. Die Mitgliedsstaaten wiesen jeweils für ein Wirtschaftsjahr wahlweise nach 2 Systemen der Verteilung jeder Molkerei und/oder jedem Milcherzeuger entsprechende Referenzmengen zu:

- * **Formel A:** Die Länder BRD, Belgien, Niederlande und Nordirland setzten **für jeden Erzeuger** Referenzmengen fest. Auf die Milch- oder Milchäquivalenzmengen, die diese Einzelrichtmengen überschreiten, hatte der Erzeuger eine Zusatzabgabe in Höhe von 75% des Milchrichtpreises (1984/85: Abgabe von 20,57 ECU/100 kg = 3,22 öS/kg¹⁰) zu zahlen.
- * **Formel B:** Von den übrigen Ländern der EG wurden **für jeden Käufer von Milch** oder anderen Milcherzeugnissen (das sind meist Molkereien) Referenzmengen festgesetzt, wobei der Käufer eine Zusatzabgabe in der Höhe von 100% des Milchrichtpreises (27,43 ECU/100 kg = 4,30 öS/kg) auf die Milch- oder Milchäquivalenzmengen, die ihm im Wirtschaftsjahr über die Referenzmenge hinaus von Erzeugern geliefert worden sind, zu zahlen hatte. Der abgabepflichtige Käufer wälzt diese Belastung über den Erzeugerpreis auf diejenigen Erzeuger ab, die mit ihren Jahreslieferungen das Kontingent überzogen haben¹¹.

⁸ 1984/85 wurde als Übergangsjahr mit 99,024.000 Tonnen und einer zusätzlichen "Gemeinschaftsreserve" von 335.000 t festgelegt.

⁹ mit Rücksicht auf besondere Umstände der Milcherzeugung in Irland und Italien wurden für diese beiden Staaten ihre Lieferungen von 1983 zugrunde gelegt

¹⁰ 1 ECU=15,6677 öS (Österreichische Nationalbank, Dezember 1984)

¹¹ Ausnahme: Ganz Griechenland wird als **ein** Käufer gewertet, Dänemark hat 1984 eine zentrale Milchaufkaufstelle gegründet (STREBEL 1987), ebenso führt in Italien der nationale Dachverband der

3.2 Zuteilung der Einzelrichtmengen

Die einzelnen Staaten konnten zur Bestimmung der Einzelrichtmengen entweder die Milchlieferungen bzw. -käufe des Jahres 1981 zuzüglich 1% oder die Lieferungen und Käufe der Jahre 1982 oder 1983 zugrundelegen, die um einen gewissen Prozentsatz zu vermindern waren, damit die Summe der Einzelrichtmengen den Rahmen der festgelegten nationalen Garantiemenge nicht überschreitet. Die meisten EG-Staaten haben das Jahr 1983 als Bezugsjahr gewählt. Nach gemeinsamen Rahmenkriterien der EG konnte der Prozentsatz zur Verminderung der Milchlieferungsmenge für einzelne Erzeugerkategorien oder Regionen unterschiedlich festgelegt werden. Die betreffenden Regelungen der einzelnen Staaten werden im folgenden kurz dargestellt (siehe auch Tabelle 2).

3.2.1 Bestimmung der Referenzmengen nach Erzeuger-Größenklassen

In der **BRD** wurde sowohl der Umfang der vom Erzeuger gelieferten Milch als auch die Zunahme seiner Lieferungen zwischen 1981 und 1983 als Kriterium zur Festlegung der einzelbetrieblichen Quoten verwendet. Auf Grund dieser Kriterien erfolgte bei der Berechnung der Quoten ein Abzug, der nach der Höhe der Anlieferung und nach dem Ausmaß der Zunahme der Lieferungen gestaffelt war. Die entsprechenden Prozentsätze für beide Kriterien lagen im Bereich zwischen -2% und -12,5%. Danach erfolgte die größte prozentuelle Verringerung der Basismenge von 1983 bei denjenigen Erzeugern, die die größte Milchmenge anlieferten (über 300.000 kg) und deren Lieferungen im Zeitraum 1981 bis 1983 am stärksten zugenommen hatten (über +15%)¹².

In **Belgien** wurde für Milcherzeuger, die zu einem erheblichen Teil auf die Milchwirtschaft zur Einkommensbildung angewiesen sind und die weniger als 60.000 kg pro Jahr liefern, ein Verringerungsprozentsatz von -3% angewandt, während für alle übrigen Milcherzeuger der Prozentsatz bei -5% lag.

Auf grund der besonderen Bedeutung der Milchwirtschaft für die Wirtschaft **Irlands** wurde hier auf nationaler Ebene durch die EG sogar eine Erhöhung der Lieferungen ermöglicht. Bei der Zuteilung des Erhöhungsprozentsatzes wurde versucht, Erzeugern mit einer Jahresliefermenge von weniger als 15.000 Gallonen (d.s. etwa 68.000 kg) eine höhere Zunahme der Referenzmengen zuzuteilen.

Auch in **Großbritannien** wurden bei der Neuzuweisung von Referenzmengen vorrangig "Kleinerzeuger" (Erzeugung unter 200.000 kg) berücksichtigt, um ihre Referenzmengen auf den Stand der tatsächlichen Lieferungen von 1983 anzuheben.

Milcherzeuger (UNALAT) für die erst seit 1990 zugeteilten individuellen Quoten ein zweigeteiltes Ausgleichsverfahren durch (AGRA-EUROPE 45/89 und 43/90).

¹² Um im Rahmen der nationalen Garantiemengen noch Reservemengen zur Verfügung zu haben, wurde auch für das zweite Wirtschaftsjahr 1985/86 mit Kontingentierung eine abgestufte Reduktion der Einzelrichtmengen nach Erzeuger-Größenklassen durchgeführt, sodaß die höchsten durch die Kontingentierung bedingten Rücknahmen der Referenzmenge innerhalb der ersten beiden Jahre 18% betragen.

3.2.2 Bestimmung der Referenzmengen nach Regionen

In **Frankreich** wurde bei der Berechnung der Referenzmengen für Berggebiete ein Prozentsatz von -1% zur Verminderung der Basismenge 1983 gewählt, während für Nicht-Berggebiete -2% verwendet wurden.

Ähnlich wurden auch in **Großbritannien** unterschiedliche Verminderungsraten für einzelne Regionen festgelegt. So wurden für die Shetland-Inlands keine und für andere peripher gelegene schottische Inseln geringe Reduktionsfaktoren verwendet.

3.3 Staatliche Reservemengen

Für die Zuteilung von zusätzlichen Einzelrichtmengen für Sonderfälle (Härtefälle; Neuaufnahme der Milcherzeugung; Entwicklungsplan im Bereich der Milcherzeugung) wurden von den Mitgliedstaaten der EG Reservemengen benötigt. Die Sicherung dieser Reservemengen der verschiedenen Staaten erfolgte auf mehrfache Weise:

- o Die (z.T. abgestuften) Berechnungsschlüssel der Referenzmengen der Erzeuger (s.Pkt. 3.2) wurden so gewählt, daß die Summe der Einzelrichtmengen unter der Gesamtgarantiemenge des jeweiligen Landes liegt. Die Differenz steht dem Staat als Reservemenge zur Verfügung (vgl. Tab. 2).
- o Weitere Reservemengen wurden im Ausmaß der Lieferungen der Erzeuger frei, die die Milcherzeugung zwischen 1.1.1983 und 31.3.1984 einstellten.
- o In den für die Milchproduktion und ihre Überschüsse bedeutendsten Staaten der EG wurden im Verlauf des Wirtschaftsjahres 1984/85 staatliche Ausgleichsmaßnahmen für die endgültige Einstellung der Milcherzeugung durchgeführt (DAX 1985). Mit diesen Maßnahmen konnten die Reservemengen der Staaten aufgestockt werden. Nach Ablauf dieser Milchrentenprogramme wurde deren Laufzeit zumeist verlängert, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen. In zahlreichen Mitgliedsstaaten der EG wurden **weitere nationale Milchrückkaufaktionen** (sowie Rückkaufaktionen der Bundesländer in der BRD) im Verlauf des Jahres 1986 beschlossen. Zudem wurde eine **EG-weite Rückkaufaktion** mit dem Ziel der Verminderung der Quoten um 3 Mio. t beschlossen.

Diese staatlichen Reserven wurden für die Zuteilung an Erzeuger in folgenden besonderen Situationen (u.a. Härtefälle) benötigt (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT 1984, S. 11f):

- Erzeugern, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplanes im Bereich der Milcherzeugung verpflichtet haben,
- Junglandwirten, die nach dem 31.12.1980 einen Betrieb gegründet haben,
- Erzeugern, deren Milcherzeugung in dem für die Berechnung der Referenzmengen zugrunde gelegten Jahr von außergewöhnlichen Ereignissen betroffen wurde (dazu zählen: schwere Naturkatastrophen, bestimmte Viehseuchen, zwangsweise Bereitstellung von landwirtschaftlichen Flächen, langfristige Berufsunfähigkeit, Diebstahl bzw. Verlust von Teilen des Milchviehbestandes),
- und eventuell auch Erzeugern, die hauptberuflich die Landwirtschaft betreiben, kann eine zusätzliche Referenzmenge gewährt werden.

3.4 Direktvermarktung

Jeder Milcherzeuger, der direkt an Verbraucher verkauft, erhält eine Referenzmenge für Direktverkäufe, die grundsätzlich aus seinen Milchverkäufen des Jahres 1981 errechnet wird. Ähnlich wie bei den Referenzmengen für Lieferungen an Käufer werden die zugrunde gelegten Basismengen so berichtigt, daß die Summe der Referenzmengen die für den betreffenden Staat festgelegte Gesamtmenge nicht überschreitet¹³. Auf Grund besonderer Umstände können auch Erzeugern mit Direktverkauf zusätzliche Mengen zugewiesen werden (ähnliche Bestimmungen wie bei der Zuteilung von Referenzmengen in besonderen Situationen).

Die Umstellung von Referenzmengen für Milchlieferungen direkt an Verbraucher auf Lieferungen an Käufer (und umgekehrt) ist nach den Vereinbarungen der EG möglich, soweit die einzelnen Mitgliedstaaten Reserven aus der betreffenden Gesamtgarantiemenge zur Verfügung stellen können.

3.5 Übertragbarkeit der Referenzmengen

Referenzmengen für Käufer oder Erzeuger, die Käufer beliefern oder direkt verkaufen, sind nicht frei übertragbar oder verkäuflich. Eine vollständige oder teilweise Übertragung entsprechender Referenzmengen ist nur bei Verkauf, Verpachtung und erbschaftsbedingter Überschreibung möglich. Dabei können Teile der betreffenden Kontingente - je nach den Bestimmungen des einzelnen Staates - für die staatliche Reserve zurückbehalten werden. Die Bestimmungen zur Übertragung von Referenzmengen sind grundsätzlich für Erzeuger und Käufer ähnlich. Zudem ist es notwendig bei einer Veränderung der Einzelrichtmengen der Erzeuger, auch die Referenzmengen der Käufer entsprechend anzupassen.

3.6 Anwendung und weitere Entwicklung des Quotensystems

Während die Milchproduktion in der EG seit Jahren geringe aber stetige Zuwachsraten aufwies, die die Überschüsse und damit die Vermarktungskosten stark ansteigen ließen, konnte mit der Einführung des Quotensystems erstmals seit Jahren eine Verringerung der Milchherzeugung erzielt werden. Das Ziel in den 10 EG-Ländern insgesamt rund 5% weniger als im vorigen Wirtschaftsjahr zu erzeugen wurde - wie aus der Tabelle 3 ersichtlich - ziemlich genau erreicht (Quotenschock). Bis auf Griechenland wiesen die Milchlieferungen sämtlicher Mitgliedsstaaten im 1. Jahr der Anwendung des Quotensystems 1984/85 nur relativ geringe Abweichungen von den nationalen Garantiemengen auf.

Ursprünglich war geplant, daß die Milchquoten der folgenden 4 Wirtschaftsjahre um weitere 1,5% unter der Gesamtgarantiemenge des Wirtschaftsjahres 1984/85 liegen.

Da die Milchlieferung in den folgenden beiden Wirtschaftsjahren (1985/86 und 1986/87) anstieg, kletterten die Interventionsbestände an Butter und Magermilchpulver in diesem Zeitraum auf Rekordhöhen. Dies führte trotz Quotensystems zu einem weiteren Anstieg der Marktordnungsausgaben für Milch, sodaß diese 1985 bereits fast 6 Mrd. ECU betrug (=rd. 94 Mrd. öS). Das waren ca. 30% der gesamten Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie.

¹³ In der BRD wurden die Referenzmengen für Direktverkäufe nur in einem sehr geringen Ausmaß beansprucht, da pro Betrieb eine Freimenge von bis zu 10 l Direktverkauf/Tag ohne Anmeldung möglich ist (GRASER/VIECHTL 1985).

Da die gewünschte Produktionseinschränkung im 2. und 3. Quotenjahr nicht erreicht wurde, sind seither nach und nach **Verschärfungen der Quotenregelung** sowie restriktive Preisbeschlüsse (u.a. als "Notprogramm" bezeichnet) zur Steigerung ihrer Wirksamkeit beschlossen worden:

- Beschränkung der Interventionszeit für Magermilchpulver und zeitweise Aussetzung der Intervention für Magermilchpulver und Butter (Agrarwirtschaft 1986, S. 418).
- Einfrieren der Interventionspreise bzw. des Richtpreises für Milch in den EG-Ländern (vgl. ZMP 1990, S. 148).
- **Verminderung** der Anlieferungs- und Direktvermarktungsquoten ab dem Wirtschaftsjahr **1987/88 um 2%** und eine weitere **Kürzung von 1% ab 1988/89**. (Agrarwirtschaft 1986, S. 418).
- Darüberhinaus wurde durch eine "vorübergehende **Aussetzung eines Teils der Referenzmengen**" eine weitere Quotenkürzung vollzogen. Dadurch wurden 1987/88 **4%** der Referenzmenge von 1986/87 **und 1988/89 weitere 1,5% stillgelegt** (Agrarwirtschaft 1987, S. 428). Diese Stilllegung der Quoten wurde später in eine **ständige Quotenkürzung** übergeführt (Agrarwirtschaft 87, S. 430). Die Vergütung für die ausgesetzten Quoten wurde zeitlich degressiv gestaffelt. Sie wurde mit
10 ECU je 100 kg im Milchwirtschaftsjahr 1988/89,
8 ECU je 100 kg im Milchwirtschaftsjahr 1989/90,
7 ECU je 100 kg im Milchwirtschaftsjahr 1990/91 und
6 ECU je 100 kg im Milchwirtschaftsjahr 1991/92 festgesetzt (Agrarwirtschaft 1988, S.413).
- Um die Quoten entsprechend abzusenken, wurde 1986 ein zwei-jähriges **EG-Milchrentenprogramm** gestartet (Agrarwirtschaft 1986, S. 419). Die Nationalstaaten konnten die Ausführungsbestimmungen dieser Aktion in einem vorgegebenen Rahmen bestimmen, die Zahlungen zur Aufgabe der Milchlieferung durch nationale Mittel aufstocken bzw. überhaupt diese Aktion durch zusätzliche nationale Programme ergänzen.

1990/91 bzw. 1991/92 wurde ein weiteres EG-Rentenprogramm zum Kauf von Referenzmengen durchgeführt, die an Erzeuger in benachteiligten Gebieten verteilt werden sollen. (Agrarwirtschaft 1990, S. 432 und Agrarwirtschaft 1991, S.419).
- **Einbeziehung des Fettgehaltes** der Anlieferungsmilch in die Quotenregelung ab 1.10.1986: Eine Fettgehaltserhöhung um 0,1g gegenüber dem Basisfettgehalt des Wirtschaftsjahres 1985/86 führte zunächst zu einer rechnerischen Erhöhung der tatsächlich angelieferten Milchmenge um 0,26% (Agrarwirtschaft 1986, S. 420). Dieser Faktor wurde auf 0,21% und dann auf 0,18% gesenkt (Agrarwirtschaft 1988, S. 414).
- **Erhöhung der Superabgabe** von 75% auf 100% des Richtpreises auch unter der Formel A, also bei einzelbetrieblichen Anlieferungsquoten (Agrarwirtschaft 1987, S. 429). Ab 1. April 1990 wurde die "Superabgabe" generell von 100% auf 115% des Richtpreises erhöht (AGRA-EUROPE 1/2/1990, Sonderbeilage).
- Die Möglichkeit Referenzmengen für Direktvermarktung in Anlieferungsreferenzmengen umzuwandeln, wurde gestrichen. Die Garantiemengen für die Direktvermarktung wurden auf der Höhe der tatsächlichen Menge der Direktvermarktung 1986/87 festgeschrieben (Agrarwirtschaft 1987, S. 430). Für Frankreich, die BRD und Belgien stimmte die EG-Kommission jedoch einer weiteren Umwandlung von Direktvermarktungsquoten für das Wirtschaftsjahr 1987/88 zu (Agrarwirtschaft 1988, S. 413).
- Beschneidung der Übertragungsmöglichkeiten für Kontingente (z.B. in der BRD zum teilweisen Abbau des Überhanges von 1,1 Mio t zuviel ausgegebener Referenzmenge =

"Bauchladen") durch Einbehalten von in der Regel 20% der Referenzmenge bei einer Quotenübertragung auf einen anderen Betrieb (Agrarwirtschaft 1987, S. 431).

In der Folge traten jedoch wieder Tendenzen zur Ausweitung der Garantiemengen auf. So erforderte die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, daß jenen Landwirten, die zwischen 1977 und 1981 die Umstellungs- bzw. Nichtvermarktungsprämie in Anspruch genommen hatten und daher im Bezugsjahr der Quotenvergabe keine Milch geliefert hatten, eine Quote zustehe, zusätzliche Regelungen zur Abgeltung der Ansprüche dieser Erzeuger (Agrarwirtschaft 1988, S. 413). Die Inanspruchnahme dieser sogenannten **SLOM-Quoten** (SLOM = Slacht en Omsakelingsregeling) entsprach nicht den Erwartungen. So haben von den 122.000 potentiellen Antragsstellern nur rd. 13.000 also 10% um die Zuteilung einer Referenzmenge angesucht. Auch die vorgesehene Menge von 600.000 t wurde mit 502.000 t nicht ganz ausgeschöpft (Agrarwirtschaft 1990, S. 432).

Die Probleme bei der Anpassung der Milcherzeugung an die nationalen Quoten haben zu einer weiteren Quotenaufstockung um 1% und zwar rückwirkend für das Quotenjahr 1989/90, geführt. Diese, nach dem französischen Landwirtschaftsminister als **NALLET-Prozent**, bezeichnete Aufstockung sollte primär zur Verteilung an folgende Erzeugergruppen verwendet werden:

- Härtefälle
- Junglandwirte
- Kleinerzeuger mit maximal 60.000 kg Referenzmenge
- Erzeugung in benachteiligten Gebieten (Agrarwirtschaft 1990, S. 432).

3.7 Nationale Bestimmungen

Die in den einzelnen EG-Mitgliedsländern äußerst unterschiedliche Umsetzung der Quotenregelung führte zu zahlreichen spezifisch nationalen Problemen sowie Maßnahmen auf nationaler und auch auf Bundesländer-Ebene. Zu den nationalen Besonderheiten zählen insbesondere folgende Regelungen:

BRD:

- "Bauchladen"
- Rentenprogramm und Länderprogramme
- Milchmarkt in ehemaliger DDR (KAMPMANN 1991)

Frankreich:

- Besonders hohe Beteiligung an den diversen Aktionen zur Aufgabe der Milchanlieferung - von 1984 bis 1989 haben 185.000 Milcherzeuger (das sind rd. 45% der Milcherzeuger zu Beginn des Quotensystems) unter Ausnutzung der diversen Milchrentenaktionen die Milchanlieferung eingestellt (AGRA-EUROPE 9/1990, Länderberichte 4).

Niederlande:

- Ähnlich wie in der BRD mußten in den Niederlanden Maßnahmen zum Abbau der zuviel vergebenen Referenzmengen ergriffen bzw. Strafzahlungen an die EG-Kommission beglichen werden. Wie im Vereinigten Königreich und Irland war seit 1988/89 das Quotenleasing möglich. Daneben besteht die Möglichkeit, Milchrechte zu kaufen, wenn gleichzeitig die Fläche erhöht wird (Agrarwirtschaft 1989, S. 410).

Seit dem Wirtschaftsjahr 1988/89 wurde die Garantiemengenregelung von Formel A auf Formel B umgestellt und seit dem Wirtschaftsjahr 1989/90 werden die Niederlande als ein

Käufer behandelt, sodaß Zahlungen aufgrund der Überlieferung einer Molkerei mit Unterlieferungen anderer Molkereien gegenverrechnet und somit erspart werden können.

Dänemark:

- In Dänemark wurde 1984 eine zentrale Milchaufkaufstelle ("Zentralverband der Dänischen Molkereien"), die als einziger "Milchaufkäufer" auftritt, gegründet, um die im Rahmen der Molkereiquote mögliche Saldierung von Unter- und Überlieferungen zu optimieren (STREBEL 1987). Anders als in den übrigen EG-Ländern werden freigewordene Quoten unentgeltlich den Milcherzeugern zugeteilt bzw. für das jeweilige Wirtschaftsjahr vorübergehend überlassen.

Italien:

- Erstmals wurden im Wirtschaftsjahr 1990/91 individuelle Lieferquoten angewandt, die auf Basis der Produktion im Wirtschaftsjahr 1988/89 berechnet wurden (AGRA-EUROPE 43/90, Länderberichte 22).

Portugal:

- Ab 1. April 1991 bestehen auch in Portugal individuelle Lieferquoten, die auf der Lieferung im Basisjahr (in der Regel 1990) beruhen. Die nationale Quote von 1,779 Mio. t Anlieferungsreferenzmenge und 121.000 t Direktvermarktungsreferenzmenge liegt über der bisherigen nationalen Liefermenge (AGRA-EUROPE 1/2/1991, Eu 9).

3.8 Weitere Entwicklung der Garantiemengenregelung

Nach einer Laufzeit von 7 Jahren besteht kaum Zweifel darüber, daß die Quotenregelung über das Jahr 1992 hinaus fortgesetzt werden wird. Schwerpunkte der nunmehrigen Diskussion um die Fortsetzung der Garantiemengenregelung sind (AGRA EUROPE 30/91, Dokumentation):

- eine erneute Kürzung der Quoten um 3-5% (Agrarwirtschaft 1990, S. 431): Im Rahmen der Preisbeschlüsse für 1991/92 wurde eine Verringerung um 2 % vereinbart. Ab 1992 ist eine weitere Senkung der Gesamtquoten um 3 % vorgesehen.
- Flexibilisierung des Systems in Richtung einer verbesserten Transfermöglichkeit der Quoten (regionale bzw. nationale Grenzen für den Quotenhandel) bzw. Ausdehnung des Quotenleasings (bereits für das Wirtschaftsjahr 1991/92 ist die Möglichkeit des Abschlusses von Leasingverträgen bis zum 31.12. des entsprechenden Wirtschaftsjahres vorgesehen).
- Diskussion um die Festlegung von "geteilten Quoten", einerseits Quoten zur Abdeckung des Inlandsabsatzes und andererseits darüber hinausgehend für den Export zu einem reduzierten Preis (Agrarwirtschaft 1989, S. 408).
- Stützung der Klein- und Mittelbetriebe im Quotensystem: Ein Teil der gekürzten Referenzmengen soll an extensiv bewirtschaftete Milchviehbetriebe in Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten verteilt werden.
- Senkung der Preise für Milcherzeugnisse um 10 % (15 % bei Butter und 5 % bei Magermilchpulver).

Durch die beträchtlichen Quotenverringerungen seit 1984 konnte die Milchanlieferung der EG-Staaten insgesamt tatsächlich deutlich reduziert werden. So ging die angelieferte Menge in den 12 EG-Ländern von 1984-1989 um rund 7 % zurück. Die verringerte Produktionsmenge stellt jedoch noch immer einen Überschuß von rund 10 % dar, der nach wie vor hohe Zahlungen zur Exportstützung benötigt. So sieht der Haushaltsentwurf der EG

für das Haushaltsjahr 1991 Ausgaben in der Höhe von über 6 Mrd. ECU vor (= 91 Mrd. öS)¹⁴. Trotz der bereits vereinbarten Quotenkürzung um 2 % erfordert diese hohe Budgetbelastung sowie das neuerliche Anwachsen der Interventionsbestände weitere Korrekturmaßnahmen der EG-Quotenregelung.

¹⁴1 ECU = 15,229 öS (Österreichische Nationalbank, März 1991)

4. MILCHMARKTORDNUNG IN KANADA

Die Milchwirtschaft Kanadas ist seit langem deutlich in 2 Märkte, den Trinkmilchmarkt und den Verarbeitungsmilchmarkt (Werkmilch), getrennt.

Zeitlicher Ablauf:

Seit den 30er Jahren bestehen Lieferquoten am Trinkmilchmarkt, für den die Provinzregierungen zuständig sind (Fluid Milk Quotas). Am Werkmilchmarkt, der im Aufgabenbereich des Bundesstaates liegt, wurden damals noch keine Lieferquoten vergeben.

1967/68 wurden Quoten auch für Werkmilch eingeführt. Diese Quoten stellten die Menge dar, für die den Milcherzeugern direkte Subventionen pro kg angelieferte Milch gezahlt wurden (Subsidy Eligibility Quotas = Stützungswürdigkeitsquoten).

Im Jänner 1971 wurde ein umfassender Milchmarktplan zur Regelung der Anlieferung von Werkmilch erstellt.

Bis zum Jahr 1974 hatten sämtliche Provinzen als Resultat dieses Milchmarktplanes Quotenregelungen, die die Anlieferung von Werkmilch beschränkten, eingeführt (Market Sharing Quotas = MSQ = Marktanteilsquoten).

4.1 Trinkmilchquoten

Auf Grund der Verderblichkeit auf längeren Transportwegen und wegen der hohen Transportkosten erhielten die Provinzregierungen die Oberhoheit über die Milch-Marktordnungen. In allen Provinzen wurden noch vor dem Jahr 1940 Milchkontrollgesetze bezüglich der Erzeugung und Vermarktung von Trinkmilch erlassen. Auf Grund dieser Gesetze wurden Milchkontroll- und Milchmarktbehörden gegründet, denen weitgehende Rechte am Trinkmilchmarkt zugestanden wurden (HEINRICH 1972).

Von den zuständigen lokalen Behörden werden für alle Marktgebiete (das sind meist die Molkereieinzugsgebiete) die Erzeugerpreise für Trinkmilch, oft auch die Großhandelspreise und Verbraucherpreise festgesetzt. Da der Trinkmilchpreis meist sehr hoch (und über dem Gleichgewichtspreis) festgelegt wird, sind Maßnahmen zur Beschränkung des Angebotes notwendig:

- o Zunächst wird zwischen dem Erzeuger und dem Verteiler das Trinkmilchkontingent (Quota) vereinbart. Die Höhe des Kontingents richtet sich nach der Menge, die der Erzeuger auch in den milchärmsten Monaten liefern kann. Unterschreitet er diese Menge, so wird sein Kontingent entsprechend gekürzt, das heißt, **das Kontingent stellt eine tägliche Mindestliefermenge** dar (ISERMEYER 1985, S. 98f). Diese Regelung entspricht dem ursprünglichen Zweck der Trinkmilchquoten, die **jahreszeitlichen Schwankungen** in der Milchproduktion **zu reduzieren**.
- o Nur für die im Kontingent festgelegte Menge erhalten die Erzeuger den vollen Trinkmilchpreis. Die darüber hinaus angelieferte Menge, die nicht als Trinkmilch absetzbar ist, wird zum Werkmilchpreis an verarbeitende Betriebe weitergeleitet.

4.2 Werkmilchquoten

4.2.1 Stützungswürdigkeitsquoten (Subventionskontingente)

Im Milchjahr 1967/68 (Mc CORMICK 1973)¹⁵ wurden von der kanadischen Milchkommission Stützungswürdigkeitsquoten für Werkmilch errichtet. Diese sicherten den Erzeugern zunächst im Milchjahr 1967/68 Unterstützungszahlungen der Bundesregierung in der Höhe von 1,21 Dollar pro 100 Pfund Milch (entspricht rund 0,64 öS/kg Milch)¹⁶ zu, das entspricht rund 40% des damaligen Erzeugerpreises für Werkmilch (HEINRICH 1972). Die Zahlungen schwankten von Jahr zu Jahr und erreichten 1973/74 eine Höhe von 1,45 Dollar pro 100 Pfund Milch (rd. 0,71 öS/kg Milch)¹⁷.

Mit Hilfe dieser Subventionskontingente wurde auch versucht, den Strukturwandel zu beschleunigen (DORINGER 1976, Mc CORMICK 1973):

- So bekommen seit 1968 Erzeuger, die weniger als 6.000 kg Milch pro Jahr liefern, überhaupt keine Subventionskontingente mehr, sie erhielten eine einmalige Ausgleichszahlung.
- Erzeuger, die pro Jahr zwischen 6.000 und 25.000 kg anliefern, erhalten nur noch dann ein Kontingent, wenn sie nachweisen können, daß die Milcherzeugung eine wichtige Einkommensquelle für sie ist.

Die Stützungszahlungen sind somit vor allem für Erzeuger mit einer Produktionsmenge von mindestens 25.000 kg Milch vorgesehen. Die Obergrenze für diese Stützungswürdigkeitskontingente betrug zu Beginn der siebziger Jahre 350.000 kg Milch (Mc CORMICK 1973).

4.2.2 Verarbeitungsmilchquoten (Market Sharing Quotas - MSQ)

Da die vorher beschriebene Regelung zur Kontingentierung der Milchmenge, für die Subventionen gezahlt werden, sich nicht als genügend wirksam erwies, um das Angebot auf die Nachfrage anzupassen, wurde in einem umfassenden Marktplan im Jahr 1971 eine Quotenregelung für Werkmilch beschlossen. Diese wurde nach und nach in allen Provinzen Kanadas bis zum Jahr 1974 eingerichtet.

Jeder Erzeuger erhielt eine Quote, die auf seinen Lieferungen der Vorjahre oder dem Subventionskontingent - falls dieses höher als seine Lieferungen war - basierte (Jahreslieferquoten). Um diese Quote möglichst wirksam werden zu lassen, wurden folgende Abgaben geschaffen (Mc CORMICK 1973):

- Abgabe (zur Exportstützung) auf Lieferungen im Rahmen der Quote
1973/74: 10 cents/100 Pfund Milch (entspricht rund öS 0,05 pro kg Milch), das sind rund 3% des Erzeugerpreises für Werkmilch. In Provinzen ohne MSQ: 1,05 Dollar/100 Pfund Milch (entspricht rund öS 0,51 pro kg Milch), das sind rund 30% des Erzeugerpreises.

¹⁵Nach anderen Angaben wurden die Kontingente, für die Subventionen an die Werkmilcherzeuger gezahlt werden, bereits 1964 zugeteilt (HEINRICH 1972)

¹⁶Kurs 1970: 1 Kanad. Dollar = 23,90 öS

¹⁷Annahme 1973/74: 1 Kanad. Dollar = 22,- öS

- Abgabe (Strafgebühr) auf Lieferungen über die Quote hinaus
1973/74: 1,50 Dollar/100 Pfund Milch (entspricht rund öS 0,73 pro kg Milch), das sind rund 45% des Erzeugerpreises.

Es wurde versucht, die Höhe der Kontingente auf dem Stand der Lieferungen 1966 einzufrieren (HEINRICH 1972).

4.3 Veräußerungsfähigkeit der Quoten (Handelsfähigkeit)

Die **Trinkmilchmarktquoten** sind in den meisten Provinzen seit Jahren **veräußerungsfähig**. Über die Höhe der Preise für diese Quoten, die in den verschiedenen Provinzen und Märkten recht unterschiedlich sind, scheinen in der erfaßten Literatur nur vereinzelt Angaben auf:

- So wurden 1972 (DORINGER 1976) und 1973 (Mc CORMICK 1973) in Ontario Trinkmilchtagesmengen für 15 bis 20 Dollar je Pfund Milch verkauft (entspricht rund öS 730,- bis öS 980,- pro kg Tagesquote); das sind öS 2,00 - 2,70 pro kg Jahreskontingent.
- Im Mai 1980 wurden in Ontario für 1 kg Trinkmilchtagesquote 67 Dollar (rund 1.170 öS) bezahlt (LANDWIRTSCHAFTLICHER INFORMATIONSDIENST 1981); das sind öS 3,20 pro kg Jahreskontingent.
- In Quebec stieg der Preis pro Tagesliter von 12-13 Dollar (210-230 öS = öS 0,60 pro kg Jahreskontingent) im Jahr 1973 auf 114 Dollar (rund 2.000 öS = öS 5,50 pro kg Jahreskontingent) im Jahr 1978 (das entspricht in etwa dem Milchpreis).
- Im Jahr 1978 wurden in British Columbia bis zu 100 Dollar je Pfund Milch (rund öS 3.900,- = öS 10,70 pro kg Jahreskontingent) pro kg Tagesquote bezahlt¹⁸ (ARCUS 1978).

Aus der Steigerung der Verkaufspreise von Trinkmilchquoten im zeitlichen Ablauf läßt sich der steigende Wert der Quoten mit Fortbestand der Kontingentierung ablesen.

Für die **Übertragbarkeit von Marktanteilen an Werkmilch** (mit bzw. ohne Stützungsberechtigung) bestehen von Provinz zu Provinz unterschiedliche Regelungen. Diese wurden auch im zeitlichen Ablauf geändert und im Sinne der Anpassung von Angebot und Nachfrage ausgestaltet:

- Seit der Errichtung der Stützungswürdigkeitsquoten für Werkmilch und Rahm im Jahr 1967/68 sind diese übertragbar gewesen, jedoch nur dann, wenn die gesamte Kuhherde den Besitzer wechselte - rund 10 % der Gesamtquote wurde jährlich zwischen den Erzeugern übertragen - (Mc CORMICK 1973).
- Nach der Einführung der Marktanteile für Werkmilch zu Beginn der siebziger Jahre konnten auch diese in den meisten Provinzen verkauft werden. Da zu diesem Zeitpunkt versucht wurde, die Produktion anzukurbeln, um die Eigenversorgung mit Milchprodukten sicherzustellen und die Marktanteilsquoten deshalb sehr hoch festgelegt wurden, kostete ein Marktanteil 1972 in Ontario 77 cents pro 100 Pfund (rund öS 0,37 pro kg Jahresquote), ohne Stützungsberechtigung nur 28 cents pro 100 Pfund (rund öS 0,14 pro kg Jahresquote) (DORINGER 1976); 1973 zwischen 85 (öS 0,41 pro kg Jahresquote) und 95 cents pro 100 Pfund (öS 0,46 pro kg Jahresquote) - Die Marktanteilsquote stellte damals keinen Engpaßfaktor für die Produktion dar (Mc CORMICK 1973).

¹⁸Annahme für Kurs 1978-80: 1 Kanad.Dollar = 17,50 öS

Kurs März 1983: 1 Kanad.Dollar = 13,76 öS

- Im Mai 1980 wurden in Ontario für einen Marktanteil von 1 kg Werkmilch, der im laufenden Jahr noch nicht ausgeschöpft war, 0,225 Dollar (ca. 3,94 öS) und für ausgeschöpfte Marktanteilsquoten 0,18 Dollar pro kg (ca. 3,15 öS) bezahlt. Der Preis für nicht ausgeschöpfte Kontingente liegt sogar geringfügig über den entsprechenden Preisen für Trinkmilchquoten (siehe oben). Der Grund dafür liegt in den strengeren Auflagen bei den Trinkmilchkontingenten (LANDWIRTSCHAFTLICHER INFORMATIONSDIENST 1981).
- Der Handelswert für Verarbeitungsmilch betrug in Quebec 1979 im Durchschnitt für im laufenden Jahr nicht ausgeschöpfte Kontingente pro kg Milch 0,33 Dollar (ca. 5,77 öS) bzw. 0,275 Dollar (ca. 4,81 öS) für ausgeschöpfte Kontingente.

In British Columbia dagegen waren die Marktanteile 1977/78 für Werkmilch nicht handelsfähig. Eine Analyse über den Wert (Schattenpreis) dieser Quoten kam zum Ergebnis, daß bei einer Freigabe der Marktanteile für Werkmilch der Veräußerungswert der Trinkmilchquoten von 100 Dollar pro Pfund (öS 3.900,- pro kg Tagesquote = öS 10,70 pro kg Jahreskontingent) auf 46,5 Dollar pro Pfund (öS 1.800,- pro kg Tagesquote = öS 5,00 pro kg Jahreskontingent) sinken würde. Zugleich würden für Werkmilchquoten 54,4 Dollar pro Pfund (rund öS 2.100 pro kg Tagesquote = öS 5,75 pro kg Jahreskontingent) bezahlt (ARCUS 1978). Durch die hohen Kürzungen der Verarbeitungsmilchkontingente im Wirtschaftsjahr 1976/77 um rund 15 % war eine massive Erhöhung der Nachfrage nach Kontingenten mit entsprechenden Preissteigerungen bewirkt worden. Daher mußten Regeln zur Kontrolle des Austausches der Kontingente erlassen werden.

In den Hauptproduktionsprovinzen Quebec und Ontario, in denen zusammen rund 3/4 der Milchproduktion Kanadas erzeugt wird, können drei Kontingentsarten zu einem vorher bestimmten Austauschtag (meist monatlich) gehandelt werden:

- * Trinkmilchkontingente
- * im laufenden Jahr noch nicht ausgeschöpfte Verarbeitungsmilchkontingente
- * im laufenden Jahr bereits ausgeschöpfte Verarbeitungsmilchkontingente.

Es existieren unterschiedliche Marktarten zum Verkauf der Kontingente:

- * In Quebec werden die Kontingente **durch Versteigerung** verkauft, wobei monatlich höchstens ein Kontingent von 50 Tageslitern Trinkmilch (= 18.250 kg Milch/Jahr) und 6.950 kg/Jahr Verarbeitungsmilch ersteigert werden kann.
- * In Ontario erfolgt der Verkauf der Kontingente **zum Gleichgewichtspreis**, der mittels Computer aus den mitgeteilten Maximalpreisen der kaufwilligen Milchproduzenten (Nachfragefunktion) und den Minimalpreisen der Verkäufer (Angebotsfunktion) errechnet wird.

Aus der Zuständigkeit der lokalen Behörden ergeben sich eine Vielzahl von verschiedenen Bestimmungen:

- In einigen Provinzen können nur ganze Quoten, in anderen auch Teile davon gehandelt werden (Mc CORMICK 1973).

- In den Provinzen Ontario und Quebec regeln allgemeine Rahmenbedingungen die Mindesthöhe der gehandelten Kontingente, die Neuaufnahme der Produktion und vor allem die Abschöpfung eines Teils der gehandelten Menge durch die Milchmarktbehörden der Provinz, sowie die Kürzung der Quoten bei Unterlieferung; z.B. in Ontario: Bei einer Unterlieferung der Quote (unter 90% der täglichen Quote) während zwei aufeinanderfolgender Monate kann die Quote gekürzt werden (Mc CORMICK 1973).

Die gehandelten Mengen sind sowohl absolut - ca. 7% der Produktion Ontarios wurden im Mai 1980 gehandelt (LANDWIRTSCHAFTLICHER INFORMATIONSDIENST 1981) - wie auch pro Kauf (21.230 kg Jahresmenge Trinkmilch) beträchtlich. Die hohen Mengen weisen darauf hin, daß es sich bei den Anbietern um Bauern handelt, die die Milchproduktion aufgeben wollen. Sie sind auch ein Kennzeichen dafür, daß die Handelbarkeit der Kontingente, wie sie in Kanada existiert, vor allem den Interessen der Großbetriebe nach Sicherung eines möglichst großen Produktionsvolumens zugute kommt.

4.4 Preise für Milch verschiedener Verwendungsart

Die Trennung der Märkte von Trinkmilch und Werkmilch, die durch die Abgabe der überschüssigen Trinkmilchmenge an die Verarbeitungsbetriebe durchbrochen wird, ist einer der Gründe für die hohe Preisdifferenz der beiden Milcharten. So erreichte der Trinkmilchpreis von 1950 bis 1970 rund den doppelten Wert des Werkmilchpreises. Durch die Einführung der Marktanteilsquoten verringerte sich dieser Unterschied, sodaß 1979 der Trinkmilchpreis nur mehr rund 20 % über dem Werkmilchpreis (in der Quote) lag.

Tabelle 6: Erzeugerpreisentwicklung in Kanada

Quote	Preis	in \$/100 Pfund				
		1950	1960	1969	1979	1989/90
Trinkmilchquote	Trinkmilchpreis	3,9	4,7	6,3	14,8 (öS 3,72/kg)	23,3 ¹⁾ (öS 5,74/kg)
Gesamte Marktanteilsquote	Werkmilchpreis (ab 1978 in Unterstützungquote)	2,1	2,3	3,1	12,4 (öS 3,12/kg)	20,9 (öS 5,15/kg)
	Werkmilchpreis für Toleranzbereich (5% MSQ)				8,1 (öS 2,04/kg)	18,3 (öS 4,51/kg)
Lieferungen über Quoten hinaus	Werkmilchpreis über Quote			0,8	1,2 (öS 0,30/kg)	5,6 (öS 1,38/kg)

1) Kalenderjahr 1989 (Durchschnitt Quebec und Ontario).

Quelle: HEINRICH 1972, STONEHOUSE 1979, LANDWIRTSCHAFTLICHER INFORMATIONSDIENST 1981, AGRICULTURE CANADA 1989, CURTIN 1990

Aus dieser Tabelle ist ersichtlich, daß sich die Preise für Lieferungen von Trinkmilch und Werkmilch im Rahmen der festgelegten Quoten in den siebziger Jahren angenähert haben. Der noch immer bestehende Preisabstand zwischen Erzeugerpreis für Trinkmilch und Werkmilch hat auf Grund der Verarbeitung der überschüssigen Trinkmilch zur Diskussion des Preisabstandes zwischen den beiden Milchmärkten geführt. Der Preisabstand der Erzeugerpreise hat sich in den 80er Jahren tatsächlich auf rund 10 % reduziert.

Auf Grund der vielfältigen Beziehungen der beiden Märkte samt den damit verknüpften Finanzierungsfragen wird auch in Kanada immer mehr ein einheitliches Milchmarktsystem

für alle Verwendungsarten von Milch vorgeschlagen. Darüber hinaus werden jahreszeitlich differenzierte Subventionszahlungen überlegt (STONEHOUSE 1979, S.11).

4.5 Effektivität der Milchmarktregelungen

Durch den Kapitalwert der Lieferkontingente, der sich aus ihrer Handelsfähigkeit ergibt, und durch die Einschränkung der Subventionszahlungen auf Erzeuger mit mittleren/hohen Quoten begünstigt das Milchmarktsystem in Kanada die Konzentrationstendenzen.

Eine Analyse der Strukturveränderungen in der Milchversorgung Quebecs zwischen 1966 und 1983 kann hier als Beispiel dafür angeführt werden (AGRICULTURE CANADA 1984):

Obwohl im Zeitraum 1966 bis 1983 die Anzahl der Bauern in Quebec um 70% und die Zahl der Kühe um 32 % zurückging (1966: 16 Kühe pro Bauer - 1983: 36 Kühe pro Bauer), blieb die Milchproduktion nahezu unverändert. Bemerkenswert ist weiters, daß darüber hinaus ein Anstieg des Anteils der Jungkühe am gesamten Rinderbestand von 20% auf 40% zu beobachten ist. Für die Aufrechterhaltung der Milchlieferleistung war deshalb ein Anstieg der Produktivität pro Kuh um 57% notwendig. Die Konzentration der Milchbetriebe läßt sich auch aus der Tatsache erkennen, daß 1966 29% und 1981 schon 56% der Betriebe zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt haben. Die regionalen Konzentrationstendenzen lassen sich daran erkennen, daß 1966 in Quebec 36,5% der gesamten kanadischen Milchgeldeinnahmen erzielt wurden und dieser Anteil bis 1983 auf 40,2% angestiegen war.

Mit den dargestellten Regelungen ist es gelungen, die Gesamtliefermenge relativ stabil zu halten (Anstieg 1975 bis 1981: 4%). In den Jahren 1983 - 1985 lag die gesamte Verarbeitungsmilchmenge konstant bei 48 Mill. Hektoliter und die Trinkmilchmenge bei 26 Mill. Hektoliter. Daß das System zur Einschränkung der Produktionsmenge des Gesamtstaates recht wirksam ist, zeigt die Entwicklung der Quoten für Verarbeitungsmilch (Werkmilch):

Tabelle 7: Entwicklung der Werkmilchquoten

Milchjahr	MSQ in Mill. hl	Jahr	gesamte verar- beitete Milchmenge
74/75	59,92	1975	47,62
75/76	53,57	1976	45,00
76/77	46,12	1977	45,98
77/78	45,72	1978	44,03
78/79	64,90*)	1979	43,56
79/80	45,72	1980	46,20
83/84	47,6	83/84	48,2
84/85	47,6	84/85	47,5
85/86	..	85/86	46,4
86/87	..	86/87	46,2
87/88	..	87/88	47,8
88/89	47,4	88/89	47,7
89/90	46,0	89/90	47,0
90/91	44,7		

*) Umstellung des Wirtschaftsjahres, daher 16 Monate (April 1978 - Juli 1979).

Quelle: AGRICULTURE CANADA 1984 und 1989, CURTIN 1990

Die Rücknahme der überhöhten Quoten der Jahre 1974 bis 1976 und die nur mehr geringe Überlieferung bestätigen die Wirksamkeit der Regelungen im Hinblick auf die Eindämmung der Überschüsse.

Um das Ziel der Produktionsbeschränkung zu erreichen, wurden äußerst hohe Abgaben festgelegt:

Für Milchliefereien außerhalb der Garantimengen mußte bereits 1978 bzw. 1979 (Tab. 6) eine Abgabe von rund 90% bezahlt werden. Diese Abgabe, die mit dem zusätzlichen AFB in Österreich vergleichbar ist, wurde ab Jänner 1985 auf 97,6% angehoben, so daß für Milchanlieferungen über die Quote hinaus kaum ein Erlös erzielt werden kann (etwa 0,12 öS/kg Milch). Darüber hinaus wurden die Abgaben für Milchanlieferungen innerhalb der Quoten auf 14% des Erzeugermilchpreises erhöht (Agra-Europe Nr. 8/86).

Zugleich muß auch beachtet werden, daß die Kapitalisierung der Quoten finanzkräftigen Milchproduzenten tendenziell zugute kommt und die Strukturveränderung beschleunigt.

5. MILCHPRODUKTION IN ISRAEL

Das Gebiet des heutigen Israel stellt kein typisches Milchproduktionsgebiet dar. Vor der Gründung des israelischen Staates hatte die Produktion und der Verbrauch von Kuhmilch in diesem Gebiet nur eine sehr geringe Bedeutung. In den vergangenen 30 bis 40 Jahren ist jedoch eine rasante Zunahme sowohl der Milchproduktion wie auch des Verbrauches auf rund die zehnfache Menge festzustellen. Bemerkenswert daran ist vor allem die Steigerung der Milchleistung pro Kuh auf 8.400 kg/Jahr (1988), was weltweit den höchsten Wert darstellt (MILCHWIRTSCHAFTSFONDS 1990). Weiters ist zu beachten, daß sich im Verlaufe dieser Produktionsausweitung ständig eine parallele Entwicklung für Angebot und Nachfrage ergab.

Eine einmalige Verringerung des Milchverbrauches in den Jahren 1974-75 hatte daher auch prompt Überschüsse zur Folge. Durch das bereits 1962 eingerichtete Quotensystem konnten seither Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage vermieden werden. Dieses System war vom Landwirtschaftsministerium erarbeitet worden, das den Milchrat (Dairy Board) mit der Verwaltung des Systems beauftragte (LANDWIRTSCHAFTSMINISTERIUM IN ISRAEL 1985).

5.1 Ausgestaltung des Quotensystems

Zu Jahresbeginn wird eine Schätzung über den gesamten Verbrauch von Milch und Milchprodukten in Israel durchgeführt. Um keinen Überschuß von Fett zu erhalten, wird der Verbrauch in Kilogramm MilCHFett bestimmt und sodann in flüssige Milch umgerechnet (etwa 6.000 t Magermilchpulver werden jährlich zum Ausgleich der Fettbilanz importiert).

Der geschätzte Jahresverbrauch wird sodann auf die einzelnen Produzenten verteilt. Die Hauptüberlegung bei der Zuteilung der Milchkontingente sind **geographische** - die Zuteilung in Gebiete ohne Produktionsalternativen zur Milchwirtschaft, das sind Gebirge und sehr heiße Gebiete, wird begünstigt - und **wirtschaftliche** - Erhöhung des Kontingents kleiner Betriebe zur Erhöhung der Effizienz der Milchproduktion. Da in Israel durchschnittlich pro Jahr eine Verbrauchszunahme von 3,6 % festzustellen ist, kann auch das Kontingent der Einzelbetriebe nach den beiden beschriebenen Kriterien von Jahr zu Jahr erhöht werden.

Der Milchrat hat zusätzlich die Aufgabe, die Erfüllung der Kontingente durch jeden einzelnen Betrieb auch während des Milchwirtschaftsjahres monatlich zu kontrollieren. Dies ist notwendig, da die Ausschöpfung der Kontingentsmenge zur Bedarfsdeckung unerlässlich ist. Erfüllt ein Betrieb sein Kontingent nicht, so kann der Milchrat diesen Teil des Kontingents einem anderen Betrieb zur Sicherung der Gesamtmenge übertragen.

Auch in Israel erfolgt der Anreiz zur Einhaltung des Kontingents durch das Preissystem:

- Die Milchproduzenten erhielten für die im Rahmen des Kontingents liegende Liefermenge einen Richtpreis (Targetprice), der einen staatlichen Zuschuß von 20 bis 70% (1982: 70 %) inkludierte. Dieser Zuschuß wurde sukzessive reduziert und entfiel 1991 erstmals völlig.
- Für die Überschußproduktion erhalten die Bauern jedoch einen um 35 bis 75% niedrigeren Preis (ISRAEL DAIRY BOARD 1992).

5.2 Struktur der Milchproduktion

Die Struktur der Milchproduktion in Israel wird von 2 Haupttypen milchwirtschaftlicher Betriebe bestimmt:

- * Kibbutzim (kollektive landwirtschaftliche Siedlungen)
- * Moshavim (kooperative landwirtschaftliche Siedlungen)

Während die Kibbutzim eine durchschnittliche Kuhanzahl von 250 bis 300 Kühen haben und ihr Anteil an der Milchproduktion Israels zunimmt (1990 : rund 61 %), beträgt die übliche Herdengröße eines Familienbetriebes im Moshavim rund 35 bis 50 Kühe. Trotz ihres abnehmenden Anteils an der Milchproduktion können auch die Moshavims absolut gesehen eine leichte Zunahme der Produktionsmenge verzeichnen.

Neben dieser Tendenz zu größeren Einheiten in der Milchproduktion sind in der Verarbeitung besonders starke Konzentrationserscheinungen festzustellen: So gab es vor rund 30 Jahren bei einer vergleichsweise sehr geringen Produktion ca. 90 milchverarbeitende Betriebe, während nunmehr nur mehr eine sehr große Genossenschaft mit 5 Betriebsstätten, in der 90% der Milchproduzenten organisiert sind, und 4 kleinere Genossenschaften mit weniger als 15 Verarbeitungsbetrieben existieren (ISRAEL DAIRY BOARD 1982, S. 20).

Trotz dieser Tendenz zu größeren Einheiten zeigt die Entwicklung der Milchproduktion Israels der letzten Jahrzehnte, daß auch bei steigender Nachfrage angebotssteuernde Maßnahmen mit regionalen und strukturellen Kriterien zur Abstimmung der Milchproduktion auf die Nachfrage notwendig sind, wenn ein entsprechender Preis für die Milchproduzenten gewährleistet sein soll.

6. EXKURS: PRODUKTIONSBSCHRÄNKENDE BZW. -LENKENDE MASSNAHMEN DER MILCHPRODUKTION IN DEN USA UND AUSTRALIEN

6.1 USA

Die Organisation der Milchwirtschaft der USA hat mit dem Milchmarktsystem Kanadas die Trennung in 2 Märkte, den Trinkmilchmarkt (Class I-Milch = Grade-A-Milch) und den Verarbeitungsmilchmarkt (Class II und III; Grade-B-Milch), gemeinsam.

Ähnlich wie in Kanada bestehen auch in den USA regionale Milchmarktordnungen, deren Einzugsgebiete jedoch nicht mit den Bundesstaaten ident sind. 1982 wurden durch 48 derartige Milchmarktordnungen des Bundes (Federal Milk Marketing Orders = FMMO) die Erzeugerpreise von rund 80% der als Trinkmilch verwendbaren Milch (Grade-A-Milch) geregelt. Für weitere 18% der angelieferten Grade-A-Milch gelten einzelstaatliche Bestimmungen, sodaß nur der geringe Rest von 2% frei verkauft wird (SHAW/LEVINE 1978).

Obwohl die Detailregelungen der Marktordnungen des Bundes sowie der einzelnen Bundesstaaten sehr unterschiedlich sind, lassen sich doch die wichtigsten gemeinsamen Gesichtspunkte folgendermaßen beschreiben:

- Die Milchmarktordnungen des Bundes basieren auf dem Agricultural Marketing Agreement Act von 1937 und regeln die Milchpreise (Mindestpreise) **je nach Verwendung** unterschiedlich:
 1. Trinkmilch wird der Klasse I zugeordnet.
 2. Milch, die zwar die hygienischen Voraussetzungen für Trinkmilch (Grade-A) erfüllt, jedoch nicht als Trinkmilch verwendet wird, fällt in eine niedrigere Preisklasse (Klasse II oder III je nach spezieller FMMO).
- Der Mindestpreis für Milch der Klasse I basiert in allen FMMO auf dem Werkmilchpreis im Milchüberschußgebiet, dem **Minnesota-Wisconsin-Preis** (entspricht einem Durchschnittspreis für Grade-B-Milch in diesen beiden Staaten). Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten zur Erzeugung von Grade-A-Milch, der Transportkosten, der Preise in benachbarten Märkten und weiteren Merkmalen wird nach öffentlicher Anhörung ein Betrag im voraus angekündigt, um den der Class I-Mindestpreis den Minnesota-Wisconsin-Preis übersteigt (FRENZ 1980).
- Die Erzeuger von Grade-A-Milch erhalten üblicherweise einen **Mischpreis** (blend-price), der dem Durchschnitt der von den Verarbeitungsbetrieben im Gebiet der betreffenden Marktordnung verwendeten Milch entspricht. Durch ein System von Ausgleichszahlungen zwischen den Verarbeitungsbetrieben, je nach ihrem Verwertungsanteil an Milch der Klasse I, soll für alle Produzenten im Gebiet der gleiche Einheitspreis gewährleistet werden (FRENZ 1980).

In einigen Marktordnungsgebieten bestehen besondere Regelungen, die zum Teil das Angebot regulieren sollen (USDA o.J.):

- o Class I-Base-Plan
Der Food and Agriculture Act von 1965 ermöglicht es, durch Bestimmungen der FMMO jedem Farmer den Class I-Preis nur für eine bestimmte ihm zugeteilte Menge (Basis) zu garantieren. Für die darüber hinausgehende Liefermenge erhält er den Class II-Preis. Die Basis ist jedoch nicht starr festgelegt, sondern richtet sich nach der jeweils vorangegangenen Periode.
- o Louisville-Plan
Diese Regelungen beabsichtigen durch die Auszahlung von niedrigeren Durchschnittspreisen bei saisonal hoher Produktion die saisonalen Schwankungen des Angebots abzumildern.
- o Base-Excess-Plan
Innerhalb der "Base-Forming"-Monate (meist September bis Jänner) erhalten die Erzeuger den regulären Durchschnittspreis. In den übrigen Monaten bekommen sie nur für Lieferungen innerhalb dieser Basismengen den Class-I-Preis. Auch hier werden die Basismengen jährlich neu festgesetzt, sodaß eine Erhöhung der Milchanlieferung möglich ist. Dadurch wird beabsichtigt, die Produktion jahreszeitlich auszugleichen.

Auch wenn in den genannten Sonderregelungen Mengenbegrenzungen des Auszahlungspreises für Class-I-Milch genannt werden, kann **nicht** von einer **Angebotsbegrenzung** (Kontingentierung) gesprochen werden. Da diese Referenzmengen gleitende Größen darstellen und jährlich (ohne Beschränkung) neu festgelegt werden, können sie langfristig kaum angebotsbegrenzend wirken.

Zudem wurde das Hauptgewicht zur Angebotsbeschränkung in den letzten Jahren auf andere, einschneidende Maßnahmen gelegt (MANEGOLD 1986):

- o Die nationale Preisstützung, die ein gewisses Preisniveau für die Erzeuger garantieren soll, sah zunächst durch das Landwirtschaftsgesetz 1981 ein Einfrieren des Stützungspreises vor. In der Folge wurde die Preisstützung ab 1983 nach und nach zurückgenommen, so daß die Milcherzeuger sinkende Erzeugerpreise erhielten und nach dem Landwirtschaftsgesetz von 1985 noch weiter sinkende Erzeugerpreise zu verzeichnen sind.
- o Weiters werden Sonderprogramme zur Aufgabe der Milchproduktion durchgeführt. Nach Abschluß der Sondermaßnahme im September 1987, mit der eine Kapazitätsverringering der Milchproduktion um ca. 6,4 Mio. t, das sind rund 10% der jährlichen Milchanlieferung, erreicht werden sollte, waren weitere Aktionen zur Produktionsaufgabe bzw. Nichtvermarktung notwendig (KELLER 1986).

Auf Grund dieser Maßnahmen sind die Milchproduzenten auch weiterhin einem starken Anpassungsdruck ausgeliefert, der bisher schon in einem Rückgang der Milchfarmer (1959: 1.836.000; 1969: 568.000; 1980: 335.270; 1989: 205.000) und der Verarbeitungsbetriebe (1950: 10.662, 1970: 3.718, 1980: 2.257) zum Ausdruck kommt (MANCHESTER 1983, ISERMEYER 1985). Es kann erwartet werden, daß bei einer Fortsetzung der restriktiven Preispolitik viele Betriebe die Produktion aufgeben werden, d.h. die beobachtete Konzentrationsentwicklung sich fortsetzen wird.

Durch das System der Preisspaltung werden vor allem die in der Regel kleinen Erzeuger von Grade-B-Milch benachteiligt. Aus diesem Grund und auf Grund der Tatsache, daß mit dieser Preisspaltung erhöhte soziale Kosten verbunden sind, sollte die Unterscheidung zwischen

Grade-A- und Grade-B-Milch vollkommen entfallen. Aus der gesunkenen Preisdifferenz zwischen Grade-B- und Grade-A-Milch (1966: 77%, 1978: 91%) kann die Abnahme der Bedeutung der Trennung der beiden Milchmärkte ersehen werden (DOBSON/SALATHE 1979).

6.2 Australien

Für die wichtigsten Milcherzeugnisse (**Werkmilch**) wird in Australien mittels einer Art Ausgleichszahlung durch die Regierung ein bestimmter Preis, der gewöhnlich zwischen dem Inlandspreis und dem Ausfuhrpreis liegt, garantiert. Über ein System von Abschöpfungen und Ausgleichszahlungen besteht für die Milcherzeuger seit Mitte der 70er Jahre ein einheitlicher Erzeugererlös ab Hof. Dieser entspricht seit dem Wirtschaftsjahr 81/82 einem Preis, der 95% der gleitenden Dreijahresdurchschnitte entspricht. Diese Regelung wird jedoch nur für Werkmilch angewandt (OECD 1983, S.9 ff).

Die Erzeugerpreise für **Frischmilch** werden in jedem einzelnen Bundesstaat von einer Milchwirtschaftsbehörde festgesetzt. Die Preise sind im Durchschnitt um 50% höher als die Werkmilchpreise. Die höheren Preise erklären sich zum Teil dadurch, daß der Zugang zum Frischmilchmarkt auf der Ebene der einzelnen Bundesstaaten über Frischmilchmarktkontingente geregelt wird, aus denen für die Erzeuger größere Kosten entstehen.

Die Kontingente stellen Quoten dar, die den Produzenten **verpflichten**, eine bestimmte Menge Milch das ganze Jahr über zu liefern (Mindestanlieferungsmengen). Diese Quoten sind an die betreffende Farm gebunden und nicht separat veräußerbar. Das Hauptziel dieser Quotenregelung, die Versorgung der größeren Bevölkerungszentren mit Frischmilch das ganze Jahr über zu gewährleisten, konnte damit auch erfüllt werden.

Da die Überschüsse an Frischmilch aber an die Verarbeitungsbetriebe geliefert werden, haben diese Bestimmungen kaum eine angebotsbeschränkende Wirkung. Eine allfällig verhinderte bzw. verzögerte Strukturveränderung hin zu größeren Betrieben im Frischmilchmarktsektor dürfte sich auf Grund der starken Zunahme der durchschnittlichen Herdengröße (1970: 45,8 Kühe; 1980: 73,1 Kühe) der milchproduzierenden Betriebe Australiens auf den quotenfreien Bereich der Werkmilch verlagert haben. Diese Konzentrationstendenzen wurden in Australien durch eine Reihe von Maßnahmen zur Strukturreform, unter anderem der Marginal Dairy Farms Agreement Act 1970, noch zusätzlich verstärkt. Einerseits wurde durch dieses Programm die Aufgabe der Milchproduktion von Produzenten mit kleinen Anlieferungsmengen durch entsprechende Zahlungen prämiert. Andererseits wurden Mittel zur Vergrößerung von Betrieben mit großen Anlieferungsmengen bereitgestellt (OECD 1983, S. 30).

7. ZUSAMMENFASSENDE ÜBERSICHT ÜBER DIE KONTINGENTIERUNG IN ANDEREN LÄNDERN

In fast allen Ländern Westeuropas erreichte die Überschußproduktion bei Milch in den letzten Jahren ein solches Ausmaß, daß Kontingentierungssysteme zur Angebotsbeschränkung eingeführt wurden.

Die folgende Übersicht stellt wesentliche Elemente der Kontingentierung sowie Kennzahlen der Milchwirtschaft in diesen Ländern dar:

- o Welche Ziele wurden mit dem Kontingentierungssystem verbunden?
- o Welche Maßnahmen wurden zur Angebotsreduktion ergriffen?
- o Wie ist das Preisverhältnis zwischen dem Preis für Milch innerhalb und außerhalb des Einzelkontingents?
- o Bleibt die Anlieferungsmenge im Rahmen des nationalen Kontingents?
- o Kann durch die Kontingentierung eine Verringerung des Exportbedarfes erreicht werden? o Wie ist die Struktur der Milcherzeuger in den untersuchten Ländern?

Aus der Darstellung der verschiedenen Systeme in diesem Abschnitt läßt sich erkennen, daß die Ausgestaltung der zahlreichen Maßnahmen sehr stark von der Lieferantenstruktur und den verteilungsbezogenen Zielen des jeweiligen Landes abhängig ist:

- o In Ländern mit einem hohen Anteil von Bergbauern (Schweiz, Österreich, Norwegen) hat der Schutz der Milchproduktion im Berggebiet bzw. in peripheren Regionen große Bedeutung.
- o Da die Milchanlieferung in diesen Ländern (und auch in Finnland) durch eine kleinbetriebliche Struktur geprägt ist, wurden hier Sonderbestimmungen und/oder Zuschüsse für kleine Milcherzeuger geschaffen.
- o In der EG und in Kanada dürften die Konzentrationstendenzen durch die Ausgestaltung der Systeme sowie die staatlichen Zusatzprogramme weiter in einem höheren Ausmaß ermöglicht werden.

Je nach Zielsetzung und den abgeleiteten Maßnahmen können somit durch die Kontingentierungssysteme sowohl strukturerhaltende als auch konzentrationsfördernde Effekte erreicht werden.

Übersicht 1: Regelungen und Kennzahlen der Milchwirtschaft - Teil 1: europäische Länder mit Kontingenterungssystemen

	Schweiz	Österreich	Norwegen	Finnland	Schweden ¹⁾	EG (12 Länder)
Quotenregelung seit	1.5.1977	1.7.1978	1.1.1983	1.1.1985	1.7.1985	2.4.1984
Festlegung der Regelung durch	Bund	Bund	Bund	Bund	Rahmenrichtlinien: Bund; Aufteilung der Quoten: milchverarbeitende Betriebe (Genossenschaften)	- EG-Kommission - Ausführungsbestimmungen der Mitgliedsländer
Gültigkeitsbereich der Regelungen	Bund (Bergebiet zeitweise ausgenommen); Fremtmenge bis zu 40.000 kg	Bund (Almen zeitweise ausgenommen)	Bund (Mindestquote 30.000 kg)	Bund	Bund	Bund
Verwaltung	Produzentenorganisationen (Genossenschaften) Milchverbände	Milchwirtschaftsfonds	- Komitee - norwegischer Milcherzeugerverband		Genossenschaften	- EG - Mitgliedsstaaten - Produzentenverb.
Erhöhung der Quote durch Überlieferung möglich	nein (nur über Flächenvergrößerung)	bis 1984 (abgestufter Zuteilungsschlüssel)	nein	nein	Ausstieg aus freiwilligem System zur Produktionsbeschränkung möglich	nein
Ziele der Quotenregelung	A) Stabilisierung der Milchproduktion (- 2 %) B) Orientierung am Inlandsbedarf C) Einkommenssicherung	A) B) C)	A) B) D) Verringerung des Strukturwandels	E) Reduktion der Milcherzeugung (- 10 %)	E)	E)
diskutierte bzw. zeitweise angewandte weitere Maßnahmen zur Angebotsreduktion	a) Einführung verkäuflicher Quoten/Handelsfähigkeit der Quoten b) freiwillige Angebotsreduktion durch Bonusystem (Nicht-Ausschöpfung eines Teils des Kontingents) c) Milchrentenaktionen - Aufkaufen des Kontingents bzw. eines Teils durch den Staat bzw. Bundesländer d) Anreize zur Erhöhung der eigenen Futtererzeugung und Senkung der Kraftfutterverwendung e) mengenbezogene Preiszuschüsse und Verteilungskriterien; auf Kleinerzeuger beschränkt f) regionsbezogene Preiszuschüsse und Verteilungskriterien; auf Kleinerzeuger beschränkt a) Diskussion 1981 b) Diskussion 1981 d) "Futtermittelinitiative" 1981 ²⁾	a) seit 1.7.1986 b) Diskussion 1987 c) 1985, 1986, 1987 d) e) Zuteilung abgestuft (1982-84)	b) 1977 - 1982 c) für ältere Milcherzeuger d) e) f)	b) freiwillige Reduktion der Anlieferung f)	a) Diskussion/Quotenleasing c) zahlreiche Aktionen auf versch. Ebenen e) z.B. BRD f) z.B. Frankreich	

nationales Kontingent in Mio t ³⁾	3,080	2,346	1,520	-	100,209 ⁴⁾
Milchanlieferung in Mio. t ⁵⁾	2,984	2,222	1,899	3,356	99,239
Milchproduktion in Mio. t ⁵⁾	3,797	3,353	1,988	3,445	109,835
Milchverbrauch der Kuhhalter in % d. Milchherzeugung ⁵⁾	21	34	3	3	10
Selbstversorgungsgrad in % ⁶⁾	112	130	111 - 115	105	117
Preise für Milch im Kontingent ⁷⁾	8,11	5,21	9,69 ⁸⁾ (6,32 ⁹⁾	6,56	3,77-5,49
außerhalb des Kontingents	0,84	1,11	0,57	-	-
Preisverhältnis	1 : 10	1 : 5	1 : 17	-	-
Anzahl der Milchproduzenten in 1.000 ¹¹⁾	56	109	30	30	1,378 ¹²⁾
Anzahl der Milchkühe in 1.000 ⁵⁾	798	990	354	576	24,039
durchschnittliche Herdengröße ¹¹⁾	11	9	12	18	9 - 61 ¹³⁾
durchschnittliche Milchleistung ⁵⁾	4.800	3.763	5.645	5.140	4.573

1) Das Quotensystem ist mittlerweile wieder aufgehoben worden 2) SCHILLING/ALBONICO 1981 3) 1990/91 4) 11 Länder 5) 1988 6) 1984 7) Preise 1989 umgerechnet in öS 8) 1991; inklusive regionale und mengenbezogene Preiszuschüsse 9) ohne Preiszuschüsse 10) 1987 11) 1987 12) 10 Länder - 1986 13) Italien: 9 - Großbritannien: 61

Anmerkung: Diese Übersicht kann wegen der ständigen Änderungen nicht alle derzeit gültigen Bestimmungen berücksichtigen

Quelle: Literatur zu Kontingentierungssystemen der einzelnen Länder, FAO 1985, OECD 1989 und 1990, ZMP 1990

Teil 2: außereuropäische Länder mit Kontingentierungssystemen

	Kanada	USA	Australien	Neuseeland	Israel
Quotenregelung seit	a) für Trinkmilk: seit 30er Jahren b) Stützungswürdigkeitsquoten: seit 1967 c) f. Werkmilk: seit 1974	seit 1937: (für Trinkmilk)	30/40er Jahre: (für Trinkmilk)	seit 1953: (für Trinkmilk) D	1962
Festlegung der Regelung durch	a) Provinzregierung b + c) Bundesstaat	- 47 bundesstaatl. Milchmarktregelungen 2) - einzelstaatliche Regelungen	Milk Board (länderweise)	Milk Board (länderweise)	Milchrat (Bund)
Gültigkeitsbereich der Regelungen	Provinz Bund	FMMO - Einzugsbereich	Stadtgebiete	Bund (Stadtgebiete)	Bund
Verwaltung des Quotensystems	Provinzbehörden - Trinkmilk; Canadian Dairy Commission (CDC) - Werkmilk	FMMO			Milchrat
Erhöhung der Quote durch Überlieferung möglich	nein	ja			nein (geographische und wirtschaftliche Kriterien)
Ziele der Quotenregelung (siehe Teil 1)	A) B)	A) F) Sicherung des Preises C) Sicherung einer sozial ausgeglicheneren Versorgung	F) H) Versorgung der Städte gewährleisten	F) H)	B) C)
diskutierte bzw. zeitweise angewandte weitere Maßnahmen zur Angebotsreduktion (siehe Teil 1)	a) seit langem (30er Jahre)	c)	c)		

nationales Kontingenti in Mio t ²⁾	7,360	-	-	ca. 0,600 (nur Town Milk)	0,840 ¹²⁾
Milchanlieferung in Mio t ⁵⁾	7,829	64,825	ca. 6,200	7,129	0,911
Milchproduktion in Mio t ⁵⁾	8,127	65,839	6,311	7,408	-
Milchverbrauch der Kuhhalter in % d. Milch-erzeugung ⁵⁾	4	2	2	4	4
Selbstversorgungsgrad in % ⁶⁾	etwas über 100	etwas über 100	ca. 136	ca. 364	105
Preise für Milch im Kontingent ⁷⁾ außerhalb des Kontingents ⁷⁾	6,81 ⁵⁾	3,93	2,47	1,89 ⁵⁾	4,26 ¹³⁾
Preisverhältnis	ca. 1:10 - 1:14	ca. 1:1,1	ca. 1:1,5	ca. 1:1,5-1:4	ca. 1:1,5-1:4
Anzahl der Milchproduzenten in 1.000 ¹¹⁾	40	233	18	14	368 ¹⁴⁾
Anzahl der Milchkühe in 1.000 ⁵⁾	1,437	10,212	1,676	2,167	ca. 0,100
durchschnittliche Herdengröße ¹¹⁾	37	44	96	154	270
durchschnittliche Milchleistung ⁵⁾	5.674	6.416	3.722	3.578	8.396

1) Das Quotensystem ist mittlerweile wieder aufgehoben worden 2) SCHILLING/ALBONICO 1981 3) 1990/91 4) 11 Länder 5) 1988 6) 1984 7) Preise 1989 umgerechnet in öS 8) 1991; inklusive regionale und mengenbezogene Preiszuschüsse 9) ohne Preiszuschüsse 10) 1987 11) 1987 12) 1990 13) 1991 14) nicht in 1.000

Anmerkung: Diese Übersicht kann wegen der ständigen Änderungen nicht alle derzeit gültigen Bestimmungen berücksichtigen

Quelle: Literatur zu Kontingentierungssystemen der einzelnen Länder, FAO 1985, OECD 1989 und 1990, ZMP 1990

2. ABSCHNITT

ENTWICKLUNG DER MILCHMARKTORDNUNG IN ÖSTERREICH SEIT 1978

1. MILCHWIRTSCHAFTLICHE GESETZGEBUNG VOR 1978

Seit dem Bundesgesetz vom 17.7.1931 über die Errichtung eines Milchausgleichsfonds bestehen gesetzliche Grundlagen zur Regelung der Belieferung der Märkte mit Milch und Molkereierzeugnissen¹. In den folgenden Jahren bis zur Besetzung Österreichs war die milchwirtschaftliche Gesetzgebung durch zahlreiche Bestimmungen ausgebaut worden (vor allem Milchverkehrsgesetz 1934). Im Zuge der Annexion Österreichs wurde die österreichische gesetzliche Regelung der Milchwirtschaft in die deutsche Gesetzgebung übergeleitet und der Milchausgleichsfonds aufgehoben. An seine Stelle traten Milch- und Fettwirtschaftsverbände in Wien, Graz, Klagenfurt, Salzburg und Innsbruck.²

Aus diesen Wirtschaftsverbänden wurde bei Wiedererrichtung der Republik Österreich der "österreichische Milch- und Fettwirtschaftsverband" gebildet, der mit 1.1.1950 liquidiert wurde. Seine Aufgaben, die Milchwirtschaft betreffend, werden ab diesem Zeitpunkt vom Milchwirtschaftsfonds durchgeführt (gegründet durch das Milchwirtschaftsgesetz vom 12.7.1950).

Im Milchwirtschaftsgesetz von 1950 wurden wesentliche Bestimmungen des Milchausgleichsfondsgesetzes von 1931 übernommen. Eine Reihe von neuen Bestimmungen, die nach wie vor einen wesentlichen Teil der milchwirtschaftlichen Gesetzgebung bilden, wurden mit diesem Gesetz geschaffen. So stammen die

- Preisausgleichsbeiträge, Transportausgleichsbeiträge, Verwaltungskostenbeiträge,
- die Festlegung von Einzugs- und Versorgungsgebieten und
- die Einhebung von Ausgleichsbeiträgen bei Importen von Milch und Erzeugnissen aus Milch aus diesem Gesetz (Vorläufer dieser Regelungen in den Gesetzen der 30er Jahre).

Zur Erhöhung der Milchproduktion bzw. zur Abgeltung gesteigerter Gestehungskosten wurde 1952 eine staatliche Milchpreisstützung eingeführt, die nach Einführung des Richtmengensystems im Jahr 1979 auslaufen sollte. Da die Milchanlieferung mittlerweile so gestiegen war, daß die Selbstversorgung gesichert war, wurde 1953 der "Krisenfonds" zur Überschußverwertung der Exporte geschaffen. Die wesentlichen Bestimmungen des Milchwirtschaftsgesetzes wurden in das Marktordnungsgesetz 1958, das auch die Regelung des Getreidemarktes beinhaltet, übernommen. Seit der Erstellung dieser gesetzlichen Grundlagen der Milchwirtschaft in den 50er Jahren bis zur Einführung des Richtmengensystems erfolgten zahlreiche weitere gesetzliche Abänderungen. Staatliche Milchpreisstützung, die Bezahlung des Krisengroschens durch die Bauern, die weitere Ausgestaltung des Preisausgleichssystems (zusammen mit der Einführung von Beträgen für absatzfördernde Maßnahmen) blieben jedoch die wichtigsten Elemente der milchwirtschaftlichen Gesetzgebung.

Da auf Grund der Überschußsituation in den 70er Jahren die Aufwendungen der Bauern für die Bezahlung des "Krisengroschens" sowie die staatliche Milchpreisstützung rasch anwuchsen, wurden in einer breit angelegten Diskussion wesentliche Änderungen des milchwirtschaftlichen Systems sowie völlig neue Systeme erörtert.

¹ Dieses Gesetz war zunächst nur für die Bundesländer Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien wirksam; ab 10.8.1933 wurde die Wirksamkeit des Gesetzes auch auf die Bundesländer Kärnten, Salzburg und Tirol ausgeweitet, ab 24.11.1933 auch auf Vorarlberg und damit auf das gesamte Bundesgebiet.

² Diese betreuten die Eierwirtschaft (einschließlich Honig) und zum Teil die Viehwirtschaft mit.

2. MILCHENQUETE 1977

(Diskussionsphase zur Einführung der Richtmengenregelung)

Ab Mitte der 70er Jahre wurden die Gefahren einer ungehemmten Weiterentwicklung der Milchproduktion zusehends bewußt:

- eine mögliche Entwicklung wäre eine weitere Ausweitung der Überschüsse und damit steigende Kosten der Überschußverwertung,
- eine andere Möglichkeit wäre ein zunehmender Verdrängungswettbewerb zwischen den Milchlieferanten und daraus resultierend die betriebliche und regionale Konzentration der Milchviehhaltung.

Daher wurden zunächst in Studienreisen nach Kanada und in die Schweiz Anregungen für angebotsbeschränkende Maßnahmen aus den dort bereits bestehenden Kontingentierungssystemen geholt. In der daraufhin während des Jahres 1977 durchgeführten Milchenquete wurden in 3 Arbeitsgruppen Lösungsmöglichkeiten für die österreichische Überschußproblematik gesucht. Die Hauptvarianten waren:

1. Limitierung der staatlichen Zuschüsse (modifizierte Krisengroschenregelung)
2. Kontingentierung der Milchanlieferung
3. Bonus-Malus System

Die Vorschläge konzentrierten sich auf die Ausformulierung von Kontingentierungssystemen. Dabei wurden Aspekte der Regionalisierung bzw. bundeseinheitliche Lösungen, Handelsfähigkeit, flankierende Maßnahmen zur Senkung der Milchproduktion sowie zum Umstieg auf andere Produktionszweige, Förderung des Berggebietes diskutiert.

Nach Abschluß der Enquete im Herbst 1977 entschied man sich für die Kontingentierung der Milchproduktion, die folgende Vorgaben erfüllen sollte:

- o Die an die Milchlieferanten vergebenen Einzelrichtmengen sollten niedriger als die Milchanlieferung der beiden vergangenen Jahre sein.
- o Eine einfache Durchführbarkeit und die Durchschaubarkeit des Systems für die Bauern sollte gewährleistet sein.

3. BESTIMMUNGEN DER RICHTMENGENREGELUNG DURCH MOG-NOVELLEN 1978-1991

3.1. Einführung der Richtmengenregelung durch die 1. MOG-Novelle 1978

Mit der Einfügung des Unterabschnittes D "Absatzförderung im Bereich der Milchwirtschaft" in der 1. MOG-Novelle 1978 vom 23. Mai 1978 (BGBl. Nr. 269/1978) wurde die Richtmengenregelung mit Wirksamkeit ab 1. Juli 1978 geschaffen. Die Grundzüge dieses Systems, die bis heute beibehalten wurden, sind: Ausgehend von einer Prognose des Inlandsabsatzes, das ist der Inlandsabsatz aus eigener Erzeugung, (= Bedarfsmenge) wird unter Berücksichtigung eines Zuschlages die **Gesamtrichtmenge** Österreichs ermittelt.

Jedem einzelnen Milchlieferanten wird jeweils vor Beginn eines Wirtschaftsjahres seine **Einzelrichtmenge** bekanntgegeben. Die Summe der Einzelrichtmengen aller Lieferanten Österreichs sollte der Gesamtrichtmenge entsprechen.³

Das **Finanzierungserfordernis für die Überschußverwertung** ist zwischen Bund und Bauern so aufzuteilen:

- o Die Kosten der Überschußverwertung jener Menge, die den Inlandsabsatz um 15% übersteigt, sind vom Bund zu tragen⁴.
- o Die Kosten für jene Menge, die den Inlandsabsatz um weitere 0 bis 7% übersteigen, sind von sämtlichen Bauern zu bezahlen (**allgemeiner Absatzförderungsbeitrag**).⁵ Das genaue Ausmaß des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages ist mittels Verordnung festzulegen.
- o Für die darüberhinaus auftretenden Exportmengen haben jene Milchlieferanten aufzukommen, die ihre Einzelrichtmenge während eines Wirtschaftsjahres überliefern (**zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag**).

Die Höhe dieser Beiträge ist zu Beginn des Wirtschaftsjahres entsprechend dem zu erwartenden Finanzierungserfordernis zu bestimmen (bzw. bei Änderung des Finanzierungserfordernisses während des Wirtschaftsjahres zum Monatsersten abzuändern).

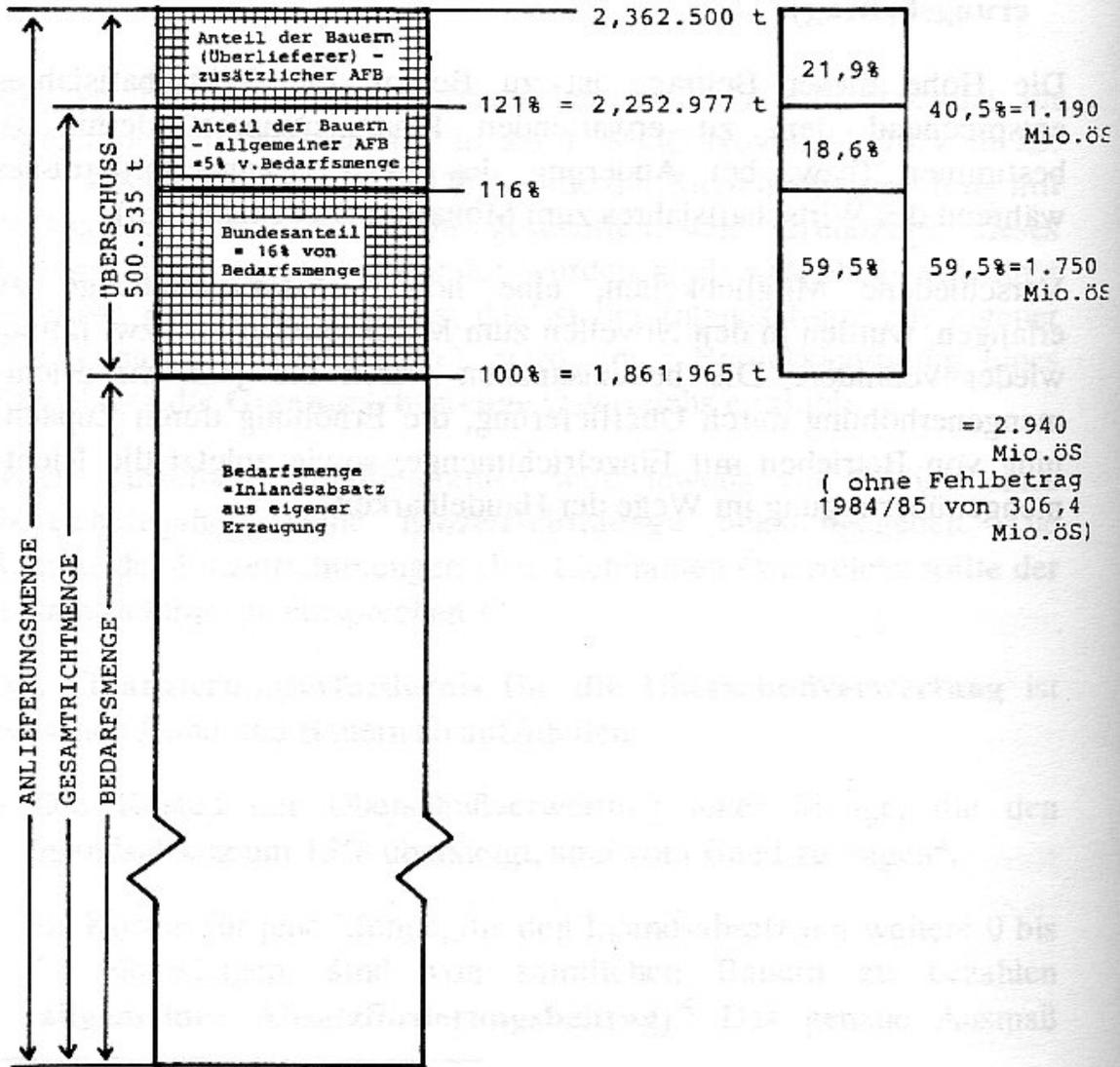
Verschiedene Möglichkeiten, eine höhere Einzelrichtmenge zu erlangen, wurden in den Novellen zum MOG geschaffen bzw. immer wieder verändert. Die beiden bedeutsamsten waren die jährliche Richtmengenerhöhung durch Überlieferung, die Erhöhung durch Zupachtung von Betrieben mit Einzelrichtmenge, sowie zuletzt die Richtmengenübertragung im Wege der Handelbarkeit.

³ Aufgrund zahlreicher Bestimmungen der MOG-Novellen wurde dieser Grundsatz von Beginn der Richtmengenregelung an nie eingehalten.

⁴ Bereits mit der 2. MOG-Novelle 1978 wurde der Bundesanteil auf 16% erhöht.

⁵ Dieser Anteil wurde mit der 2. MOG-Novelle 1978 auf 0 bis 6% verringert.

**Übersicht 2:A.Schematische Darstellung des Richtmengensystems
(Finanzierung der Überschußverwertung 1985/86)**



Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Übersicht 2: B. Festlegung der Verteilung von Einzelrichtmengen
(in den Wirtschaftsjahren 1978/79 bis 1983/84 gültig)

Entwicklung im Basiszeitraum (1.Mai - 30.April)

festgelegte Summe der ERM für WJ.

- (-) verbleibender starrer Härtezuschlag
- (-) freigewordene ERM durch Beendigung der Milchlieferung
- (-) freigewordene ERM durch Kürzung von ERM bei mehr als 50%iger Unterlieferung durch 2 Jahre hindurch
- (+) Neulieferanten ERM

durch ERM gebundener Anteil der GRM

- Gesamtrichtmenge

nicht durch ERM gebundener Anteil der Gesamtrichtmenge

dividiert durch:

über die jeweiligen Anteile von ERM hinaus übernommene und berücksichtigte⁶ Mengen an Milch und Erzeugnissen aus Milch

ergibt:

Anteil für die Neuverteilung pro kg überlieferte Milch im BZ

3.2 Festlegungen in der 1. MOG-Novelle 1978 (BGBl Nr. 269/1978; wirksam ab 1.7.1978)

Die Gesamtrichtmenge wurde mit 2,145.435 t festgelegt (Art.III, Abs.2,lit.b), das sind ca. 94,5% der Jahresanlieferung 1977 von 2,270.000 t.⁷

Um für Härtefälle Einzelrichtmengen im Ausmaß von ca. 60.000 t zur Verfügung zu haben (Art. III,Abs.2,lit.d), wurde bei der Verteilung der Einzelrichtmenge an die einzelnen Milchlieferanten ein niedrigerer Prozentsatz angewandt, und zwar wurden 93% der Hälfte des Basiszeitraumes Mai 1976 - April 1978 als Einzelrichtmenge vergeben (Art.III,Abs.2,lit.c). Die Einzelrichtmenge sollte alle 2 Jahre festgelegt werden (§ 57e). Die Festsetzung hätte in der Weise erfolgen sollen, daß die Einzelrichtmenge zur Anlieferung im Basiszeitraum im selben Verhältnis steht wie die Gesamtrichtmenge zur gesamten Anlieferungsmenge. Dies hätte zur Folge gehabt, daß ein Milchlieferant, welcher sich an seine Einzelrichtmenge gehalten hätte, eine Richtmengenkürzung dann hätte hinnehmen müssen, wenn die

⁶ Abgestufte Zuteilung in den Wirtschaftsjahren 1982/83 bis 1983/84

⁷ In einem Entwurf des Landwirtschaftsministers zur MOG-Novelle vom März 1978 war noch eine wesentlich niedrigere Gesamtrichtmenge von 2,000.677 t (das sind 110% der Bedarfsmenge) und ein System ohne allgemeinen Absatzförderungsbeitrag vorgeschlagen worden.

Gesamtanlieferung Österreichs stärker gestiegen wäre als die Gesamtrichtmenge ("Dynamisches Prinzip").

Weitere Elemente bereits dieser Novelle waren:

- o die Bedarfsmenge entspricht dem Durchschnitt der 3 vorhergehenden Kalenderjahre (§ 57f, Abs.2).
- o Neulieferanten wird die Aufnahme der Milchanlieferung ermöglicht (§ 57g).
- o die Berechnung der Höhe der Beiträge wird festgelegt. Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag wird mit maximal 3 öS/kg Überlieferung begrenzt (§ 57i).

Bereits nach einem halben Jahr erfolgte die erste Änderung des Richtmengensystems:

3.3 2. MOG-Novelle 1978 vom 15. Dezember 1978

(BGBl.Nr.672/1978; die meisten Bestimmungen sind wirksam ab 1.1.1979)

Anstoß für die 2. MOG-Novelle 1978 war der Unmut der Bauern über das "Dynamische Prinzip" der Richtmengen Anpassung und den daraus entstehenden Zwang zur Produktionssteigerung und Überlieferung.

- o Die an die Bauern vergebene Einzelrichtmenge sollte auch bei Unterlieferung erhalten bleiben (§ 57e, Abs.2 - Wahrungsmenge). Die Einzelrichtmenge erlischt nur dann, wenn der Milcherzeuger nachweislich die Milchanlieferung auf Dauer eingestellt hat (§ 57e, Abs.3).
- o Die Möglichkeit der Erhöhung der Einzelrichtmenge durch Überlieferung wird hier festgelegt (§ 57e, Abs.4). Erhöhungen unter 120 kg bleiben unberücksichtigt.
- o Der Basiszeitraum und die Neufestsetzung von Einzelrichtmengen wurde auf 1 Jahr verkürzt (§ 57a).
- o Der Bundesanteil an der Finanzierung der Überschußkosten wurde von 15 auf 16% erhöht; jener der Bauern (allgemeiner Absatzförderungsbeitrag) von bis zu 7% auf bis zu 6% gesenkt (§ 57b).
- o Die Almmilch wurde von der Entrichtung des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages befreit (§ 57c, Abs.3).
- o Die Erlangung von Einzelrichtmengen durch Neulieferanten wird genauer geregelt (§ 57g):
 - für 7% der abgelieferten Menge ist der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag zu bezahlen.
 - nach 1 Jahr hat der Neulieferant eine Einzelrichtmenge in dem Ausmaß erlangt, für das er keinen zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag zu entrichten hatte.
- o Die Fälligkeit der Beiträge wird mit 15. August festgelegt (§ 57l).
- o Erhöhung des Ausmaßes des Verteilungsvolumens für Härtefälle auf insgesamt 135.000 t Milch, davon 35.000 t als starrer Härtezuschlag (Art II, Ziff.17, vgl. Abschnitt III - 4.3.1 Härtefallregelungen).

Nach Ablauf des ersten Wirtschaftsjahres mit Anwendung des Richtmengensystems wurden aufgrund der gewonnenen Erfahrungen Abänderungen notwendig. Ein Entwurf⁸ (Minister-Vorschlag) sah 4 Schwerpunkte vor:

⁸ Manche der Vorschläge wurden in späteren Novellen wieder aufgegriffen.

- * Änderungen bei der Festsetzung der Höhe und der Verwendung der Absatzförderungsbeiträge.
- * Befreiung bestimmter Betriebe (Bergbauern und Almen) von den Absatzförderungsbeiträgen.
- * Änderungen betreffend freiwerdender Einzelrichtmengen und der Verteilung.
- * Durchführung einer zweiten Aktion zum Ausgleich von Härtefällen.

In den Verhandlungen zur

MOG-Novelle 1979 vom 17.Dezember 1979

(BGBl.Nr.566/1979; wirksam 1.1.1980)

konnte über die meisten dieser Fragen keine Einigung erzielt werden. Neu geregelt wurde:

- o die Verringerung der Wahrungsmenge bei langer (2jähriger) und starker (über 50%iger) Unterlieferung (§57e,Abs.3).
- o Eine zweite Härtefallrunde im Ausmaß von 30.000 t wurde vorgesehen (Art. III).

3.4. MOG-Novelle 1980 vom 19.Juni 1980

(BGBl.Nr.286/1980; wirksam 1.7.1980)

- o Das Ausmaß der zweiten Härtefallrunde wurde auf 40.000 t erhöht (Art.III,Abs.4 - vgl. Abschnitt III 4.1.3. - Härtefallregelungen).
- o Es wurde eine neue Berechnungsformel für die Bedarfsmenge eingeführt (§ 57f,Abs.2): Die Bedarfsmenge ermittelt sich aus der Summe des Inlandsabsatzes der 3 letzten Kalenderjahre minus dem geringsten Wert dieser 3 Jahre plus dem voraussichtlichen Inlandsabsatz des nächsten Wirtschaftsjahres dividiert durch 3.
- o Abweichend von den gesetzlichen Bestimmungen wird die Bedarfsmenge und die Gesamtrichtmenge sowie der Zuteilungsfaktor für die Erhöhung der Einzelrichtmenge der Überlieferer für das Wirtschaftsjahr 1980/81 festgelegt. In gleicher Weise wird der allgemeine und zusätzliche Absatzförderungsbeitrag im Gesetz festgesetzt (Art.III,Abs.1 und 2).

3.5. MOG-Novelle 1982 vom 17.Juni 1982

(BGBl.Nr.309/1982; wirksam 1.7.1982)

- o Vereinfachung des Almanerkennungsverfahrens und Befreiung der Alpbutter vom allgemeinen Absatzförderungsbeitrag bei Übernahme von Käse im entsprechenden Ausmaß (§ 57c,Abs.3 und 4).
- o Ermöglichung der Richtmengenübertragung bei arbeitsteiliger Rinderhaltung (Partnerschaftsbetriebe - § 57e,Abs.5,Ziff.1).
- o Erleichterung der Übertragung von Einzelrichtmengen bei Grundkauf und Grundpacht (§ 57e,Abs.2 bzw. § 57e,Abs.5,Ziff.2).
- o Änderung der Bestimmungen für Neulieferanten: Neulieferanten haben seit dieser Novelle während eines Zeitraumes von 2 Jahren (statt bisher 1 Jahr) für 7% der angelieferten Milch einen zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag zu entrichten. Danach erlangen sie eine Einzelrichtmenge im Ausmaß jener Menge, für die sie im zweiten Jahr keinen zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag entrichten mußten; höchstens jedoch 80.000 kg (§ 57g).
- o Die abgestufte Zuteilung freigewordener Richtmengen wird eingeführt (§ 57e,Abs.4 - vgl. Abschnitt 3.4.1. - 1. Überlieferung).
- o Die Obergrenze für den zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag wird von 3 öS/kg auf 3,50 öS/kg Überlieferung angehoben (§ 57i,Abs.1). Zugleich wird ein von der rechnerisch ermittelten Höhe abweichender Durchschnittssatz des zusätzlichen

Absatzförderungsbeitrages für die Jahresabrechnung des Wirtschaftsjahres 1981/82 festgesetzt (Art.IV,Ziff.1): 1,21 öS/kg anstatt 1,75 öS/kg.

3.6. MOG-Novelle 1984 vom 27.Juni 1984

(BGBl.Nr.263/1984; wirksam 1. Juli 1984)

- o Die Aufstockung der Einzelrichtmenge erfolgt nunmehr nicht mehr nach der Überlieferung sondern nach neuen Kriterien: dem Mißverhältnis zwischen Einzelrichtmenge und der Futterbasis des Betriebes (§ 57e,Abs.4). Dabei darf die Einzelrichtmenge höchstens auf 60.000 kg erhöht werden (ständiges Härteausgleichsverfahren). Aufgrund von bereits zu viel ausgegebener Einzelrichtmengen konnte diese Bestimmung nie wirksam werden.
- o Der Abhofverkauf von Milch und einigen Milchprodukten wurde liberalisiert (§ 14). Die Absatzförderungsbeiträge sind für die ab Hof abgegebene Milch ebenfalls zu bezahlen (§ 57j,Abs.1 und 3).
- o Die Almregelung wurde dahingehend geändert, daß die Almmilch, für die kein zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag entrichtet werden muß, nicht nur auf einer Alm sondern auch **überwiegend auf der Futtergrundlage dieser Alm** erzeugt werden muß (§ 57c,Abs.3).
- o Im Rahmen von Partnerschaftsverträgen können nunmehr einem Milcherzeuger mehrere Jungviehaufzüchter gegenüberstehen (§ 57e,Abs.5,Ziff.1).
- o Durch eine Verpachtung von Futterflächen kann eine Erhöhung der Einzelrichtmenge nur noch bis zum Ausmaß von höchstens 80.000 kg erfolgen (§ 57e,Abs.5,Ziff.2).
- o Neulieferanten müssen für 20% ihrer Anlieferung (statt bisher für 7%) während der ersten beiden Jahre der Aufnahme der Milchlieferung den zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag entrichten und erlangen am Ende dieses Zeitraumes eine Einzelrichtmenge im Ausmaß von 80% der Anlieferung des zweiten Jahres (§ 57g).
- o Die Obergrenze des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages wird dynamisiert und mit 85% des jeweiligen Erzeugerpreises für Milch der höchsten Qualitätsstufe und einem Fettgehalt von 3,8% festgelegt (§ 57i,Abs.1).
- o Ein außerordentliches Härtefallverfahren (Strukturhilfverfahren) mit 35.000 t zu verteilender Einzelrichtmenge wird als "Vorgriff" auf künftig freiwerdende Einzelrichtmengen durchgeführt. Die höchste zu erlangende Einzelrichtmenge für die einzelnen Milchlieferanten in dieser Aktion beträgt 40.000 kg (Art.III,Abs.1 und 2).

Anschließend an die **Wiederverlautbarung des MOG vom 5.Juni 1985**

(BGBl.Nr.210/1985) erfolgte eine weitere Novellierung des MOG:

3.7. MOG-Novelle 1985 vom 12.Juli 1985

(BGBl.Nr.291/1985; wirksam 1.7.1985)

- o Zur besseren Überprüfbarkeit der Erzeugung der Almmilch werden genauere Regelungen über die Alpperiode sowie Strafbestimmungen bei Zuwiderhandeln gegen die Voraussetzungen für die Begünstigungen bei Almmilch erlassen (§ 71,Abs.3 und 5).
- o Weitere Änderung der Neulieferanten-Regelung: Die zuzuerkennende Einzelrichtmenge für Neulieferanten darf höchstens 40.000 kg (statt bisher 80.000 kg) betragen. Weiters muß sie der Berechnungsformel der Futterbasis, wie sie für die Vergabe von Einzelrichtmengen bei Überlieferung anzuwenden ist, entsprechen. Auch das Gesamtausmaß der jährlich zu vergebenden Neulieferanten-Richtmenge ist mit höchstens 20% des mit Beginn des Wirtschaftsjahres nicht durch Einzelrichtmenge gebundenen Anteiles der jeweiligen Gesamtrichtmenge (verfügbare Einzelrichtmenge) begrenzt (§ 75.Abs.1 bis 3).
- o Die letzte Änderung während eines Wirtschaftsjahres in der Höhe der Absatzförderungsbeiträge darf spätestens zum 1. April erfolgen (§ 77 Abs.5).

- o Erstmals wird eine **Milchlieferversichtsprämienaktion** durchgeführt (Art.III).
 - Die für die Zuerkennung der Prämie maßgebliche Bemessungsgrundlage wird mit 100.000 t begrenzt.
 - Die Bezahlung der Prämie, die je nach Höhe der Bemessungsgrundlage abgestuft ist, sollte in 10 Teilbeträgen innerhalb von 10 Jahren erfolgen.

3.8.1. *MOG-Novelle 1986 vom 3.April 1986*

(BGBl.Nr.183/1986; wirksam 1.7.1986 bzw. 1.1. und 15.6.)

Diese Novelle brachte mit gänzlich neuen Elementen sowie der Streichung von alten Bestimmungen die seit Einführung des Richtmengensystems weitestgehende Veränderung mit sich:

- o Einführung der beschränkten **Handelsfähigkeit von Einzelrichtmengen** (§ 75). Es wird festgelegt, in welcher Form Milchlieferanten ihre gesamte Einzelrichtmenge verkaufen können und andere Milchlieferanten Einzelrichtmengen - unter Beibehaltung einiger Kriterien - ankaufen können. Der vorgesehene Ankauf von Einzelrichtmengen löst die bisherige (zuletzt nur mehr theoretisch mögliche) Aufstockung der Einzelrichtmenge auf Grund von Überlieferung ab. Die Möglichkeit einer Richtmengenerhöhung auf Grund des Mißverhältnisses wurde völlig gestrichen. Die Handelsfähigkeit darf aber erst dann durchgeführt werden, wenn im Wege der
 - o **2. Milchlieferversichtsprämienaktion** (= Rückkaufaktion) Einzelrichtmengen im Ausmaß von 65.000 t durch den Landwirtschaftsminister aufgekauft wurden. Gegenüber der 1. Aktion wurde die Bezahlung der Prämie auf die halbe Laufzeit (5 Jahre) verkürzt und ihrer Höhe nach verdoppelt (Art. VI.).
Die 1. Verzichtsaktion wurde diesen neuen Regelungen angepaßt (Art. VIII.,Abs.2).
 - o Einführung der Stilllegungsmöglichkeit von Einzelrichtmengen (§ 73,Abs.4).
Milcherzeuger können ihre Einzelrichtmenge auf einen Zeitraum von mindestens 2 Jahren stilllegen, ohne dafür eine Entschädigung zu erhalten. Sie verfügen bei Wiederaufnahme der Milchlieferung über eine gleich hohe Einzelrichtmenge wie vor der Stilllegung.
 - o Einschränkung der bisherigen Möglichkeit, durch Futterflächenpacht Richtmengen zu übertragen (§ 73,Abs.2 und 5,Ziff.2).
 - Eine Übertragung von Richtmengen durch Pacht von Futterflächen ist nicht mehr möglich, lediglich beim Kauf von Futterflächen können Richtmengen zur Gänze oder in Teilen übertragen werden. Durch Kauf von Futterflächen mit Richtmengen kann eine Richtmengenaufstockung bis zu 60.000 kg erfolgen.
 - Alte Pachtverträge können dreimal verlängert werden, wobei bei jeder Verlängerung eine Kürzung der Einzelrichtmenge um ein Viertel der ursprünglichen Menge eintritt (Art.V).
 - Die Übertragungsmöglichkeit von Einzelrichtmengen bei Partnerschaftsbetrieben wurde jedoch auch mit dieser Novelle nicht beschränkt.
 - o Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag wird mit 75% des Erzeugermilchpreises nach unten begrenzt (§ 77,Abs.1).
 - o Die Rückgabe von Milcherzeugnissen an die Milcherzeuger wird im Gesetz verankert und ist in ihrer Höhe und Zusammensetzung vom Milchwirtschaftsfonds anzuordnen (§ 73,Abs.7).
 - o Die heftigsten Diskussionen brachten die Änderungen der **Ab- Hof-Verkaufsregelung** mit sich:

- Es wurde jenen Milcherzeugern, die bis 15. Juni 1986 melden, daß sie bisher ohne Vereinbarung mit der Molkerei bzw. ohne Bewilligung durch den Fonds Milch und Topfen ab Hof oder bei traditionellen Veranstaltungen unmittelbar an Verbraucher abgegeben haben, eine einmalige Amnestie zugesichert. Zugleich wird ihnen rückwirkend ab 1.1.1986 eine Bewilligung im gemeldeten Ausmaß erteilt (§ 16, Art. IV, Abs. 1).
 - Für die bewilligte Ab-Hof-Menge innerhalb der Einzelrichtmenge sind die entsprechenden (bisher vorgeschriebenen) Beiträge, für die bewilligte Ab-Hof-Menge über die Einzelrichtmenge hinaus ist eine Ab-Hof-Pauschale zu bezahlen (§ 71, Abs. 6).
 - Weiters wird ein Mindestpreis für die Ab-Hof-Milch (von vorläufig 9 öS/l) festgesetzt (Art. III, Abs. 2).
 - Die künftigen Bewilligungsmöglichkeiten für Abhofmilch werden stark eingeschränkt (§ 16, Abs. 2).
 - Weitere Bestimmungen betreffen den Ausbau der Kontrollmaßnahmen sowie erhebliche Strafen für illegale Abhof-Verkäufer: Die Strafen beziehen sich einerseits auf eine Kürzung der Einzelrichtmenge andererseits auf die Nachzahlung der Abhof-Pauschale sowie die Verwaltungsstrafe (in bis zu dreifacher Höhe - § 16 Abs. 1 und § 71 Abs. 7, sowie § 87 Abs. 1 Ziff. 1 und § 87 Abs. 2 Ziff. 11).
- Im Falle des unbefugten Ab-Hof-Verkaufs gibt es außer der oben beschriebenen Amnestieregelung keine Erlassung der Sanktionen für vergangene Gesetzesübertretungen. Eine rückwirkende Vorschreibung innerhalb der 5jährigen Verjährungsfrist ist möglich, d.h. die nach den früheren Regelungen zu zahlenden Beiträge für Ab-Hof-Milch, die bis zum Jahresende 1985 verkauft wurde, können bis Ende 1990 vorgeschrieben werden.
- Zu diesen Forderungen können Säumniszuschläge (§§ 217 ff BAO) kommen. Gegen diese nachträglichen Vorschreibungen wie gegen die strafweise Kürzung der Einzelrichtmenge gibt es kein ordentliches Rechtsmittel (§ 83 Abs. 1 und § 68 Abs. 2).
- o Rückwirkend mit 1. März 1986 wird der allgemeine Absatzförderungsbeitrag von 0,60 öS/kg auf 0,38 öS/kg reduziert.

3.9 3. MOG-Novelle 1986 vom 12. Juni 1986

(BGBL Nr. 329/1986; wirksam 15.6.1986)

Durch diese Novelle wurde lediglich die Frist für die nachträgliche Anmeldung von Abhof-Verkäufen und die Gewährung der einmaligen Amnestie von 15. Juni auf 15. Oktober 1986 ausgedehnt (§ 16 Abs. 6).

3.10 4. MOG-Novelle 1986 vom 2. Oktober 1986

(BGBL Nr. 557/1986; wirksam 1.10.1986 bzw. 1.1.1987)

Wegen der Vorverlegung der Parlamentswahlen auf November 1986 mußten die Verhandlungen zur Ab-Hof Verkaufsregelung vorzeitig abgebrochen werden. Mit der 4. MOG-Novelle 1986 wurde daher lediglich die Frist für die Anmeldung von Ab-Hof Verkäufen auf 15. April 1987 ausgedehnt, sowie eine Verminderung der absatzfördernden Beträge für Trinkmilch mit mehr als 3,6% Fett beschlossen: Statt bisher 50 g sind nunmehr, so wie bei der übrigen Trinkmilch, 20 g pro kg zu entrichten. Dadurch sollte die neue Milchsorte mit natürlichem Fettgehalt (mindestens 3,8%) zu einem konkurrenzfähigen Preis angeboten werden können.

3.11 1. MOG-Novelle 1987 vom 27. März 1987

(BGBL Nr. 138/1987; wirksam 1.7.1987)

- o Kernpunkt dieser Novelle ist die erstmalige Durchführung einer Aktion zur **freiwilligen Lieferrücknahme** im Wirtschaftsjahr 1987/88 (§73 Abs. 8 bis 13). Die Erzeuger erklären dabei vor Beginn des Wirtschaftsjahres ihre Bereitschaft, ihre Anlieferung um mindestens 5 bis 10 % gegenüber ihrer Ausgangsmenge zu verringern. Die Ausgangsmenge wird aus der dem Erzeuger in den beiden vorangegangenen Wirtschaftsjahren 1984/85 und 1985/86 zugeteilten Einzelrichtmenge bzw. bei Untertlieferung aus der jeweiligen Anlieferung ermittelt (§ 73 Abs. 9).

Als Entgelt für diese freiwillige Produktionseinschränkung werden folgende monatliche Prämienvorauszahlungen an die Teilnehmer an dieser Aktion bezahlt (§ 73 Abs. 10):

erklärte Lieferrücknahme	Prämienvorauszahlung in Groschen je kg übernommener Milch
mind. 5 %	25 g
mind. 6 %	30 g
mind. 7 %	35 g
mind. 8 %	40 g
mind. 9 %	45 g
mind. 10 %	50 g

Mit der Jahresabrechnung nach Ablauf des Wirtschaftsjahres wird die aufgrund der tatsächlichen Anlieferung resultierende Prämie ermittelt und abgerechnet.

Die Prämie für die tatsächliche Lieferrücknahme wird mit geringfügig anderen Stufen der Lieferrücknahme bemessen, sodaß auch dann, wenn die Produktionseinschränkung etwas verfehlt wurde, keine Prämienrückzahlung notwendig wird (§ 73 Abs. 11).

- o Die Neuregelung des **Abhofverkaufes**, der zu emotionalen Diskussionen um Beschränkung oder Freigabe dieser direkten Verkaufsmöglichkeit Anlaß gegeben hatte, war der 2. Schwerpunkt dieser Novelle.
 - Es wird klargestellt, daß die Abgabe von Milch und Erzeugnissen aus Milch an Übergeber, Abgabe an nahe Verwandte in unentgeltlicher Form und von Almen beitragsfrei ist.
 - Die Abgabe von Milch und Erzeugnissen aus Milch im Rahmen der bäuerlichen Gästebeherbergung wird ohne Bewilligung und innerhalb der Freimenge beitragsfrei ermöglicht.
 - Jeder Milcherzeuger mit Einzelrichtmenge verfügt über eine Freimenge von 1.800 kg pro Wirtschaftsjahr, die er beitragsfrei über den Abhofverkauf absetzen kann. Für Milcherzeuger ohne Einzelrichtmenge beträgt diese Freimenge 5.400 kg pro Wirtschaftsjahr.
 - Bisherige Verkäufe können mittels Meldung bis 30. Juni 1987 saniert werden. Voraussetzungen für die Bestätigung der Abhofverkäufe sind:
 - * Abgabe an der eigenen Betriebsstätte, unmittelbar an Verbraucher
 - * Abgabe auf traditionellen Veranstaltungen (=Bauermärkte), unmittelbar an den Verbraucher (d.h. die Abgabe muß daher durch den Milcherzeuger selbst erfolgen).

- * Milcherzeuger ohne Einzelrichtmenge dürfen darüber hinaus Rahm und Erzeugnisse aus Milch (jedoch nicht Milch selbst) an Verbraucher im bisherigen Umfang unmittelbar zustellen.
- Künftige Abhofverkaufsbewilligungen sind nur mehr zur ordnungsmäßigen Versorgung der Bevölkerung und bei Abgabe von Almen möglich.
- Ab 1. Juli 1987 besteht bei Überschreiten der oben genannten Freimengen die Verpflichtung, die Abhofpauschale zu entrichten. Diese wird von öS 3,- auf öS 1,50 gesenkt.
- o Die Almregelung wird wiederum verschärft. Dadurch wird auf die Regelung der MOG-Novelle 1985 zurückgegriffen, die besagt, daß es grundsätzlich verboten ist - ausgenommen bei Vorliegen eines Elementarereignisses - Futter auf eine anerkannte Alm zu führen (§ 71 Abs. 3 bis 5).
- o Die Voraussetzung für die gemeinsame Abrechnung der Milchanlieferung von Betrieben im Besitz naher Verwandter werden detailliert festgelegt und gelten auch für Betriebe, die nicht im selben Einzugsgebiet liegen (§ 73 Abs. 1).
- o Die bestehende Wahrungsmenge der Milchlieferanten bleibt nunmehr auch bei starker Unterlieferung gewahrt: Die Bestimmung, wonach die Einzelrichtmenge um 25% gekürzt wird, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Basiszeiträumen die Einzelrichtmenge um mehr als 50 % unterliefert wurde, entfällt (§ 73 Abs. 3).
- o Die Pflichtrückgabe von Butter und anderen Erzeugnissen aus Milch an die Milchlieferanten wird per 1.4.1987 abgeschafft (Art III Abs. 3).
- o Weitere praxisorientierte Anpassungen betreffen die Gesamtverpachtung (§ 73 Abs. 2), die Richtmengenübertragung anlässlich der Eigentumsübertragung von Futterflächen (§ 73 Abs. 5 Ziffer 2) sowie eine Vereinheitlichung beim Richtmengenrückkauf (Art IV Abs. 2 und Art V).

3.12. 2.MOG-Novelle 1987 vom 26.Juni 1987

(BGBl Nr. 324/1987; wirksam 1.7.1987)

Ergänzend zur 1.MOG-Novelle 1987 wird für die freiwilligen Lieferrücknahmeaktion festgelegt, daß Milcherzeuger nur mit sämtlichen in ihrem Verfügungsrecht stehenden Betrieben (Heimgüter und Almen) teilnehmen können. Die Anlieferung von Betrieben naher Verwandte ist dabei auch in die Lieferrücknahme einzubeziehen. Als Ausgangsmenge für die Lieferrücknahme bei Almen ist die während der Alpperiode des Jahres 1986 von der Alm gelieferte Menge heranzuziehen (§ 73 Abs. 14 bis 16).

3.13. 3. MOG-Novelle 1987 vom 5.November 1987

(BGBl Nr. 578/1987; wirksam 1.7.1987 bzw. 1.1.1988)

Durch das Zollgesetz 1988 ist die Anpassung der Zolltarife und Warenbezeichnungen erforderlich. Weiters wird festgelegt, daß sowohl die Prämienvorauszahlung als auch die Prämie für die Lieferrücknahme aus Mitteln des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages zu leisten ist (§ 73 Abs. 11).

3.14. MOG-Novelle 1988 vom 9. Juni 1988

(BGBl Nr. 330/1988; wirksam 1.7.1988 bzw. 1.1.1989)

Diese Novelle umfaßte zahlreiche Detailänderungen sowie Ansatzpunkte einer Reform zentraler milchwirtschaftlicher Bestimmungen. Die Gültigkeit der Marktordnung wurde um weitere 4 Jahre bis zum 30. Juni 1992 verlängert.

- o Die wesentlichsten Änderungen beziehen sich auf die **Neuregelung des Abrechnungsverfahrens**:
 - Das bisherige getrennte Preisausgleichs- und Transportausgleichsverfahren wird durch ein gemeinsames einheitliches Verfahren ersetzt (§3).
 - Die bisherige amtliche Preisregelung für den Erzeugerpreis entfällt und wird durch einen vom Milchwirtschaftsfonds auf Basis des bestehenden Preisniveaus festgesetzten Richtpreis ersetzt (§3). Durch flankierende Maßnahmen ist die Höhe des Erzeugerpreises zu sichern.
 - Für Zuschüsse wie für die Festsetzung der Höhe der Preisausgleichsbeiträge ist stärker als bisher auf "möglichste Wirtschaftlichkeit" bedacht zu nehmen (§4 und §5 Abs. 2). An die Stelle des bisherigen Abrechnungssystems, das die betriebsindividuell auftretenden Kosten pauschal abdeckte, sind pauschale produktbezogene Zuschüsse getreten. Dieses neue System trat nach einer Umstellungsphase am 1. Jänner 1990 in Kraft.

- o Ein weiterer Kernpunkt der Novelle betrifft die produktionslenkenden Bestimmungen des MOG. Mit dem Abbau der Entscheidungen durch den Milchwirtschaftsfonds sollen den einzelnen Betrieben Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Produktion und Betriebsentwicklung gegeben werden:
 - Daher entfällt die bisherige Andienungsverpflichtung an die wirtschaftlichen Zusammenschlüsse (i.d. Fassung vor MOG- Novelle 1988: § 15 Abs. 1 Ziff. 1).
 - Statt dessen können durch **Liefer- und Verwertungsverträge** Abkommen zur Vermarktung der Milchprodukte zwischen Be- und Verarbeitungsbetrieben sowie verschiedenen Handelspartnern abgeschlossen werden. Diese Verträge müssen beim Milchwirtschaftsfonds hinterlegt werden (§ 15 Abs. 4).

- o **Abhof-Verkauf**:
 - Milcherzeuger einer vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft anerkannten Organisation des "biologischen Landbaus" haben ein Recht auf eine Bewilligung zum Abhof-Verkauf ihrer Milch und Milchprodukte (§ 16 Abs. 2).
 - Zusätzlich zu den bereits bestehenden Möglichkeiten der Bewilligung des Abhof-Verkaufs durch den Fonds ist eine Bewilligung zur unmittelbaren Abgabe von Rahm und herkömmlichen Erzeugnissen aus Milch auf traditionellen und "neuen Bauernmärkten" zu erteilen (§ 16 Abs.1).
 - Landwirten, die vor dem 30. Juni 1987 eine Befugnis zum Abhof-Verkauf hatten und die erforderlichen Beiträge entrichtet hatten, wird nochmals die Möglichkeit der Legalisierung dieser Abhofverkäufe bis zum 30. September 1988 gegeben (§ 16 Abs. 4a).

- o Die **Beträge zur Absatzförderung**, die für bestimmte Milchprodukte zu entrichten sind, wurden auf rund ein Drittel gesenkt (§11). Das Aufkommen aus diesen Beträgen hat sich demgemäß von etwas über 300 Mio. öS auf ca. 100 Mio. öS pro Jahr verringert. Dadurch wurde eine Neukalkulation der Verbraucherpreise notwendig, die zu einer unmittelbaren Preisreduktion der Trinkmilch führte.

Über diese Änderungen im Bereich der Milchwirtschaft hinaus wurden zahlreiche Regelungen des Systems der Richtmengenregelung novelliert:

- o Die Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme der Milchlieferung, die vor dieser Novelle nur für das Wirtschaftsjahr 1987/88 vorgesehen war, wird für die nunmehr vereinbarte Laufzeit des MOG bis 1992 fortgesetzt. Die Höhe der Prämienvorauszahlung sowie der Prämie selbst ist nicht mehr im Gesetz festgeschrieben, sondern ist durch Verordnungen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft jährlich neu festzulegen (§ 73 Abs.10 und 11).
- o Die mit der 1.MOG-Novelle 1986 im Gesetz verankerte **Handelbarkeit von Einzelrichtmengen** wird mit neuen detaillierten Grundzügen bestimmt und tritt am 1.Jänner 1989 in Kraft (§75 bzw. Art. XI Abs. 2 Ziff.1):
 - Es erfolgt eine direkte Übertragung der Einzelrichtmengen bzw. der Richtmengenteile zwischen den Landwirten. Dabei können entweder
 - a) 85 % der gesamten Einzelrichtmenge eines Milchlieferanten auf einen oder mehrere Betriebe oder
 - b) bei Übertragung eines Teils der Einzelrichtmenge des Verkäufers 75% davon übertragen werden. In einem Wirtschaftsjahr muß aber mindestens 30% der Einzelrichtmenge veräußert werden.

Die restlichen 15% bzw. 25% der Einzelrichtmenge erlöschen entschädigungslos (§ 75 Abs. 1).

- Die beabsichtigte Übertragung ist vom bisherigen Verfügungsberechtigten an den zuständigen Be- und Verarbeitungsbetrieb zu melden (§ 75 Abs. 2).
- Die Übertragung kann nur zwischen Milcherzeugern desselben Bundeslandes bzw. eines an das Bundesland angrenzenden Verwaltungsbezirkes erfolgen (§ 75 Abs. 4).
- Um eine Einzelrichtmenge zu erwerben, ist ein entsprechendes Mißverhältnis zwischen vorhandener Einzelrichtmenge und der aufgrund der Futterbasis errechneten Einzelrichtmenge Voraussetzung. Der Flächenschlüssel zur Berechnung dieses Mißverhältnisses wurde insofern geändert, daß eine intensivere Milchviehhaltung ermöglicht wurde. Die bisherige Obergrenze der Aufstockung der Einzelrichtmenge von 60.000 kg bei 23 ha wurde auf 70.008 kg bei 22 ha angehoben (§ 75 Abs. 5).
- Pro Wirtschaftsjahr kann von jedem Milcherzeuger eine Einzelrichtmenge von max. 5.004 kg, in Ausnahmefällen (Erbschaft, Hofübernahme) max. 10.008 kg, in allen Fällen jedoch höchstens im Ausmaß des vorhandenen Mißverhältnisses erworben werden (§ 75 Abs. 6).
- Die Richtmengenübertragung wird im allgemeinen mit Beginn des auf die Anzeige folgenden Wirtschaftsjahres wirksam (§ 75a Abs. 4).
- Anstelle einer Verlängerung der Partnerschaftsverträge bzw. der Pachtverträge über Teile der Einzelrichtmenge eines Betriebes können dieselben Vertragspartner vereinbaren, daß im Rahmen der **bevorzugten Handelbarkeit** 85 % der Einzelrichtmenge unmittelbar nach Ablauf der betreffenden Verträge übertragen werden (Art V Abs. 3). Entgegen den allgemeinen Bestimmungen der Handelbarkeit gelten dabei die folgenden Begrenzungen nicht:
 - * Obergrenze von 70.008 kg
 - * Bestimmungen über das Bestehen eines Mißverhältnisses
 - * Begrenzung der Übertragung auf 5.004 kg pro Wirtschaftsjahr

- o Bei Verhehlung, Übergabevertrag innerhalb eines engen Verwandtschaftskreises und Erbe eines landwirtschaftlichen Betriebes mit Einzelrichtmenge kann die Einzelrichtmenge über Antrag auf einen anderen Betrieb übergehen. Die gemeinsame Einzelrichtmenge darf höchstens 140.004 kg ausmachen (§ 75a).
- o Weitere Bestimmungen der Übertragung und Abrechnung der Einzelrichtmenge betreffen Übertragungsbestimmungen für Partnerschaftsverträge (Art V Abs. 1), die Verlängerung von Pachtverträgen über Futterflächen (Art V Abs. 2), die Almregelung (§71 Abs.3 bis 5), die gemeinsame Abrechnung von Einzelrichtmengen und Milchlieferungen verschiedener Betriebe naher Angehöriger (§ 73 Abs.1) und die Verpachtung eines gesamten Betriebes an mehrere Pächter (§ 73 Abs. 2a).
- o Die Rückkaufaktion des Bundes wird längstens bis 31.12.1988 fortgesetzt (Art.V Abs. 6).
- o Bei Vorliegen eines Elementarereignisses erlischt die Einzelrichtmenge erst dann, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Wirtschaftsjahren keine Milch geliefert wurde (§ 73 Abs. 3). Betriebe, die ihre Einzelrichtmenge verloren haben, können ohne die Einhaltung der Wartefrist von 5 Jahren wieder eine Einzelrichtmenge erwerben (früherer § 73 Abs. 7 entfällt). Diese Wartefrist bleibt vertragsgemäß für die Teilnehmer an der Milchlieferversichtsprämienaktion und der Rückkaufaktion bestehen (Art. V Abs. 7).
- o Für den Fall, daß die Milchlieferungen auf unter 116% der Bedarfsmenge absinken, wurde die theoretische Möglichkeit einer Senkung des Bundesanteils auf unter 16% geschaffen (§ 70 und § 70a).
- o Die Höhe des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages wurde ab 1. Juli 1988 mit öS 4,20 je kg Milch fixiert (§ 77 Abs. 1).
- o Die sogenannte "Schüttgebührenregelung", die mit der MOG- Novelle 1984 eingeführt worden war, entfällt ersatzlos (früherer § 6).
- o Der Hebesatz für den Milchleistungskontrollbeitrag wurde auf 1,2% angehoben (§ 8 Abs. 3).
- o Die wichtigste organisatorische Änderung war die Auflösung der Verwaltungskommission des Milchwirtschaftsfonds. Seither ist der geschäftsführende Ausschuß des Milchwirtschaftsfonds das höchste Organ (§ 54).

Von der MOG-Novelle 1989 vom 28.Juni 1989 (BGBl Nr. 357/1989) ist nur die Getreidewirtschaft betroffen, sie enthält keine den Milchmarkt regelnden Bestimmungen.

3.15. 1. MOG-Novelle 1991 (kundgemacht am 12.Juli 1991) (BGBL. Nr. 380/1991, wirksam 1.7.1991)

Laut Koalitionsübereinkommen vom Dezember 1990 wurde die Milchmarktordnung im ersten Halbjahr 1991 novelliert. Im einzelnen wurden für zahlreiche Detailbestimmungen im MOG geänderte Regelungen festgesetzt:

- o Um die Gültigkeit des MOG bis 30.6.1992 beibehalten zu können, mußten jene Bestimmungen, die durch das **Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes** vom 8. März 1991 (BGBl.Nr. 220/1991; kundgemacht am 30. April 1991) **aufgehoben** worden waren,

mittels **Verfassungsbestimmung** im MOG verankert werden. Dadurch kann die durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes notwendig gewordene Änderung zentraler Grundsätze der Richtmengenregelung bis zur Neufestlegung des MOG im Juni 1992 hinausgeschoben werden.

- o Inhaltlich besteht die umfassendste Änderung in einer weitreichenden Liberalisierung des **Ab-Hof Verkaufs**:
 - Die Ab-Hof-Pauschale, die bisher bei einer Abgabe über die Freimenge hinaus bezahlt werden mußte, entfällt nunmehr (§ 3 Abs. 3, § 13 Abs. 2a, § 16 Abs. 6a und § 71 Abs. 8).
 - Ab Juli 1991 gibt es für den Ab-Hof-Verkauf keine Mengengrenzung mehr (§ 16 Abs. 5 entfällt) und keine Aufzeichnungspflicht (§ 16 Abs. 7 entfällt).
 - Durch die Änderungen dieser Novelle kann künftig jeder Kuhhalter (ausgenommen Teilnehmer an einer Aktion zur Übertragung bzw. Reduzierung der Richtmenge) Milch und Milchprodukte ab Hof unmittelbar an Konsumenten verkaufen (§ 16 Abs. 2 und 2a).
 - Milchproduzenten, die im Sinne des österreichischen Lebensmittelbuches (Codexrichtlinien) biologisch wirtschaften, dürfen künftig ihre Milchprodukte auch an Wiederverkäufer verkaufen (16 Abs. 1a).
- o Die Abgabe von Trinkmilch eines Be- und Verarbeitungsbetriebes, dessen Rohmilch von Biobauern stammt, ist nicht mehr an die Versorgungsgebietsregelung gebunden (§ 13 Abs. 3).

o **Ausweitung der Handelbarkeit von Richtmengen**

Durch eine Erleichterung der Handelbarkeit sollen die Übertragungsmöglichkeiten von Richtmengen erweitert werden. Wesentliche Änderungen sind:

- Die jährlich max. zulässige Zukaufsmenge wird von 5.004 auf 6.000 kg erhöht (§ 75 Abs. 6a).
- Beim Verkauf eines Teils der Richtmengen müssen mindestens 7.056 kg statt bisher 1/3 der Richtmenge abgegeben werden (§ 75 Abs. 1 Ziff. 2).
- In Zukunft werden einheitlich (auch bei Teilverkäufen) 15 % der gehandelten Richtmenge einbehalten (§ 75 Abs. 1 Ziff. 2).
- Die Obergrenze der Einzelrichtmenge, die dem Betrieb nach der Handelbarkeit zur Verfügung steht, wird von 70.008 auf 80.004 kg erhöht. Gleichzeitig wird durch die Änderung des Flächenschlüssels (von 70.008 kg bei 22 ha auf 80.004 kg bei 16 ha) eine weit intensivere Milchviehhaltung zugestanden (§ 75 Abs. 5 Ziff.2).
- Milcherzeugern desselben Einzugsgebietes wie die Verkäufer von Richtmengen wird ein Vorkaufsrecht eingeräumt (§ 75 Abs. 2a).
- Betriebsübernehmer sowie Neulieferanten können künftig innerhalb von drei Jahren 30.000 kg Richtmenge insgesamt erwerben (§ 75 Abs. 6c).
- Für Pächter von Betrieben mit Richtmenge gilt eine Sonderregelung: Sie können die während der Pacht erworbene Richtmenge nach Beendigung des Pachtverhältnisses auf ihren Betrieb übertragen. Dabei gilt eine Obergrenze für die gesamte verfügbare Richtmenge von 140.000 kg (§ 75a).
- Weitere Neuerung bei der Übertragung von Richtmengen betreffen die Vorgangsweise bei Hofaufteilungen, Elementarereignissen, Aussiedlung und Enteignung im öffentlichen Interesse.

o **Ausweitung der freiwilligen Lieferrücknahmeaktion**

Durch eine größere und verstärkte Beteiligung an der Aktion soll ihr Beitrag zur Marktstabilisierung weiter erhöht werden. Elemente, die die Teilnahme begünstigen sollen, sind:

- Durch die Einbeziehung eines dritten Basisjahres in die Berechnung der Ausgangsmenge können für die Milcherzeuger günstigere Teilnahmebedingungen resultieren (§ 73 Abs. 9).
- Die Anmeldung zur freiwilligen Lieferrücknahmeaktion ist künftig nicht mehr jährlich erforderlich, sie gilt bis auf Widerruf (§ 73 Abs. 8a). Für das Wirtschaftsjahr 1991/92 werden eigene Anmeldestermine aufgrund des späten Beschlußdatums dieser MOG-Novelle festgesetzt. Die bisher bereits gewährte Toleranzmenge von 50 kg (bei Verfehlen der niedrigsten Lieferrücknahmestufe) wird gesetzlich verankert (§ 73 Abs. 11a).
- Die Prämienstufen der Lieferrücknahme werden ausgeweitet und gelten damit auch eine höhere Lieferrücknahme als 10 % verstärkt ab. Die höchste Prämienzahlung wird bei einer tatsächlichen Lieferrücknahme von mehr als 14,5 % der Ausgangsmenge mit 75 g je kg übernommener Milch erreicht (Art III).

- o Durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes veranlaßt, wird im Gesetz eine individuelle Ausstiegsmöglichkeit aus der **Silosperrgebietsregelung** geschaffen. Milcherzeuger können demnach auch in einem Silosperrgebiet Silowirtschaft betreiben und ihre Milch an einen anderen Verarbeitungsbetrieb liefern (§ 14 Abs. 2a).
- o Die Möglichkeit der Förderung der Strukturverbesserung im Bereich der Be- und Verarbeitungsbetriebe mittels Zuschüssen für Betriebsstättenstillegungen wird gesetzlich verankert. Die Zuschüsse für **Betriebsstillegungen** sind mit 31.12.1991 befristet (§ 5 Abs. 5).
- o Die bisherige vage Formulierung, wonach durch Zuschüsse "unterschiedliche Transportkosten ausgeglichen werden können" wird zielgerichteter gefaßt: Es wird klargestellt, daß nur für "möglichst wirtschaftliche Transporte" ein Transportkostenzuschuß zu gewähren ist (§ 5 Abs. 2a).
- o Weitere Änderungen dieser Novelle betreffen organisatorische Bestimmungen des Milchwirtschaftsfonds, geänderte Strafen bei Verstößen gegen die Almmilchregelungen sowie die Haltung von Kühen bei einer Stillegung von Einzelrichtmengen.

3.16 2.MOG-Novelle 1991 (kundgemacht am 25.Juli 1991)

(BGBl.Nr. 396/1991; wirksam 1.7.1991 bzw. 1.1.1992)

Der überwiegende Teil dieser Novelle betrifft den Getreidebereich. Im milchwirtschaftlichen Bereich erfolgte lediglich eine Anpassung bei einzelnen Zolltarifpositionen im Warenkatalog des MOG aufgrund internationaler Abkommen sowie eine Erweiterung der Betriebsstillegungsaktion (bis 31.12.1991) auf Teilbetriebsstillegungen (§ 5 Abs. 5). Laut Ausschuß für Land- und Forstwirtschaft des Nationalrates muß bei einer Teilbetriebsstillegung mindestens ein Drittel des Produktionsumfanges eines Betriebes von der Stillegung erfaßt werden.

4. HAUPTTENDENZEN DER MARKTORDNUNG BEI MILCH SEIT 1978

Im folgenden soll dargestellt werden, wieweit die Hauptzielsetzungen bei Einführung der Richtmengenregelung durch die Gesetzgebung erfüllt werden konnten und welche Haupttendenzen aus den zahlreichen Novellen erkannt werden können.

4.1 Geringerer Verwaltungsaufwand - überschaubare Bestimmungen

Einer der Gründe für eine bundesweit einheitliche Festlegung der Höhe der Einzelrichtmengen war die einfache Durchführbarkeit und die für die Bauern leichter faßbaren Bestimmungen. Das relativ klare Grundsystem ist durch eine Vielzahl von Novellen (14 Novellen zur Milchmarktordnung von 1978-1988) immer wieder abgeändert und in wesentlichen Punkten widersprüchlich gestaltet worden:

- Nicht zielkonform war bereits die Bestimmung, freigewordene Einzelrichtmengen nach dem Ausmaß der Überlieferung zu vergeben (2. MOG-Novelle 1978).
- Die Festsetzung von starren Härtezuschlägen widerspricht dem Ziel, die Überschußmenge verringern zu wollen (auch bereits 1978 und 1979).
- Auch die Bestimmung, Neulieferanten praktisch unbegrenzt die Milchanlieferung aufnehmen zu lassen, wirkt diesem Ziel entgegen.
- Auf Grund der fast jährlichen Novellierung konnten die Bauern nicht darauf vertrauen, daß die einzelnen Bestimmungen der Richtmengenregelung lange halten würden.
- Die Berechnungsmodalitäten vom allgemeinen und zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag brachten ein ständiges Schwanken der Höhe der Beitragszahlung automatisch mit sich. Auf Grund der endgültigen Abrechnung der Beiträge nach Ende des Wirtschaftsjahres trat ein weiterer Unsicherheitsfaktor in der Höhe des Milchpreises für die Bauern (zumindest für die Überlieferungsmilch) auf.
- Durch von der Berechnung laut System abweichende gesetzliche Festlegungen wurden die Bauern noch zusätzlich verunsichert.
- Da mit Fortdauer der Richtmengenregelung wesentliche Fehler erkannt wurden, mußten nach und nach kompliziertere Bestimmungen zur gerechteren Vergabe von Einzelrichtmengen eingeführt werden (abgestufte Zuteilung, Mißverhältnis zwischen Einzelrichtmenge und Futterbasis, Obergrenzen, Zurechnung von Betrieben anderer Familienmitglieder usw.).
- Obwohl eine Differenzierung bzw. Regionalisierung 1978 als undurchführbar bzw. nicht zweckmäßig erachtet wurde, wurde die weitgehende Befreiung der Almmilch von den Beitragszahlungen sowie die Rückvergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages für die Zone 3 und 4-Lieferanten im Förderungswege eingeführt.

Zu Beginn der Richtmengenregelung war eine an die Bedürfnisse der einzelnen Gruppen von Milcherzeugern und auf die Regionen abgestimmte Ausgestaltung des Systems mit dem Argument eines zu großen Verwaltungsaufwandes abgelehnt worden. Nach und nach mußten aber die Fehler der scheinbar "einfachen" Festlegung durch zusätzliche Bestimmungen ausgebessert werden, was zur derzeit bestehenden umfassenden gesetzlichen Regelung sämtlicher Bereiche der Milcherzeugung geführt hat.

4.2 Verringerung der Anlieferungsmenge - Verringerung der Überschußmenge

Das Ziel, durch die Kontingentierung die Anlieferung und damit die Überschußmenge zu reduzieren, wurde zunächst durch die Senkung der Einzelrichtmenge auf 93% der Anlieferung des Basiszeitraumes 1976-1978 eingehalten. Andere Vorschläge hatten eine niedrigere Festlegung auf rund 88% vorgesehen. Diese Menge hätte eine Produktionsmenge von 110% des Inlandsbedarfes vorgesehen. Der in Österreich später vereinbarte "Sicherheitsfaktor" von 16 bis 22%, der die Versorgung Österreichs auch in den anlieferungsschwachen Wochen und Monaten gewährleisten soll und eine strukturelle Bindung von nicht unerheblichen Teilen der Milchlieferung für die Exportproduktion zuläßt, übertrifft denjenigen zahlreicher Länder mit ähnlichen Kontingentierungssystemen (vgl. Abschnitt I).

Mit der Durchführung außergewöhnlicher Aktionen (Härtefallrunden, Strukturhilfverfahren) wurde aber selbst diese Begrenzung der Richtmengen überschritten und durch die jährliche Fortschreibung von starren Härtezuschlägen im System mitgeschleppt. So entsprach die Summe der Einzelrichtmengen schon im 3. Wirtschaftsjahr 1980/81 der Anlieferung des Jahres 1977. Im Wirtschaftsjahr 1985/86 erreichte die Summe der Einzelrichtmengen mit 128,6% der Bedarfsmenge einen Wert, der weit über das Ziel der Gesamtrichtmenge von 121% hinausgeht.

Vom Grundsystem der Richtmengenregelung abweichende Aktionen führten dazu, daß die Grundintention der Kontingentierung, nämlich eine Produktionseinschränkung, nicht erfüllt sondern vielmehr gesetzlich eine Ausweitung ermöglicht wurde.

4.3 Späte Eindämmung der Milchlieferung

Diese Tatsache zeigt, daß die volkswirtschaftlichen Ziele vor Einführung der Richtmengenregelung nicht in der Gesetzgebung der MOG-Novellen vollzogen wurden. Erst sehr spät (seit 1985) wurde versucht, die Summe der Einzelrichtmengen einzudämmen: Die 1. Milchlieferverzichtsaktion (1985) und die 2. Aktion (1986-1988) sind die bisherigen Hauptelemente zur Herabsetzung der Summe der Einzelrichtmengen auf die Höhe der Gesamtrichtmenge. Auch wenn sie nur eine vorübergehende Anlieferungseinstellung darstellt, so geht die Stilllegungsmöglichkeit (seit 1. MOG-Novelle 1986) auch in Richtung einer Reduktion der gesamten Milchproduktion.

Frühere Anreize (wie z.B. Prämien für Mutterkuhhaltung) hatten keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf den Milchmarkt, da die freiwerdenden Einzelrichtmengen sofort wieder neu vergeben wurden.

Durch das Erlöschen von 15 % bzw. 25 % der bei der Handelbarkeit übertragenen Einzelrichtmenge kann jährlich mit einem geringfügigen Abbau der zuviel vergebenen Einzelrichtmengen gerechnet werden. Am stärksten wurde die Milchlieferung jedoch durch die freiwillige Aktion zur Lieferrücknahme beschränkt, welche die Höhe der Einzelrichtmengen nicht verändert. Der Umfang der Einzelrichtmengen bleibt dabei bestehen und könnte bei geänderten Bedingungen wieder von den Lieferanten voll ausgenützt werden.

Bisher wurden also noch keine generellen Maßnahmen zur Rückführung der zu viel vergebenen Einzelrichtmengen auf das Ausmaß der Gesamtrichtmenge ergriffen, sondern nur freiwillige Aktionen zur teilweisen Reduzierung der Summe der Einzelrichtmengen gestartet.

4.4. Begrenzung der einzelbetrieblichen Ausweitungsmöglichkeiten

Mit der 2. MOG-Novelle 1978 wurde das "dynamische Prinzip" der Richtmengenanpassung durch Einführung der Wahrungsklausel abgeschwächt; die Überlieferung wurde zum bestimmenden Element für eine Richtmengen-Erhöhung. Zudem bestand für Neulieferanten, bei der Pacht von Futterflächen, sowie für Partnerschaftsbetriebe die Möglichkeit, Einzelrichtmengen - zusätzlich oder völlig neu - zu erlangen. Ab der MOG-Novelle 1982 wurden diese einzelbetrieblichen Ausweitungsmöglichkeiten zusehends eingeschränkt:

- o Zunächst durch die abgestufte Zuteilung bei der Vergabe von "freigewordenen" Einzelrichtmengen aufgrund der Überlieferung. Diese Bestimmung wurde erstmals für das Wirtschaftsjahr 1983/84 angewandt.
- o Andererseits wurden Obergrenzen und zusätzliche Kriterien für die Richtmengenausweitung eingeführt, und zwar:
 - 1982: für Neulieferanten 80.000 kg
 - 1984: Erhöhung der Einzelrichtmenge nur bei entsprechender Futterbasis (Mißverhältnis) auf bis zu 60.000 kg - bei entsprechender Futterbasis Pacht von Futterflächen 80.000 kg
 - 1984: Strukturhilfungsverfahren 40.000 kg
 - 1985: für Neulieferanten 40.000 kg (diese Bestimmung wurde nicht mehr angewandt)
 - 1986: keine Erhöhung der Einzelrichtmenge auf Grund des Mißverhältnisses zwischen Futterbasis und Einzelrichtmenge
keine neuen Pachtverträge
Neulieferanten-Regelung läuft aus (außer bei Ankauf von Richtmengen bis zu 20.004 kg)
Ankauf von Richtmengen 60.000 kg
bei Kauf von Futterflächen 60.000 kg
Betriebe, die Investitionen in die Milcherzeugung vor dem 30.Juni 1985 getätigt haben und weitere Kriterien erfüllen, 60.000 kg

Die einzelbetrieblichen Ausweitungsmöglichkeiten sind erst ab dem Wirtschaftsjahr 1983/84 (bzw. konsequent mit Obergrenzen ab 1984/85) eingeschränkt worden und waren ab 1986 praktisch (zumindest solange der Ankauf von Richtmengen noch nicht möglich war) völlig beseitigt worden. Während der Beschränkung der Ausweitungsmöglichkeiten ist eine Verlangsamung des Konzentrationsprozesses in der Milchproduktion eingetreten.

4.5 Liberalisierung der Möglichkeit der Richtmengenübertragung

Die bis 1986 vorherrschende Tendenz der schrittweisen Reduktion der einzelbetrieblichen Ausweitungsmöglichkeiten wurde seither von den Bestrebungen, neue Möglichkeiten der Richtmengenübertragung zu entwickeln, abgelöst. Die 1986 theoretisch eingeführte Handelbarkeit von Richtmengen hat seit ihrer tatsächlichen Wirksamkeit 1989 die Aufstockung von Betrieben mit kleiner und mittlerer Einzelrichtmenge ermöglicht. Die ursprüngliche Obergrenze von 60.000 kg ist durch die MOG-Novelle 1988 auf 70.008 kg und die 1. MOG-Novelle 1991 auf 80.004 kg angehoben worden, wobei durch die Änderung des

Flächenschlüssels zur Berechnung des Mißverhältnisses eine intensivere Milchviehhaltung zugelassen wurde. Besondere Bestimmungen für die Zusammenrechnung von Betriebsteilen naher Angehöriger bzw. für die Übertragung im Rahmen der bevorzugten Handelbarkeit sehen im allgemeinen eine fast doppelt so hohe Obergrenze vor.

Durch die Tendenz der letzten Jahre, Betriebsentwicklungen im Richtmengensystem unter bestimmten Voraussetzungen wieder zu erlauben, ist eine gewisse Liberalisierung des Systems eingetreten. Die geforderte weitere "Flexibilisierung" wird zu einer Beschleunigung des Konzentrationsprozesses in der Milchproduktion führen.

4.6 Reform in der Milchmarktordnung - Deregulierung der Milchwirtschaft

Die bis zur Mitte der 80er Jahre stark gestiegenen Kosten zur Überschußverwertung und die nicht transparenten Ausgleichssysteme gaben den Anstoß zur Diskussion um die Reform der Milchwirtschaft in Österreich. Der hohe Regulierungsgrad wurde in einer Zeit der Forderung nach weitgehender Deregulierung mehr und mehr kritisiert.

Tatsächlich enthalten die letzten Novellen des Marktordnungsgesetzes, die die Reform der Milchmarktordnung eingeleitet haben, eine Verringerung der produktionslenkenden Kompetenzen des Milchwirtschaftsfonds. Teile der nunmehr abgeänderten Bestimmungen sind durch den parlamentarischen Milchwirtschaftsuntersuchungsausschuß 1989/90 aufbereitet worden (ERWIN SCHWAIGER Verlag 1990). Vor allem die Neuregelung des milchwirtschaftlichen Exportsystems sowie die weitere Reduktion des Ausgleichssystems sind Ergebnisse des Untersuchungsausschusses.

Die Reform der Milchmarktordnung betrifft sowohl kalkulatorische als auch kompetenzmäßige Belange: Zu den ersteren ist die Neuregelung des Abrechnungsverfahrens, der schrittweise Abbau des Ausgleichssystems als auch die Festsetzung fixer Erstattungssätze im neuen Exportsystem zu rechnen. Auf der anderen Seite wurden die zahlreichen Befugnisse des Milchwirtschaftsfonds reduziert (z.B. Disposition, Festlegung von Produktionsrahmen, Versorgungsgebietsregelung, Inverkehrsetzungsgenehmigung, Investitionszuschüsse) bzw. den Be- und Verarbeitungsbetrieben Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Betriebsplanung gegeben (z.B. Wegfall der Andienungsverpflichtung an die wirtschaftliche Zusammenschlüsse, Produktionsplanung, Investitionsentscheidung). Diese Eigenverantwortlichkeit wird jedoch durch den Abschluß von Liefer- und Verwertungsverträgen von 132 Be- und Verarbeitungsbetrieben, das sind 2/3 aller Betriebe, eingeschränkt (NATIONALRAT 1990). Zudem werden die einzelnen Molkereibetriebe, die weitgehend genossenschaftlich organisiert sind, zur österreichweiten Austria Milch- und Fleischmarktgenossenschaft (AMF) zusammengeschlossen, deren Umsatz rund 80 % der österreichischen Milchproduktion umfaßt (ÖSTERREICHISCHE MILCHWIRTSCHAFT 1991). Damit sind nur scheinbar die produktionsbestimmenden Regelungen vom Milchwirtschaftsfonds an die Einzelbetriebe, in der Mehrzahl der Fälle aber tatsächlich an eine zentrale Organisation, die den Milchmarkt beherrscht, abgegeben worden.

Die in der Milchwirtschaft zweifellos notwendige Neugestaltung ist noch in Gang. Erfolge in einer Umgestaltung der Ausgleichssysteme sind zwar zu erkennen, die weitere Strukturierung eines marktbeherrschenden Monopols macht die tatsächlichen Entscheidungsstrukturen in der Verarbeitung sichtbar und läßt in diesem Bereich eine rasche "Strukturereinigung" von oben erwarten.

3. Abschnitt

AUSWIRKUNGEN DER MILCHMARKTORDNUNG
IN ÖSTERREICH SEIT 1978

1. KENNZAHLEN DER ENTWICKLUNG DER MILCHWIRTSCHAFT

1.1 Entwicklung des Milchmarktes seit 1945

Nach dem 2. Weltkrieg bestand eine der Hauptaufgaben der Milchwirtschaft darin, möglichst rasch wieder eine ausreichende Versorgung mit Milch und Milchprodukten gewährleisten zu können. Schon im Jahr 1953 konnte das Ziel der Selbstversorgung Österreichs mit Milch erreicht werden (Milchwirtschaftsfonds 1955, S. 5 - 24).

Die Milchlieferleistung stieg von 554.000 t im Jahr 1947 auf 1,095.000 t im Jahr 1953 an. Dieser Anstieg basierte vor allem auf einer stark zunehmenden Milchleistung (Tab. 9). Entsprechend erhöhte sich auch die Milchlieferleistung je Kuh von 513 kg (1947) auf 950 kg (1953).

Seit Erreichen des Selbstversorgungsgrades hat sich diese Entwicklung fortgesetzt:

- o Bei einem leicht sinkenden Kuhbestand stieg die Jahresmilchleistung je Kuh weiter an.
- o In noch höherem Ausmaß nahm die Milchlieferleistung je Kuh zu.
- o Dadurch kam es in Österreich zwischen 1950 und 1967 zu einer Verdopplung der Milchlieferleistung.

Ab 1967 verlangsamte sich die Zunahme der Milchlieferleistung, insbesondere zwischen 1967 und 1975 kam es zu einer Stagnation der gesamten Milchlieferleistung Österreichs.

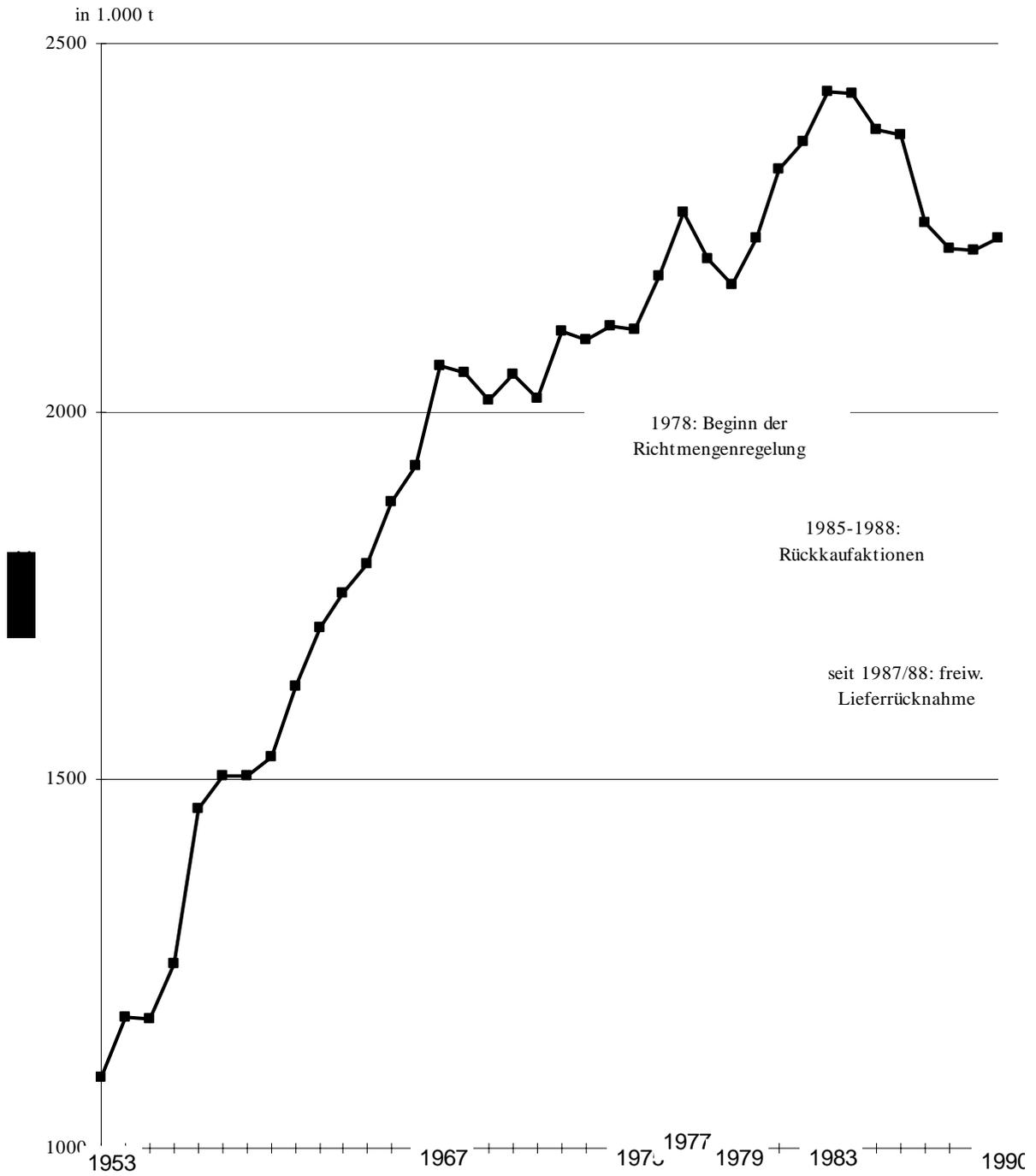
In den Jahren 1975 bis 1977 erfolgte nicht zuletzt auf Grund der Diskussionen um die Einführung eines Kontingentierungssystems eine besonders starke Ausweitung der Milchlieferung, die in den ersten beiden Jahren der Richtmengenregelung wieder zurückging ("Kontingentierungsschock") (Abb. 1).

1.1.1 Der Milchmarkt seit Einführung der Richtmengenregelung 1978

Da der Kuhbestand nach Einführung der Richtmengenregelung kaum reduziert wurde und die Jahresmilchleistung pro Kuh weiter anstieg (Tab. 9), erhöhte sich die gesamte Milcherzeugung bzw. -anlieferung in Österreich - nach dem Rückgang der Jahre 1977-1979 - nach Einführung der Richtmengenregelung zunächst stärker als zu Beginn der 70er Jahre (Tab. 8; Tab. 14: Vergleichszeitraum 1967 - 1975). Seit 1984 kam es zu einem Rückgang bzw. einer konstanten Entwicklung der Milchlieferung.

Der Einfluß der Richtmengenregelung auf das Lieferverhalten ist u.a. auch aus den unterschiedlichen Zuwächsen der Jahresmilchleistung sowie der Jahresanlieferung pro Kuh ersichtlich: Während die Jahresmilchleistung je Kuh zwischen 1978 und 1987 um rund 13% stieg, erhöhte sich die Milchlieferleistung je Kuh nur um 5%. Seit dem 2. Weltkrieg bis zur Einführung der Kontingentierung war die Milchlieferleistung stets stärker gestiegen als die Milchleistung. Das bedeutet, daß der Anteil der Milchlieferleistung an der Gesamterzeugung bis 1977 zugenommen hat (höchster Wert 1977: 68%) und seither gefallen ist (1987: 61%). Die Werte der folgenden Jahre sind mit der vorherigen Entwicklung nicht vergleichbar, weil seit 1988 ein verändertes Ermittlungsverfahren zur Erfassung der Milcherzeugung angewandt wird.

Abbildung 1: Entwicklung der Milchlieferleistung 1953-1990



Die Verfütterung in milcherzeugenden Betrieben dürfte seit 1978 wieder angestiegen sein. Der große Anteil der Verfütterung und der hohe Eigenverbrauch ergeben den hohen geschätzten Selbstversorgeranteil von 38% im Jahr 1987 (Tab. 10)¹.

1.1.2 Richtmengenentwicklung

Die Summe der Einzelrichtmengen für das Wirtschaftsjahr 1978/79 war mit 93% der Anlieferung im Basiszeitraum 1976 - 1978 festgelegt worden und zielte dadurch auf eine Produktionseinschränkung. Zu Beginn der Richtmengenregelung wurden für das Wirtschaftsjahr 1978/79 Einzelrichtmengen in einem Ausmaß von rund 60.000 t, die für Härtefälle verwendet werden sollten, nicht verteilt. Dadurch lag die Summe der Einzelrichtmengen noch im Rahmen der Gesamtrichtmenge Österreichs. Das Ausmaß der zum Ausgleich von Härtefällen zur Verfügung gestellten Einzelrichtmenge wurde in 2 weiteren MOG-Novellen wesentlich erhöht, sodaß

- o in der 1. Härtefallrunde insgesamt 136.214 t an Einzelrichtmenge für das Wirtschaftsjahr 1978/79 (davon ca. 35.000 t als starrer Härtezuschlag) und
- o in der 2. Härtefallrunde 44.813 t (davon 39.435 t als starrer Härtezuschlag) vergeben wurden.

Die Summe der an die Milchbauern mitgeteilten Einzelrichtmengen erhöhte sich also in den ersten beiden Wirtschaftsjahren um rund 180.000 t und liegt seit damals weit über der Gesamtrichtmenge. Dadurch konnte die Milchlieferung stark erhöht werden, ohne daß die Bedarfsmenge im Inland wesentlich gestiegen wäre (Tab. 11).

Vom Wirtschaftsjahr 1979/80 an bis zum Wirtschaftsjahr 1984/85 erhöhte sich die Bedarfsmenge (= Inlandsabsatz aus eigener Erzeugung) jährlich um rund 1,5%. Auf Grund der Regelungen des Marktordnungsgesetzes erfolgte in diesem Zeitraum die Ausweitung der Gesamtrichtmenge ungefähr um denselben Prozentsatz (genau: + 1,74% p.a.). Die dadurch verfügbar gewordenen Einzelrichtmengen wurden an die Milchlieferanten bis 1984 nach ihrem Überlieferungsverhalten und ab 1985 nach dem Ausmaß des Mißverhältnisses zwischen Einzelrichtmenge und Futterbasis verteilt und führten somit zu einer stetigen Steigerung der Summe der Einzelrichtmengen.

Für das Wirtschaftsjahr 1984/85 wurde (rückwirkend) ein Strukturhilfverfahren durchgeführt, mit dem 35.004 t als "Vorgriff" auf künftig freiwerdende Einzelrichtmengen verteilt wurden. Zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1985/86 überstieg dadurch die Summe der Einzelrichtmengen die Gesamtrichtmenge um rund 143.000 t. Durch die Milchlieferverzichtsprämienaktionen 1985-1988 wurden 116.678 t an Einzelrichtmengen "freigekauft". Vor allem durch diese Aktionen wurde die Differenz zwischen Summe der Einzelrichtmengen und Gesamtrichtmenge auf rund 72.000 t im Wirtschaftsjahr 1990/91 reduziert.

¹ Quelle: jährliche Schätzungen des ÖSTZ (gemeinsam mit Landeslandwirtschaftskammern)

Anmerkung: Da es über den Eigenverbrauch und die Verfütterung keine umfassenden Erhebungen gibt, erscheinen die entsprechenden Anteile nicht abgesichert. Wegen der unterschiedlichen Erfassungsmethoden ist ein Vergleich mit entsprechenden Werten anderer Länder - ohne nähere Untersuchung dieser Erhebungsmethoden - nicht zulässig. Der sehr hoch geschätzte Eigenverbrauch wurde daher auch im neuen Ermittlungsverfahren seit 1988 deutlich reduziert.

Tabelle 8: Entwicklung der Milcherzeugung und der Milchlieferung

	Milcherzeugung in t	Index 1953=100	Milchliefer- leistung in t	Index 1953=100	Milchliefer- leistung in % der Milcherzeugung
1950	2,084.881	--	918.004	--	44
1953	2,423.659	100	1,094.981	100	45
1960	2,841.602	117	1,564.501	143	55
1970	3,328.430	137	2,101.398	192	63
1971	3,282.297	135	2,017.546	184	61
1972	3,285.768	136	2,109.942	193	64
1973	3,276.902	135	2,097.229	192	64
1974	3,282.515	135	2,115.374	193	64
1975	3,265.078	135	2,112.651	193	64
1976	3,290.323	136	2,185.111	200	66
1977	3,347.803	138	2,270.866	207	68
1978	3,375.259	139	2,208.499	202	65
1979	3,342.592	138	2,173.279	198	65
1980	3,430.006	142	2,236.395	204	65
1981	3,530.207	146	2,328.354	213	66
1982	3,589.265	148	2,365.882	216	66
1983	3,671.060	151	2,434.142	222	66
1984	3,768.687	155	2,432.102	222	65
1985	3,797.030	157	2,383.138	218	63
1986	3,776.452	156	2,377.050	217	63
1987	3,724.655	154	2,257.339	206	61
1988 ¹⁾	3,353.447	138	2,222.300	203	66
1989	3,351.203	138	2,219.128	203	66
1990	3,349.855	138	2,238.526	204	67

1) seit 1988 neues Ermittlungsverfahren zur Erfassung der Milcherzeugung

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, ÖSTZA

Tabelle 9: Kuhbestand, Jahresmilchleistung und -anlieferung je Kuh

	Kuhbestand ¹⁾ in Stück	Index 1953=100	Jahresmilchleistung je Kuh in kg	Index 1953=100	Milchlieferleistung je Kuh in kg	Index 1953=100
1947	1.079.605	-	1.368	-	513	-
1950	1.100.201	-	1.895	-	834	-
1953	1.152.296	100	2.102	100	950	100
1960	1.131.140	98	2.512	120	1.383	146
1970	1.077.527	94	3.089	147	1.950	205
1978	1.002.294	87	3.375	161	2.208	232
1979	987.867	86	3.425	163	2.227	234
1980	975.012	85	3.518	167	2.294	241
1981	973.940	85	3.624	172	2.391	252
1982	972.870	85	3.689	175	2.432	256
1983	982.682	85	3.736	178	2.477	261
1984	997.272	87	3.779	180	2.439	257
1985	994.889	86	3.817	182	2.395	252
1986	988.706	86	3.820	182	2.404	253
1987	976.458	85	3.815	181	2.312	243
1988	957.081	83	3.504	167	2.325	245
1989 ²⁾	949.872	82	3.528	168	2.338	246
1990	951.300	83	3.521	168	2.353	248

1) Ab 1970 arithmetisches Mittel aus zwei Dezemberzählungen

2) inkl. Mutter- und Ammenkühe

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, ÖSTZ

Tabelle 10: Milcherzeugung und -verwendung in t

	Milcherzeugung	in %	davon selbst verbraucht	in %	verfüttert	in %	Milchlief- leistung	in %	Schwund (1% der Gesamterzeugung)
1947	1.477.049	100,0					554.328	37,5	
1950	2.084.881	100,0	760.693	36,5	406.184	19,5	918.004	44,0	--
1953	2.423.659	100,0					1.094.981	45,2	
1960	2.841.602	100,0	723.747	25,5	553.354	19,5	1.564.501	55,0	--
1970	3.328.430	100,0	699.818	21,0	527.214	15,9	2.101.318	63,1	--
1978	3.375.259	100,0	629.245	18,6	505.249	15,0	2.207.013	65,4	33.752
1980	3.430.006	100,0	617.460	18,0	541.095	15,8	2.237.151	65,2	34.300
1984	3.768.687	100,0	665.976	17,7	631.388	16,8	2.433.637	64,5	37.686
1985	3.797.030	100,0	691.488	18,2	684.433	18,0	2.383.139	62,8	37.970
1986	3.776.452	100,0	677.518	17,9	684.119	18,1	2.377.050	63,0	37.765
1987	3.724.655	100,0	684.424	18,4	745.647	20,0	2.257.337	60,6	37.247
1988	3.353.447	100,0	426.047	12,7	669.103	20,0	2.224.763	66,3	33.534
1989	3.351.203	100,0	429.718	12,8	667.295	19,9	2.220.678	66,3	33.512
1990	3.349.855	100,0	420.277	12,5	657.553	19,6	2.238.526	66,8	33.499

Werte 1947: ÖSTZ nach W. Schwackhöfer, Die Struktur der Milcherzeugung in Österreich, Wien 1970

Quelle: Statistische Nachrichten des ÖSTZ (diverse Jahrgänge), Milchwirtschaftsfonds

Es werden daher weitere Maßnahmen notwendig sein, um die Summe der Einzelrichtmengen auf die Gesamtrichtmenge abzusenken. Wie aus Tab. 12 ersichtlich, verlief die Entwicklung der Einzelrichtmengen in den Bundesländern relativ ausgeglichen: Zwischen den Wirtschaftsjahren 1978/79 und 1985/86 erfolgte in allen Bundesländern eine Erhöhung der Summe der Einzelrichtmengen um 12 - 22% (Ausnahme: Einzugsbereich Wien - 29%). Die Verringerung der Einzelrichtmengen seither betraf vor allem die östlichen Bundesländer. Auf der Ebene der Bundesländer kann für den gesamten Zeitraum der Richtmengenregelung 1978/79-1990/91 eine Westwärts-Wanderung der Milchproduktion abgelesen werden:

- o Die Summe der Einzelrichtmengen stieg **im Westen** (Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Kärnten) **um 25%**,
- o **im Osten** (Oberösterreich, Steiermark, Niederösterreich, Wien und Burgenland) nur um 8,5%.
- o Die höchsten Steigerungsraten findet man in Tirol + 31% und in Salzburg + 24%.
- o Im Burgenland war sogar ein Rückgang um 6 % festzustellen.

Die Aussagekraft dieser Werte wird durch die unterschiedlichen Produktionslagen innerhalb eines Bundeslandes relativiert. Eine genauere regionale Analyse mit einer Abgrenzung nach Produktionslagen, die sich in Kapitel 3.3. findet, unterstreicht jedoch diese Tendenzen.

1.1.3 Entwicklung der Milchanlieferung

In sämtlichen Bundesländern Österreichs (mit Ausnahme des Burgenlandes und Wiens) konnte in der 1. Phase der Richtmengenregelung (1978-1983) eine Steigerung in der 2. Phase (1983-1988) eine Reduktion und zuletzt eine Stabilisierung der Anlieferungsmenge verzeichnet werden (siehe Tab. 10, 13, 14 und Abb. 1). Aus Abbildung 1 lassen sich sehr deutlich unterscheidbare Perioden abgrenzen:

- o 1953 - 1967
In diesem Zeitraum ist eine starke Erhöhung der Milchanlieferung um jährlich durchschnittlich + 4,8% erfolgt.
- o 1967 - 1975
In diesen Jahren kam es zu einer Stagnation der Milchanlieferung ($\pm 0,0\%$).
- o 1975 - 1977
Vor Einführung der Kontingentierung erfolgte eine kräftige Zunahme um jährlich + 3,7%.
- o 1977 - 1979
In den beiden ersten Jahren der Kontingentierung ging die Milchanlieferung um jährlich -2,2% zurück.
- o 1979 - 1983
Die Zunahme von + 2,9% liegt wesentlich über dem Wert zu Beginn der 70er Jahre. In diesem Zeitraum schwankte die Zunahme der Anlieferung der Bundesländer zwischen + 2,0% und + 3,1%, nur Tirol lag mit + 4,9% als "Ausreißer" weit darüber.
- o 1983 - 1988
Seit 1983 kommt es zu einer Einschränkung der Milchanlieferung. Nur in den Bundesländern Burgenland bzw. Tirol und Vorarlberg stieg die Milchanlieferung bis 1985 bzw. 1986 weiter an. Zum stärksten Rückgang der Milchanlieferung kam es in allen Bundesländern im Jahr 1987.

Tabelle 11: Die Milchmarktentwicklung in Österreich (1978 - 1990) in t

	Bedarfsmenge (=Inlandsabsatz) ¹⁾	Gesamtrichtmenge (=121% der Bedarfsmenge)	Summe der Einzelrichtmengen	Differenzsumme der Einzelrichtmengen minus Gesamtrichtmenge	gesamte Milch-lieferleistung	Überschußmenge	Überschußmenge in % des Inlands-absatzes
1950					918.004	-	-
1960	1.390.000				1.564.501	174.501	12,6
1965	1.565.000				1.911.924	346.924	22,2
1970	1.731.658				2.101.398	369.740	21,4
1975	1.754.910				2.112.651	357.741	20,4
1977	1.738.619				2.270.866	532.247	30,6
78/79	1.773.087	2.145.435	2.081.483	- 63.952	2.145.002	371.915	21,0
79/80	1.757.225	2.143.815 ²⁾	2.187.364	43.549	2.219.252	462.027	26,3
80/81	1.800.000	2.178.000	2.263.333	85.333	2.277.191	477.191	26,5
81/82	1.818.550	2.200.446	2.280.174	79.728	2.350.867	532.317	29,3
82/83	1.870.000	2.262.700	2.334.824	72.124	2.413.364	543.364	29,1
83/84	1.879.082	2.273.689	2.350.696	77.007	2.418.301	539.219	28,7
84/85	1.897.743	2.296.269	2.384.764	88.495	2.399.642	501.899	26,5
85/86	1.877.874	2.272.228	2.415.582	143.354	2.363.312	485.438	25,9
86/87	1.880.146	2.274.977	2.392.613	117.636	2.375.973	495.827	26,4
87/88	1.859.853	2.250.422	2.378.867	128.445	2.187.225	327.372	17,6
88/89	1.859.405	2.249.880	2.353.983	104.103	2.237.954	375.032	20,2
89/90	1.857.102	2.247.093	2.340.396	93.303	2.203.270	345.457	18,6
90/91 ³⁾	1.880.074	2.274.890	2.346.677	71.787	2.255.000	319.926	17,0

1) Inlandsabsatz aus eigener Erzeugung

2) = 122% der Bedarfsmenge

Tabelle 12: Entwicklung der Summe der Einzelrichtmengen (1978/79 - 1990/91) in t nach Bundesländern¹⁾

	ERM 78/79	ERM 79/80	ERM 80/81	ERM 81/82	ERM 82/83	ERM 83/84	ERM 84/85	ERM 85/86	ERM 86/87	ERM 87/88	ERM 88/89	ERM 89/90	ERM 90/91	Veränderung 78/79 - 90/91 1978/79 = 100
Wien	38.135	37.421	35.750	33.225	31.265	28.832	27.298	26.727	23.415	22.010	20.317	18.637	45.238	119
Niederösterreich	410.323	438.006	455.241	458.692	473.996	477.474	486.601	495.350	488.841	483.846	476.250	471.924	443.481	108
Burgenland	38.349	40.468	44.908	44.292	44.424	44.507	44.511	44.767	44.067	42.038	38.768	36.821	36.167	94
Oberösterreich	720.772	756.803	774.622	776.686	790.166	793.435	803.114	807.394	795.800	788.679	779.350	775.072	776.455	108
Steiermark	340.460	354.986	367.472	371.462	380.254	383.024	386.704	394.309	390.429	386.549	382.504	379.125	378.837	111
Kärnten	114.871	123.164	128.409	129.912	134.739	135.749	137.356	140.597	139.993	139.596	138.834	138.940	139.047	121
Salzburg	188.675	197.209	204.041	207.200	214.201	217.543	222.899	224.945	225.528	227.216	229.044	229.361	233.358	124
Tirol ²⁾	152.064	157.730	166.855	170.982	176.749	180.637	184.172	189.535	191.677	195.573	196.136	197.160	200.340	131
Vorarlberg ²⁾	71.558	75.212	79.641	81.296	83.431	84.093	85.402	86.819	87.602	88.295	87.985	88.528	88.844	124
Alpkäse	6.276	6.276	6.394	6.427	5.599	5.403	6.707	5.140	5.261	5.065	4.795	4.828	4.910 ³⁾	78
ÖSTERREICH	2,081.483	2,187.364	2,263.333	2,280.174	2,334.824	2,350.696	2,384.764	2,415.582	2,392.613	2,378.867	2,353.983	2,340.396	2,346.677	113

1) nach Sitz des Be- oder Verarbeitungsbetriebes

2) Tirol und Vorarlberg: Summe der Einzelrichtmengen ohne Richtmenge für Alpenmilch

3) Im Wirtschaftsjahr 1990/91 betrug die Richtmenge an Alpmilch in Tirol 1.637 t
und
in Vorarlberg 3.273 t.

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Seit 1988 blieb die Milchlieferung konstant. So wie die Richtmengen erhöhte sich auch die Anlieferung im Zeitraum der Kontingentierung im Westen (1978 - 1989: + 10%), während die Milchlieferung im Osten (1978 - 1989: - 3%) Österreichs eingeschränkt wurde.

1.1.4 Inlandsabsatz

Bis 1983 war jährlich eine leichte Steigerung des Inlandsabsatzes möglich. Diese Entwicklung ist durch einen Rückgang im Jahr 1984 abgelöst worden. 1985 konnte wieder ein leichter Anstieg der Verbrauchszahlen verzeichnet werden. In den folgenden Jahren blieb der Inlandsabsatz konstant auf dem Niveau von 1985.

Die Berechnung des Trends der Verbrauchsentwicklung mit Hilfe einer linearen Regression über den Zeitraum 1970 - 1989 ergibt einen leichten Verbrauchsanstieg des Inlandsabsatzes insgesamt². Für 1995 würde sich daraus ein geschätzter Verbrauch von 1.937.000 t errechnen. Das Bestimmtheitsmaß für diese lineare Regression ist jedoch gering ($R^2 = 0,71$), wofür vor allem der geringere Absatz in den Jahren 1979, 1984 und 1987 verantwortlich ist³. Während bis 1983 nach ein positiver Trend in der Absatzentwicklung festzustellen ist, stagniert der Inlandsabsatz seither. Auf Grund dieser Entwicklung in den Jahren 1983 - 1989 ist ohne Zunahme der Bevölkerungszahl realistischweise mit keiner nennenswerten Steigerung des Inlandsabsatzes in den nächsten Jahren zu rechnen. In der Tabelle 15 wird die Entwicklung des Inlandsabsatzes für die einzelnen Milchprodukte gezeigt:

- o Der Trinkmilchabsatz wies in den 70er Jahren gleichbleibende Verbrauchszahlen auf. Bedingt durch die Steigerungen im Absatz von Joghurtprodukten und Milchlischgetränken zeigt die Absatzentwicklung seit 1978 einen positiven Trend.
- o Der Butterabsatz stagnierte ebenfalls in den 70er Jahren und weist seit 1983 einen markanten Rückgang auf (1983-1989: -15%).
- o Für die Produkte Schlagobers, Topfen und besonders Käse ist ein kontinuierlicher Anstieg des Inlandsabsatzes festzustellen. Der Rahmabsatz, der besonders stark zugenommen hatte, blieb jedoch seit 1985 auf einem konstanten Niveau.
- o Nach dem Absatzrückgang im Jahr 1987 kam es in den beiden darauffolgenden Jahren zu Absatzsteigerungen bei fast allen Milchprodukten (Ausnahme: Absatzrückgang bei Butter).

Eine allfällige Erhöhung des Inlandsabsatzes in Zukunft kann nur mehr für die Produkte Schlagobers, Topfen und Käse, sowie Spezialprodukte erwartet werden. Ein Vergleich der Absatzentwicklung der Milchprodukte während und vor der Kontingentierung zeigt, daß die jährliche Zunahme des Absatzes von Käse und Schlagobers im Zeitraum der Kontingentierung jener des Zeitraumes 1970 - 1978 entspricht. Die Zunahme des Rahmabsatzes war in den Jahren 1978-85 höher als zuvor, seither war der Rahmabsatz jedoch konstant. Dies ist aus linearen Regressionen mit hohem Bestimmtheitsmaß für die Produkte Käse, Schlagobers und Rahm abzulesen⁴. Trendfortschreibungen (mit linearen bzw.

² Vom Milchwirtschaftsfonds wird als Inlandsabsatz der Absatz aus eigener Erzeugung ausgewiesen. Die Importe an Milchprodukten machen zusätzlich jährlich rund 70.000 t aus (Mitteilung des Milchwirtschaftsfonds)

³ Für die Teilzeiträume 1970 - 1978 bzw. 1978 - 1989 lassen sich keine linearen Regressionen mit hohem Bestimmtheitsmaß ermitteln.

⁴ Es ergeben sich dabei folgende Gleichungen des linearen Trends $y = kx + d$:
Trinkmilch: 1978 - 89: $k = 6.276$ $d = 495.080$ ($R^2 = 0,89$)

logarithmischen Gleichungssystemen) der Absatzentwicklung 1978 - 1989 für diese 3 Milchprodukte und für Topfen ergeben folgende Schätzwerte (in t):

	Rahm ⁵	Schlag- obers	Käse	Topfen
1995	18.333	21.612	67.282	23.869

Hinter den relativ konstanten Verbrauchszahlen von Milch und den Verarbeitungsprodukten insgesamt verbergen sich deutliche Unterschiede im Konsum dieser Produkte. Nach der Konsumerhebung 1984 des ÖSTZ schwankt der Milchverbrauch sowohl regional wie auch nach sozialen Schichten sehr stark⁶:

Trinkmilch

- o Das Niveau des Trinkmilchverbrauches pro Kopf ist in den Haushalten von Angestellten und Beamten (70 l), von Selbständigen (ca. 70 l), sowie von Arbeitern (75 l) und Arbeitslosen (ca. 75 l) ungefähr gleich.
- o Lediglich die Gruppe der Haushalte von Pensionisten (97 l) und jene der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe (mit ca. 100 - 170 l) weist einen überdurchschnittlichen Trinkmilchverbrauch auf.
- o Die regionalen Unterschiede innerhalb der sozialen Gruppen sind relativ gering. Nur bei den Haushalten mit Pensionisten sowie Haupterwerbsbetrieben sind deutliche regionale Schwankungen erkennbar.

Butter

Auf Grund der Stichprobe der Konsumerhebung 1984 können für den Butterverbrauch nur Aussagen für Angestellte und Beamte, Arbeiter sowie Pensionisten getroffen werden.

- o Den höchsten Butterverbrauch pro Kopf haben die Haushalte von Pensionisten (6,3 kg), während jener der Haushalte von Angestellten und Beamten (4,1 kg) sowie der Arbeiter (3,7 kg) um rund ein Drittel niedriger ist.
- o In den westlichen Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg ist der Butterverbrauch in allen sozialen Gruppierungen wesentlich höher als im Osten Österreichs. So wird in den Haushalten von Pensionisten in Salzburg und Tirol mit 9,1 kg pro Kopf am meisten Butter verbraucht. In den Bundesländern Burgenland (1,7 kg), Niederösterreich (2,0 kg) und

Käseabsatz:	1970 - 89:	k=	1.581	d = 26.190	(R ² = 0,98)
	1970 - 78:		1.555	d = 28.310	(R ² = 0,95)
	1978 - 89:		1.585	d = 38.746	(R ² = 0,92)
Schlagobersabsatz:	1970 - 89:	k=	520	d = 8.844	(R ² = 0,98)
	1970 - 78:		570	d = 9.087	(R ² = 0,98)
	1978 - 89:		449	d = 13.524	(R ² = 0,95)
Rahmabsatz:	1970 - 85:	k=	442	d = 10.950	(R ² = 0,98)
	1970 - 78:		446	d = 11.435	(R ² = 0,91)
	1978 - 85:		530	d = 14.025	(R ² = 0,98)

(Das erste Jahr des Beobachtungszeitraumes ist jeweils der Zeitpunkt 1 der Trendvariable x)

⁵ Die Trendentwicklung basiert auf den Absatzzahlen 1985 - 1989, weil ab 1985 eine deutliche Verflachung in der Absatzentwicklung festzustellen ist.

⁶ Die Einstufung der sozialen Schichten erfolgt nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes.

Wien (2,1 kg) erreicht der Butterverbrauch in den Haushalten der Arbeiter die niedrigsten Werte Österreichs.

Käse (ohne Topfen)

- o Der Verbrauch von Käse ist in den Haushalten von Arbeitern mit 5,1 kg unterdurchschnittlich. In den Haushalten von Angestellten und Beamten (6,7 kg) und von Pensionisten (7,0 kg) wird deutlich mehr Käse pro Kopf verbraucht.
- o Die regionalen Unterschiede sind ähnlich wie beim Butterverbrauch: In den westlichen Bundesländern Vorarlberg, Tirol und Salzburg sind überdurchschnittliche Werte festzustellen, besonders in Vorarlberg, wo in den Haushalten der Pensionisten 13,6 kg Käse pro Kopf verbraucht werden. Im Osten Österreichs (Burgenland, Niederösterreich, Steiermark) ist der Käseverbrauch unterdurchschnittlich.
- o In Wien ist der Käseverbrauch in den Haushalten von Angestellten und Beamten, sowie Pensionisten jedoch deutlich höher als im übrigen Osten Österreichs. Da das Bildungsniveau (und das Einkommensniveau) vor allem in diesen sozialen Gruppierungen in Wien sowie in Salzburg und Tirol überdurchschnittlich ist (ÖROK 1986), kann daraus auch geschlossen werden, daß der Käseverbrauch in einem gewissen Ausmaß mit dem Bildungsniveau bzw. mit dem Einkommensniveau zunimmt.

Aus der Darstellung der Bedarfsdeckung mit Lebensmitteln im österreichischen Ernährungsbericht ergibt sich für die meisten Faktoren der Lebensmittel (Fett, Eiweiß ...) sogar eine Überversorgung (BMGU 1982). Dieser Aspekt ist auch weitgehend für Milch und Milchprodukte sowie ihre Inhaltsstoffe zutreffend. Deshalb ist auch aus ernährungsphysiologischen Gesichtspunkten mit einer Stabilisierung der derzeitigen Verbrauchssituation an Milchprodukten und nicht mit einer bedeutsamen Steigerung zu rechnen.

Die sich aufgrund der Umstellung des Milchfettgehalts auf das in der EG übliche Pipettensystem ergebende rechnerische Erhöhung des Inlandsabsatzes beinhaltet keine tatsächliche Verbrauchssteigerung. Die Auswirkungen werden jedoch - bei gleichbleibender gesetzlicher Regelung - zu einer Verlagerung der Aufbringung der Überschußkosten führen und das Bundesbudget stärker belasten.

Eine tatsächliche Erhöhung des Inlandsabsatzes ist hingegen mittelfristig durch den zu erwartenden Bevölkerungsanstieg durch Zuwanderung zu prognostizieren.

1.1.5 Einführung "neuer" Milchprodukte

Der stagnierende Inlandsabsatz und die zunehmenden Schwierigkeiten in der Exportverwertung der Milchprodukte führten zu einer verstärkten Forderung nach qualitativ hochwertigen, konkurrenzfähigen Milchprodukten. In solchen "neuen" Produkten bzw. einem verbesserten Marketing für österreichische Milchprodukte werden Chancen für eine Absatzbelebung bzw. Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gesehen. Zu Ende der 80er Jahre haben sich dabei Veränderungen vor allem in der Präsentation der Produkte ergeben. Diese Entwicklung ist mit der Aufgabe zahlreicher durch den Milchwirtschaftsfonds zu genehmigender Bestimmungen erst ermöglicht worden. In der Produktdifferenzierung sind die neuen Möglichkeiten je nach der Betriebsführung der Molkereien verschieden genützt worden. Zum Teil ist eine weitere Erneuerung durch bisher noch bestehende Verpflichtungen

und Verträge der Molkereien noch nicht durchführbar gewesen. Gerade von der weiteren Qualitätsentwicklung und dem zukünftigen Produktangebot wird die Wettbewerbsfähigkeit bei einer Verringerung der Regelmechanismen innerhalb Österreichs als auch bei einer weitergehenden Öffnung des Außenhandels abhängen.

Hinter den beiden auffälligsten neuen bzw. wiederbelebten Produkten stehen unterschiedliche Einführungsmotive: Während von der Einführung der Vollmilch (Extra) mit 4,5% Fettgehalt ein erhöhter Verbrauch der Fettkomponente erhofft wurde, führten die ständigen ökologischen Forderungen zur Wiedereinführung des Milchverkaufs in Flaschen. Das Produkt Vollmilch mit 4,5% Fettgehalt, das ja zunächst mit "natürlichem Fettgehalt" angeboten werden sollte, zielte auf den Trend des erhöhten "Naturbewußtseins". Der höhere Fettgehalt sollte den "natürlichen" Geschmack der Milch vermitteln. Der Verkaufserfolg weist jedoch österreichweit mit 1988 nur 4,3% nur sehr geringe Werte und seither wieder sinkende Tendenz auf. Lediglich in Wien und in der Steiermark sind Anteile von 10% am Trinkmilchvolumen erreicht worden. Einer Hauptforderung von Konsumenten nach nichthomogenisierter Milch ist aber bisher noch nicht entsprochen worden.

Tabelle 16: Anteil der Vollmilch-Extra (4,5% Fett) am gesamten Trinkvollmilchvolumen (in %)

	Steiermark	Wien	Österreich
1986	9,1	-	1,1
1987	10,1	9,0	4,2
1988	8,3	10,4	4,3
1989	5,8	9,3	3,4

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Da Mitte der 80er Jahre wenige Molkereien Flaschenabfüllanlagen für die Trinkmilchversorgung verwendeten, mußten entsprechend dem breiten Konsumentenwunsch neue Anlagen installiert werden. Um ein wesentliches Argument gegen die Wiedereinführung , das große Gewicht der Milchflasche, zu entschärfen, ist eine neue Leichtglas-Milchflasche (mit 340 g statt 700g) entwickelt worden. Je nach dem Ausstattungszeitpunkt der Molkereien mit den neuen Abfüllanlagen ist die Wiederversorgung mit Flaschenmilch aufgenommen worden. Dabei hat sich ein Absatzniveau von über 20% eingestellt. Dies, obwohl die neue Verpackungsform mit einem höheren Verbraucherpreis als die Einwegverpackungen verkauft wird. Wie unglücklich Teile der Milchindustrie mit der raschen Marktetablierung des neuen Produkts waren, macht die Anzeigerserie für das "Milchpackerl" während der Einführungsphase der Milchflasche in den größten österreichischen Tageszeitungen bewußt. Es zeigt aber auch, wie die Konsumenten keine Auswahlmöglichkeiten der Milchprodukte hatten. Das Absatzniveau wird zusätzlich durch die unterschiedliche Verfügbarkeit (regional und zeitlich) der Flaschenmilch im Handel gedrosselt. Der österreichische Durchschnitt von 22 % (1989) wird in einigen Bundesländern und vor allem einigen Städten weit übertroffen (Niederösterreich 20-50%, Vorarlberg 43%).

Nur unter Berücksichtigung der Vorstellungen der Konsumenten werden künftige Marketingbemühungen auch im internationalen Wettbewerb Erfolge erzielen lassen.

Tabelle 17: Verpackungsanteile der Trinkmilch in Österreich
(11 Trinkmilch-Verkauf in %)

Jahr	Verpackungsform		
	offen	in Flaschen	Einwegverpackung
1969	29,5	46,2	24,3
1970	22,1	43,2	34,7
1971	19,4	36,1	44,5
1972	17,0	26,0	57,0
1973	15,0	14,8	70,2
1974	14,0	8,4	77,6
1975	13,1	4,7	82,2
1976	12,3	4,2	83,5
1977	11,7	4,0	84,3
1978	11,1	3,4	85,5
1979	10,9	2,2	86,9
1980	10,6	1,0	88,4
1981	10,4	0,8	88,8
1982	9,9	0,8	89,3
1983	9,6	0,8	89,6
1984	9,5	0,7	89,2
1985	9,6	0,6	89,8
1986	9,8	0,7	89,5
1987	9,4	1,0	89,6
1988	9,0	12,5	78,5
1989	10,1	22,2	67,7

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

1.2 Struktur der Milchanlieferung

1.2.1 Entwicklung der Zahl der Lieferanten

Die Zahl der Milchlieferanten⁷ hat sich seit 1960 mehr als halbiert (Tabelle 18). Während 1960 noch rund 226.000 landwirtschaftliche Betriebe, das sind 57% aller Betriebe⁸, Milch an die Be- und Verarbeitungsbetriebe anlieferen, so waren es 1990 nur mehr ca. 99.000 Betriebe, was einem Anteil von ca. 35% aller Betriebe⁹ entspricht.

⁷ Die angegebene Anzahl der Milchlieferanten ist die Summe sämtlicher landwirtschaftlicher Betriebe, die mindestens einmal im Jahr Milch an einen Be- und Verarbeitungsbetrieb anlieferen (Statistik des Milchwirtschaftsfonds). Dieser Wert übersteigt die in den Viehzählungen 1979 und 1981 sowie 1989 laut ÖSTZ erhobene Zahl der Milchlieferanten um ca. 12%, weil in der Viehzählung der Stand zum Stichtag 3. Dezember festgestellt wird und in der Erfassung des Milchwirtschaftsfonds Lieferanten des ganzen Jahres erfasst werden sowie Doppelerfassungen von Milchlieferanten möglich sind.

⁸ Erfassungsgrenze der Betriebe 0,5 ha (Betriebszählung 1960): 396.530 Betriebe

⁹ Erfassungsgrenze der Betriebe 1 ha laut Bodennutzungserhebung 1986: 283.734 Betriebe - wegen der unterschiedlichen Erfassungsgrenzen sind die beiden Prozentwerte nicht direkt vergleichbar - bei einer Umrechnung der Erfassungsgrenze für das Jahr 1960 auf 1 ha würde sich die Zahl der Betriebe verringern und der Prozentwert 1960 daher noch erhöhen.

Seit 1978 hat sich der jährliche Rückgang der Zahl der Milchlieferanten gegenüber dem Zeitraum 1967 - 1978 verringert. Besonders im Zeitraum 1982-1986 haben relativ wenige Betriebe die Milchanlieferung aufgegeben.

	durchschnittliche jährliche Abnahmerate der Milchlieferanten in %
1960-1967	- 0,7
1967-1978	- 3,6
1978-1990	- 3,1

In Abbildung 3 wird die Entwicklung der Kuhhalter und der Milchlieferanten seit 1960 dargestellt:

- * Bis 1968 nahm der Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern ständig zu.
- * Die Differenz zwischen Kuhhaltern und Milchlieferanten blieb seither konstant (bei rund 30.000 Kuhhaltern). Der Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern sank daher vom Höchstwert 1968 mit 83,2% über 81,2% im Jahr 1977 über 77,8% im Jahr 1983 auf 76,3% im Jahr 1989.

In Tabelle 19 ist die Anzahl der Milchlieferanten für 1967, 1978 und 1990 nach Bundesländern aufgegliedert. Wie daraus ersichtlich, ist die Aufgabe der Milchanlieferung in den meisten Bundesländern während des Kontingentierungszeitraumes leicht zurückgegangen. Nur im Burgenland, in Salzburg und in Oberösterreich hat sich die Zahl der Milchlieferanten stärker als zuvor verringert. Der prozentuell stärkste Rückgang der Milchlieferanten war in den östlichen Bundesländern Burgenland (- 7,8%), Wien und Niederösterreich (- 4,1%) und Steiermark (- 3,6%) festzustellen.

Tabelle 18: Entwicklung der Zahl der Milchlieferanten in Österreich

	Zahl der Milchlieferanten	Veränderung im Vergleich zum Vorjahr in %	durchschn. jährliche Veränderung über längere Zeiträume in %
1960	226.249	--	1960 - 67: - 0,7
1970	193.603	- 4,6	1967 - 78: - 3,6
1971	188.338	- 2,7	
1972	180.364	- 4,2	
1973	171.389	- 5,0	
1974	165.850	- 3,2	
1975	160.947	- 3,0	
1976	155.884	- 3,1	
1977	151.246	- 3,0	
1978	143.861	- 4,9	
1979	138.729 ¹	- 3,6	
1980	134.123	- 3,3	1978 - 90: - 3,1
1981	129.600 ²	- 3,4	
1982	125.909	- 2,8	
1983	122.653	- 2,6	
1984	120.311	- 1,9	
1985	117.878	- 2,0	
1986	114.351	- 3,0	
1987	108.955	- 4,7	
1988	105.954	- 2,8	
1989	102.232 ³	- 3,5	
1990	99.040	- 3,1	

1) laut Viehzählung 1979: 123.248 Kuhhalter mit einer Milchanlieferung

2) laut Viehzählung 1981: 115.899 Kuhhalter mit einer Milchanlieferung

3) laut Viehzählung 1989: 90.946 Kuhhalter mit einer Milchanlieferung

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen; ÖSTZ-Viehzählungen

Abbildung 3: Entwicklung der Kuhhalter und Milchlieferanten seit 1960

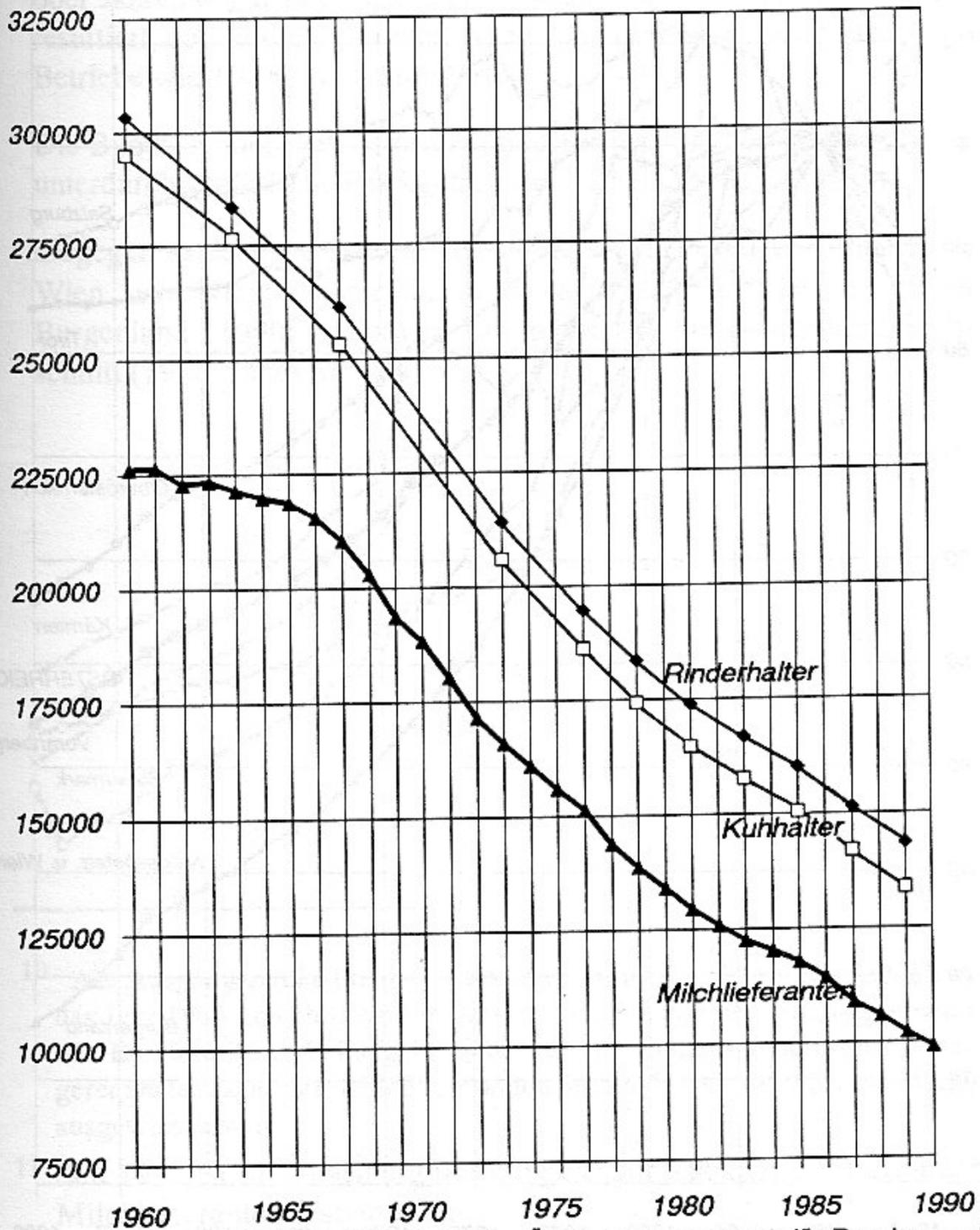
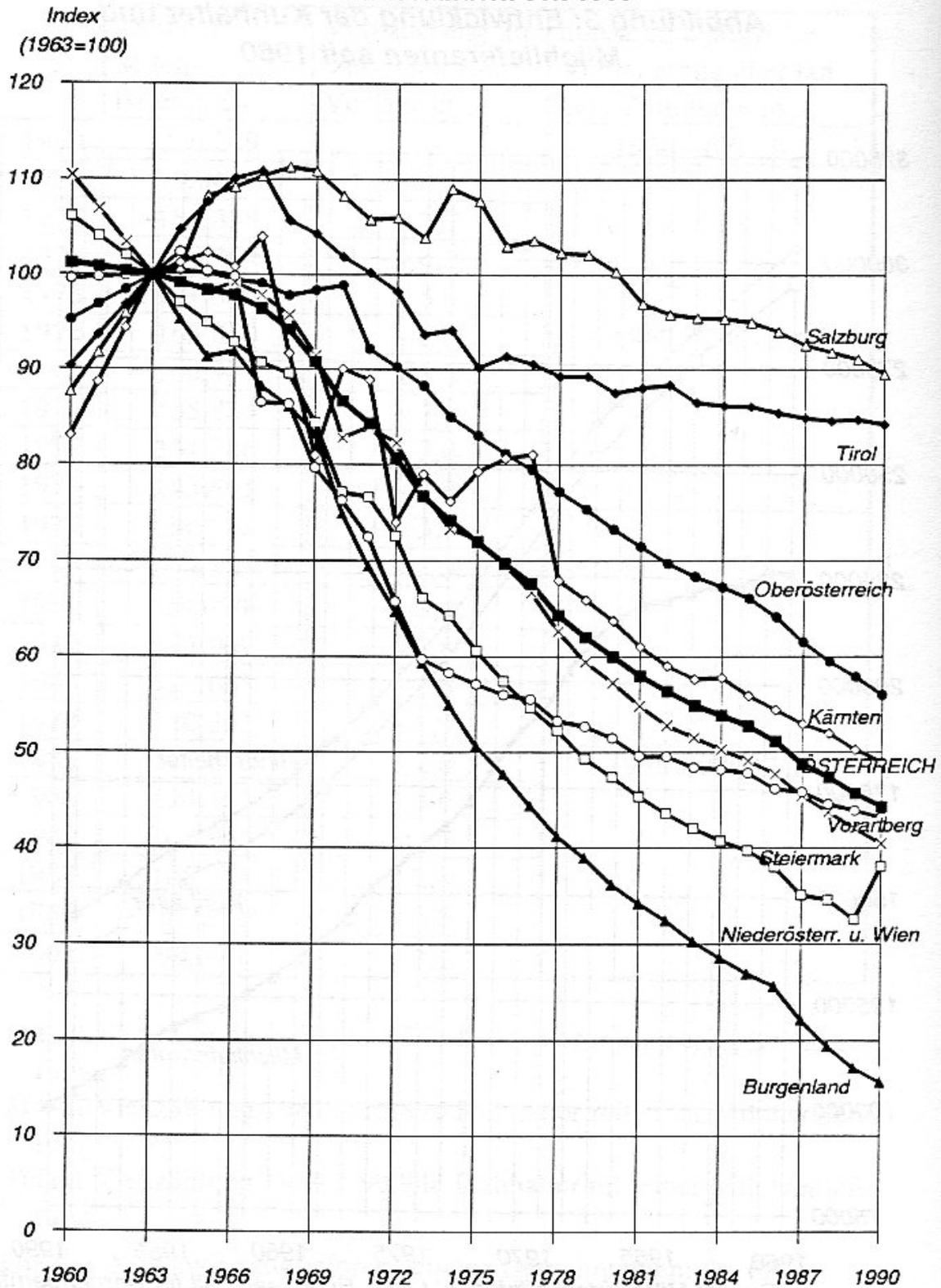


Abbildung 4: Entwicklung der Milchlieferanten nach Bundesländern seit 1960



Quelle: Milchwirtschaftsfonds, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

In Abbildung 4 wird die Entwicklung der Zahl der Milchlieferanten nach Bundesländern seit 1960 graphisch dargestellt¹⁰. Daraus ist sehr deutlich die Verlagerung der Milchviehhaltung nach Westen festzustellen:

- * Die Zahl der Milchlieferanten in Salzburg und Tirol stieg in den 60er Jahren sogar noch an, seither ist sie gering rückläufig. Daraus resultiert, daß in diesen beiden Bundesländern 1990 fast gleich viele Betriebe wie 1960 Milch abliefern.
- * Die Bundesländer Oberösterreich und Kärnten weisen ebenfalls eine unterdurchschnittliche Rückgangsrate der Milchlieferanten auf.
- * Dagegen sank die Zahl der Milchlieferanten in der Steiermark, in Wien und Niederösterreich, in Vorarlberg¹¹ und besonders im Burgenland (1990: Indexwert 16) mehr als im Österreich-Durchschnitt (1990: Indexwert 44).

Tabelle 19: Entwicklung der Zahl der Lieferanten pro Bundesland

Bundesland	Zahl der Lieferanten				
	1967	o jährliche Veränderung 1967-78 in %	1978	o jährliche Veränderung 1978-90 in %	1990
Wien und Niederösterreich	59.577	- 4,9	34.330	- 4,1	20.652
Burgenland	15.215	- 6,7	7.107	- 7,8	2.693
Salzburg	9.294	- 0,7	8.622	- 1,1	7.545
Oberösterreich	54.586	- 2,2	42.546	- 2,6	30.860
Steiermark	44.575	- 4,0	28.568	- 3,6	18.422
Kärnten	14.112	- 3,8	9.221	- 2,7	6.646
Tirol	12.207	- 1,9	9.831	- 0,5	9.274
Vorarlberg	5.909	- 4,3	3.636	- 1,7	2.948
ÖSTERREICH	215.475	- 3,6	143.861	- 3,1	99.040

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

1.2.2 Lieferantenstruktur

Die Struktur der Milchlieferung in Österreich ist durch einen großen Anteil sehr kleiner Lieferanten und nur sehr wenige Großbetriebe gekennzeichnet. Auf Grund der großen Unterschiede in der Anlieferungsmenge zwischen Klein- und Großlieferanten klaffen die Lieferantenanteile und die Anlieferungsanteile der einzelnen Größenklassen sehr stark auseinander (Tabelle 20).

¹⁰ Als Ausgangspunkt für die Indexberechnung wurde in der Abbildung das Jahr 1963 gewählt, weil in diesem Jahr die von den Einzugsgebieten der Be- und Verarbeitungsbetriebe auf die Bundesländergrenzen umgerechnete Zahl der Milchlieferanten erstmals für alle Bundesländer ausgewiesen wird.

¹¹ Seit 1978 ist in Vorarlberg nur ein geringer Rückgang der Zahl der Milchlieferanten festzustellen.

Tabelle 20: Lieferantenstruktur der Milchlieferanten Österreichs 1990

Klassenintervall (in 1000 kg)	Lieferanten		Jahresanlieferung	
	absolut	in %	in t	in %
< 5	11.543	11,7	33.974	1,5
5 - 10	18.017	18,2	135.227	6,0
10 - 15	15.763	15,9	195.345	8,7
15 - 20	12.032	12,1	210.958	9,4
20 - 25	9.243	9,3	206.719	9,2
25 - 30	7.266	7,3	199.079	8,9
30 - 40	10.182	10,3	352.124	15,7
40 - 50	5.995	6,1	267.203	12,0
50 - 60	3.615	3,6	197.475	8,8
60 - 80	3.553	3,6	242.663	10,9
80 - 100	1.113	1,1	98.676 ³	4,4
100 - 120	368	0,4	40.130	1,8
120 - 150	215	0,2	29.904	1,3
150 - 180	73	0,1	12.061	0,5
über 180	63	0,1	14.450 ³	0,6
Summe	99.040	100,0	2.235.987	100,0

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Die Gegenüberstellung der Entwicklung der Kleinlieferanten und der größeren Lieferanten in ihrem zeitlichen Ablauf stellt die stetige Abnahme der kleineren Lieferanten und die starke Zunahme der größeren Lieferanten dar. Die entsprechenden Entwicklungslinien in Abbildung 5 und Abbildung 6 zeigen, daß sich dieser Trend auch nach Einführung der Kontingentierung 1978 kaum änderte. Erst die Einschränkung der MOG-Novelle 1984, zusätzliche Richtmengen nur mehr an Betriebe unter 60.000 kg mit einem Mißverhältnis zwischen Hofkontingent und Futterfläche zu vergeben, bewirkte von 1984 bis 1988 eine Stagnation bzw. sogar einen leichten Rückgang der Milchlieferanten mit einer Anlieferung von über 40.000 kg bzw. über 60.000 kg. In den Jahren 1989 und 1990 stieg der Anteil dieser Lieferantengruppen, bedingt durch die Ausweitungsmöglichkeit der Handelbarkeit, neuerlich an.

Im einzelnen lassen sich folgende Veränderungen aus der Entwicklung der Lieferantenstruktur ablesen:

Kleinlieferanten

- o 1960 lieferten 57% der Lieferanten weniger als 5.000 kg, 1990 hingegen nur mehr rund 12%. Ihr Anteil an der gesamten österreichischen Anlieferung ging in diesem Zeitraum von 22,3% auf 1,5% zurück.
- o 1960 lagen die Liefermengen von 82% der Lieferanten unter 10.000 kg, 1990 waren es nur mehr 30%. Ihr Anteil an der gesamten österreichischen Anlieferung ging von 48% auf 7,5% zurück.

Durchschnittswerte

- o Der Median der Milchanlieferung in Österreich¹², das ist jene Anlieferungsmenge, bis zu der die Hälfte der Milchlieferanten Milch anlieferten, stieg von

	1960	mit	4.394 kg
über	1970	mit	7.232 kg
über	1978	mit	10.096 kg
über	1984	mit	14.063 kg
bis	1990	auf	16.744 kg.

- o Das arithmetische Mittel (Mittelwert) der Milchanlieferung, das ist die durchschnittliche Anlieferung der Milchlieferanten, überstieg den Median beträchtlich. Dies resultiert daraus, daß die relativ wenigen Großbetriebe den Durchschnittswert nach oben ziehen. Der Mittelwert betrug

1960	6.767 kg
1970	10.586 kg
1978	15.352 kg
1984	20.219 kg
1990	22.577 kg

¹² Berechnung des Medians aus der Lieferantenstruktur des jeweiligen Jahres.

Abbildung 5: Entwicklung der Konzentration in der Milchproduktion

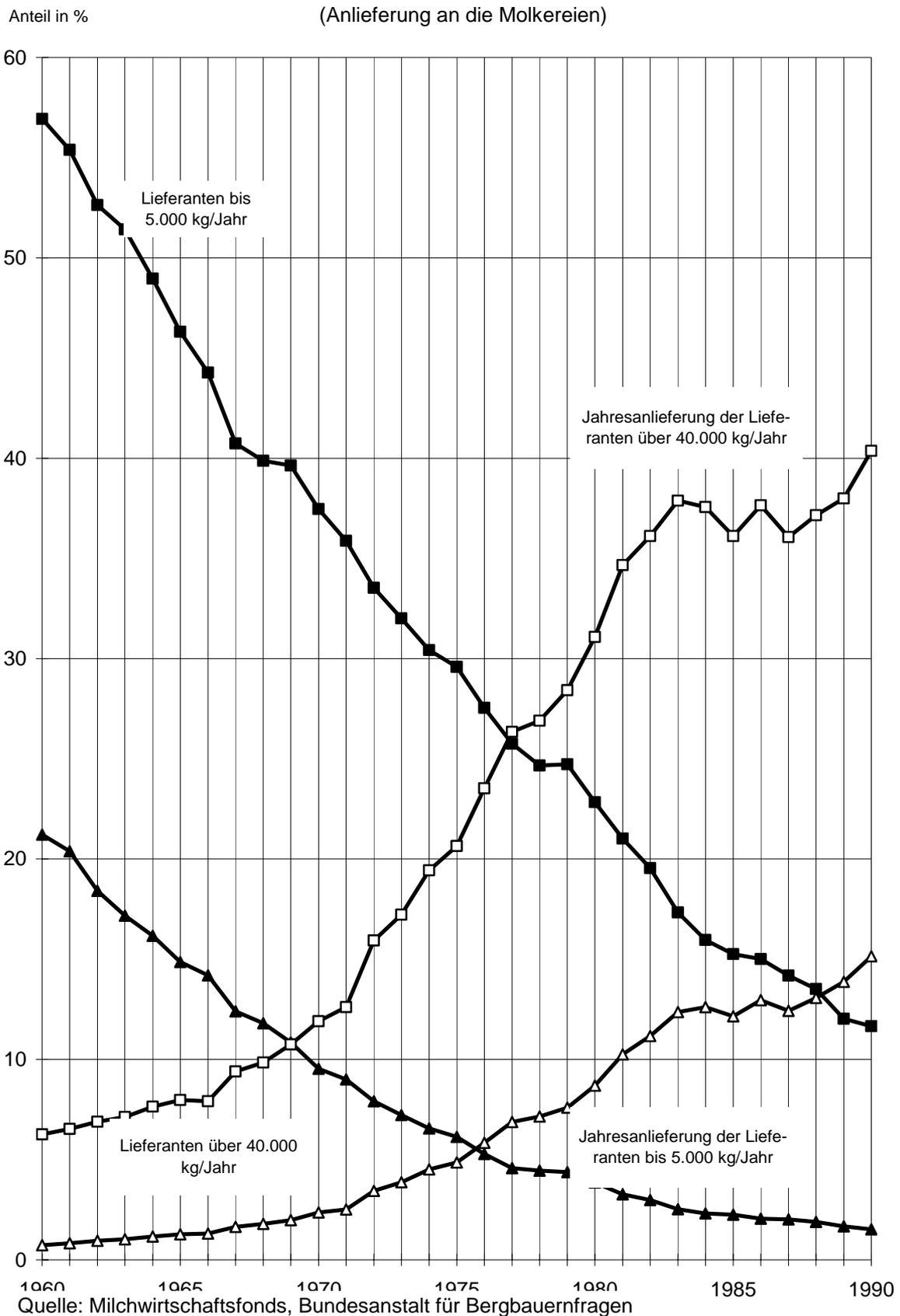
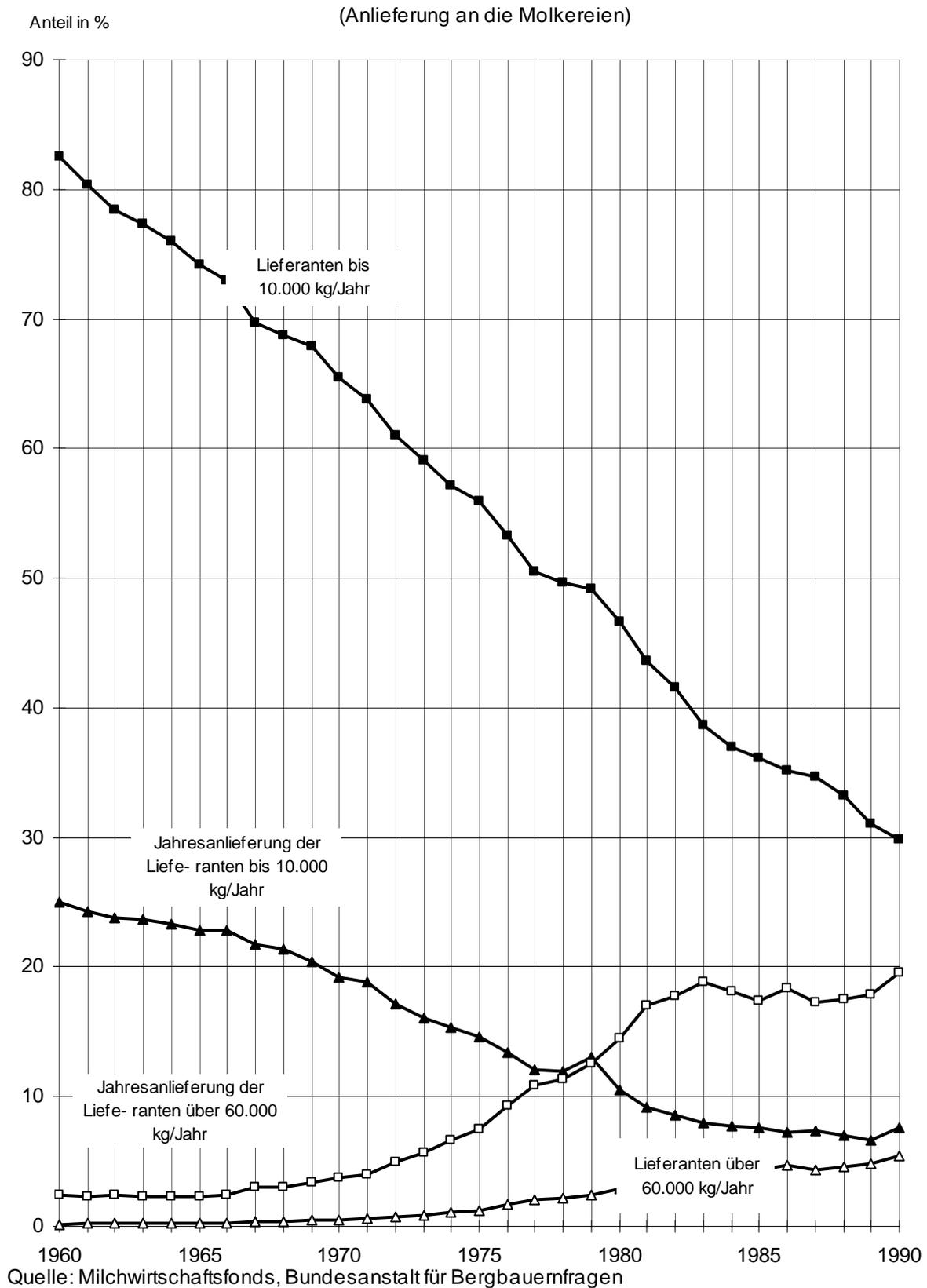


Abbildung 6: Entwicklung der Konzentration in der Milchproduktion



Dabei nahm die absolute Differenz zwischen Median und Mittelwert seit 1960 ständig zu. Aus der Zunahme dieser Differenz auch noch im Kontingentierungszeitraum erkennt man, daß sich die ungleiche Verteilung der Lieferantenstruktur zwischen 1978 und 1984 fortgesetzt bzw. verschärft hat. Erst nach 1984 hat sich diese Differenz zunächst vermindert und damit zu einer Verlangsamung der Konzentrationstendenz geführt, in den letzten Jahren kam es jedoch wieder zu einer Vergrößerung dieser Differenz.

Lieferanten mit großen Anlieferungsmengen

- o 1960 hatten rund 0,8% der Lieferanten eine Liefermenge von mehr als 40.000 kg. Dieser Anteil stieg bis 1990 auf bereits 15,1% an. Dementsprechend stieg auch die Anlieferungsmenge von 6,6% auf 40,4% der Gesamtanlieferung Österreichs.
- o 1960 gab es nur 407 Bauern mit einer Milchanlieferung von über 60.000 kg. Das entspricht einem Anteil von nur 0,2%, 1990 waren es jedoch schon 5,4%. Ihr Anteil an der Milchanlieferung stieg von 2,5% auf 19,6%.
- o Der Anteil der Lieferanten mit über 80.000 kg Milchanlieferung betrug 1990 1,8%. Sie lieferten 8,7% der gesamten Milchanlieferung Österreichs (Tabelle 21).

Tabelle 21: Anteil der Anlieferung aus Betrieben über 80.000 kg
(aus Lieferantenstruktur 1990)

	Zahl der Lieferanten mit über 80.000 kg in %	Anteil an allen Lieferanten in %	Jahresanlieferung dieser Lieferanten in t	Anteil an Gesamtanlieferung in %
Wien und Niederösterreich	283	1,4	30.071	6,6
Burgenland	23	0,9	2.189	4,9
Oberösterreich	440	1,4	44.530	6,1
Salzburg	375	5,0	38.067	16,8
Steiermark	264	1,4	28.572	8,2
Kärnten	82	1,2	8.951	7,0
Tirol	207	2,2	25.655	12,4
Vorarlberg	158	5,4	17.186	19,5
Österreich	1.832	1,8	195.221	8,7

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Strukturunterschiede zwischen den Bundesländern

Die Aufteilung der Lieferantenanteile der einzelnen Größenklassen für die Bundesländer zeigt die gebietsweise unterschiedliche Situation (Tabelle 22). Aus dem Verhältnis des Anteils an der Jahresanlieferung zum Anteil an den Lieferanten Österreichs ersieht man die **Bundesländer mit über- bzw. unterdurchschnittlicher Anlieferung** im Vergleich zum Österreich-Durchschnitt. Eine Betrachtung der Entwicklung dieses Verhältniswertes über den Kontingentierungszeitraum zeigt, daß sich dieser Wert für alle Bundesländer dem Österreich-Durchschnitt nähert. Diese Angleichung ergibt sich daraus, daß in Gebieten mit kleinbetrieblicher Lieferantenstruktur eine überproportional große Zahl von Kleinbetrieben

die Milchanlieferung aufgeben. Die Differenz zwischen den Bundesländern ist jedoch noch immer außerordentlich hoch. Im Jahr 1989 erzielten die Lieferanten des Burgenlandes beispielsweise nur einen Anlieferungsanteil, der 71% ihres Lieferantenanteils entspricht, während die Lieferanten Salzburgs einen Anlieferungsanteil von 133% erreichten.

Aus diesem Grund wird in Tabelle 21 die Milchanlieferung 1990 der Lieferanten über 80.000 kg für alle Bundesländer ausgewiesen¹³. Daraus ersieht man die unterschiedlichen **Anteile der Bundesländer an den Großbetrieben**:

- Vorarlberg und Salzburg sind durch die höchsten Anteile ausgezeichnet. Während 1984 noch das Bundesland Salzburg am stärksten durch Großbetriebe geprägt war, haben in der Zwischenzeit die Großbetriebe in Vorarlberg größere Bedeutung erlangt. In Vorarlberg wird 1990 mit 19,5% ein wesentlicher Teil der Milchanlieferung von diesen großen Betrieben durchgeführt.
- Einzig Tirol hat noch einen überdurchschnittlichen Anteil an Großbetrieben (2,2%).
- In allen übrigen Bundesländern befinden sich relativ wenig Großbetriebe mit einer Anlieferung über 80.000 kg, vor allem im Burgenland gibt es kaum Großlieferanten (nur 0,9%).

Um die Lieferantenstruktur der Bundesländer besser vergleichen zu können, wurden die **Quartilswerte der Milchlieferanten** berechnet und in Abbildung 7 dargestellt. Die Abbildung illustriert, bis zu welcher Liefermenge 25%, 50% bzw. 75% der Milchlieferanten im Jahr 1990 Milch anliefernten.

Zwischen den Bundesländern ergeben sich erhebliche Unterschiede dieser Quartilswerte:

- Burgenland mit einer extrem kleinstrukturierten Milchproduktion liegt bei allen 3 Werten weit hinter allen anderen Bundesländern zurück.
- Salzburg und Vorarlberg¹⁴ weisen sehr hohe Anlieferungen pro Lieferant auf und liegen daher weit über dem Österreich-Durchschnitt.
- Die übrigen Bundesländer haben Werte die um den Österreich- Durchschnitt liegen, jedoch in einer weitgehend gleichbleibenden Reihenfolge für alle 3 Quartilswerte, nämlich: Steiermark, Kärnten, Tirol, Niederösterreich und Oberösterreich, wobei die Steiermark den größten Anteil an Kleinlieferanten aufweist.

Die Konzentration der Milchanlieferung ist in der Abbildung 8 Entwicklung der Milchanlieferung 1960 - 1990 in Zeitstufen dargestellt. In 6-Jahresschritten ist die Milchanlieferung in Konzentrationskurven aufgetragen. Während sich für die Zeiträume 1960 - 1966, 1966 - 1972, 1972 - 1978 kontinuierliche Trends der Veränderung der Milchanlieferung (Abnahme der Milchlieferanten und Zunahme der Milchanlieferung) feststellen lassen, ist der Kontingenzierungszeitraum deutlich durch eine Tendenzänderung erkennbar:

¹³ Die Lieferantenstruktur des Milchwirtschaftsfonds weist Lieferanten über 80.000 kg erst seit 1983 gesondert aus.

¹⁴ Vorarlberg ist durch einen großen Anteil von Kleinlieferanten und Großlieferanten gekennzeichnet; deshalb erreicht das unterste Viertel der Lieferanten nur einen relativ niedrigen Wert knapp über dem Österreich-Durchschnitt.

- o Im Gegensatz zur geringer werdenden Ausweitung der Milchanlieferung vor der Richtmengenerhöhung (Erhöhung der Anlieferung um ca. 100.000 t) erhöhte sich die Milchanlieferung von 1978 bis 1984 wieder erheblich (um ca. 225.000 t).
- o Die Anlieferungsmenge der Lieferanten bis 60.000 kg war von 1972 bis 1978 erstmals gesunken (in der Abbildung 8 gekennzeichnet durch Punkt 8). Von 1978 bis 1984 stieg sie wiederum geringfügig an. Zugleich ist auch eine verringerte Aufgaberate der Milchproduktion zu bemerken. Dies deutet darauf hin, daß zumindest einige Lieferanten mit weniger als 60.000 kg auf Grund der für den Betrieb festgelegten Richtmenge und des relativ guten Milchpreises für diese Menge in der Milchproduktion verblieben. Darüber hinaus ist natürlich auch die erschwerte Wirtschaftssituation mit den gestiegenen Arbeitslosenraten als eine mögliche außerlandwirtschaftliche Ursache einer verringerten Aufgabe der Milchanlieferung zu berücksichtigen.
- o In der 2. Hälfte des Kontingentierungszeitraumes von 1984 bis 1990 ging die Milchanlieferung erstmals über einen längeren Zeitraum deutlich zurück (um ca. 200.000 t). Gleichzeitig verringerte sich auch die Zahl der Milchlieferanten weiterhin. Die Betriebsstruktur der Milchanlieferung zeigt dabei einerseits Tendenzen der Stabilisierung im Bereich der größeren Betriebe andererseits durch die fortgesetzte Beendigung der Milchanlieferung bei kleinen Betrieben eine weitere Verlagerung der Milchanlieferung zu Betrieben mit mittleren Anlieferungsmengen.

Tabelle 22: Lieferantenstruktur nach Bundesländern 1989 (in Prozent)

	Größengruppe der Milchanlieferung (in 1.000 kg)												Anteil an den Milchliefere ranten Öster reichs in %	Anteile der Jahresanliefer ung der Bundesländer in %	Verhältnis des Anliefer ungsanteils zum Liefere rantenant. *)
	5	5-10	10-15	15-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-80	80-100	100	Summe			
W u. NÖ	11,3	18,3	17,0	13,3	17,5	10,2	5,4	3,0	2,9	0,7	0,4	100,0	20,95	20,53	0,98
Bgl.	26,5	23,7	15,3	9,2	11,2	5,8	3,9	1,6	2,1	0,5	0,2	100,0	2,89	2,06	0,71
S	6,0	14,4	14,8	13,1	16,7	10,0	7,8	5,7	7,3	2,5	1,7	100,0	7,51	10,02	1,33
OÖ	8,7	18,3	15,9	12,4	18,3	11,6	6,9	3,7	3,0	0,8	0,4	100,0	31,19	32,62	1,05
Stmk	17,6	22,4	16,4	12,2	14,5	7,3	3,8	2,4	2,0	0,8	0,6	100,0	18,73	15,70	0,84
K	15,3	20,4	18,1	12,6	16,1	7,8	4,1	2,4	2,1	0,6	0,5	100,0	6,67	5,80	0,87
T	11,6	20,1	16,0	12,6	16,1	9,3	5,8	3,3	3,1	1,1	1,0	100,0	9,12	9,30	1,02
V	12,2	14,2	12,1	9,4	15,3	10,4	8,1	5,9	7,3	2,7	2,4	100,0	2,93	3,84	1,31
Ö	12,0	18,8	16,2	12,5	16,7	9,7	5,7	3,4	3,2	1,0	0,8	100,0	100,00	100,00	1,00

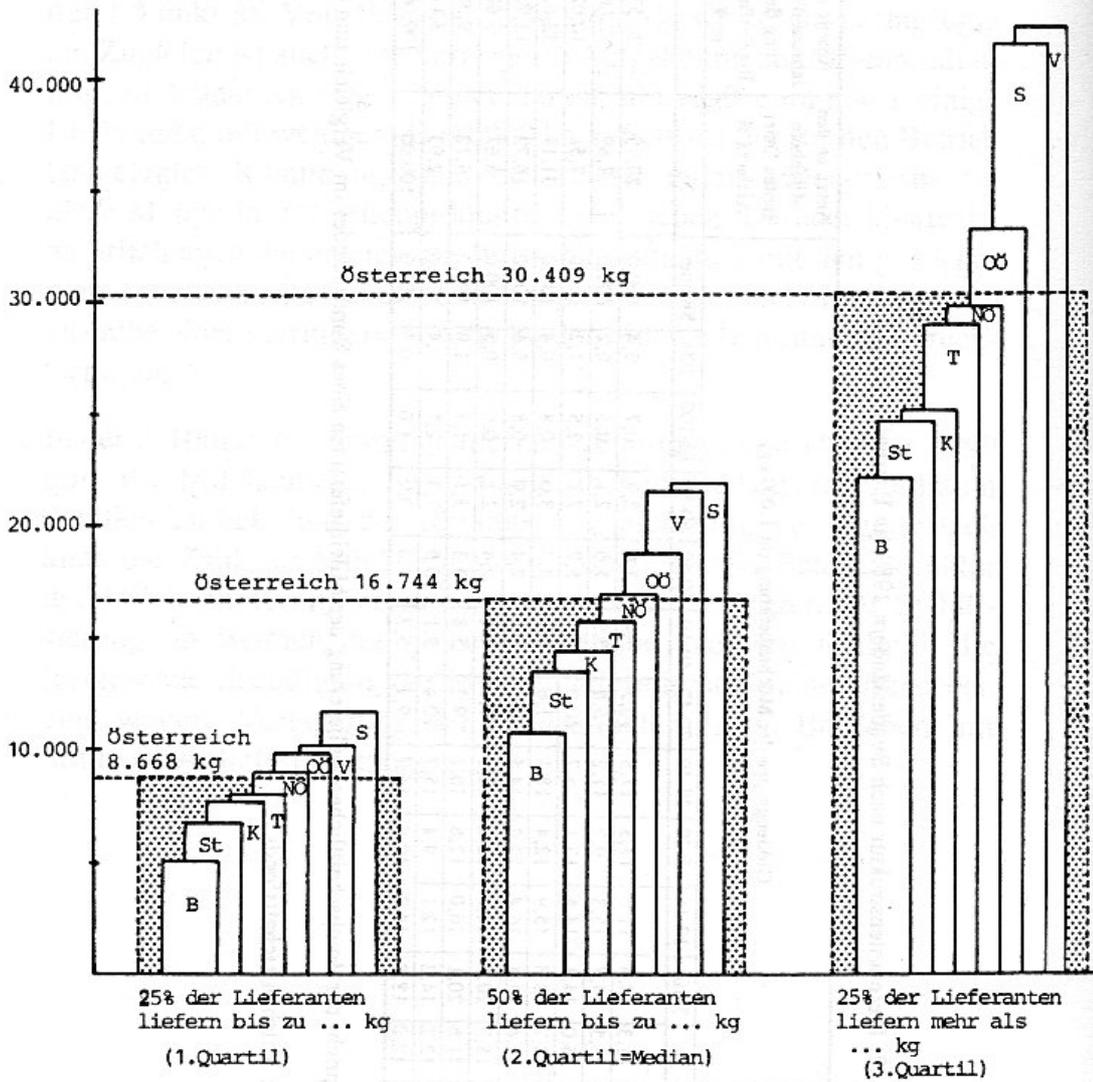
*) entspricht der durchschnittlichen Anlieferung der Milchlieferanten eines Bundeslandes im Vergleich zum Österreich-Durchschnitt

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Abb.7 Quartilswerte der Milchlieferanten 1990

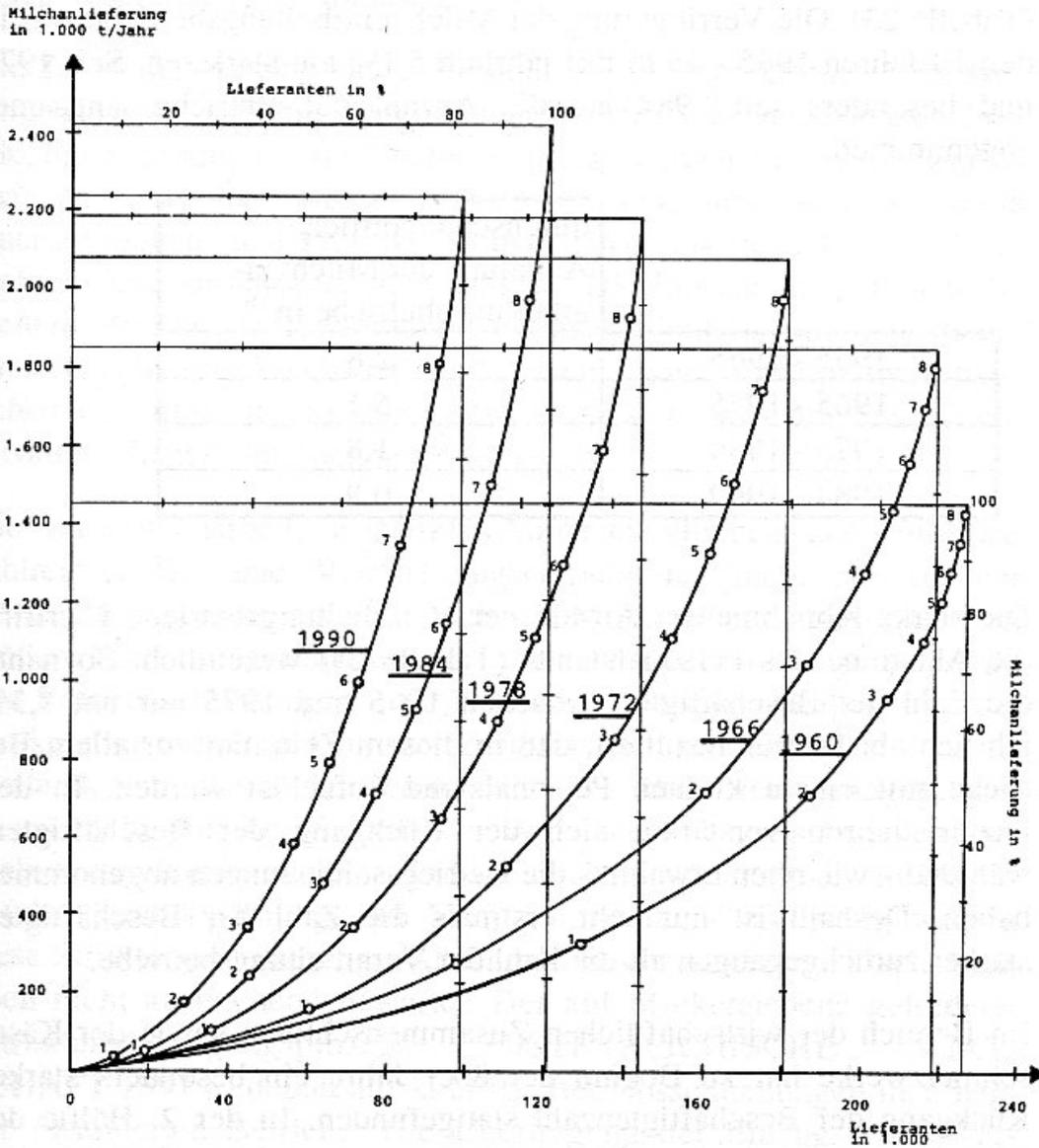
Höhe der Milchanlieferung des unteren Viertels, der Hälfte und des oberen Viertels der Milchlieferanten nach Bundesländern
(25% bzw. 50% der Milchlieferanten liefern bis zu ... kg;
25% der Milchlieferanten liefern mehr als ... kg Milch pro Jahr).

jährliche Anlieferung
in kg pro Lieferant



Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Abbildung 8: Die Konzentration der Milchanlieferung 1960 - 1990



- 1: Lieferanten bis 5.000 kg/Jahr
- 2: Lieferanten bis 10.000 kg/Jahr
- 3: Lieferanten bis 15.000 kg/Jahr
- 4: Lieferanten bis 20.000 kg/Jahr
- 5: Lieferanten bis 25.000 kg/Jahr
- 6: Lieferanten bis 30.000 kg/Jahr
- 7: Lieferanten bis 40.000 kg/Jahr
- 8: Lieferanten bis 60.000 kg/Jahr

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

1.3 Konzentration in der Milchverarbeitung

Ebenso wie in der Milchproduktion ist auch in der Milchverarbeitung in Österreich eine ständige Abnahme der Betriebe festzustellen (Tabelle 23). Die Verringerung der Milchverarbeitungsbetriebe war in den 10 Jahren 1965 - 1975 mit jährlich 5,1% am stärksten. Seit 1975 und besonders seit 1984 hat die Anzahl der Betriebe langsamer abgenommen.

	durchschn. jährliche Abnahme der Milchver- arbeitungsbetriebe in %
1955 - 1965	- 2,8
1965 - 1975	- 5,1
1975 - 1984	- 1,8
1984 - 1990	- 0,9

Die starke Abnahme der Anzahl der Verarbeitungsbetriebe übertrifft die Abnahme des Personalstands (Tabelle 24) wesentlich. So nahm die Zahl der Beschäftigten zwischen 1965 und 1975 nur um 1,3% jährlich ab. Daraus resultiert, daß in diesem Zeitraum vor allem Betriebe mit einem kleinen Personalstand aufgelöst wurden. In den letzten Jahren verstärkte sich der Rückgang der Beschäftigten, während - wie oben erwähnt - die Betriebsschließungen abgenommen haben. Deshalb ist nunmehr erstmals die Zahl der Beschäftigten stärker zurückgegangen als die Zahl der Verarbeitungsbetriebe.

Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse sowie der Käseschmelzwerke hat zu Beginn der 80er Jahre ein besonders starker Rückgang der Beschäftigtenzahl stattgefunden. In der 2. Hälfte der 80er Jahre hat sich diese Entwicklung in eine leichte Zunahme der Beschäftigtenzahl umgewandelt.

Die Entwicklung in der Milchverarbeitung zeigt, daß im Verarbeitungsbereich die Tendenz zur Bewahrung der vorhandenen Struktur seit Einführung der Kontingentierung verstärkt wurde.

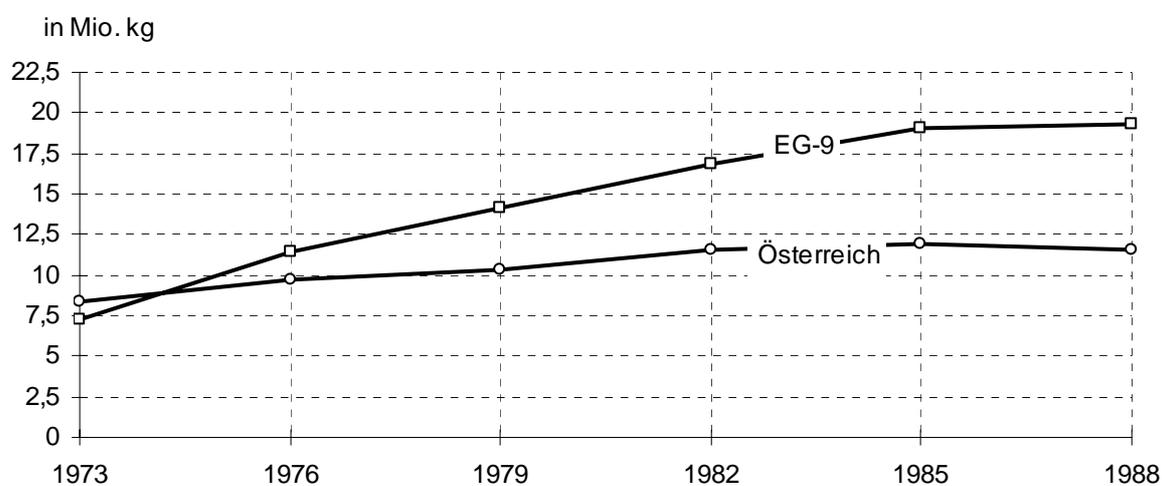
Auch das Betriebsstillegungsprogramm Ende der 80er Jahre führte nur zu einer geringfügigen Strukturanpassung. Hatte Österreich in den 70er Jahren noch eine günstigere Verarbeitungsstruktur als die damalige EG mit 9 Ländern, so sind mittlerweile die durchschnittlichen Verarbeitungsmengen der EG auf fast das Doppelte der österreichischen Molkereien angewachsen.

Die Zusammenfassung eines Großteils der österreichischen Verarbeitungsbetriebe in **einem** Unternehmen (AMF) läßt verschiedene Entwicklungsvarianten offen: Neben einer Erhöhung der Wettbewerbschancen über eine interne Strukturanpassung sind auch Konzepte einer Aufgaben- und Produktionsdiversifizierung unter Einbeziehung kleiner Verarbeitungseinheiten denkbar. Die Entscheidungen über die weitere strukturelle Entwicklung wurden jedenfalls mit den letzten Änderungen im Milchwirtschaftssystem vom sozialpartnerschaftlichen Gremium des Milchwirtschaftsfonds im wesentlichen an ein privatrechtliches Unternehmen übertragen.

Die Zusammenarbeit, verstärkte Aufgabenteilungen und Fusionen zahlreicher Be- und Verarbeitungsbetriebe hat nicht nur auf der Vermarktungsebene, sondern auch auf Molkereiebene in letzter Zeit größere Einheiten geschaffen. So wurde - vorläufig ohne

größere Zahl von Betriebsschließungen - die Zahl der juristischen Einheiten in der Molkereiwirtschaft in kürzester Zeit drastisch reduziert. Die dadurch entstandenen weitreichenderen Einzugs- und Versorgungsgebiete lassen nicht nur die Vorteile der Arbeitsteilung zwischen den Betriebsstätten sondern auch organisatorische Veränderungen in Milchanfuhr, Produktplanung und Vermarktung zu. Gleichzeitig werden diese Strukturverbesserungsmaßnahmen in der Molkereiwirtschaft als noch nicht ausreichend bewertet. Der auf Molkereiebene geforderte "Strukturbereinigungsprozeß" (ÖSTERREICHISCHE WIRTSCHAFT 1991 a) deutet auf künftige Betriebsschließungen innerhalb der fusionierten Betriebe. Die Übertragung der Einzugs- und Versorgungsgebiete auf die neuen wirtschaftlichen Einheiten ist dadurch nicht mehr von Entscheidungen des Milchwirtschaftsfonds abhängig.

Abbildung 9: Milcherfassung je Molkereiunternehmen in Österreich und der EG



Quelle: Milchwirtschaftsfonds und Agra-Europe 34/90, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Tabelle 23: Entwicklung der Zahl der Milchverarbeitungsbetriebe seit 1955

	1955	1965	1975	1984	1989	Anteil 1989 an allen Betrieben in %
Burgenland	3	3	3	3	3	1,6
Wien	11	10	7	5	4	2,1
Niederösterreich	36	36	20	20	17	9,0
Oberösterreich	83	72	49	46	44	23,3
Salzburg	72	56	40	28	28	14,8
Steiermark	22	18	16	16	15	7,9
Kärnten	6	6	5	5	5	2,6
Tirol	140	90	47	39	35	18,5
Vorarlberg	153	108	48	38	38	20,1
ÖSTERREICH	526	397	235	200	189	100,0
Milchanlieferung je Verarbeitungsbetrieb in Mio. kg.	2,2	4,7	9,0	12,2	11,7	

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Tabelle 24: Personalstand der Milchverarbeitungsbetriebe

	Molkerei- und Käsebetriebe				wirt. Zusammenschlüsse, Quargelerzeuger Käseschmelzwerke				Summe Milchwirtschaft	
	Arbeiter	Angestellte	Arbeiter u. Angestellte	Ojährl. Veränderung in %	Arbeiter	Angestellte	Arbeiter u. Angestellte	Ojährl. Veränderung in %	Gesamtsumme	Ojährl. Veränderung in %
1961 ¹⁾	7.123	4.066	11.189		517	294	801		11.990	
				- 0,57				+ 4,00		- 0,24
1965	6.809	4.128	10.937		557	380	937		11.874	
				- 1,94				+ 4,31		- 1,30
1975	5.644	3.345	8.989		768	661	1.429		10.418	
				- 1,55				- 0,44		- 1,40
1980	5.360	2.955	8.315		810	588	1.398		9.713	
				- 0,86				- 5,33		- 1,45
1985	5.146	2.819	7.965		510	553	1.063		9.028	
				- 2,38				+ 2,10		- 1,82
1989	4.650	2.583	7.233		513	642	1.155		8.388	

1) Die erste Erhebung über den Personalstand wurde gemäß Beschluß des geschäftsführenden Ausschusses des Milchwirtschaftsfonds per 15.12.1960 durchgeführt.

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

2. VOLKSWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

2.1 Entwicklung der Überschüsse

Ebenso wie nach dem Ersten Weltkrieg herrschte nach dem Zweiten Weltkrieg ein Mangel in der Milchversorgung. Die Milchproduktion und Milchanlieferung konnte jedoch in einigen Jahren so gesteigert werden, daß ab 1953 die Selbstversorgung gesichert war. Bereits damals entstand das Problem der Überschüsse, das sich seit 1970 zunehmend verschärfte.

Ein Ziel der Einführung des Richtmengensystems war es, die ab 1975 rasch steigenden Überschüsse einzubremsen und die Produktion auf die Inlandsversorgung und einen Polster zur Versorgungssicherung über den Inlandsbedarf hinaus einzudämmen. In den Jahren 1978 - 1981 sank der Überschuß tatsächlich von 30% des Inlandsabsatzes auf ca. 24%. Danach erfolgte jedoch eine rasante Zunahme des Überschusses bis auf 32,5% (1984). Seither ist die Überschußmenge auf rund 19 % des Inlandsabsatzes zurückgegangen (Tabelle 20). Wie aus Abbildung 10 ersichtlich, stiegen die Kosten der Überschußverwertung (Tabelle 21) trotz verminderter Überschußmenge über das Jahr 1984 hinaus bis 1987 weiter an. Dies ist vor allem auf die in diesem Zeitraum sinkenden Weltmarktpreise (KERSTEN 1985, S. 402 und SALAMON 1989, S.406) und den deshalb steigenden Stützungsbedarf pro kg Überschußmenge, sowie die im internationalen Vergleich hohen Verarbeitungs- und Distributionskosten in der österreichischen Milchwirtschaft zurückzuführen. Im Jahr 1987 betrug die Stützung pro kg exportierter Milch bzw. Milchprodukte rund öS 8,60. Von 1987 bis 1989 stiegen die Weltmarktpreise jedoch und verminderten damit den Stützungsbedarf für die Exportprodukte. Die zuletzt wieder fallende Tendenz der Weltmarktpreise läßt wiederum eine stärkere Belastung für die Überschußverwertung erwarten.

Die Überschüsse werden zum Großteil als Butter, Käse und Trockenmilch exportiert (Tabelle 25). Die Verteilung der Exporte der Milchprodukte nach Bestimmungsländern ist in Tabelle 28 dargestellt. Am Ende der 80er Jahre waren die wichtigsten Abnehmer

bei Käse: die EG und die USA,

bei Trockenmilch: Osteuropa, die EG und der arabische Raum,

bei Butter: die EG und die EFTA.

Tabelle 25: Entwicklung der Überschüsse bzw. Exporte von Milchprodukten 1960 - 1990

	Überschuß in t (Anlieferung minus Inlandsabsatz aus eigener Erzeugung)	Marktordnungsausgaben (Preisausgleiche) ¹⁾ in Mio. öS	Exportüberschüsse ²⁾ in t			Inlandsabsatz aus eigener Erzeugung in t	Überschuß in % des Inlandsabsatzes
			Butter	Käse	Trockenmilch		
1960	174.501	798	5.337	3.155	1.154	1,390.000	12,6
1970	254.799	1.871	3.073	17.373	18.868	1,731.658	14,7
1971	313.926	1.793	1.660	17.292	6.028	1,703.620	18,4
1972	356.945	1.784	4.493	20.280	13.006	1,752.997	20,4
1973	357.564	1.984	2.016	22.438	16.719	1,739.665	20,6
1974	360.090	2.120	2.296	24.213	19.008	1,755.284	20,5
1975	357.741	2.169	62	24.491	22.737	1,754.910	20,4
1976	380.201	2.246	1.291	24.343	19.649	1,804.910	21,1
1977	532.247	2.061	1.119	27.458	24.137	1,738.619	30,6
1978	439.294	2.536	1.332	30.178	21.238	1,810.636	24,3
1979	443.792	2.010	267	29.690	16.363	1,764.707	25,2
1980	423.265	1.707	-52	31.363	11.928	1,813.130	23,3
1981	455.733	1.799	692	33.261	29.123	1,872.621	24,3
1982	486.542	1.827	714	35.793	26.214	1,879.345	25,9
1983	531.325	2.513	4.712	33.501	20.345	1,902.817	27,9
1984	596.927	2.854	3.044	38.346	36.882	1,835.617	32,5
1985	525.620	3.118	- 1.021	32.119	31.329	1,857.519	28,3
1986	517.403	3.385	5.079	25.586	24.660	1,859.647	27,8
1987	429.239	3.702	2.602	27.154	25.399	1,828.100	23,5
1988	372.225	2.645	633	24.380	- 2.867	1,850.075	20,1
1989	351.312	2.500	- 95	23.946	17.086	1,867.816	18,8
1990	323.839	2.471	925	25.105	10.330	1,912.148	16,9

1) Rechnungsabschlüsse 1970 - 1990 (In den Marktordnungsausgaben 1970 - 1979 ist die staatliche Milchpreisstützung, die am 30.11.1979 endgültig ausgelaufen ist, enthalten)

2) Exporte - Importe der einzelnen Erzeugnisse aus Milch; um Vormerkverkehr bereinigt.

Quelle: ÖSTZ, Milchwirtschaftsfonds, BMLF; eigene Berechnungen

In den ersten Jahren des Richtmengensystems konnte eine Verringerung der Kosten für die Überschußverwertung erzielt werden. So sanken die Marktordnungsausgaben für Milch, die zwischen 1974 - 1978 durchwegs mehr als 2 Mrd. öS¹⁵ betrugten und 1978 einen Höchststand von 2,5 Mrd. öS¹ erreichten, in den Jahren 1979 - 1981 auf 1,7 - 1,8 Mrd. öS (Haiden 1985). Danach stiegen die Kosten der Überschußverwertung trotz konstanter Überschußmengen rasant an und erforderten 1987 Marktordnungsausgaben in der Höhe von 3,7 Mrd. öS (Tab. 25). In den folgenden Jahren gingen die Kosten der Überschußverwertung aufgrund der erheblichen Anlieferungsreduktion aber auch durch die höheren Weltmarktpreise für Milchprodukte um mehr als 1 Mrd. öS zurück. Die zuletzt konstant gebliebenen Kosten von über 2 Mrd. öS (inkl. der Kosten der Milchlieferverzichtsaktionen) werden zunehmend vom Bund allein aufgebracht.

Ein Vergleich des Finanzierungsbedarfes im 1. Jahr des Richtmengensystems mit dem vorherigen System des "Krisengroschens" zeigt die großen finanziellen Vorteile für die Bauern zu Beginn der neuen Marktordnung (vgl. KRAMMER 1980). Die Bauern mußten 1977 690,1 Mio. öS für die Überschußverwertung der Milch aufbringen, im Wirtschaftsjahr 1978/79 jedoch mit 407,3 Mio. öS weit weniger.

Tabelle 26: Aufteilung der Kosten der Überschußverwertung
(Abrechnung der tatsächlichen eingesetzten Mittel)

	Bund		Bauern				Bauern - gesamt		Gesamtkosten in Mio öS
	in Mio öS	in %	allg. AFB in Mio öS	in %	zusätzl. AFB in Mio öS	in %	in Mio öS	in %	
1978/79	1.171	74,2	267	16,9	141	8,9	407	25,8	1.578
1979/80	972	71,9	284	21,0	95	7,1	379	28,1	1.352
1980/81	1.028	68,0	312	20,6	172	11,4	484	32,0	1.512
1981/82	1.058	65,4	272	16,8	288	17,8	560	34,6	1.618
1982/83	1.148	58,1	426	21,6	402	20,3	828	41,9	1.976
1983/84	1.488	60,0	491	19,8	502	20,2	993	40,0	2.481
1984/85	1.757	65,1	615	22,8	328	12,1	943	34,9	2.700
1985/86	1.755	58,5	1.010	33,7	234	7,8	1.244	41,5	3.000
1986/87	2.706	67,4	1.048	26,1	263	6,5	1.311	32,6	4.016
1987/88	2.488	80,9	473	15,4	115	3,7	588	19,1	3.076
1988/89	1.696	77,1	314	14,3	189	8,6	503	22,9	2.199
1989/90	2.077	89,8	91	3,9	145	6,3	236	10,2	2.313
1990/91	2.062	96,1	- 62	- 2,9	145	6,8	83	3,9	2.145

¹⁵ In diesen Zahlen ist die Milchpreisstützung enthalten.

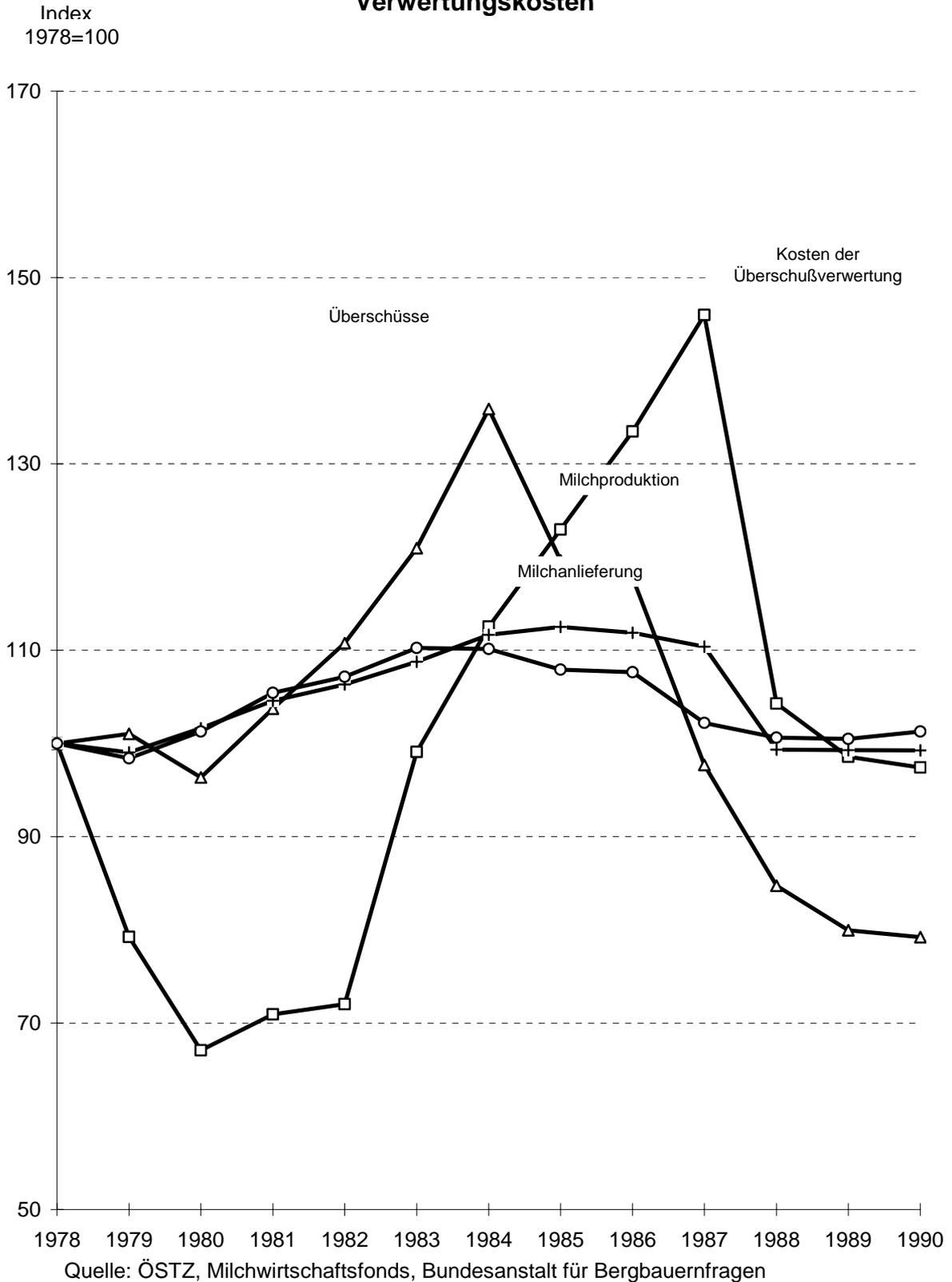
Tabelle 27: Weltmarktpreise für Milchprodukte 1980-1991
(US-Dollar je t)

Produkt	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 ¹⁾
Magermilchpulver	1.005	1.065	980	798	701	702	768	931	1.730	1.888	1510	1409
Vollmilchpulver	1.295	1.470	1.410	1.164	1.013	934	984	1.032	1.750	1.912	1444	1424
Butter	1.560	2.265	2.200	1.835	1.434	1.144	1.000	1.031	1.370	1.875	1438	1407
Butteröl	1.965	2.590	2.410	2.024	1.659	1.368	1.200	1.206	1.569	2.187	1770	1729
Cheddar	1.495	1.665	1.740	1.425	1.231	1.188	1.199	1.194	1.850	2.125	1813	1763

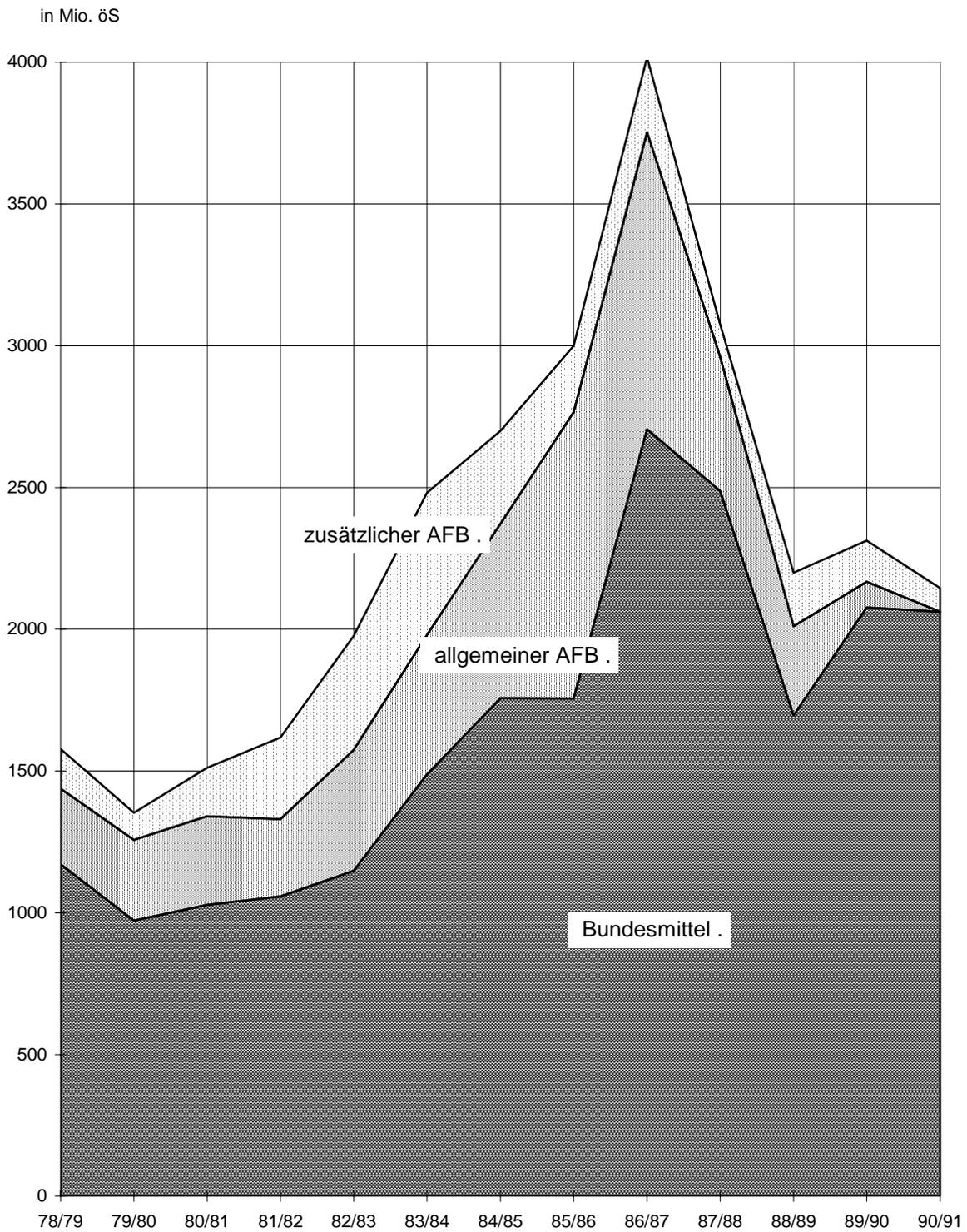
1) geschätzt

Quelle: SALAMON 1990, EFKEN 1991, Milchwirtschaftsfonds

**Abbildung 10: Entwicklung der Milchproduktion, der
Milchanlieferung, der Überschüsse und der
Verwertungskosten**



**Abbildung 11: Aufteilung der Kosten der
Überschußverwertung auf Bund und Bauern (absolut)**



Quelle: Milchwirtschaftsfonds, BA für Bergbauernfragen

**Abbildung 12: Aufteilung der Kosten der
Überschußverwertung auf Bund und Bauern (relativ)**

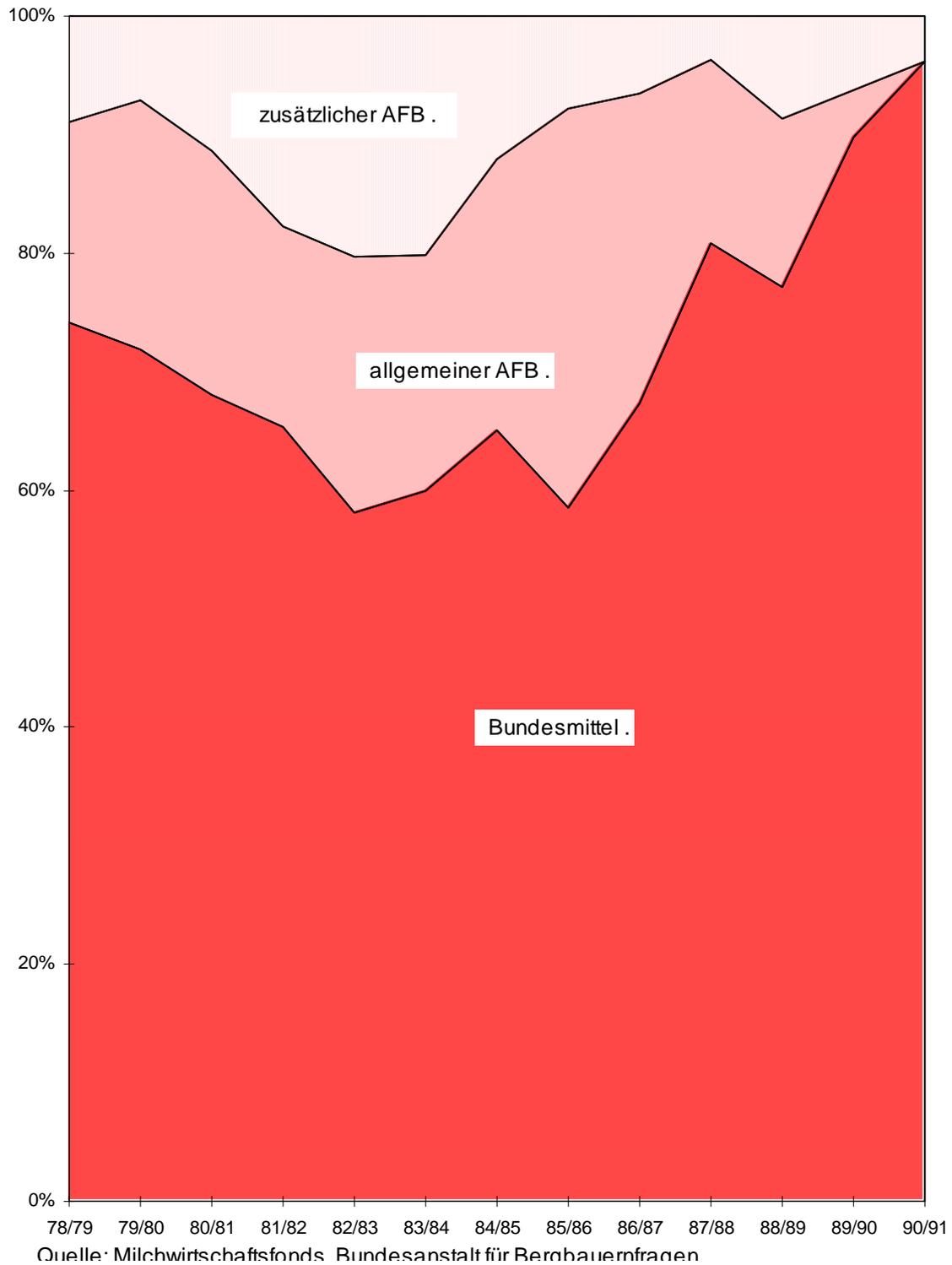


Abbildung 13: Entwicklung der Marktleistung, des Inlandsverbrauches und der Kosten der Überschußverwertung bei Milch

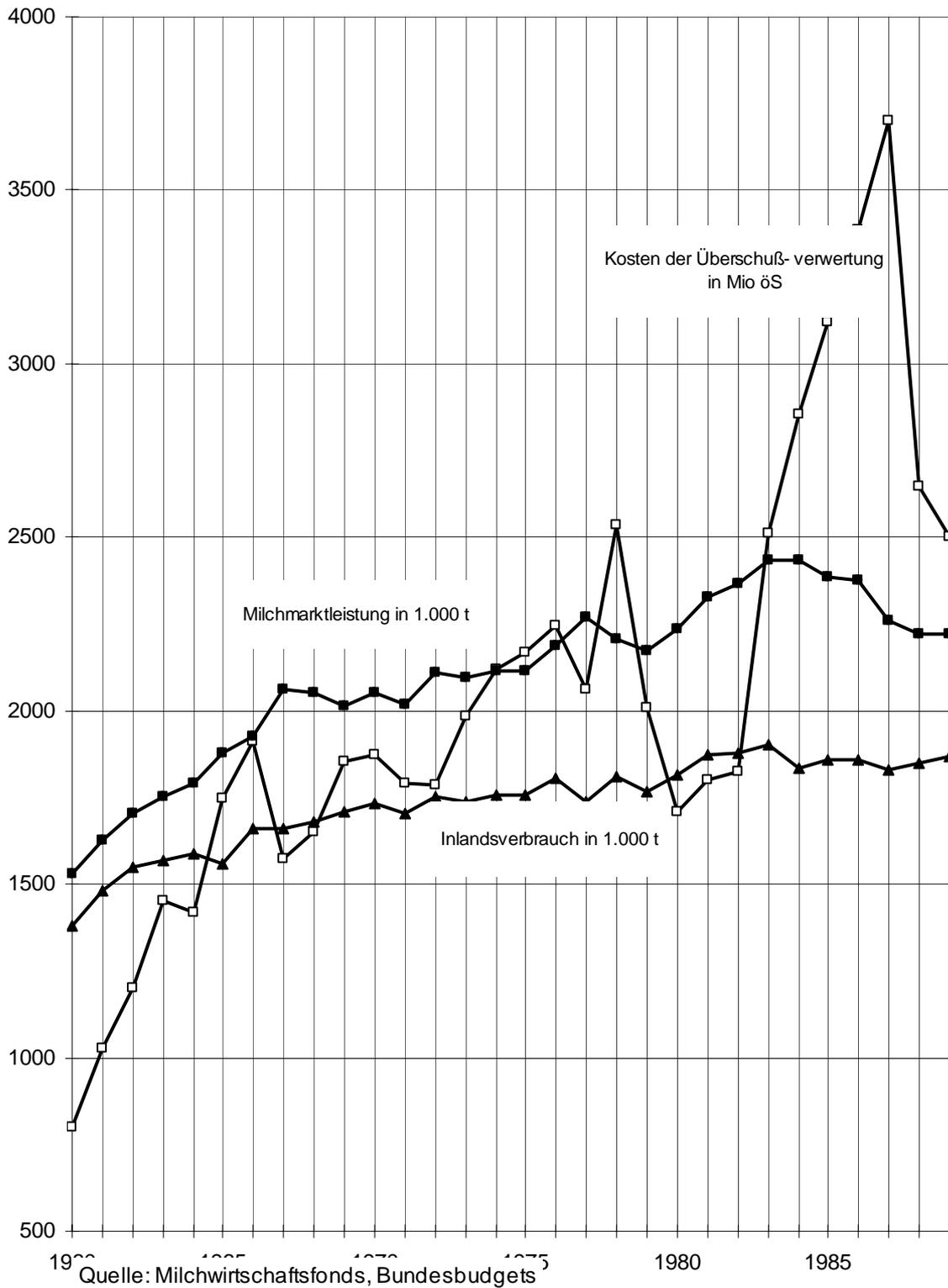


Tabelle 28: Verteilung der Exporte von Milchprodukten nach Bestimmungsländern (in % des gesamtösterreichischen Exportwertes)

	1978/79/80			1983/84/85			1988/89		
	Käse	Trockenmilch	Butter	Käse	Trockenmilch	Butter	Käse	Trockenmilch	Butter
Europa	62,3	17,5	96,9	53,9	34,2	88,5	71,2	73,2	100,0
EG	50,3	13,4	76,9	42,9	8,0	29,1	58,9	22,9	76,0
EFTA	9,9	3,4	4,6	7,3	3,7	9,5	8,0	8,0	23,6
"Osteuropa"	0,5	0,2	13,6	1,4	14,7	49,3	1,2	38,8	-
übr. Europa	1,6	0,5	1,8	2,3	7,8	0,7	3,1	3,5	0,3
Afrika	6,0	11,1	0,1	8,6	8,3	0,0	3,4	4,8	0,0
nordafrik. Länder	5,6	2,6	-	7,0	1,2	-	2,9	1,8	-
Asien	4,0	63,6	3,0	11,0	53,7	11,5	4,4	15,3	-
asiat. arab. Länder	3,9	52,5	3,0	9,8	39,0	11,3	3,4	9,2	-
Amerika	25,4	7,8	-	25,7	3,7	-	20,9	6,7	-
Nord- Amerika	25,2	-	-	25,3	-	-	20,7	0,6	-
Australien	0,3	-	-	0,8	-	-	0,1	-	-
SUMME	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Exportwert in Mio öS/Jahr	1.273	434	48	1.777	796	141	1.435	594	36

Quelle: ISIS-Datenbank des ÖSTZ, eigene Berechnungen

Die vermehrten Überlieferungen und die steigenden Exportkosten hatten in der 1. Phase der Richtmengenregelung zur Erhöhung des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages geführt; dieser erreichte 1981/82 mit über 20% den höchsten Anteil an der Finanzierung der Überschußverwertung. Obwohl die Exportmenge ihr hohes Niveau beibehielt, sank der Anteil des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages, weil nunmehr nach einigen Jahren Kontingentierung die Richtmengen immer mehr ausgenützt wurden und die Überlieferungsmenge seit 1981/82 ständig zurückging (siehe 4.1). Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag konnte daher nur auf eine immer kleiner werdende Überlieferungsmenge bezogen werden und stieg im November 1984 auf öS 3,93/kg überlieferter Milch, das war der laut Marktordnungsgesetz mögliche Höchstwert von 85% des Erzeugerpreises. Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag liegt seither an der gesetzlichen Höchstgrenze und wurde in der MOG- Novelle 1988 gesetzlich mit öS 4,20/kg festgesetzt. Der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag konnte deshalb einige Jahre hindurch nicht das Finanzierungserfordernis für die über 121% des Inlandsabsatzes (= Gesamttrichtmenge) hinaus angelieferte Menge voll abdecken. Nach § 77 Abs. 1 des MOG (BGBl 210/1985) wird der Fehlbetrag vom zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag zum allgemeinen Absatzförderungsbeitrag übertragen. Im Wirtschaftsjahr

1983/84	mußte der allgemeine AFB	277,3 Mio. öS
1984/85		504,0 Mio. öS
1985/86		434,1 Mio. öS
1986/87		759,0 Mio. öS

der Finanzierung vom zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag übernehmen. Danach wurden im Wirtschaftsjahr 1985/86 und 1986/87 durch den **allgemeinen Absatzförderungsbeitrag** über 1 Mrd. öS aufgebracht, das entspricht einem Anteil von über **30% der Finanzierung der Überschußkosten**. Von der Einführung der Richtmengenregelung bis zum Wirtschaftsjahr 1984/85 lag der Anteil des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages zwischen 17% und 23%. Aus dem gestiegenen Anteil des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages an der Aufbringung der Kosten für die Überschußverwertung (Abb. 12) wird ersichtlich, daß der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag immer weniger seine ursprüngliche Aufgabe erfüllen konnte. Zunehmend mußten die Belastungen der Überschußproduktion von allen Bauern (egal ob Überlieferer oder Unterlieferer) getragen werden.

Budgetbelastung

Der Anstieg der Marktordnungskosten brachte es mit sich, daß der Dotierungsspielraum des Grünen Planes ständig eingeengt wurde: So waren die Marktordnungsausgaben für Milch und die Mittel des Grünen Planes 1980 ungefähr gleich hoch, 1986 überstiegen die Marktordnungskosten für Milch die Mittel des Grünen Planes um rund 45%. Durch die Einschränkung der Milchproduktion seit 1987 sanken die Marktordnungskosten auf das Niveau der Mittel für den Grünen Plan.

	1980 in Mrd. öS	1985 in Mrd. öS	1986 in Mrd. öS	1989 in Mrd. öS
Grüner Plan	1,676	2,377	2,331	2,514
Marktordnungsausgaben für Milch	1,707	3.118	3,385	2,275
Verhältnis Grüner Plan (= 100) : Milch-Markt- ordnungsausgaben	100:102	100:139	100:145	100:90

Da die hohen Kosten der Überschußverwertung je kg exportierten Milchproduktes vom relativ kleinen Milchwirtschaftsland Österreich nicht beeinflussbar sind, ist eine Senkung der gesamten Marktordnungsausgaben nur über eine Verringerung der Exportmenge oder durch Reduktion der Verarbeitungskosten zu erzielen. Bei einem weitgehend konstanten Inlandsabsatz bedeutet die Verringerung der Exportmenge, daß die gesamte Milchproduktion (bzw. Milchanlieferung) reduziert werden muß.

2.2 Gesamtwirtschaftliche Ziele des Kontingentierungssystems

Im Marktordnungsgesetz wird die "**Anpassung der Produktion und des Absatzes** von Milch und Erzeugnissen aus Milch **an die Aufnahmefähigkeit des in- und ausländischen Marktes**" (§ 2 Ziff. 6) ausdrücklich als ein Ziel bei der Errichtung des Milchwirtschaftsfonds genannt.

Mit der Einführung des Richtmengensystems 1978 sollte nicht nur diesem mengenmäßigen Ziel entsprochen werden, vor allem wurde damit auch eine **Sicherung des Bestandes der Milchlieferanten** bezweckt. Der grobe Aufbau dieses Systems weist auch darauf hin, daß die Konzentrationstendenzen in der Milchviehhaltung vermindert werden sollten: Durch die Begrenzung der im Rahmen der Gesamtrichtmenge (im In- und Ausland) absetzbaren Milchmenge sollte ein höherer Erzeugermilchpreis als bei einer unbegrenzten Produktion ermöglicht werden. Dadurch sollte ein höherer Rohertrag und somit das Weiterbestehen auch von Betrieben mit kleinen Anlieferungsmengen gesichert werden können.

Durch einige Maßnahmen, die nicht den Grundzielen des Systems entsprechen, wurde die Wirksamkeit des Richtmengensystems zusehends vermindert:

- o Vergabe von Einzelrichtmengen über die Gesamtrichtmenge hinaus (2 Härtefallrunden in den Wirtschaftsjahren 1978/79 und 1979/80 sowie das Strukturhilfverfahren im Wirtschaftsjahr 1984/85).
- o Bindung der jährlichen Erhöhung der Einzelrichtmenge an die Überlieferung (Anreiz zur Überlieferung).
- o Möglichkeit, als Neulieferant Einzelrichtmengen zu erwerben (zunächst nur geringe Beschränkungen).
- o Mangelnde Berücksichtigung der schwankenden Anlieferungsmenge kleiner Lieferanten: bei starker Unterlieferung (mehr als 50%) erfolgte eine Kürzung der Einzelrichtmenge.
- o Erst sehr spät wurde die Möglichkeit einer freiwilligen vorübergehenden Stilllegung von Einzelrichtmengen eingeführt (Nichtlieferung führte vorher zum Verlust der Richtmenge; daraus ergab sich ein Zwang zur Produktion).

Die gesamtwirtschaftlichen Ziele konnten aufgrund derartiger Zusatzregelungen nicht, wie erwünscht, erreicht werden:

Beschränkung der Anlieferungsmenge

- o Die Milchanlieferung wurde zwischen 1978 und 1984 um ca. 11% ausgeweitet. Das Produktionswachstum hat sich damit gegenüber dem Zeitraum 1972-1978 (ca. +5%) beschleunigt.
- o Die Überschußmenge stieg von 24,3% des Inlandsabsatzes im Jahr 1978 auf 32,5% im Jahr 1984.
- o Erst nach 1984 erfolgte durch die Rückkaufaktion des Bundes und die freiwillige Lieferrücknahmeaktion eine Einschränkung der Milchanlieferung (1984-1988: -8 %).

Verminderung der Kosten der Überschußverwertung

- o Die Kosten der Überschußverwertung waren in den ersten 3 Wirtschaftsjahren niedriger als vor Einführung des Richtmengensystems, erhöhten sich jedoch ab 1981 rasant. Seit 1983 übertreffen sie das Ausmaß der Marktordnungsausgaben (inkl. staatliche Milchpreistützung) von 1978.
- o 1985-1987 stiegen die Kosten der Überschußverwertung trotz einer sinkenden Anlieferung rasch an.
- o In der 2. Hälfte der 80er Jahre kam es durch die niedrigere Milchanlieferung sowie eine Entspannung am Weltmarkt für Milchprodukte zu einer deutlichen Reduktion der Kosten der Überschußverwertung.

Sicherung des Bestandes der Milchlieferanten

- o Die Zahl der Milchlieferanten hat seit 1978 weiter um durchschnittlich 3% pro Jahr abgenommen. Nach einer geringeren Abnahme im Zeitraum 1981-1985 ist die Zahl der Milchlieferanten - auch mitbedingt durch die Aktionen zur Aufgabe der Milchviehhaltung - in den letzten Jahren wieder stärker zurückgegangen.
- o Aus der Entwicklung der Lieferantenstruktur läßt sich die Fortsetzung der Konzentration erkennen: Die Zahl der kleineren Lieferanten ist weiter rückläufig, jene der großen Lieferanten nimmt (zumindest bis 1983) weiter zu. 1989 lieferten die Betriebe mit einer Anlieferung von mehr als 60.000 kg (5% aller Milchlieferanten) 18% der Milchanlieferung Österreichs.

Ansatzpunkte für eine Änderung der beschriebenen Entwicklung wurden erst durch die mehrmalige Novellierung des Marktordnungsgesetzes geschaffen. Besonders bedeutsam dafür waren Bestimmungen,

- o die zunächst eine abgestufte Zuteilung und später die Beendigung der Zuteilung von Einzelrichtmengen durch Überlieferung,
- o eine Obergrenze der Einzelrichtmenge,
- o sowie die Voraussetzung eines Mißverhältnisses zwischen Futterfläche und Einzelrichtmenge als Verteilungskriterium für zusätzlich zu vergebende bzw. zu erwerbende Einzelrichtmengen vorsahen.

Damit war die Bestimmung, durch Überlieferung Einzelrichtmengen erwerben zu können, gestrichen worden.

- o Zuletzt wurde auch die Möglichkeit, auf Grund eines Mißverhältnisses zwischen Futterbasis und Einzelrichtmenge sowie als Neulieferant Einzelrichtmengen erwerben zu können, vollständig gestrichen und
- o die Möglichkeiten durch Pacht oder Kauf von Futterflächen Einzelrichtmengen zu erwerben, stark eingeschränkt.
- o Nunmehr besteht seit 1989 die Möglichkeit, Einzelrichtmengen im Wege der Handelbarkeit von anderen landwirtschaftlichen Betrieben zu erwerben.

Daraus ergibt sich, daß die Tendenz der Milchlieferung erst nach einer Anlaufphase der Richtmengenregelung im Sinne gesamtwirtschaftlicher Ziele verändert wurde:

- * Mengenmäßig erfolgte 1985 erstmals seit Jahren eine Produktionseinschränkung, der stärkste Rückgang war 1987 bei Einführung der freiwilligen Lieferrücknahme zu verzeichnen.
- * Ab 1983 war erstmals eine Verringerung der Konzentrationsentwicklung festzustellen. Aufgrund der Abnahme der Anlieferung seit 1985 kam es während einiger Jahre zu keiner weiteren Konzentration der Milchlieferung auf die Größenklassen mit über 60.000 kg Anlieferung.

Noch immer treten erhebliche Kosten der Überschußverwertung auf. Angesichts der Tatsache, daß diese Mittel den Wert der Milchexporte übertreffen, ist eine Reduktion der Milchlieferung weiterhin als das wichtigste gesamtwirtschaftliche Ziel für die Lösung der Probleme der Marktordnung für Milch anzusehen.

2.3 Wer bezahlt und wer profitiert vom Richtmengenensystem?

Mit der Einführung des Richtmengensystems 1978 sollte die schon damals nicht vertretbare Höhe der Überschußkosten begrenzt werden. Ein Weiterlaufen der damaligen Entwicklung ließ eine starke Erhöhung der Anlieferung bzw. Konzentration auf wenige große Betriebe und Regionen befürchten (Szenarien in: KRAMMER 1978, S. 81 - 96). Im folgenden werden die Wirkungen, die sich aus dem Richtmengensystem ergeben, getrennt nach den am Milchwirtschaftssystem Beteiligten (Milcherzeuger, Verarbeitungsstätten, Handel, Bund) sowie den Betroffenen (Konsumenten) dargestellt.

2.3.1 Wirkung für die Milchlieferanten

- a) Jener Teil der Finanzierung der Verwertungskosten, der durch das Überschreiten der Gesamtrichtmenge entsteht, sollte von den Verursachern - nach dem Kontingentierungssystem sind das jene Bauern, die ihre Einzelrichtmenge überliefern, - getragen werden. Für die übrigen Bauern sollte sich aufgrund des neuen Systems eine Verringerung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages gegenüber dem Krisengroschen und damit eine Verbesserung der Einkommenssituation ergeben. Lange Zeit traf dies auch wirklich zu: Die Höhe des Krisengroschens vor Einführung der Kontingentierung 1978 von 38,5 Groschen/kg wurde erst im September 1985 wieder erreicht.

Wenn man diese beiden Abzüge, den Krisengroschen und den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag, auf den Erzeugerpreis bezieht, erkennt man sehr deutlich die Zäsur, die durch die Einführung der Richtmengenregelung 1978 eintrat (Abb. 14).

- * Von 1972 bis 1977 ist der Anteil stark steigend. Dieses hohe Ausmaß des Krisengroschens im Jahr 1977 von 8,8% am Erzeugerpreis war auch unmittelbarer Grund für die damalige Systemänderung.
- * Tatsächlich konnte mit der Einschränkung durch das Richtmengensystem eine wesentliche Verringerung dieses Anteils auf 2,3% im Jahr 1979 erreicht werden.

Abbildung 14: Entwicklung des Anteils der allgemeinen Abzüge der Milchlieferanten am Erzeugerpreis

Anteil der Abzüge in %
des Erzeugerpreises

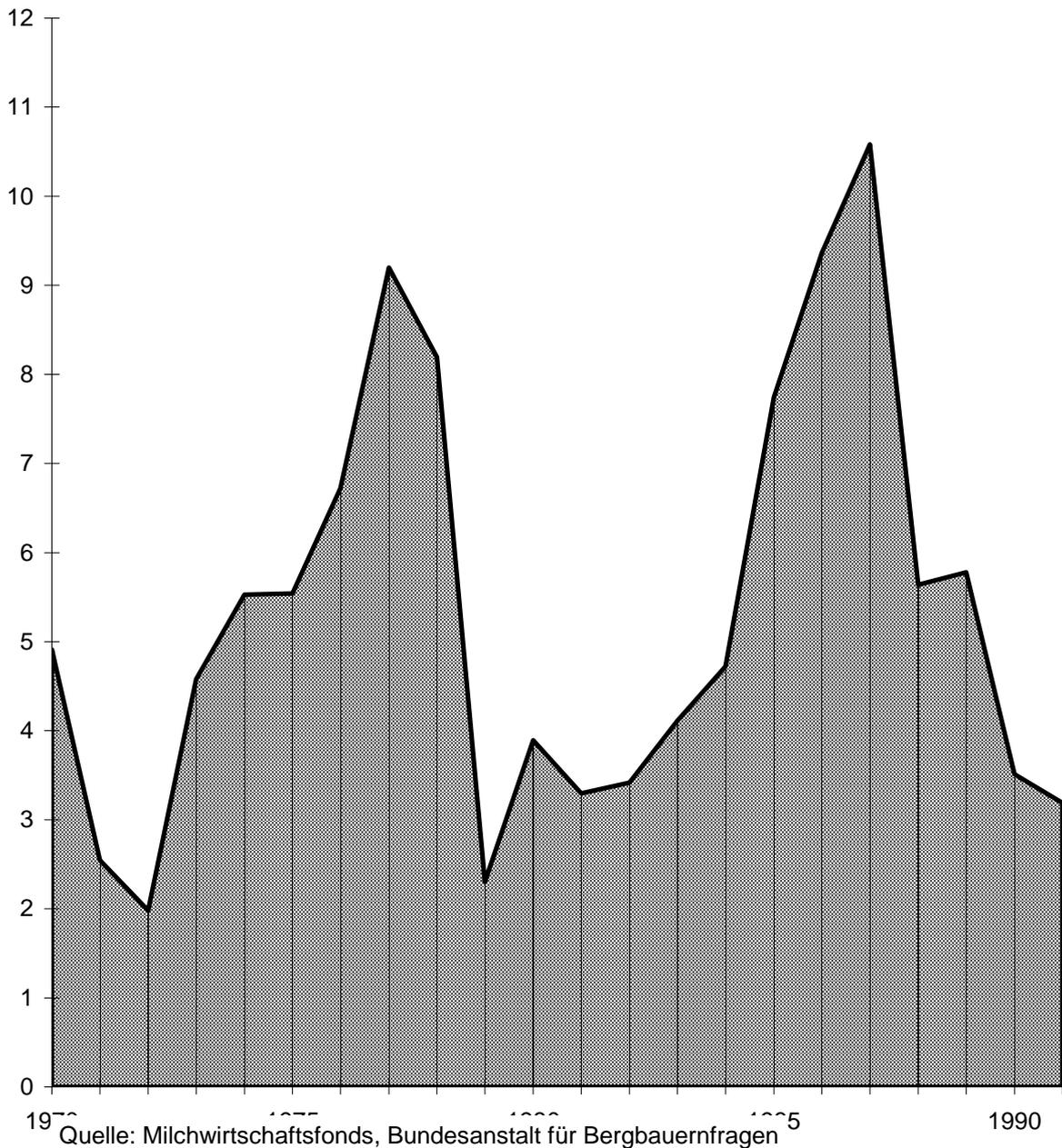


Abbildung 15: Entwicklung des Anteils des zusätzlichen Absatzförderbeitrages am Erzeugerpreis

in % des Erzeugerpreises

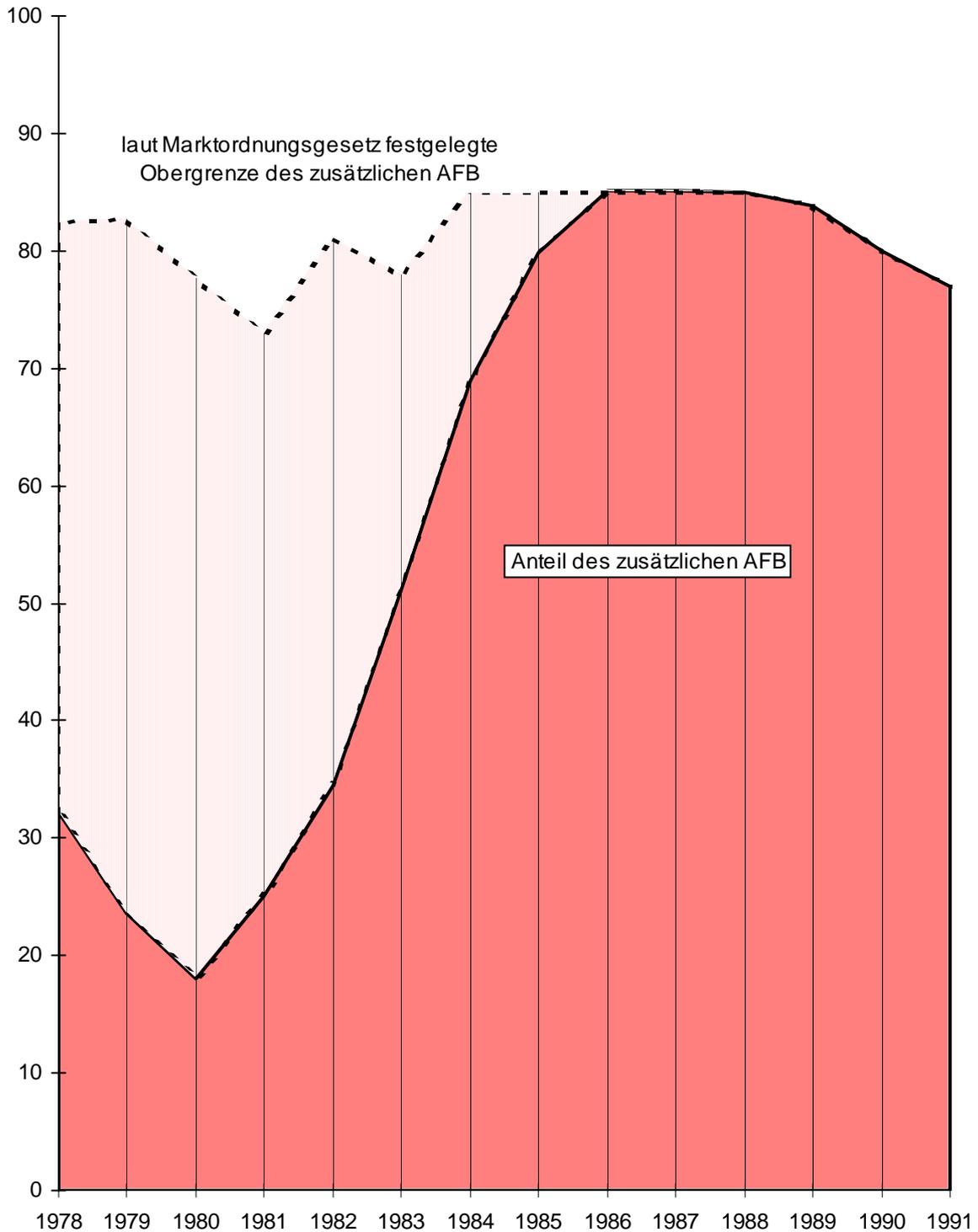


Tabelle 29: Die Entwicklung des allgemeinen und des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages für Milch

Wirtschafts- jahr		allg. AFB g/kg Milch	zus. AFB g/kg Milch	
1978-79	1.07. - 30.11.1978	20	199	o 117
	1.12. - 31.12.1978	20	179	
	1.01. - 28.02.1979	8	90	
	1.03. - 30.06.1979	4	15	
1979/80	1.07. - 31.12.1979	11	16	o 54
	1.01. - 30.04.1980	23	140	
	1.05. - 30.06.1980	0	0	
1980/81	1.07. - 31.12.1980	14	95	o 85
	1.01. - 31.03.1981	14	60	
	1.04. - 30.06.1981	13	90	
1981/82	1.07. - 30.10.1981	13	150	o 121*)
	1.11.81-28.2.1982	13	183	
	1.03. - 30.06.1982	9	193	
1982/83	1.07. - 30.09.1982	18	174	o 177
	1.10. - 31.12.1982	19	118	
	1.01. - 28.02.1983	19	130	
	1.03. - 30.06.1983	16	247	
1983/84	1.07. - 30.09.1983	18	313	o 282
	1.10. - 31.12.1983	20	313	
	1.01. - 30.04.1984	21	313	
	1.05. - 30.06.1984	23	127	
1984/85	1.07. - 31.10.1984	21	285	o 357
	1.11. - 31.12.1984	21	393	
	1.01. - 31.03.1985	34	393	
	1.04. - 30.06.1985	27	393	
1985/86	1.07. - 31.08.1985	33	393	o 402
	1.09. - 30.11.1985	39	403	
	1.12. - 31.12.1985	64	403	
	1.01. - 28.02.1986	60	406	
	1.03. - 30.06.1986	38	406	o 412
1986/87	1.07. - 30.09.1986	40	406	
	1.10.86-31.3.1987	44	414	
	1.04. - 30.06.1987	49	414	o 417
1987/88	1.07. - 31.12.1987	54	414	
	1.01. - 29.02.1988	42	420	
	1.03. - 30.06.1988	17	420	(im Gesetz verankert)
1988/90	1.7.88 - 30.6.1989	29	420	
1989/90	1.7. - 30.9.1989	35	420	o 420
	1.10.89-30.6.1990	20	420	
1990/91	1.07. - 30.11.1990	16	420	o 420
	1.12.90 - 30.6.1991	17	420	
1991/92	1.7. - 30.12.1991	17	420	
	1.1.92 -	0	420	

* In der Jahresendabrechnung abweichend vom Durchschnitt vom Gesetzgeber festgelegt (Überhangrückzahlung)

Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

* In der Folge stieg die Belastung der Milchlieferanten wieder stark an und übertraf 1986 mit 9,4% des Erzeugerpreises erstmals wieder jenes Ausmaß von 1977. Diese Entwicklung kann als eine Annäherung an das frühere "Krisengroschensystem" bezeichnet werden.

- * Nach der höchsten Belastung mit 10,6% im Jahr 1987 konnte der allgemeine Absatzförderungsbeitrag in den folgenden Jahren deutlich reduziert werden und muß 1991/92 nur mehr die Mittel für die freiwillige Lieferrücknahme aufbringen.

Die ursprünglich mit dem Richtmengensystem verbundene Absicht, einen Großteil der Milcherzeuger zu entlasten, konnte somit lange Zeit nicht erreicht werden. Die folgenden Überlegungen zeigen, daß dies aber auf Grund der Konstruktion des Systems auch bei einer geringeren Belastung nicht der Fall gewesen wäre.

Durch den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag sind sämtliche Milchlieferanten an den Verwertungskosten beteiligt. Dadurch wird zwar allen Milchlieferanten ein um 5% erhöhtes Produktionsniveau ermöglicht, die aus dieser erhöhten Produktion erzielten Mehreinnahmen werden jedoch durch die Bezahlung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages **für die gesamte Milchanlieferung** der Bauern erheblich vermindert. Bei Berechnung dieser Relation für den höchsten Wert des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages, der vor der Überwälzung vom zusätzlichen zum allgemeinen Absatzförderungsbeitrag bezahlt werden mußte, 23 Groschen/kg im Mai/Juni 1984, ergibt sich sogar ein absoluter Einkommensverlust durch die Bezahlung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages gegenüber einer um 5% verringerten Produktion und gleichzeitiger Befreiung vom allgemeinen Absatzförderungsbeitrag.

*Die Erhöhung des Produktionsvolumens der Milchlieferanten durch Einhebung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages kommt nicht den betroffenen Milchlieferanten zugute, sondern ermöglicht es vielmehr die **Überschüsse auszudehnen** bzw. auf einem hohen Niveau zu halten und die Lasten ihrer Finanzierung auf sämtliche Milchlieferanten zu verteilen.*

b) Durch die Reduktion der Milchanlieferung in den letzten Wirtschaftsjahren ist eine Differenzierung unter den Milchlieferanten eingetreten: Jene, die an der Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme teilnehmen, können über die Prämie ihre Einnahmen trotz einer Einschränkung der Milchproduktion erhöhen. Der niedrigere allgemeine Absatzförderungsbeitrag bringt es mit sich, daß auch die Nichtteilnehmer nunmehr Einnahmensteigerungen erzielen können. Es zeigt sich, daß die Teilnehmer an der Aktion eine überdurchschnittliche Anlieferung haben.

Obwohl die Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme für den Milchmarkt eine deutliche Entlastung bedeutet, werden **einzelbetriebliche Unterschiede** der Milchanlieferung damit nicht gemildert. Einem Drittel größerer Milchlieferanten mit Prämienbezahlung für die verringerte Milchanlieferung stehen zwei Drittel der Milchlieferanten gegenüber, die nicht in den Genuß der Vorteile dieser Aktion kommen.

c) Durch die seit 1982 stark steigenden Kosten der Überschußverwertung bedingt, mußte der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag zunehmend erhöht werden. Ab November 1984 konnten die Mittel des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages nicht mehr die Verwertungskosten der über 21% der Bedarfsmenge hinausgehenden Überschußmenge abdecken. Seither muß der allgemeine Absatzförderungsbeitrag laut MOG zusätzlich den Teil des Finanzierungserfordernisses, der nicht durch den zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag aufgebracht werden kann, übernehmen. Ohne diese Überwälzung

der erforderlichen Mittel, hätte der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag in den Wirtschaftsjahren 1984/85-1986/87 weit über den Erzeugerpreis hinaus angehoben werden müssen.

*Das auf einen Teil der Überschußkosten beschränkte **Verursacherprinzip** war damals für diesen Teil der Richtmengenregelung **nicht erfüllt**. Die Kosten wurden vielmehr verstärkt auf alle Milchlieferanten überwältzt. Die Überlieferer können also nicht mehr die von ihnen verursachten Kosten selbst tragen.*

- d) Nach dem MOG muß der Bund die Überschußverwertungskosten für jene Überschußmenge tragen, welche die Bedarfsmenge bis zu 16% übersteigt. Die Bereitstellung dieser Mittel ist als Erhöhung des Produktionsumfanges aller Bauern zu interpretieren. Legt man den Überschußverwertungsbeitrag des Bundes für das Wirtschaftsjahr 1989/90 von 2,08 Mrd. öS auf die innerhalb der Einzelrichtmenge der einzelnen Milchbauern angelieferte Milch um (ca. 2,275.000 t), so beträgt der Überschußverwertungsbeitrag des Bundes **91 Groschen/kg innerhalb der Richtmenge angelieferter Milch**. Daraus folgt, daß der Bund für größere Lieferanten einen wesentlich höheren Beitrag leistet als für die vielen kleinen Betriebe:

So muß der Bund im Wirtschaftsjahr 1989/90 für einen durchschnittlichen Milchlieferanten mit 15.000 kg Anlieferung (47,3% der Milchlieferanten lieferten 1989 weniger als 15.000 kg)	öS 13.500,-
für einen größeren Lieferanten mit 60.000 kg Anlieferung	öS 54.000,-
und für einen Großlieferanten mit 180.000 kg (ca. 40 Kühe) (1989 lieferten 61 Betriebe mehr als 180.000 kg) aufwenden.	öS 162.000,-

Von der **Bundesfinanzierung** der Überschußverwertung **profitieren** wenige **größere Milchlieferanten** in einem höheren Ausmaß als die kleinen Lieferanten.

- e) Die lange geltende Regelung der Richtmengenerhöhung nach dem Überlieferungsverhalten widersprach dem Ziel der Einschränkung der Anlieferungsmenge. Der Anreiz zur Überlieferung, der dadurch gegeben war, führte zu einer starken Überlieferung in mehreren Wirtschaftsjahren (besonders 1980/81-1982/83). Zusätzlich wirkte der in einigen Wirtschaftsjahren sehr hohe Anteil von neuverteilter Einzelrichtmenge je kg Überlieferung stimulierend auf die Anlieferung.

*Die **Belohnung der Überlieferung** begünstigte geradezu jene Betriebe, die eine Ausweitung der Milchproduktion durchführten und kurzzeitig eine teilweise Einnahmensenkung für die überlieferte Milch hinnehmen konnten. Dies **widerspricht***

*dem Ziel, durch die Einhebung des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages auf die überlieferte Milch die **Gesamtanlieferung einzudämmen.***

- f) Der Anteil der verschiedenen Größenklassen an der Gesamtüberlieferung Österreichs korreliert mit ihrem Anteil an der Gesamtanlieferung. Das bedeutet, daß wenige große Betriebe einen hohen Überlieferungsanteil hatten und deshalb bedeutend größere Richtmengenerhöhungen erhielten. Erst durch die abgestufte Zuteilung von Einzelrichtmengen ab dem Wirtschaftsjahr 1983/84 wurden kleinere Betriebe bei der Zuteilung von Einzelrichtmengen prozentuell stärker berücksichtigt. Für die absolute Höhe der Zuteilung bedeutete dies aber "lediglich" eine Angleichung der Zuteilungshöhe der kleinen Betriebe an jene der größeren (ab 40.000 kg). Diese ausgleichende Maßnahme wurde in ihrer Wirkung dadurch vermindert, daß die abgestufte Zuteilung auf eine relativ geringe Menge an zu verteilender Einzelrichtmenge angewendet werden konnte (75.932 t in den Wirtschaftsjahren 1983/84 und 1984/85 gegenüber 183.616 t in den Wirtschaftsjahren 1979/80 bis 1982/83 mit prozentuell gleicher Verteilung).

*Das **Zuteilungsverfahren** von neuen Einzelrichtmengen **kam also tendenziell den größeren Betrieben** (mit mehr als 40.000 kg Anlieferung) **zugute**. Sie konnten durch ihre Überlieferung die **größten Einzelrichtmengenerhöhungen** erzielen.*

- g) Durch Sonderbestimmungen für Neulieferanten konnten zunächst sogar unbeschränkt Einzelrichtmengen erworben werden¹⁶. Da zunächst nur für 7% der Anlieferung (später für 20%) auf einen Zeitraum von 2 Jahren der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag zu bezahlen war, war der Neueinstieg in die Milchproduktion finanziell bereits von Beginn an äußerst interessant. Zudem war dies lange Zeit die einzige Möglichkeit selbst die Höhe der Richtmenge festzulegen, ohne vom Lieferverhalten der anderen Produzenten abhängig zu sein. Erst die MOG-Novellen der Jahre 1982 - 1985 beschränkten nach und nach bzw. die 1. MOG-Novelle 1986 beendete diese Regelung. Die Neulieferantenregelung lief endgültig auch für Ausnahmefälle am 30.6.1990 aus.

*Die **großzügige Neulieferantenregelung** war ein Anreiz, die Milchproduktion bzw. Anlieferung **aufzunehmen**, weil der Erwerb von Einzelrichtmengen für Neulieferanten nicht von der Entwicklung der Gesamtrichtmenge abhängig war.*

- h) Die Regionalisierung des Richtmengensystems war in der Milchenquete nur kurz diskutiert und bei der Einführung der Kontingentierung nicht berücksichtigt worden.

Die Milchproduktion im Berggebiet wurde dadurch gefördert, daß für die Alpmilch kein zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag zu entrichten ist. Im Zeitraum 1980 - 1986 ergab sich daher eine Zunahme der Alpmilchanlieferung in Tirol um + 70%. Keine andere Förderungsmaßnahme für die Almwirtschaft hat in einem solchen Ausmaß zur Belebung der Almwirtschaft beigetragen.

Den Milchlieferanten der Zone 3 und 4 wurde der allgemeine Absatzförderungsbeitrag seit dem Wirtschaftsjahr 1984/85 rückvergütet. Die Rückvergütung erreichte für das Wirtschaftsjahr 1986/87 mit 155 Mio. öS. den höchsten Wert. Dadurch erhöhten sich für

¹⁶ Bis zur MOG-Novelle 1982 (§ 57g in der Fassung der MOG-Novelle BGBl. 672/1978)

20.400 Bergbauern der Zone 3 und 4 die Einnahmen aus der Milchanlieferung um durchschnittlich 10 %¹⁷.

Bisher konnten durch diese Aktion folgende Einnahmenssteigerungen der Milchlieferanten der Zone 3 und 4 erreicht werden:

1984/85	5,9 %
1985/86	9,9 %
1986/87	10,0 %
1987/88	8,5 %
1988/89	4,2 %
1989/90	4,0 %

*Die beiden Maßnahmen zur teilweisen Befreiung von Bergbauern von der Zahlung von Beiträgen können als **Unterstützung der Milchviehhaltung im Berggebiet** gewertet werden.*

2.3.2 Wirkung für die Verarbeitungsindustrie sowie auf das Exportgeschäft

a) Erzeugerpreisentwicklung - Verarbeitungskostenentwicklung - Konsumentenpreisentwicklung

Die Gegenüberstellung von Erzeugerpreis und Konsumentenpreis in ihrer Entwicklung seit 1970 soll eine Beurteilung darüber ermöglichen, welche Kostenteile im Endverbraucherpreis für Milch besonders hoch sind (bzw. in diesem Zeitraum überproportional angestiegen sind).

Der Verbraucherpreis setzt sich aus folgenden Posten zusammen:

1. Erzeugermilchpreis
(= Rohmilchkosten des Verarbeitungsbetriebes)
 2. Molkereispanne
 - a) Be- und Verarbeitungskosten, Betriebs-, Verpackungs- und Vertriebskosten
 - b) Ausgleichsbeiträge (Preis- und Transportausgleich) und Betrag für absatzfördernde Maßnahmen
 3. Einzelhandelsspanne
 4. 10% Umsatzsteuer
-
- Summe = Verbraucherpreis

Aus den Entwicklungslinien des Erzeugerpreises und des Verbraucherpreises (Abbildung 16) lassen sich deutliche Veränderungen des Verhältnisses der beiden Preise zueinander erkennen:

¹⁷ Berechnung der Einnahmenssteigerung:
 Rückvergütung des allg. AFB 1986/87 = 154,658 Mill. öS
 (Anlieferung 1986/87 der Lieferanten der Zone 3+4) x (Milchpreis 1986/87
 minus allg.AFB) = 348.827 t x 4,45 öS = 1.552,280 Mill öS 10,0 %

- o In der Zwischenkriegszeit, als ähnliche Probleme wie in der Überschussituation nach 1953 eine verstärkte Regelung der Milchwirtschaft erforderlich machten (Gründung des Milchwirtschaftsfonds 1931), lag der Trinkmilchpreis um mehr als das 2-fache über dem Erzeugerpreis (1933).
- o 1954, als die Selbstversorgung mit Milchprodukten nach dem 2. Weltkrieg wieder gesichert war, war diese Relation auf das 1,5-fache gesunken.
- o Seitdem kam es zu einer Vergrößerung der Differenz zwischen Trinkmilchpreis und Erzeugerpreis: Um 1970 betrug der Trinkmilchpreis rund das 2-fache des Erzeugerpreises. Besonders in den Jahren 1973 - 1980 stieg diese Spanne überproportional an, sodaß der Trinkmilchpreis 1980 den Erzeugerpreis um ca. das 2,5-fache überstieg. Von 1980 - 1984 blieb dieses Verhältnis (abgesehen von kleineren Schwankungen) konstant.
- o Bis 1990 hat sich der Trinkmilchpreis aufgrund von Entlastungen im Preisausgleichssystem und daraus resultierend nominellen Preissenkungen wieder auf ca. das 2-fache des Erzeugerpreises reduziert.

Die starke Verschiebung im Preisgefüge und die große Spanne zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreis zeigten, daß die Milchlieferanten einen relativ geringen Anteil des Verbraucherpreises als Erlös für die Rohmilch erhielten und daß der restliche Teil - ausgenommen Einzelhandelsspanne und Umsatzsteuer - den Verarbeitungsbetrieben eine zunehmende "Molkereispanne" sicherte. In den letzten Jahren hat sich dieses Verhältnis (zumindest im Bezug auf die Trinkmilch) zugunsten der Milchlieferanten verbessert.

Die Molkereispanne setzt sich aus 2 Kostenteilen zusammen: Einerseits aus sämtlichen Kosten der Molkerei in der Verarbeitung der Milchprodukte und andererseits aus den Beiträgen, die dem Preisausgleichssystem zugeführt bzw. für absatzfördernde Maßnahmen verwendet werden.

Die Funktion des Preisausgleichssystems besteht darin, bei unterschiedlicher Verwertung der Milch in den Molkereien einen einheitlichen Erzeugerpreis zu sichern. Wegen der unterschiedlichen Höhe der Transportkosten in der Milcherfassung, sowie der Transportkosten für Zukaufsmilch und Exportmilch, werden die einheitlichen Rohstoffkosten für die Molkereien durch einen Transportkostenausgleich garantiert.

Da die Belastung des Trinkmilchpreises aus dem Ausgleichssystem in den vergangenen Jahren deutlich reduziert wurde, so verbleiben die Verarbeitungskosten der Molkereien als eigentliche Ursache für die Differenz von Erzeuger- zu Verbraucherpreis (Kosten der Molkereien: bei Trinkmilch ca. 40% der Rohmilchkosten). Die verrechneten Verarbeitungskosten der Molkereien verursachen ja auch die hohen Belastungen, die durch das Preisausgleichssystem letztendlich von den Konsumenten bezahlt werden müssen.

Ein Vergleich der Kostenstruktur österreichischer mit ausländischen Molkereien zeigt dementsprechend erhebliche Unterschiede in den Verarbeitungskosten:

* Die österreichischen Verarbeitungskosten sind beispielsweise

- bei Butter rund 4-mal
- bei Magermilchpulver rund 2-mal
- bei Cottage Cheese rund 2 - 3-mal

so hoch wie in der BRD.

* Die Abpackverluste bei Käse sind in Österreich 3 - 4-mal so hoch wie in der BRD.

Ähnliche Vergleichswerte könnten auch für andere Länder sowie weitere Milchprodukte dargestellt werden. Dies wird durch den letzten Länderbericht der OECD unterstrichen, in dem auf die hohen Verarbeitungs- und Distributionskosten der Milchwirtschaft in Österreich hingewiesen wird.

Der Vergleich zwischen österreichischen und ausländischen Verbraucherpreisen für fast alle Milchprodukte zeigt, daß die österreichischen Konsumenten weit mehr für Milchprodukte zahlen müssen als in den meisten Ländern Westeuropas. Dieses Mißverhältnis wird noch dadurch verstärkt, daß der Erzeugermilchpreis in Österreich bis vor kurzem durchwegs unter dem westeuropäischen lag (mit Ausnahme Frankreichs). Auf Grund der Stagnation der Erzeugerpreise in einigen westeuropäischen Ländern im Zuge der Überwälzung von Kosten der Überschußverwertung auf die Milcherzeuger kam es dazu, daß der österreichische Erzeugermilchpreis seit einigen Jahren den Erzeugerpreis einiger westeuropäischer Länder, nämlich der BRD, Frankreichs, Großbritanniens sowie der Niederlande übertrifft. Tabelle 30 zeigt sehr deutlich, daß der Anteil am Trinkmilchpreis, den die Bauern als Erzeugerpreis erhalten, in vielen verglichenen Ländern (v.a. Schweiz, BRD und Skandinavische Länder) höher ist als in Österreich. Auf jeden Fall kann schon anhand dieses groben Vergleichs die große Spanne zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreis in Österreich ersehen werden.

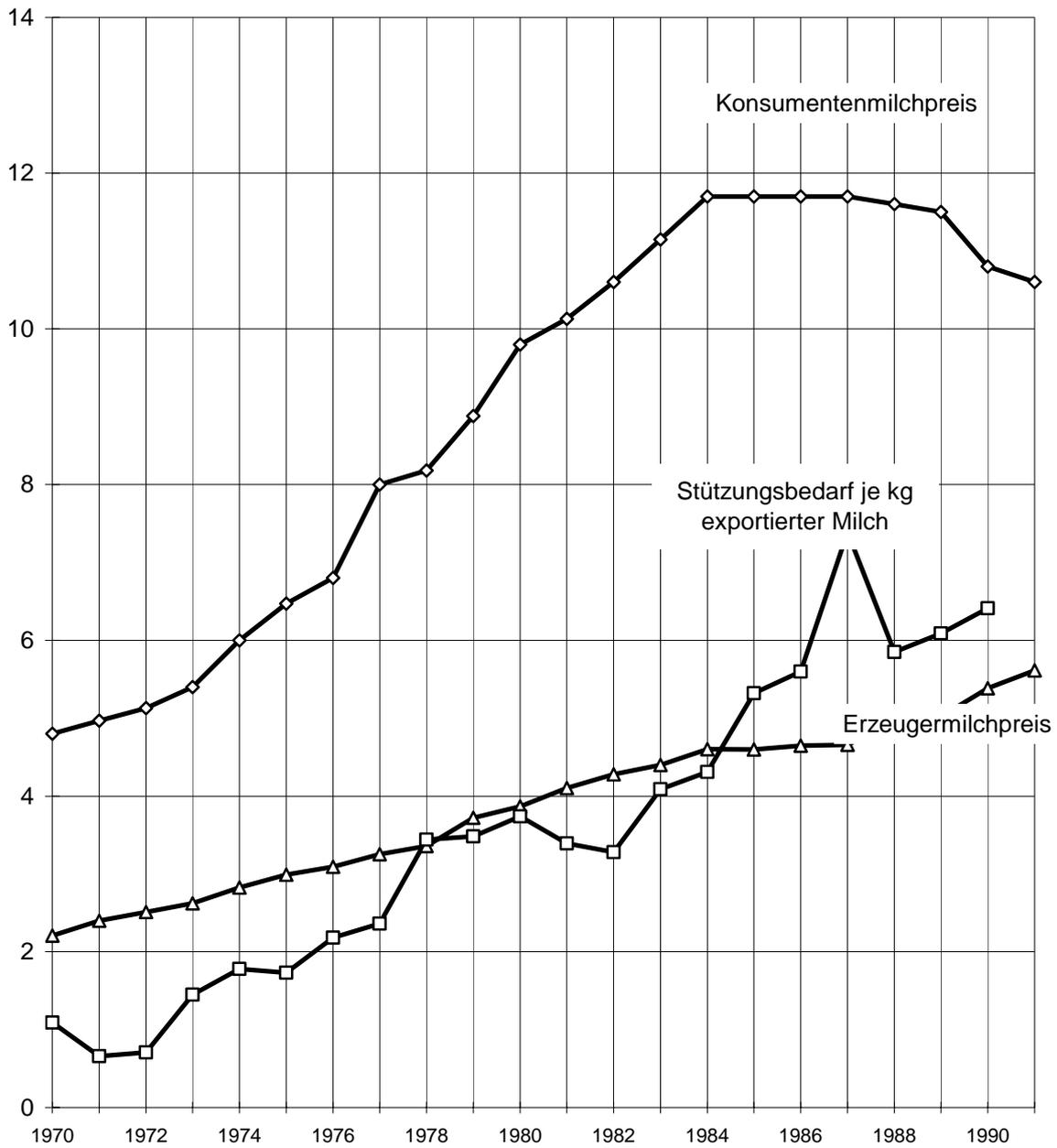
Ein Preisvergleich (Jänner 1986) der Konsumentenpreise für Milchprodukte zwischen der BRD und Österreich zeigt, daß dieses Mißverhältnis offensichtlich zu Beginn der 80er Jahre zugenommen hat. Die auffälligsten Beispiele, bei denen die österreichischen Konsumentenpreise über jenen der BRD liegen, sind:

- Bei Trinkmilch liegen sie um rund 65% höher (zuletzt durch die Verbraucherpreissenkungen in Österreich hat sich der Preisunterschied reduziert),
- bei Sauerrahm um rund 110%,
- bei Schlagobers um rund 160%,
- bei Speisetopfen mager um rund 210%.
- Auch bei den meisten Käsesorten,
- sowie bei Butter liegen die österreichischen Preise weit höher.

Die Ursache für die Preisunterschiede liegt vor allem in der unterschiedlichen Marktorganisation begründet: Während in Österreich die Preise vom Erzeuger bis zum Konsumenten sozialpartnerschaftlich bzw. gesetzlich geregelt sind, herrscht in der BRD im gesamten Verarbeitungs- und Handelsbereich Konkurrenz.

Abbildung 16: Entwicklung des Erzeuger- und Verbraucherpreises, sowie des Stützungsaufwandes je kg exportierter Milch

Preis bzw. Aufwand in öS/l
bzw. kg



Quelle: BMHGI, BMLF, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Tabelle 30: Vergleich von Erzeuger- und Verbraucherpreisen 1989 in Österreich und Westeuropa

	Erzeugerpreis 1989		Verbraucherpreise 1989						Verhältnis Erzeugerpreis zu Vollmilchpreis
			Vollmilch		Butter		Käse		
	in öS/l	Index Ö=100	in öS/l	Index Ö=100	in öS/kg	Index Ö=100	in öS/kg	Index Ö=100	
BRD	4,86	98	8,80	77	61,30	67	109,86	95	1:1,81
Frankreich	3,92	79	10,58	92	72,84	79	106,81	92	1:2,70
Italien	5,47	110	12,81	111	108,79	118	-	-	1:2,34
Niederlande	4,56	92	8,67	75	62,52	68	87,98	76	1:1,90
Vereinigtes Königreich	3,77	76	10,68	93	52,68	57	70,26	61	1:2,83
Dänemark	5,05	102	11,22	98	74,59	81	113,40	98	1:2,22
Norwegen	6,19	125	12,64	110	59,64	65	114,00	98	1:2,04
Schweden	6,57	132	10,92	95	80,50	87	125,30	108	1:1,66
Finnland	7,99	161	11,44	99	124,60	135	132,86	115	1:1,43
Schweiz	8,26	166	12,38	108	150,45	164	150,70	130	1:1,50
Österreich	4,97	100	11,50	100	92,00	100	116,00	100	1:2,21

Quelle: Confédération Européene de l'Agriculture (CEA), Internationaler Quartalsbericht über Milch und Milchprodukte No. 326, Brugg 1990 bzw. ZMP 1990

b) Kalkulation und Technologieentwicklung

Im folgenden sollen Ursachen für die hohen kalkulierten Verarbeitungskosten in Österreich genannt werden. Da in Österreich kein bundeseigener Betrieb (wie z.B. in der BRD Weihenstephan) die tatsächlichen Kosten verschiedener Verarbeitungsvorgänge erfaßt, liegen keine exakten Kosten österreichischer Molkereien vor.

Das Fehlen entsprechender Werte über tatsächlich benötigte Kosten liegt nicht an etwaigen Schwierigkeiten bei ihrer Erfassung sondern an der mangelnden Transparenz. Durch den Monopolcharakter, den die Milchwirtschaft bis hin zu den einzelnen Molkereien durch die Zuweisung der Versorgungsgebiete und damit durch den garantierten Gewinn (auch im Export) erhält, bestand kein Interesse die "Verrechnungskosten" zu senken. Ein kompliziertes Reglementierungs- und Abrechnungssystem erschwerte die Übersicht über die wirklichen Betriebsabläufe und machte die Verrechnung der Kosten unüberschaubar. Zudem wurde durch die Einbindung von Teilinteressen sämtlicher Sozialpartner eine Aufdeckung der Mißverhältnisse der Kosten für die Entscheidungsträger im Milchwirtschaftssystem unerwünscht. Die in Gang befindliche Umstellung des Abrechnungssystems soll längerfristig zu einer Kostenverbesserung im Verarbeitungsbereich führen.

Auch die Überprüfungsmöglichkeit des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft als zuständige Behörde (gemeinsam mit dem Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie) ist fast auf eine formale Kontrolle begrenzt:

- o So ist das BMLF nur in einem von 4 Fondsorganen durch Staatskommissäre vertreten, und zwar im geschäftsführenden Ausschuß. Wesentliche Entscheidungen über finanzielle Angelegenheiten (Anrechnung von Kosten, Preis-, Transportkostenausgleich) erfolgen im allgemeinen Fachausschuß sowie in weiteren Ausschüssen, die jeweils von Vertretern der 4 Sozialpartner gebildet werden, sowie in der Obmännerkonferenz.
- o Das Weisungsrecht des Landwirtschaftsministers, das nur mit Einvernehmen des Handelsministers und bei finanziellen Angelegenheiten auch des Finanzministers ausgeübt werden kann, zieht keine Sanktionen nach sich.
- o In gleicher Weise ist die Einspruchsmöglichkeit des Landwirtschaftsministers eher nur als eine theoretische Einflußnahme auf Entscheidungen des Milchwirtschaftsfonds zu verstehen.

Die in Österreich kalkulierten Kosten lassen somit auch keine Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde bzw. einen Vergleich mit einem Beispielsbetrieb zu.

Es sind daher nur Vergleiche der in Österreich verrechneten Kosten mit ausländischen Beispielsbetrieben möglich. Als Beispiel seien die Unterschiede in der Kostenstruktur der Magermilchtrocknung genannt (vor Änderung des Abrechnungssystems):

- o Sämtliche Kostenarten der Trocknung, also die Verarbeitungskosten (Personal, Energie, Betriebsstoffe, Instandhaltung sowie kalkulatorische Kosten), liegen in Österreich weit über Vergleichswerten aus der BRD.
- o Auch die sonstigen Erzeugerkosten werden in Österreich höher veranschlagt.

- o Besonders die Verkaufsspanne bei österreichischen Trockenmilchprodukten liegt wesentlich über jener in der BRD.
- o In der BRD wurde eine Kostendegression der Trocknungsabteilung bei steigender Kapazitätsauslastung errechnet. Auch wenn man in Österreich einen durchschnittlich geringeren Auslastungsgrad als in der BRD annehmen würde, ließen sich die weitaus höheren "Kosten" der österreichischen Trocknungswerke noch nicht erklären. Üblicherweise wurden in Österreich die einzelnen Kostenarten - ohne Nachweis ihres tatsächlichen Auftretens - fortgeschrieben und meist prozentuell erhöht: Vor allem in der Beurteilung der Kosten neuer Technologien wirkt sich das Fehlen eines Beispielbetriebes, der betriebswirtschaftlich durchleuchtet werden könnte, ungünstig aus.
- o In den Trocknungskosten der Betriebe wird das Risiko der Vertrocknung als eigener Kostenfaktor unvermindert weitergeführt, obwohl sich durch die Technologieentwicklung eine wesentliche Verringerung des Risikos ergeben hat.

Für andere Milchprodukte gilt auch:

- o Die prozentuelle Fortschreibung führt auch dazu, daß der in der Kalkulation angegebene Rohstoffeinsatz mit dem tatsächlichen nicht mehr übereinstimmt (z.B. bei Käse).
- o Investitionsentscheidungen und Afa-Genehmigungen wurden durch die Sozialpartner festgelegt. Die Berechtigung der Höhe dieser Kostenansätze konnte nicht überprüft werden.
- o Die Überdimensionierung führt zu geringen Auslastungsgraden.

All diese Komponenten führen dazu, daß die **österreichischen Verarbeitungskosten jene ausländischer Vergleichsbetriebe** oft um ein Vielfaches **übertreffen**.

Die hohen Molkereikosten würden bei einigen Milchprodukten äußerst hohe Verbraucherpreise bedingen. Das Preisausgleichssystem soll es ermöglichen, diese Produkte günstiger auf den Markt zu bringen, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen. Wie der Vergleich der Verbraucherpreise aber zeigt, liegt das österreichische Konsumentenpreisniveau fast bei allen Milchprodukten über dem ausländischen. Dafür sind nicht nur erhöhte Verarbeitungskosten sondern auch Belastungen durch die Ausgleichskassen, die eine zusätzliche Kostenquelle darstellen, verantwortlich. Da die Verrechnung der Ausgleichsbeiträge überdies nicht durchschaubar ist, ist auch die korrekte Verbuchung der Beiträge nicht mehr nachvollziehbar. Sie ist dies in einem so hohen Ausmaß nicht, daß die Erfüllung des eigentlichen Zieles selbst - die Abschöpfung bzw. Begünstigung gewisser Milchprodukte - nicht eindeutig nachgewiesen werden kann.

Durch die Teilung und die getrennte Abrechnung von Investitionskosten, Transportkosten und Betriebskosten konnten im österreichischen Abrechnungssystem starke Verzerrungen entstehen. Insbesondere widersprach dieses auf den Molkereibetrieb bezogene Abrechnungssystem der Absicht einen Preisausgleich zwischen verschiedenen Produkten durchzuführen. Die Undurchschaubarkeit des Abrechnungssystems machte auch eine unberechtigte Verrechnung von Kosten möglich und sogar wahrscheinlich. Durch die Verringerung des Ausgleichssystems werden Kosten nunmehr nur bis zu einem vorgegebenen Limit anerkannt. Die Umgestaltung des Abrechnungssystems zielt daher auf eine Effizienzsteigerung in der österreichischen Milchwirtschaft.

Neuüberarbeitung der Preisgestaltung der Milchprodukte

Durch die österreichische Milchmarktordnung müssen die Milchlieferanten und der Staat immer mehr Mittel für die Überschußverwertung aufbringen. Darüberhinaus wurden die Konsumenten über den Milchpreis nicht entlastet, sondern müssen ständig mehr Mittel zur Absatzförderung aufbringen. Vor diesem Hintergrund hat sich eine Verbesserung der Umsatz- und Gewinnentwicklung der Verarbeitungsindustrie ergeben, weil sie als einzige durch die Kontingentierung sowie das Milchpreissystem nicht belastet wurde. Ihr wurde vielmehr durch die Stützungszusagen für den Milchüberschuß eine Ausweitung des Produktionsumfanges ermöglicht. Die Bedingungen des Millexportes werden im nächsten Punkt kurz dargestellt. Eine betriebswirtschaftliche Analyse der tatsächlich in Österreich aufzuwendenden Kosten in der Milchverarbeitung mußte zum Überdenken der Kalkulation der Produktionskosten führen (vgl. Kostenansätze in ausländischen Betriebsabrechnungen). Die Umgestaltung des Abrechnungssystems stellt einen ersten Schritt zu einer Entlastung der Konsumenten von Kosten, die durch das System diesen übertragen worden waren, dar. Die weitere Diskussion über das Ausgleichssystem muß gesamtwirtschaftlich sinnvolle Antworten erkunden, welche Ausgleichsmechanismen weiterhin wünschenswert und daher aufrecht zu erhalten und welche überholt und daher abzubauen sind.

c) Aufwand für den Export von Milchprodukten

Bis 1990/91 wurden die Bedingungen für den Export der verschiedenen Milchprodukte in Verwertungsverträgen zwischen dem BMLF und den Exporteuren festgelegt. Bei Einhaltung der Vertragsbedingungen wurden durch den Staat Exportstützungen gewährt, die die Differenz zwischen Inlandspreis und Weltmarktpreis weitgehend abdecken sollten. Für jedes Vierteljahr wurden in einer Verhandlung ("Stützungskonferenz") die Höhe der Stützungssätze im voraus festgelegt. Es wurde dabei zwischen fixen und variablen Stützungssätzen sowie Einzelstützungszusagen unterschieden.

Für die Festlegung der Stützungshöhe wurde zunächst der fiktive und der effektive Exportpreis benötigt: Der fiktive Exportpreis setzte sich aus

- dem Molkereiabgabepreis zuzüglich
- allfälliger Exportausgleichsbeträge
- der Exportmanipulationsgebühr (= "Verbandsspanne"),
- der Exportspanne ,
- den Verpackungskosten (des Exporteurs, soweit sie nicht bereits im Molkereiabgabepreis abgedeckt sind)
- und der an die OEHEG bzw. ÖMEX abzuführenden Verwaltungsentschädigung zusammen.

Als effektiver Exportpreis galt der mit dem ausländischen Abnehmer auf der Basis "ab Werk" vereinbarte Preis (Sonderregelungen für Transportkosten, Containerkosten etc. und den Mindestexportpreis). Aus der Differenz von fiktivem minus effektivem Exportpreis wurde die Stützungshöhe ermittelt.

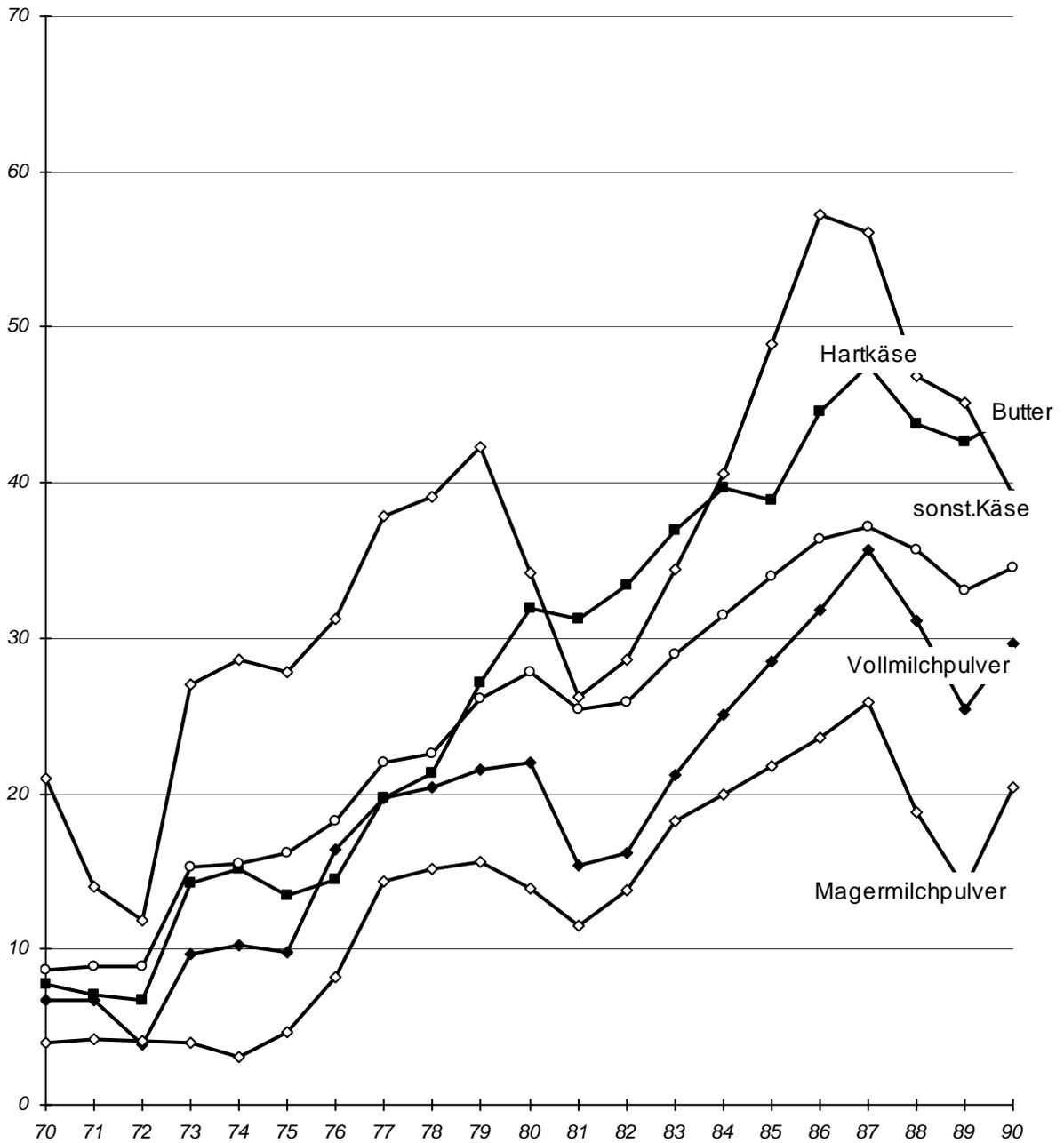
Die Stützung für die verschiedenen Milchprodukte¹⁸ hat sich in den letzten Jahren zusehends erhöht. Die folgende Abbildung 17 soll die Steigerung der Stützungskosten je kg exportiertes Milchprodukt verdeutlichen. Besonders stark sind die Stützungskosten seit 1981 angestiegen, weil in diesem Zeitraum der Weltmarktpreis für sämtliche Milchprodukte zurückging. Die zwischenzeitlich wieder gestiegenen Weltmarktpreise haben zu einem leichten Rückgang der österreichischen Stützungskosten geführt.

Noch deutlicher wird die Höhe der Stützungskosten im Vergleich mit dem Erlös (Abbildung 18). Während der Erlös, das ist in etwa der effektive Exportpreis, bis 1987 bei fast allen Produkten leicht und bei Butter stark zurückging, sind die Stützungskosten pro kg exportierte Menge weiter gestiegen. Die Stützungskosten haben damals ein solches Ausmaß erreicht, daß bei allen wichtigen Millexportprodukten die Exportstützungen die Erlöse übertroffen (Ausnahme: einige Schnittkäsesorten). In der Abbildung 18 wird der Umfang der Exportmanipulationsgebühr (Verbandsspanne) und der Exportspanne als garantierter Preisaufschlag für den Exporteur ebenfalls dargestellt. Nach einer groben Abschätzung¹⁹ waren in den Stützungskosten des Jahres 1986 ca. 150 Mio. öS an Exportmanipulationsgebühr (Verbandsspanne) und rund 130 Mio. öS Exportspanne enthalten. (Im Zuge der Umgestaltung der Abwicklung der Milchexporte im Jahr 1991 wurde die pauschale Verrechnung von Exportspanne und Exportmanipulationsgebühr nach und nach beseitigt.)

¹⁸ Es handelt sich hierbei um quartalweise Durchschnittssätze für Gruppen von Milchprodukten; insbesondere bei Schnittkäse treten aber größere Schwankungen der Stützungskosten für die verschiedenen Käsesorten auf.

¹⁹ Umlegung des Stützungsaufwandes, der prozentuellen Anteile von Verbands- und Exportspanne und der exportierten Mengen an Milchprodukten des 2. Quartals 1986 auf das ganze Jahre 1986.

Abbildung 17: Exportstützung 1970-1990 (in öS/kg)

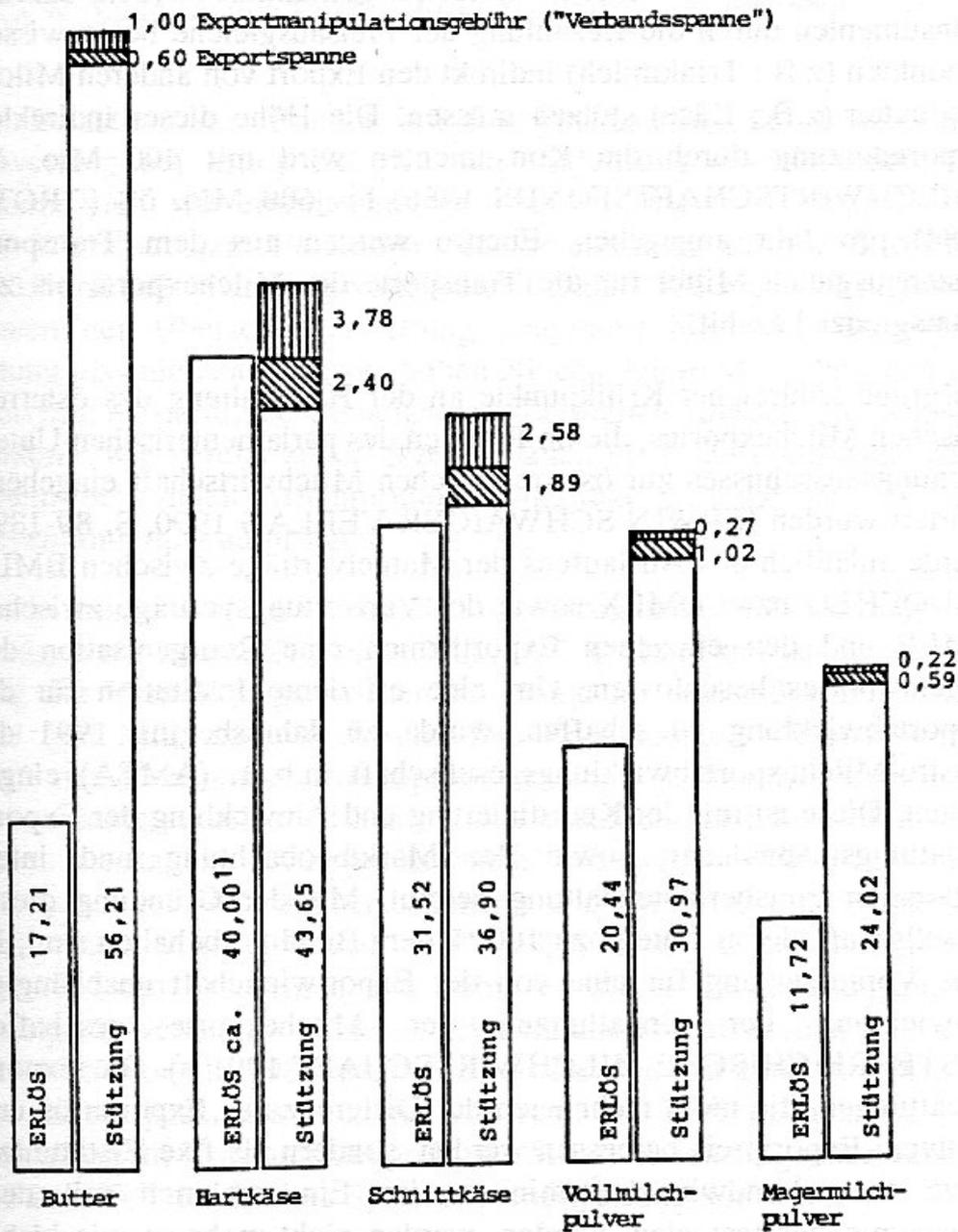


Anmerkung: Daten für 1990 vorläufig, keine Angaben für 1985 (außer Hartkäse), 1980 für Butter, 1984 für sonst. Käse

Quelle: BMLF, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Abb. 18: EXPORTSTÜTZUNG im 2. Quartal 1986

(Durchschnittswerte in ÖS/kg)



1) der Erlös für Hartkäse kann nicht exakt angegeben werden, weil die Exportmenge nicht bekannt ist.

Quelle: Milchwirtschaftsfonds bzw. BMLF

Zusätzlich wurden noch weitere durch das Exportgeschäft entstehende Kosten abgedeckt. Da die Verbandsspanne in den Verwertungsverträgen mit einem fixen Prozentsatz vom Molkereiabgabepreis festgelegt war, waren auch die Exporteure nicht an einer Senkung der Produktionskosten interessiert. Vielmehr bedeutete eine Kostenerhöhung in den Molkereien und damit ein Ansteigen des Molkereiabgabepreises für sie eine Erhöhung ihrer Gewinne. Daraus ergibt sich aber auch, daß die Exporteure sich gar nicht bemühen mußten, am Weltmarkt ihre Konkurrenzfähigkeit zu steigern. Das Interesse der Molkereien an einer Abgeltung hoher Kosten spielte also voll mit den Exportinteressen zusammen. Lediglich die Exportspannen und die Verwaltungskostenentschädigungen wurden auf Grund des effektiven Exportpreises, d.h. des am Weltmarkt erzielbaren Preises, berechnet.

In den Stützungskosten pro kg exportiertes Milchprodukt sind jedoch nicht jene Mittel enthalten, die durch das Preisausgleichssystem für einige Exportprodukte bezahlt werden. Dies ergibt sich vor allem deshalb, weil Käse sowie Voll- und Magermilchpulver aus dem Ausgleichssystem Zuschüsse erhalten und einen hohen Anteil der Exportprodukte ausmachen. Daher kann auch argumentiert werden, daß die Konsumenten durch die Bezahlung der Preisausgleiche bei gewissen Produkten (z.B.: Trinkmilch) indirekt den Export von anderen Milchprodukten (z.B.: Käse) stützen müssen. Die Höhe dieser indirekten Exportstützung durch die Konsumenten wird mit 400 Mio. öS (Milchwirtschaftsfonds 1986) bis 600 Mio. öS (GRÖTZ 1984) pro Jahr angegeben. Ebenso werden aus dem Transportkostenausgleich Mittel für die Transporte der Milchexporte bis zur Staatsgrenze bezahlt.

Aufgrund zahlreicher Kritikpunkte an der Handhabung des österreichischen Milchexportes, die im Rahmen des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur österreichischen Milchwirtschaft eingehend erörtert wurden (ERWIN SCHWAIGER VERLAG 1990, S. 89-189), wurde anlässlich des Auslaufens der Mantelverträge zwischen BMLF und OEHEG bzw. ÖMEX sowie der Verwertungsverträge zwischen BMLF und den einzelnen Exportfirmen eine Reorganisation des Milchexportes beschlossen. Um eine effiziente Institution für die Exportabwicklung zu schaffen, wurde zu Jahresbeginn 1991 die Austro-Milchexportabwicklungsgesellschaft m.b.H. (AMEA) eingerichtet. Diese ist mit der Koordinierung und Abwicklung der Exporterstattungsmaßnahmen sowie der Marktbeobachtung und internationalen Preisberichterstattung betraut. Mit der Gründung dieser Gesellschaft, deren Anteile zu 100 % dem Bund vorbehalten sind, ist eine Voraussetzung für eine von der Exportwirtschaft unabhängige Abwicklung der Erstattungen der Milchexporte geschaffen (ÖSTERREICHISCHE MILCHWIRTSCHAFT 1991 b). Die Exporterstattungen, die nicht mehr nach der Differenz aus Exporterlös und fiktivem Exportpreis bemessen werden, sondern als fixe Erstattungssätze vom Landwirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Finanzminister festgelegt werden, werden nicht mehr so wie bisher eine Vollkostenkalkulation der Exporte erlauben.

Als Fazit bleibt, - auch wenn die genauen Wirkungen des Preisausgleichssystems nicht berechnet werden können - daß auch oder besser besonders am volkswirtschaftlich so unerwünschten Export von Milchprodukten hohe Gewinne erzielt werden.

2.3.3 Wirkung für den Bund - Wirkung für die Konsumenten

Die Belastung des Bundes bei der Finanzierung der Überschußverwertung bei Milch hat sich seit Einführung des Richtmengensystems nicht wie erhofft verringert, sondern nahezu verdoppelt. Ab dem Wirtschaftsjahr 1985/86 wurden bereits mehr als 2 Mrd. öS für die Überschußverwertung vom Bund bezahlt. Trotz der verringerten Kosten der Überschußverwertung insgesamt blieb die Budgetbelastung bis zuletzt auf diesem hohen

Niveau. Diese Mittel belasten als Steuermittel sämtliche Steuerzahler. Zusätzlich müssen die Konsumenten - wie bereits zuvor gezeigt - auch über das Preisausgleichssystem bei vielen Milchprodukten indirekt Beiträge zur Exportsubventionierung aufbringen.

Darüberhinaus wurden von den Konsumenten über die Bezahlung von Beträgen zur Absatzförderung (laut MOG § 11) Mittel zur Unterstützung der Verbilligungsaktionen im Inland im Ausmaß von jährlich rund 300 Mill. öS aufgebracht. Die Konsumenten leisteten somit durch den Konsum der Milchprodukte einen Beitrag zur fallweisen Preissenkung einzelner Milchprodukte anlässlich der Inlandsaktionen. Dieses zusätzliche "Ausgleichssystem" macht die Preisbildung der Milchprodukte noch unüberschaubarer und fördert die Gefahr eines ineffizienten Mitteleinsatzes. Seit der Einführung dieser Beträge im Jahr 1961 bei Trinkmilch und Rahm ist dieses Finanzierungsmittel ständig auf weitere Produkte ausgeweitet und erhöht worden. Erst mit der MOG-Novelle 1988 wurden diese Beträge auf rund ein Drittel, d.h. auf ein jährliches Volumen von rund 100 Mill. öS gekürzt. Die Senkungen im Konsumentenpreis der Milch in den folgenden Jahren sind zum Teil durch diese Systemänderung ermöglicht worden.

Da die Exportstützung nicht nur große Geldmittel der Steuerzahler und Konsumenten benötigt, sondern darüberhinaus gesamtwirtschaftlichen Zielen (vor allem verteilungspolitischen Zielen) widerspricht, sollte gerade bei jenen, die große Lasten des Systems tragen müssen, das Interesse an einer Umgestaltung groß sein. Durch die Undurchschaubarkeit der Preisgestaltung von Milchprodukten sowie der Ausgleichssysteme wird eine eingehende Kritik der Kostenstruktur von vornherein erschwert. Konsumentenvertreter, die an der Beschlußfassung im sozialpartnerschaftlich geregelten Milchwirtschaftssystem teilnehmen, haben erst in den letzten Jahren eine Entlastung der Konsumenten erreichen können. Die Diskussion um die hohen Verarbeitungskosten und Überprüfung der Verarbeitungsstruktur auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit führten zuletzt auch zu Anpassungen in der Kalkulation der Verarbeitungsindustrie an internationale Vergleichswerte. Den Anstoß für diese Entwicklung bildete der schrittweise Abbau des betrieblichen Ausgleichssystems, der einzelbetriebliche Entscheidungen wesentlich beschleunigte.

Mit der Einführung des Richtmengensystems wurden wesentliche Problembereiche im System der Milchwirtschaft nicht berührt, ja sie konnten dadurch sogar verstärkt²⁰ fortgeführt werden:

- Das Preisausgleichssystem (und das Transportkostenausgleichssystem),
- die absatzfördernden Maßnahmen,
- die Bezahlung der Kostenstruktur der Molkereien und
- die Durchführung der Exporte von Milchprodukten waren mit Beschluß der Sozialpartner abgesichert worden.

Die Belastungen, die sich aus diesen zahlreichen Regelungen der Milchwirtschaft ergeben, wurden auch während des Richtmengensystems fortgeschrieben. Die hohen Kosten, die sich daraus für die Marktordnungsausgaben für Milch errechnen, werden zu einem hohen Anteil durch Bundesmittel bezahlt. Das Interesse der Verarbeitungsindustrie geht dahin, den Anteil

²⁰ Mit der Schaffung des Kontingentierungssystems wurde der Eindruck der Selbstbeschränkung sämtlicher an der Milchwirtschaft beteiligten Gruppen (Milchlieferanten, Molkereien, Handel) nach außenhin suggeriert. Hinter dem übermächtigen Diskussionsthema "Beschränkung der Produktion" konnten Kostenansätze der Verarbeitung (und auch Qualitätsprobleme) lange Zeit weitgehend ohne entsprechende Begründung fortgeschrieben und prozentuell angehoben werden.

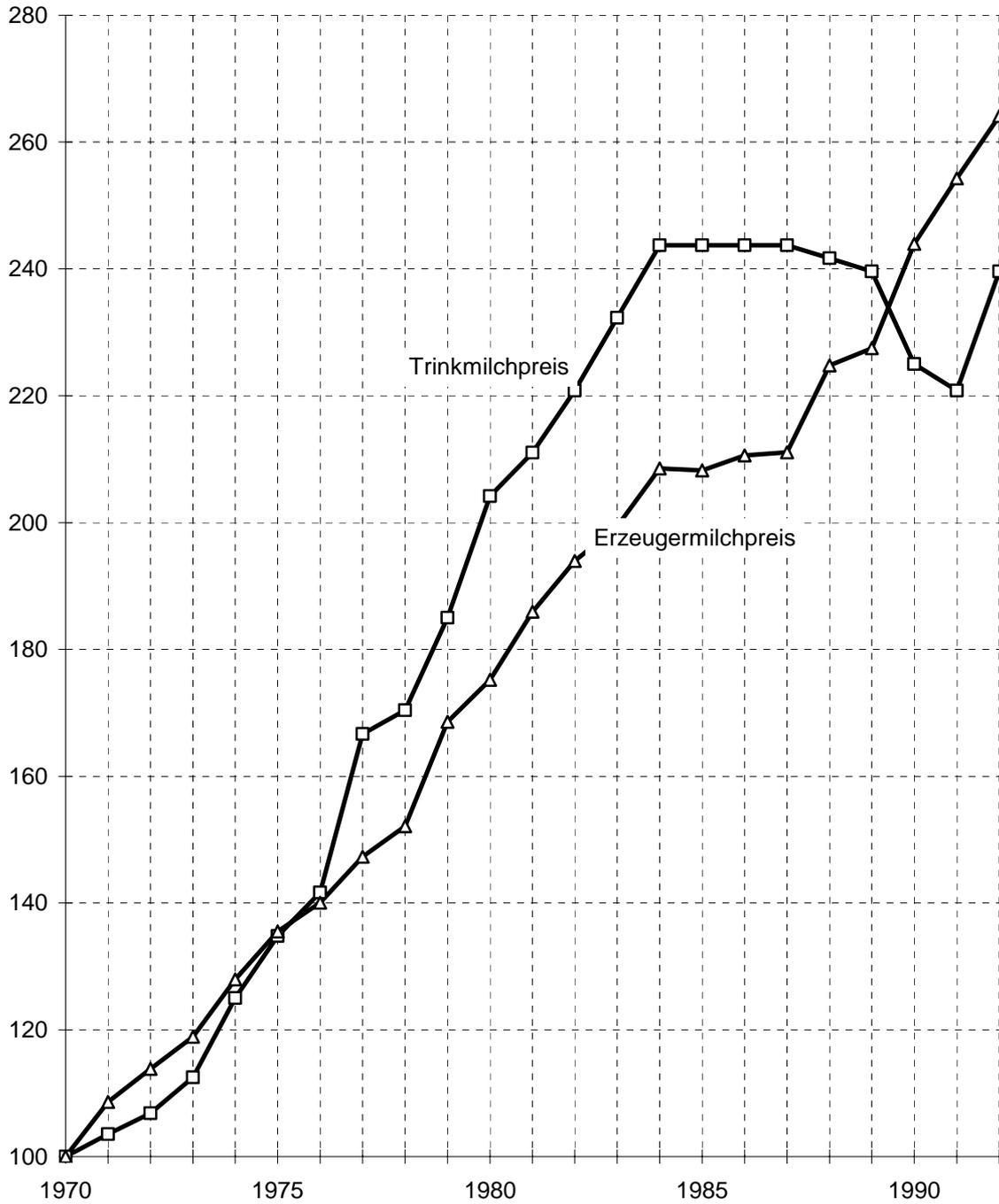
der Exportmenge, für den der Bund die Aufbringung der Kosten garantiert, zu erhöhen. Diese Forderung bleibt deswegen von den Konsumentenvertretern so wenig widersprochen, weil die Aufbringung der Bundesmittel wenig transparent ist. Im Gegensatz dazu wird eine Erhöhung der Belastung der Bauern unmittelbar am allgemeinen Absatzförderungsbeitrag wirksam und für jeden einzelnen Milchlieferanten spürbar.

Daß sich die überwiegende Durchsetzung der Interessen der Verarbeitungsindustrie für die Konsumenten nachteilig auswirkt, zeigen die Entwicklungen der Konsumentenpreise für Milch und Milchprodukte:

- * So wurde der Trinkmilchpreis von 1976 - 1984 wesentlich rascher erhöht als der Erzeugerpreis (Abb. 19).
- * Auch ein Preisvergleich mit dem Ausland zeigt die für die österreichischen Konsumenten ungünstige Preisentwicklung (z.B. bei Emmentaler - Abb. 20).
- * Ein Preisvergleich mit dem Ausland für die Produkte Trinkmilch, Butter und Käse bestätigt, daß sich diese ungünstige Entwicklung nicht auf ein Milchprodukt beschränkt. Die österreichischen Verbraucherpreise liegen bei sämtlichen wichtigen Milchprodukten über den Preisen vieler westeuropäischer Staaten (Tab. 30).

Abbildung 19: Erzeugerpreis und Verbraucherpreis bei Milch

Index 1970=100



Anmerkung: Erzeugerpreis für Milch mit 3,6% Fettgehalt, 1. Qualität - gewichteter jährlicher Durchschnittspreis;
 Trinkmilchpreis für Milch mit 3,6% Fett in Einwegverpackung - gewichteter jährlicher Durchschnittspreis

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, BMHGI, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Abbildung 20: Preisentwicklung bei Käse 1978 - 1990

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, ZMP-Marktberichte.Ost. Nationalbank. Bundesanstalt für Bergbauernfragen

3. REGIONALE AUSWIRKUNGEN

In der Milchviehhaltung Österreichs haben sich seit dem Entstehen der Verarbeitungsindustrie um die Jahrhundertwende starke regionale Verschiebungen ergeben. Nach dem 1. Weltkrieg war Österreich zunächst von seinen früheren milchliefenden Gebieten in Westungarn und der Tschechoslowakei abgeschnitten. Dadurch war eine Ausweitung der Milchproduktion in den bei Österreich verbliebenen Gebieten notwendig geworden, in denen vorher weniger zur Versorgung der Städte und Industriezentren beigetragen wurde. Da vor allem die tägliche Milchlieferung nach Wien gesichert werden mußte, kam es zunächst zu einer starken Ausweitung im Osten Österreichs (Milchwirtschaftsfonds 1971). Bis zur Mitte der 50er Jahre blieb der Anteil der Milchlieferung um Wien sehr hoch - der Anteil der Bundesländer Niederösterreich und Burgenland an der Gesamtanlieferung Österreichs betrug 1955 ca. 35%. Aufgrund der technologischen Entwicklung (Transporte, Kühlungstechnik, Haltbarkeit) war eine Verlagerung aus den für Ackerbau geeigneten Gebieten Ostösterreichs in die marktferneren Grünlandgebiete zunächst ins Alpenvorland und später in das gesamte Berggebiet möglich. Durch die unterschiedliche Betriebsstruktur und die Entfernung zu den Hauptabsatzgebieten bedingt, erreichte die Milchviehhaltung in den einzelnen Gebieten jedoch vollkommen unterschiedliche Bedeutung und Ausprägung:

- zum Teil entstanden in einigen Regionen frühzeitig relativ großbetriebliche Strukturen (Obersteiermark, Flachgau, Teile Vorarlbergs)
- in anderen Gebieten war die Kuhhaltung in vielen kleinen Betrieben verbreitet. Hier war und ist der Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern relativ gering (Osttirol, Oberinntal)
- in anderen Gebieten wiederum hatte die Rinderhaltung eine größere Bedeutung als die Milchproduktion (Unterkärnten, Mürztal).

Im folgenden wird zuerst die derzeitige Situation der Milchviehhaltung in den einzelnen Regionen dargestellt. Anschließend soll das Verhalten der Bauern in den einzelnen Regionen seit Einführung der Kontingentierung und die daraus resultierenden regionalen Verschiebungen in der Milchproduktion aufgezeigt werden. Zuletzt wird dann die Bedeutung der Milchproduktion für die Bergbauern sowie die Auswirkungen des Richtmengensystems für sie beschrieben.

Zur Darstellung der unterschiedlichen regionalen Auswirkungen des Richtmengensystems wurden die Molkereieinzugsgebiete zu insgesamt 23 Regionen zusammengefaßt. Kriterien für die Regionsabgrenzung waren die naturräumlichen Grundlagen, Anlieferungsstruktur und Anlieferungsverhalten. Bei größeren Veränderungen der Einzugsgebiete im Untersuchungszeitraum (1978-1988) wurde versucht, die betroffenen Einzugsgebiete in einer Region zusammenzufassen, um auch die zeitliche Entwicklung des regionalen Anlieferungsverhaltens abbilden zu können. Die Regionen wurden nach ihren überwiegenden Produktionsgrundlagen in Grünland-, Ackerbau-, Berg- und Übergangsbereiche eingeteilt.

Da die Entwicklung der Milchlieferung im Richtmengensystem durch eine Tendenzwende 1983/84 geprägt ist, ist neben einer Analyse der Veränderungen über den gesamten

Zeitraum eine Darstellung der Entwicklung in den unterschiedlichen Phasen erforderlich. Die Graphiken stellen jeweils die Entwicklung der zusammengefaßten Produktionsgebiete in den Zeiträumen 1978-84 und 1984-88 gegenüber.

Übersicht 3: Regionszuordnung der einzelnen Molkerei- und Käseereieinzugsgebiete

Region (Nr.)	Bezeichnung der Region	Molkerei- und Käseereieinzugsgebiete
Grünlandgebiete		
1	Salzburg-Umgebung	sämtl. Käseereien Salzburgs, Milchhof Salzburg, Henndorf; oberösterr. Grenzgebiet: Käseereien Anton Schober in Lochau, Josef Schwaiger in Ersperding, Eggelsberg, Vöcklakäseerei-Pöndorf, Friedrich Spatzenegger in Hochhaltung, Josef Höflmaier in Lochen, Matthias Anglberger in Lochen, Lengau, Lochen, Loibichl, H. Nussbaumer in Mondsee, Stefan Dürnberger in Oberhofen, Höllwarth in Oberhofen, Sauldorf, die Molkerei Frankenburg und die Attergauer Molkereigenossenschaft in Vöcklamarkt
2	Unterinntal	sämtl. Käseereien und Molkereien Tirols außer jene der Regionen 10 u. 11.
Berggebiete		
3	Vorarlberg	sämtliche Molkereien und Käseereien Vorarlbergs
4	Oberinntal	Milchhof Innsbruck, Reutte, Tannheim, Grän
5	Osttirol und Oberkärnten	Lienz; Oberkärntner Molkerei Villach
6	Sbg. Berggebiet	Bischofshofen, Kuchl, Maishofen, Winklhof-Oberalm
7	oberösterr. Berggebiet	Mitterhumer in Wartberg/Krems, Milchhof Steyr/Garsten, Gmunden, Wührer in Mühdorf, Schlierbach, Molkereigenoss. Kremstal in Wartberg/Krems
8	Obersteiermark	Kapfenberg, Knittelfeld, Leoben, Murau, Stainach
9	niederösterr. Voralpen	Hainfeld, Obergrafendorf, Waidhofen/Ybbs, Wiener Neustadt (inkl. bgl. Einzugsgebiet)
10	Mühlviertel	Freistadt, Lembach, Bad Leonfelden, Rohrbach
11	Waldviertel	Gmünd, Waidhofen/Thaya, Zwettel; Königswiesen
Grünlandgebiete des Alpenvorlandes		
12	Innviertel	Seifried Molkerei in Aspach, Dorf a.d.Pram, Feldkirchen, Geinberg, Mauerkirchen, Sirius J.Wild u. Sohn in Neumarkt i. Hausruck, Pram, Ried im Innkreis, Taufkirchen a.d.Pram
13	niederösterr. Alpenvorland	Amstetten, Aschbach, Erlauf, Mank, St. Peter i.d.Au, Mirimi - Prinzersdorf, (St.Valentin), Wolfpassing, Baumgartenberg
14	Sauwald	Münzkirchen, Peuerbach, Raab
Übergangsgebiete im Osten		
15	Unterkärnten	Klagenfurt, St. Veit/Glan, Völkermarkt, Wolfsberg
16	Weststeiermark	Milchhof Graz, Stainz, Voitsberg
17	Wechselgebiet	Kirchschlag, Habersdorf, Weiz
18	Wienerwald	Baden, Neulengbach
19	Kamptal	Horn, Krems
Ackerbaugebiete		
20	oberösterr. Zentralraum	Schloßkäseerei Achleiten, Milchhof Linz, Zentralmolkerei Linz, Schwanenstadt, Vorchdorf, Waizenkirchen, Milchhof Wels
21	Wr. Molkereien	sämtliche Wr. Molkereien (inkl. bgl. Einzugsgebiet)
22	Süd- u. Mittel-bgl., Oststmk.	Güssing, Horitschon, Oberwart; Hartberg, Hirnsdorf
23	Südoststmk.	Feldbach, Fürstenfeld, Leibnitz, Mureck (mit bgl. Einzugsgebieten)

3.1 Regional unterschiedliche Produktionsstruktur

Die Bedeutung der Milchproduktion für ein bestimmtes Gebiet läßt sich an einigen Kennziffern ablesen:

- * **Anteil der Betriebe mit einer Milchanlieferung**²¹ am Gesamtbestand der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe²². Dieser Wert ist für die an die Molkereien angelieferte Milch und damit den Anwendungsbereich des Richtmengensystems relevant. Allerdings bleiben dabei jene Betriebe, die nur für die Eigenversorgung sowie Kälberaufzucht Kühe halten, unberücksichtigt.
- * **Der Anteil der Kuhhalter** am Gesamtbestand der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe stellt daher eine umfassendere Kennzahl dar. Aus den Buchführungsergebnissen könnte auch der
- * **Anteil der Einnahmen aus Milch** am Gesamtrohertrag ermittelt werden. Im Grünen Bericht 1990 sind die entsprechenden Werte für die Bergbauernbetriebe veröffentlicht: Mit durchschnittlich 29,2% liegt der Anteil weit über dem österreichischen Durchschnitt von 16,5% (vgl. 3.3.2).

In der gegenständlichen Analyse ist vor allem die Milchmarktleistung von Interesse, daher wird hier nur der Anteilswert der milchliefernden Betriebe beschrieben:

- o In den Ackerbaugebieten (vor allem Nordöstliches Flach- und Hügelland) wird von äußerst wenigen Betrieben Milch angeliefert - meist von weniger als 10% der Betriebe. Die niedrigsten Werte weist der Seewinkel (pol. Bezirk Neusiedl) mit 2,4% und das östliche Weinviertel (Bezirk Gänserndorf) mit 2,9% auf.
- o Die Bedeutung der Milchanlieferung nimmt in Abhängigkeit von der jeweiligen Kuhhaltungsstruktur in Richtung Grünlandgebiete zu.
- o Spitzenwerte werden in Oberösterreich und Salzburg, und zwar besonders im Alpenvorland verzeichnet. Am höchsten ist der Anteil der milchliefernden Bauern im Bezirk Ried im Innkreis mit 77,3%, sowie in sämtlichen Bezirken des Innviertels und im Flachgau (Bezirk Salzburg-Umgebung) mit über 70%.

Rund ein Drittel der österreichischen Kuhhalter liefert keine Milch an die Molkereien und Käsereien und hat daher auch kein Kontingent. Dieser Wert schwankt stark je nach Größe der Betriebe und nach Region. In vielen entlegenen Gebieten mit einem hohen Anteil von Bergbauernbetrieben der Zone 3 und Zone 4 wird nur von sehr wenigen Bauern Milch abgeliefert (z.B. Bezirk Landeck: rund 87% der Kuhhalter lieferten laut Viehzählung 1981 keine Milch an die Molkereien).

Für den Anteil, den ein Gebiet an der österreichischen Milchmarktleistung (Gesamtanlieferungsmenge) hat, ist neben der Zahl der Milchlieferanten vor allem deren durchschnittliche Anlieferungsmenge entscheidend: Gebiete mit überdurchschnittlich vielen Großlieferanten liefern einen höheren Anteil an der österreichischen Milchanlieferung ab, als ihrem Lieferantenanteil entspricht (und umgekehrt). So befanden sich 1988 im salzburgischen

²¹ Die milchliefernden Betriebe wurden nur in den Viehzählungen 1979, 1981 und 1989 erhoben. Zur Berechnung wurden die Werte aus der Viehzählung 1981 herangezogen, weil für die Viehzählung 1989 keine Auswertung nach Bezirken vorliegt.

²² Aus der Betriebszählung 1980

Flachgau (Region 1 - vgl. die Regionseinteilung nach den Molkereieinzugsgebieten) rund 6,1% der österreichischen Milchlieferanten; aufgrund der großbetrieblichen Struktur lieferten sie rund 10,2% der österreichischen Anlieferungsmenge.

In der Karte 1 ist dargestellt, wieweit die Anlieferungsmengen großer Betriebe (mit über 60.000 kg Anlieferung) 1984 in den einzelnen Regionen auseinanderklaffen: Während im Flachgau (Region 1) 40% der Milch von Betrieben über 60.000 kg angeliefert werden, ist dieser Anteil in der Südoststeiermark und im südlichen Burgenland (Region 8) vollkommen ohne Bedeutung (unter 1%) und in vielen anderen Regionen im Osten Österreichs ebenfalls sehr gering (unter 10%).

Die Hälfte der Betriebe mit einer Anlieferung über 60.000 kg liegt in den 4 Regionen

- o Salzburg-Umgebung
- o Unterinntal
- o Vorarlberg
- o Obersteiermark

Diese 2.500 Betriebe - das sind rund 2% der österreichischen Milchlieferanten - liefern 9% der österreichischen Anlieferungsmenge. Dieses Verhältnis zeigt sowohl die betriebliche wie die regionale Konzentration.

3.2 Regionale Verschiebung der Milchproduktion seit Einführung des Richtmengensystems

3.2.1. Zu- bzw. Abnahme der Milchanlieferung

Mit der Vergabe von Einzelrichtmengen ist die Milchanlieferungsstruktur des Zeitraumes Mai 1976 bis April 1978 weitgehend festgeschrieben worden. Durch die unterschiedlichen Strukturen kam es aber zu großen regionalen Unterschieden bei der Überlieferung, Unterlieferung sowie der gänzlichen Aufgabe der Milchanlieferung. Daraus resultieren deutliche regionale Verschiebungen bei der Milchanlieferung zwischen 1978 und 1984.

Nach 1984 kam es zunächst zu einer Stagnation und dann einer Reduktion der Milchanlieferung in allen Gebieten Österreichs. Die regionalen Unterschiede in der Entwicklung der Milchanlieferung sind in diesem Zeitraum geringer als in der 1.Phase der Richtmengenregelung 1978-1984 (Abb. 21). Auffallend ist, daß die Einschränkung der Milchanlieferung in den Berggebieten stärker ausfiel als in den Grünlandgebieten. Langfassung. Die regionalen Verschiebungen, die vor Einführung der Richtmengenregelung zu erheblichen Produktionsverlagerungen geführt haben, sind somit seit 1978 in einem verringerten Ausmaß zu erkennen. Die fortgesetzte Verlagerung der Milchanlieferung im gesamten Zeitraum 1978 bis 1988 ist aus Karte 2 ersichtlich:

- o Am stärksten nahm die Milchanlieferung in diesem Zeitraum im Berggebiet (+ 0,9% p.a.) und im Grünlandgebiet (+ 0,7% p.a.) zu. In den einzelnen Regionen war die Ausweitung im Waldviertel (+ 1,9% p.a.), im Oberinntal (+ 2,2% p.a.) und im Salzburger Berggebiet (+ 1,8% p.a.), sowie im Wechselgebiet (+ 1,6% p.a.) am höchsten. Diese Gebiete sind durch ihre kleinbetriebliche Struktur geprägt und hatten dadurch bei Einführung der Kontingentierung im Durchschnitt sehr niedrige Einzelrichtmengen als Ausgangsbasis. Vergleicht man nämlich die durchschnittliche absolute Anlieferungssteigerung dieser Berggebiete mit jenen der großbetrieblichen Grünlandgebiete, erkennt man, daß die

absolute Zunahme der Anlieferung im Berggebiet geringer ist und sich die absoluten Unterschiede in der Anlieferung zwischen groß- und kleinstrukturierten Gebieten

- o Auch in allen anderen Regionen des Berggebietes sowie im Grünlandgebiet lag die Anlieferungssteigerung über dem Österreichdurchschnitt von + 0,1% p.a.²³

- o In den Ackerbaugebieten dagegen stagnierte die Milchanlieferung in der 1.Phase und ging dann stark zurück (Anlieferungsentwicklung 1978-88: -2,2% p.a.). Ausschlaggebend dafür ist der Rückgang der Anlieferung im Einzugsbereich der Wiener Molkereien um -7,2% p.a., in der Südoststeiermark um -2,5% p.a. und im oberösterreichischen Zentralraum um -1,8% p.a. Im Gebiet des niederösterreichischen Alpenvorlandes (Region 5) mit größeren Betrieben war die Verringerung der Anlieferung mit -0,9% p.a. hingegen nicht so deutlich ausgeprägt.

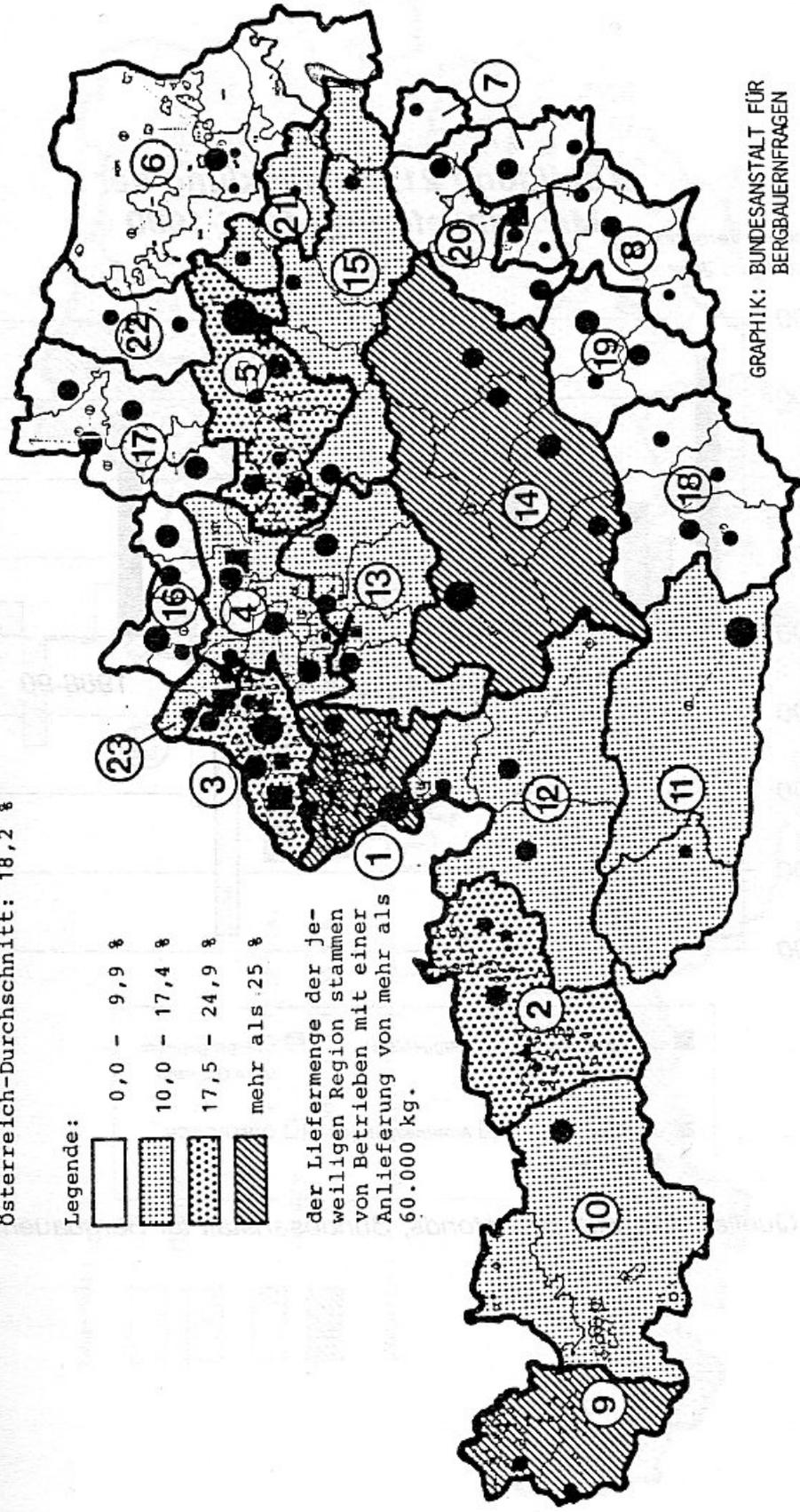
²³ Ausnahmen: Die Weststeiermark und das oberösterreichische Berggebiet hatten eine unterdurchschnittliche Anlieferungsentwicklung; sie umfassen jedoch nicht nur Berggebiete sondern reichen mit ihren Einzugsbereichen bis ins Hügelland hinein.

KARTE 1: Anteil der Liefermenge 1984 aus Großbetrieben
 (Betriebe mit einer Anlieferung von mehr als 60.000 kg pro Jahr)
 Österreich-Durchschnitt: 18,2 %

Legende:

[White box]	0,0 - 9,9 %
[Dotted box]	10,0 - 17,4 %
[Cross-hatched box]	17,5 - 24,9 %
[Diagonal lines box]	mehr als 25 %

der Liefermenge der jeweiligen Region stammen von Betrieben mit einer Anlieferung von mehr als 60.000 kg.

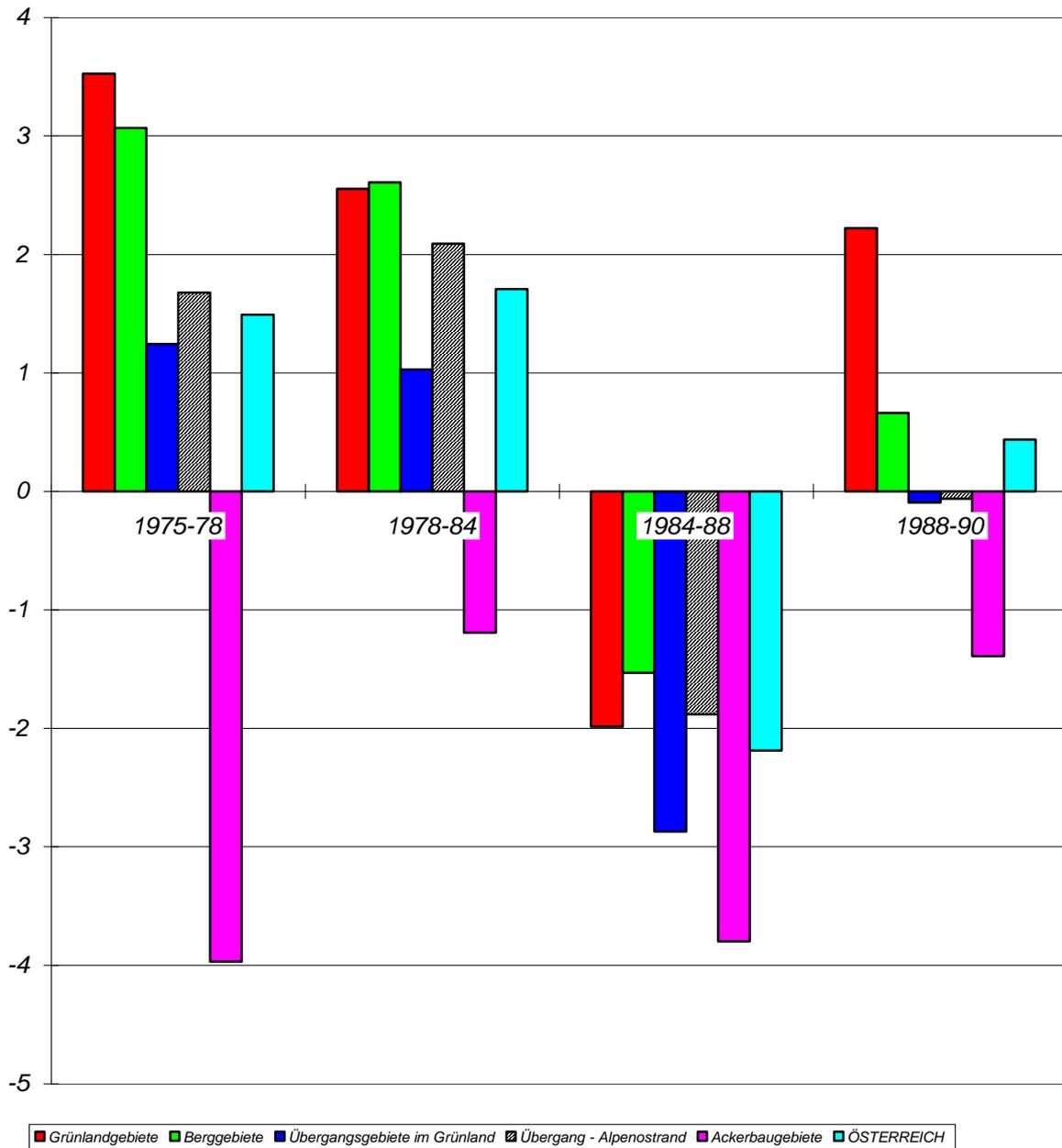


GRAPHIK: BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN

Quelle: zusammengestellt nach Daten des Milchwirtschaftsfonds.
 Die Kartenvorlage (Einzugsgebietsgrenzen) stammt für alle Karten von F. Greif (BA für Agrarwirtschaft).

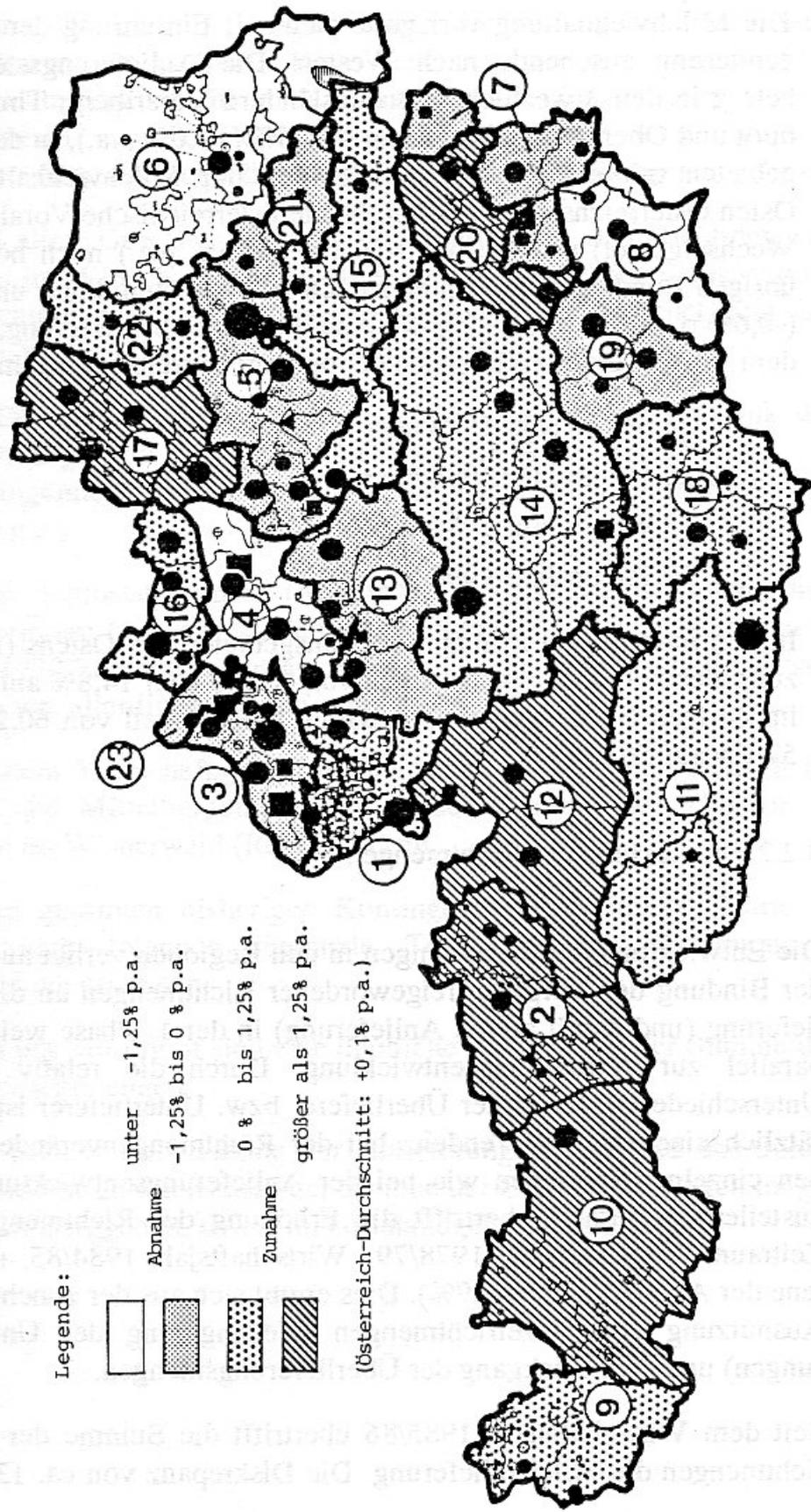
Abbildung 21: Entwicklung der Milchlieferung 1975-1990

durchschn.
Veränderung in % pro
Jahr



Quelle: Milchwirtschaftsfonds, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

KARTE 2: ENTWICKLUNG DER MILCHANLIEFERUNG 1978 - 1988
 (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %)



Legende:

-  unter -1,25% p.a.
-  Abnahme -1,25% bis 0 % p.a.
-  0 % bis 1,25% p.a.
-  Zunahme größer als 1,25% p.a.

(Österreich-Durchschnitt: +0,1% p.a.)

Quelle: berechnet nach Daten des Milchwirtschaftsfonds

Graphik:
 BUNDESANSTALT FÜR
 BERGBAUERNFRAGEN

- o Die Milchviehhaltung verlagerte sich seit Einführung der Kontingentierung zusehends nach Westen. Die Anlieferungssteigerung betrug in den 3 westlichen Bundesländern Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Oberkärnten insgesamt +10,6% (+1,0% p.a.), in den Berggebieten mit einer starken Bedeutung der Milchviehhaltung im Osten Österreichs (Waldviertel, Niederösterreichische Voralpen und Wechselgebiet) war sie mit +16,4% (+1,5% p.a.) noch höher; im übrigen Bundesgebiet kam es jedoch zu einer Reduktion um -5,6% (-0,6% p.a.). Dadurch stieg der Anteil der Milchanlieferung, die aus dem Westen Österreichs (nach der obigen Abgrenzung) stammt, von
 - 26,5% im Jahr 1978 über
 - 28,1% im Jahr 1984 über
 - 28,9% im Jahr 1988 auf
 - 29,7% im Jahr 1990 an. In den intensivsten Milchproduktionsgebieten des Ostens (Abgrenzung siehe oben) stieg der Anteil von 13,3% über 14,8% auf 15,1%; im übrigen Bundesgebiet sank dadurch der Anteil von 60,2% über 57,1% auf 56,0%.

3.2.2. Entwicklung der Richtmengen

Die Entwicklung der Richtmengen in den Regionen verlief auf Grund der Bindung der Vergabe freigewordener Richtmengen an die Überlieferung (und damit an die Anlieferung) in der 1. Phase weitgehend parallel zur Anlieferungsentwicklung. Durch die relativ kleinen Unterschiede im Anteil der Überlieferer bzw. Unterlieferer ist grundsätzlich eine ähnliche Tendenz bei der Richtmengenveränderung in den einzelnen Regionen wie bei der Anlieferungsentwicklung festzustellen. Insgesamt übertrifft die Erhöhung der Richtmengen (im Zeitraum Wirtschaftsjahr 1978/79 - Wirtschaftsjahr 1984/85: +14,6%) jene der Anlieferung +11,9%). Dies ergibt sich aus der zunehmenden Ausnutzung der Einzelrichtmengen (Verringerung der Unterlieferungen) und dem Rückgang der Überlieferungsmengen.

Seit dem Wirtschaftsjahr 1985/86 übertrifft die Summe der Einzelrichtmengen die Milchanlieferung. Die Diskrepanz von ca. 130.000 t im Jahr 1988 ist zum Großteil durch die Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme bedingt. Dies bedeutet, daß die Summe der Einzelrichtmengen nicht in dem Ausmaß wie die Milchanlieferung eingeschränkt wurde. Daher ist noch immer ein weit über der Gesamtrichtmenge liegender Bestand an Einzelrichtmengen gegeben.

In fast allen Gebieten erfolgte seit Einführung des Richtmengensystems im Wirtschaftsjahr 1978/79 eine kontinuierliche Ausweitung der Richtmengen. Nur in einigen Regionen ist ein Rückgang der Summe der Einzelrichtmengen festzustellen:

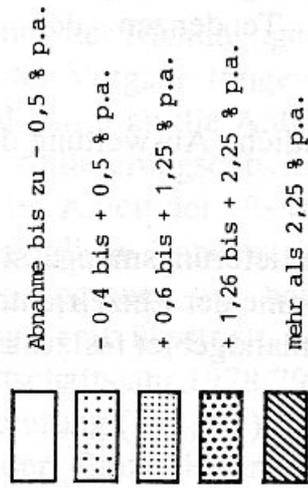
- o Im Einzugsbereich der Wiener Molkereien (Region 6) sank die Richtmenge seit dem Wirtschaftsjahr 1978/79, dem Beginn der Kontingentierung, ständig ab (bis zum Wirtschaftsjahr 1988/89 um -6,1% p.a.).
- o In der Südoststeiermark (Region 8) und im oberösterreichischen Zentralraum (Region 4) stieg die Richtmenge bis zum Wirtschaftsjahr 1980/81 noch leicht an. Seither verringerte sie sich in diesen Gebieten, allerdings nur geringfügig.
- o Seit dem Wirtschaftsjahr 1985/86 nahm die Richtmenge auch im Süd- und Mittelburgenland und in der Oststeiermark (Region 7) sowie im Wienerwald (Region 21) ab.

Für den gesamten bisherigen Kontingentierungszeitraum (Karte 3) lassen sich folgende regionale Tendenzen der Richtmengenentwicklung erkennen:

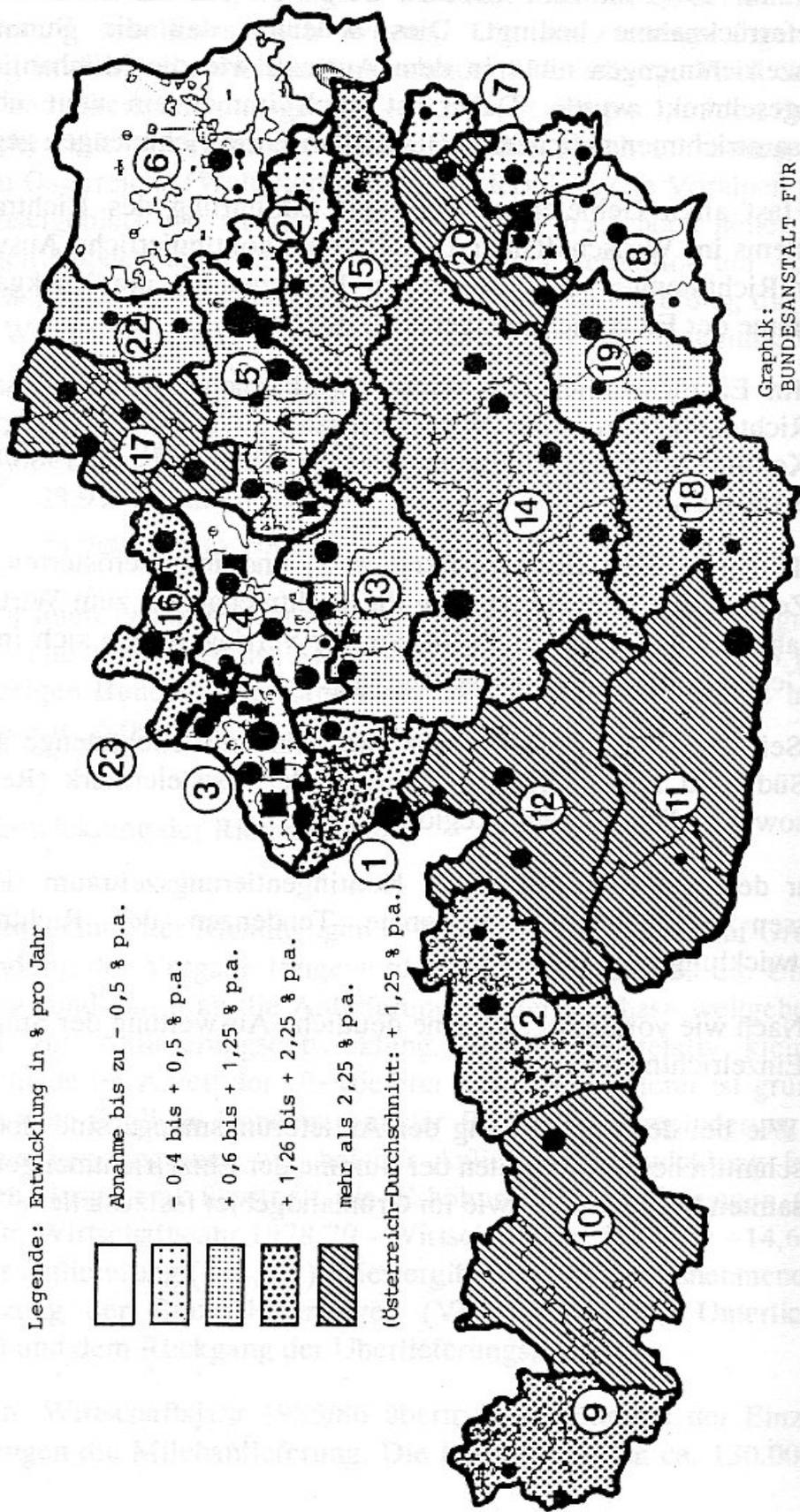
- * Nach wie vor ergibt sich eine deutliche Ausweitung der Summe der Einzelrichtmengen
- * Wie bei der Entwicklung der Anlieferungsmenge sind überdurchschnittliche Zuwachsraten der Summe der Einzelrichtmengen im gesamten Berggebiet, sowie im Grünlandgebiet festzustellen.

KARTE 3: Entwicklung der Summe der Einzelrichtmengen 1978/79 - 1988/89

Legende: Entwicklung in % pro Jahr



(Österreich-Durchschnitt: + 1,25 % p.a.)



Graphik:
BUNDESANSTALT FÜR
BERGBAUERNFRAGEN

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

- * Weiters kann die Verlagerung der Milchproduktion nach Westen auch anhand dieser Karte (mit Ausnahme der starken Ausdehnung der Milchanlieferung im Waldviertel und im Wechselgebiet) beobachtet werden.
- * Die größten Erhöhungen der Richtmenge erfolgten im Waldviertel - Region 17 (+3,1% p.a.), im Oberinntal - Region 10 (+3,6% p.a.), in Osttirol und Oberkärnten - Region 11 (+2,4% p.a.) im Wechselgebiet - Region 20 (+2,6% p.a.) und im Salzburger Berggebiet - Region 12 (+2,5% p.a.). Dies sind jene Gebiete, die auf Grund der kleinbetrieblichen Struktur sowie der mangelnden Alternativen zur Milchviehhaltung in besonderem Maß eine Erhöhung der einzelbetrieblichen Richtmengen benötigten.

Durch die 1989 in Kraft getretene Handelbarkeit der Einzelrichtmengen werden Teile der übertragenen Mengen (15% bis 25%) einbehalten und erlöschen. Dadurch wird die Summe der Einzelrichtmengen zwar gesenkt werden, das Ausmaß dieser Reduktion wird jedoch nur ein geringes Ausmaß erreichen und vor allem die Gebiete mit einer hohen Aufgaberrate der Milchproduktion betreffen.

3.2.3. Überlieferungs- und Unterlieferungsverhalten

Die Unterschiede zwischen den Produktionslagen zeigen sich besonders deutlich an der Ausnützung der Einzelrichtmengen:

- die Überlieferungsrate²⁴ schwankt zwischen 3,9% und 13,5% der Richtmenge,
- die Unterlieferungsrate) zwischen 4,0% und 23,9% der Richtmenge.

a) Überlieferung

Die Überlieferung ist seit dem Wirtschaftsjahr 1981/82 stark zurückgegangen. Da es aufgrund regionaler Witterungseinflüsse zu Abweichungen im Überlieferungsverhalten der Regionen in einzelnen Wirtschaftsjahren kommen kann, wurde ein 5jähriger Durchschnittswert aus der vorliegenden Statistik der Wirtschaftsjahre 1980/81 - 1984/85 errechnet (Karte 4).

Die Überlieferung liegt im 5jährigen Schnitt sowohl im Berggebiet, im Grünlandgebiet, wie in den Übergangsbereichen bei rund 10%. In den Ackerbaubereichen betrug die Überlieferung nur rund 7%.

Im Gegensatz zu diesen sehr ausgeglichenen Werten zwischen den Regionstypen erkennt man deutlichere Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen:

- o Die höchsten Werte weisen das Waldviertel - Region 17 (13,5%) und das Wechselgebiet - Region 20 (12,3%) auf.
- o Etwas niedrigere, aber ebenfalls noch überdurchschnittlich hohe Überlieferungsraten mit rund 10% ergeben sich in Gebieten mit einer großbetrieblichen Struktur (Grünlandgebiete, Vorarlberg, Obersteiermark). Die durchschnittlichen Überlieferungsmengen je Überlieferer sind in diesen Gebieten jedoch wesentlich höher als im Österreichdurchschnitt.

²⁴ Durchschnittswert der Über- bzw. Unterlieferungsanteile in den Wirtschaftsjahren 1980/81 - 1984/85 an der Summe der Einzelrichtmengen der Region im jeweiligen Wirtschaftsjahr.

	Überlieferung in kg je Überlieferer				
	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
Gebiete mit großbetrieblicher Struktur (R1, R2, R9, R14)	4.407	5.007	4.698	4.385	3.691
Österreich-Durchschnitt	3.106	3.777	3.642	3.138	2.431

Solange die Ausdehnung der Richtmenge von der Überlieferung abhing, profitierten die Betriebe in Gebieten mit großbetrieblicher Struktur von der Vergabe freigewordener Richtmenge wesentlich mehr als jene in Gebieten mit niedrigeren durchschnittlichen Überlieferungsmengen.

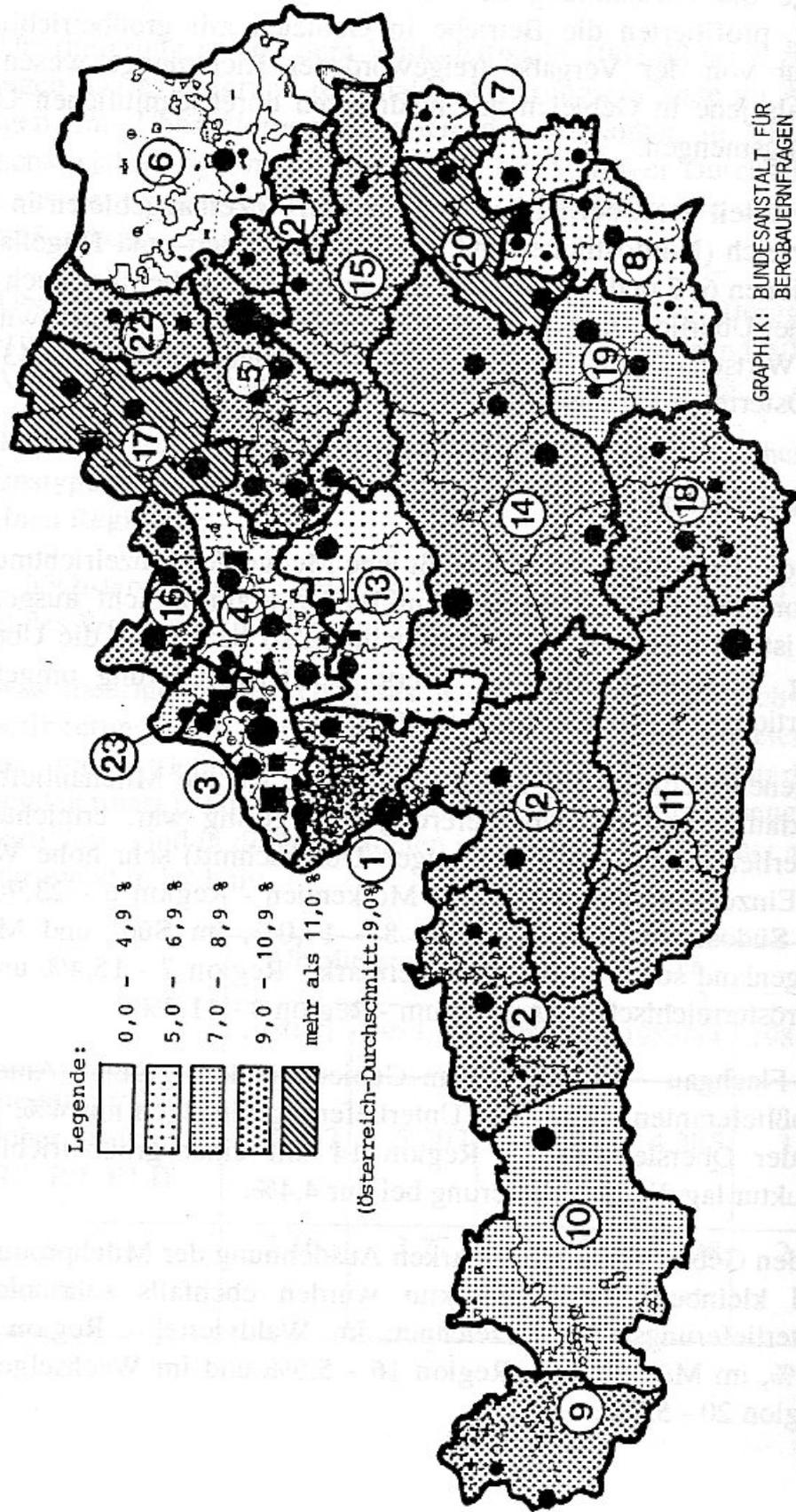
- o Der Anteil der Überlieferung war in den Ackerbaugebieten in Ostösterreich (Nordöstliches und Südöstliches Flach- und Hügelland - Regionen 6, 7 und 8) mit 4-5% am geringsten, wobei hier auch sehr kleine Überlieferungsmengen je Überlieferer verzeichnet wurden (im Wirtschaftsjahr 1984/85: 1.203 kg/Betrieb gegenüber 2.431 kg im Österreich-Durchschnitt).

b) Unterlieferung

Auch die Unterlieferung, das heißt jene Menge der Einzelrichtmenge, die von den Milchlieferanten (im Basiszeitraum) nicht ausgenutzt wird, ist zurückgegangen; allerdings nicht so rasant wie die Überlieferung. Tendenziell sind die Werte der Unterlieferung umgekehrt proportional zur Überlieferung (Karte 5).

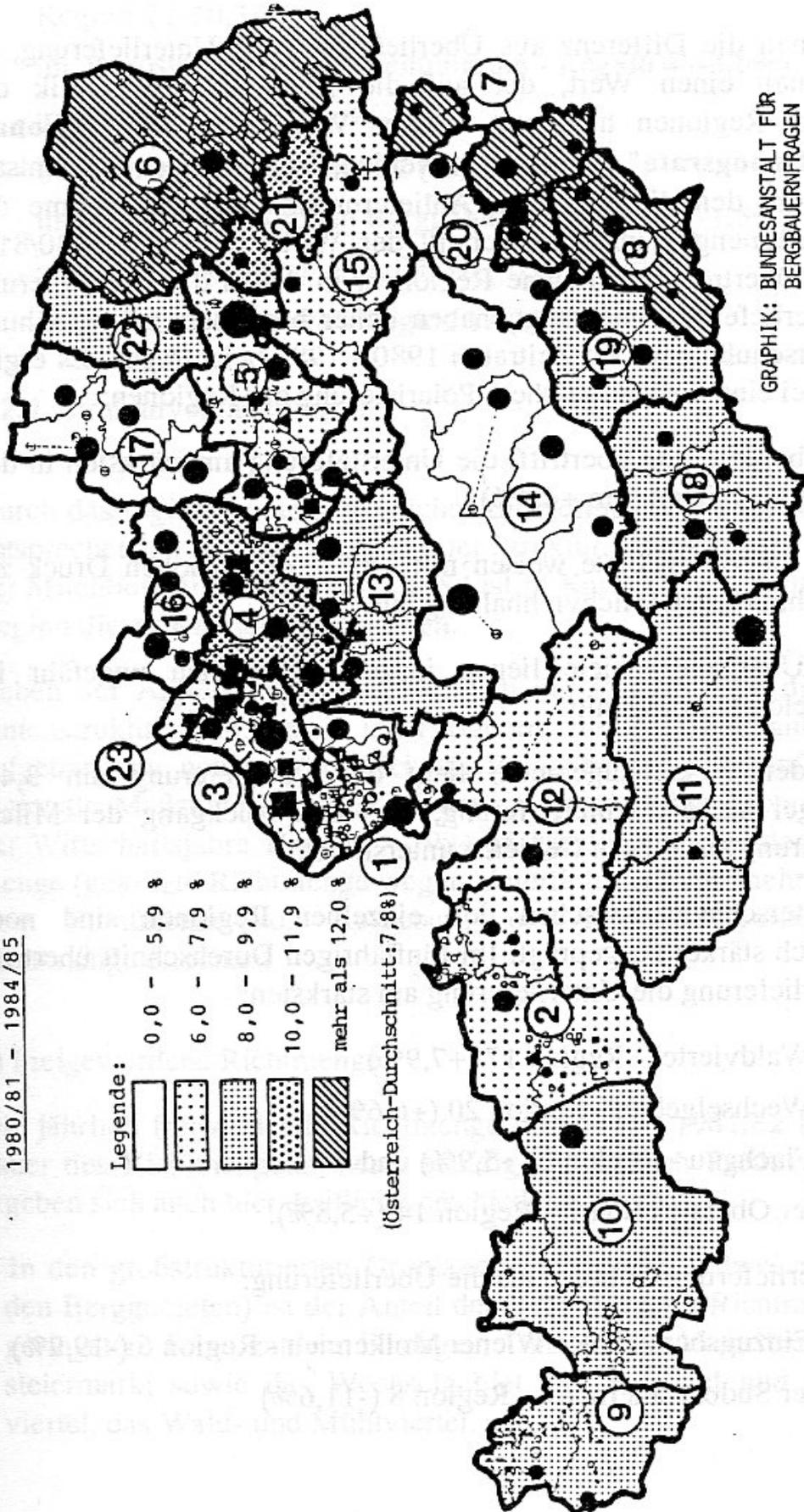
- o In jenen Gebieten des Ackerbaugebietes, wo die Milchlieferung rückläufig und die Überlieferung sehr gering war, erreichte die Unterlieferung (auch im 5jährigen Durchschnitt) sehr hohe Werte: Im Einzugsbereich der Wiener Molkereien - Region 6 - 23,9%, in der Südoststeiermark - Region 8 - 17,0%, im Süd- und Mittelburgenland sowie in der Oststeiermark - Region 7 - 15,4% und im oberösterreichischen Zentralraum - Region 4 - 11,2%.
- o Im Flachgau - Region 1, dem Gebiet mit dem größten Anteil an Großlieferanten, betrug die Unterlieferung hingegen nur 4%. Auch in der Obersteiermark - Region 14 mit einer großbetrieblichen Struktur lag die Unterlieferung bei nur 4,4%.
- o In den Gebieten mit einer starken Ausdehnung der Milchproduktion und kleinbetrieblicher Struktur wurden ebenfalls sehr niedrige Unterlieferungsraten verzeichnet: im Waldviertel - Region 17 - 5,6%, im Mühlviertel - Region 16 - 5,5% und im Wechselgebiet - Region 20 - 5,7%.

KARTE 4: durchschnittliche Überlieferungsrate in den Wirtschaftsjahren 1980/81 - 1984/85



Quelle: zusammengestellt nach Daten des Milchwirtschaftsfonds.

KARTE 5: durchschnittliche Unterlieferungsrate in den Wirtschaftsjahren
1980/81 - 1984/85



Quelle: zusammengestellt nach Daten des Milchwirtschaftsfonds.

c) Differenz Überlieferung minus Unterlieferung

Bildet man die Differenz aus Überlieferung und Unterlieferung, so erhält man einen Wert, der auf die Entwicklungsdynamik der einzelnen Regionen hindeutet. Dieser Wert kann als "**regionale Überlieferungsrate**" interpretiert werden, weil er jenen Prozentsatz angibt, um den die regionale Anlieferungsmenge die Summe der Einzelrichtmengen im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1980/81 - 1984/85 übertroffen hat. Jene Regionen, in denen die Überlieferung die Unterlieferung übersteigt, haben daher besonders zur Erhöhung der Überschußmenge im Zeitraum 1980 - 1985 beigetragen. Es ergibt sich dabei eine noch deutlichere Polarisierung der Regionen:

- * Die Überlieferung übertrifft die Unterlieferung am stärksten in den Grünlandgebieten (um +4,8%).
- * Auch die Berggebiete weisen mit +3,5% einen hohen Druck zur Ausdehnung der Milchviehhaltung auf.
- * Die Übergangsbereiche liegen insgesamt gesehen ungefähr im Österreich-Durchschnitt.
- * Bei den Ackerbaugebieten liegt die Überlieferung um 3,4% niedriger als die Unterlieferung, was den Rückgang der Milchlieferung aus diesen Gebieten unterstreicht.

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen sind noch wesentlich stärker ausgeprägt: Im fünfjährigen Durchschnitt übertrifft die Überlieferung die Unterlieferung am stärksten:

- im Waldviertel - Region 17 (+7,9%)
- im Wechselgebiet - Region 20 (+6,6%)
- im Flachgau - Region 1 (+5,9%) und
- in der Obersteiermark - Region 14 (+5,8%).

Die Unterlieferung ist höher als die Überlieferung:

- im Einzugsbereich der Wiener Molkereien - Region 6 (-19,9%)
- in der Südoststeiermark - Region 8 (-11,6%)
- im Süd- und Mittelburgenland sowie in der Oststeiermark - Region 7 (-10,3%)
- im oberösterreichischen Zentralraum - Region 4 (-4,6%)
- im Innviertel - Region 3 (-2,7%)
- im Wienerwald - Region 21 (-2,4%)
- im oberösterreichischen Berggebiet - Region 13 (-1,5%)
- sowie im Oberinntal - Region 10 (-0,6%) und
- in der Weststeiermark - Region 19 (-0,6%).

3.2.4. Strukturveränderungen

Durch das regional unterschiedliche Anlieferungsverhalten kam es zu entsprechenden Veränderungen in der Struktur. Die regionale Struktur der Milchlieferanten des Jahres 1984 ist in Karte 1 dargestellt und am Beginn dieses Kapitels beschrieben.

Neben der Anlieferungsentwicklung in der Region wird die Lieferantenstruktur vom Anteil jener Bauern, die die Milchlieferung aufgeben bzw. neu mit der Milchlieferung

beginnen, beeinflußt. Als regionale Maßzahlen wurden wiederum 5jährige Durchschnittswerte der Wirtschaftsjahre 1980/81 - 1984/85 für die freigewordene Richtmenge (gekürzte Richtmenge wegen Unterlieferung von mehr als 50% bzw. Richtmenge von Aufgebern) und für die Neulieferanten-Richtmenge errechnet.

a) Freigewordene Richtmenge

Die jährlich freiwerdende Richtmenge nimmt seit 1981/82 mit Fortdauer des Richtmengensystems ständig ab. Je nach Produktionslage ergeben sich auch hier deutlich verschiedene Werte.

- o In den großstrukturierten Grünlandgebieten (und teilweise auch in den Berggebieten) ist der Anteil der freiwerdenden Richtmenge am geringsten. Dazu zählen: Flachgau, Unterinntal, Vorarlberg, Obersteiermark; sowie das Wechselgebiet, der Sauwald und das Innviertel, das Wald- und Mühlviertel.
- o Die Berggebiete mit großer Bewirtschaftungerschwernis und ohne wesentliche Alternativen zur Rinderhaltung haben jedoch auf Grund ihrer kleinbetrieblichen Lieferantenstruktur teilweise sogar überdurchschnittliche Raten an freigewordener Richtmenge (Oberinntal, Osttirol und Oberkärnten).
- o Besonders hoch ist die freiwerdende Richtmenge in den Gebieten mit einer Reduktion der Milchlieferung (nordöstliches und südöstliches Flach- und Hügelland), wo als Höchstwert im Einzugsbereich der Wiener Molkereien - Region 6 jährlich 6,8% der Richtmenge frei wurden.

b) Neulieferanten

Die an Neulieferanten vergebenen Richtmengen schwankten in den 5 Wirtschaftsjahren 1980/81 - 1984/85 relativ stark. Die Summe der Einzelrichtmengen, die ohnehin stets über der Gesamtrichtmenge lag, wurde dadurch weiter erhöht.

- o Von dieser Möglichkeit, in das Richtmengensystem einzusteigen, wurde in jenen Berggebieten besonders stark Gebrauch gemacht, die hohe Raten an freigewordener Richtmenge aufwiesen (Oberinntal - Region 10 mit 2,55% jährlicher Neulieferanten-Richtmenge hat den höchsten Wert; Osttirol und Oberkärnten sowie das Salzburger Berggebiet). Auch in der Südoststeiermark war eine sehr hohe Neulieferanten-Richtmenge zu verzeichnen. Ein Grund für den hohen Anteil (vor allem im Oberinntal) ist der äußerst niedrige Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern.
- o In den Gebieten mit großbetrieblicher Struktur hingegen verfügt ein wesentlich größerer Anteil der Kuhhalter über Milchlieferkontingente. Hier blieb die Neulieferanten-Richtmenge, zumindest in ihrem Anteil, in einem bescheidenen, meist unterdurchschnittlichem Ausmaß. Betrachtet man jedoch die Neulieferantenmenge je Neulieferant im Flachgau - Region 1, so sieht man, daß hier auch die Neulieferanten bereits mit der größten Richtmenge beginnen:

	durchschnittl. Neulieferanten-Richtmenge je Betrieb im Basiszeitraum				
	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
Flachgau - Region	7.741	29.722	36.095	30.294	48.202
Österreich-Durchschnitt	6.106	7.001	11.544	15.953	17.133

- o Aber auch in den Ausweitungsgebieten der Milchproduktion mit kleinbetrieblicher Struktur (Wald- und Mühlviertel, Wechselgebiet) wurden nur niedrige Neulieferanten-Richtmengen verzeichnet.

c) Regionale Veränderungen der Anlieferungsstruktur

Im folgenden soll die Strukturänderung anhand der Entwicklung der durchschnittlichen Anlieferung pro Lieferant aufgezeigt werden. Zwischen 1978 und 1984 kam es zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Anlieferung von 15.206 kg auf 20.127 kg. Von 1984 bis 1988 blieb die durchschnittliche Anlieferung weitgehend konstant. In den einzelnen Regionen sind jedoch nach Struktur und weniger nach der Anlieferungsentwicklung der Region Abweichungen festzustellen (Angaben beziehen sich auf Entwicklung 1978-84):

- o Die höchste durchschnittliche Anlieferungserhöhung erfolgte im Flachgau - Region 1 mit 7.197 kg pro Betrieb. Mit 36.358 kg Anlieferung pro Betrieb verfügte dieses Gebiet 1984 über die weitaus höchste durchschnittliche Anlieferung (1988:34.832 kg).
- o Am geringsten war die durchschnittliche Anlieferungssteigerung in der Südoststeiermark - Region 8 mit 1.547 kg pro Betrieb. Hier beträgt die durchschnittliche Anlieferung 1984 erst 7.489 kg pro Betrieb (1988:8.201 kg)

Im Flachgau wird also pro Betrieb rund 5 mal soviel Milch angeliefert wie in der Südoststeiermark.

Anhand dieser Werte über die regionalen Unterschiede im Milchanlieferungsverhalten seit Anwendung des Richtmengensystems läßt sich die Entwicklung der regionalen Konzentration in der Milchviehhaltung zeigen. Zahlreiche Nebenbestimmungen sowie oftmalige Änderungen von Marktordnungsbestimmungen verhindern es, die entsprechende Wirkung für einzelne Regelungen nachzuweisen.

Als Maß dafür, ob eine Region von den Bestimmungen der Richtmengenregelung verhältnismäßig profitiert hat, kann die **Veränderung ihres Anteils an der Gesamtmilchanlieferung Österreichs** herangezogen werden. Auf Grund der Starrheit des Systems sind die entsprechenden Werte nur kleine Prozentwerte. Trotzdem lassen sich - wie aus der Karte 6 ersichtlich bzw. durch die oben beschriebenen Beobachtungen des Anlieferungsverhaltens unterstützt - daraus regionale Tendenzen ablesen:

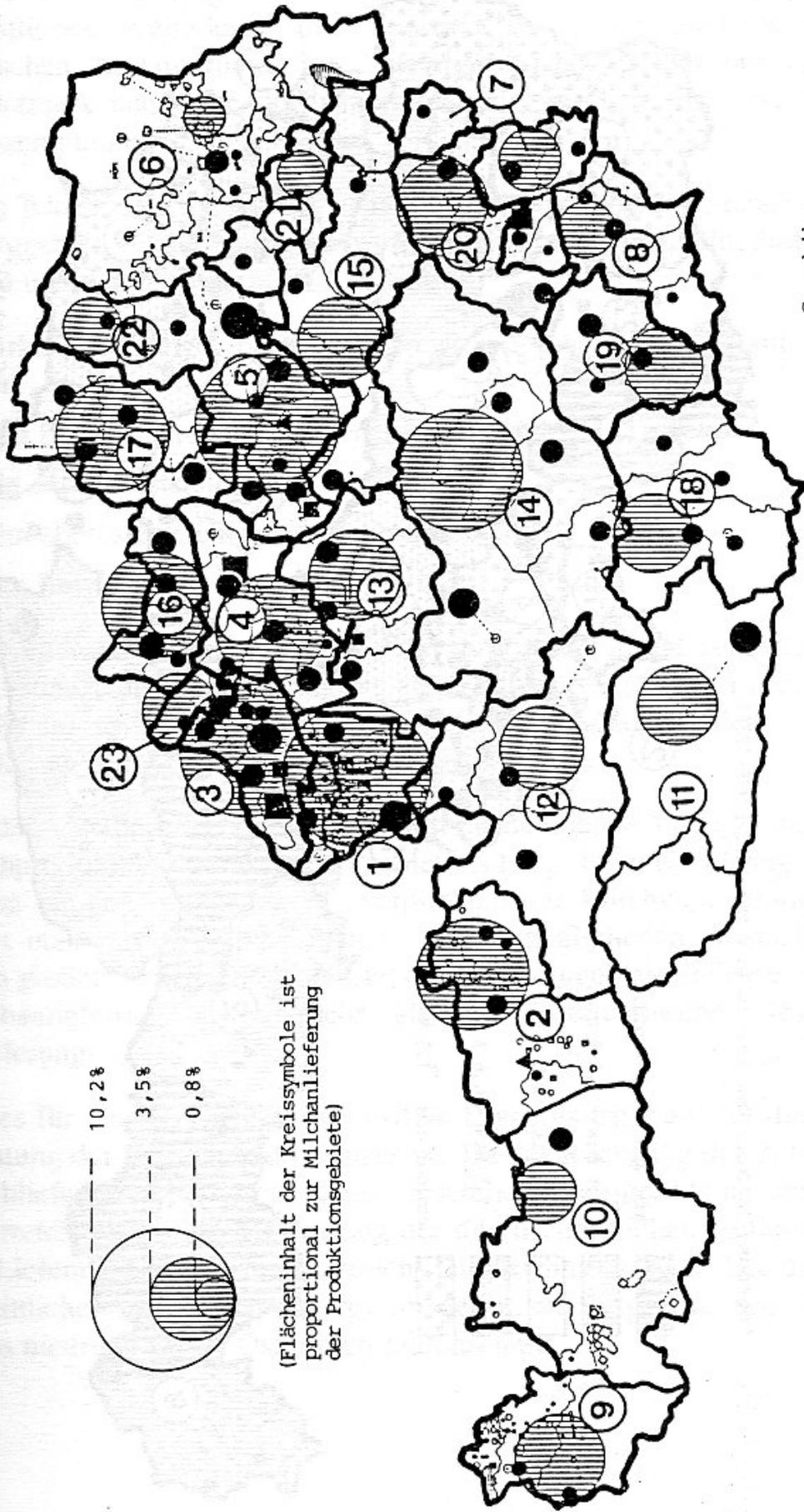
- * Als Hauptintensivierungsgebiete der Milchproduktion im Kontingentierungszeitraum stellen sich die 3 Gebiete
 - Tirol (gesamtes Bundesland) und Salzburger Berggebiet und Oberkärnten-Regionen 2, 10, 11, 12 und
 - Waldviertel - Region 17 und
 - Wechselgebiet - Region 20

heraus. In diesen Regionen ist der Anteil der Milchanlieferung an der gesamtösterreichischen Anlieferung zwischen 1978 und 1988 jeweils um mehr als 1,0 % p.a. gestiegen. Am stärksten war die Erhöhung im Oberinntal (+2,1 % p.a.). In allen 3 Gebieten zusammen stieg der Anteil von 21,67% (1978) auf 25,20 (1988)²⁵ um rund 3,5 Prozentpunkte an. Dies entspricht einer jährlichen Anteilssteigerung von rund 1,5%.

* In allen übrigen Berggebieten - mit Ausnahme der Berggebiete Oberösterreichs - kam es ebenfalls zu einer Erhöhung des Anteils an der gesamtösterreichischen Anlieferung.

²⁵ Wenn sich diese Entwicklung bis zum Jahr 2000 fortsetzt, so würden diese 3 Gebiete dann einen Anteil von 30% der österreichischen Milchanlieferung aufweisen.

KARTE 6: ANTEIL DER MILCHPRODUKTIONSGBIETE AN DER MILCHANLIEFERUNG ÖSTERREICHS 1988 (IN %)



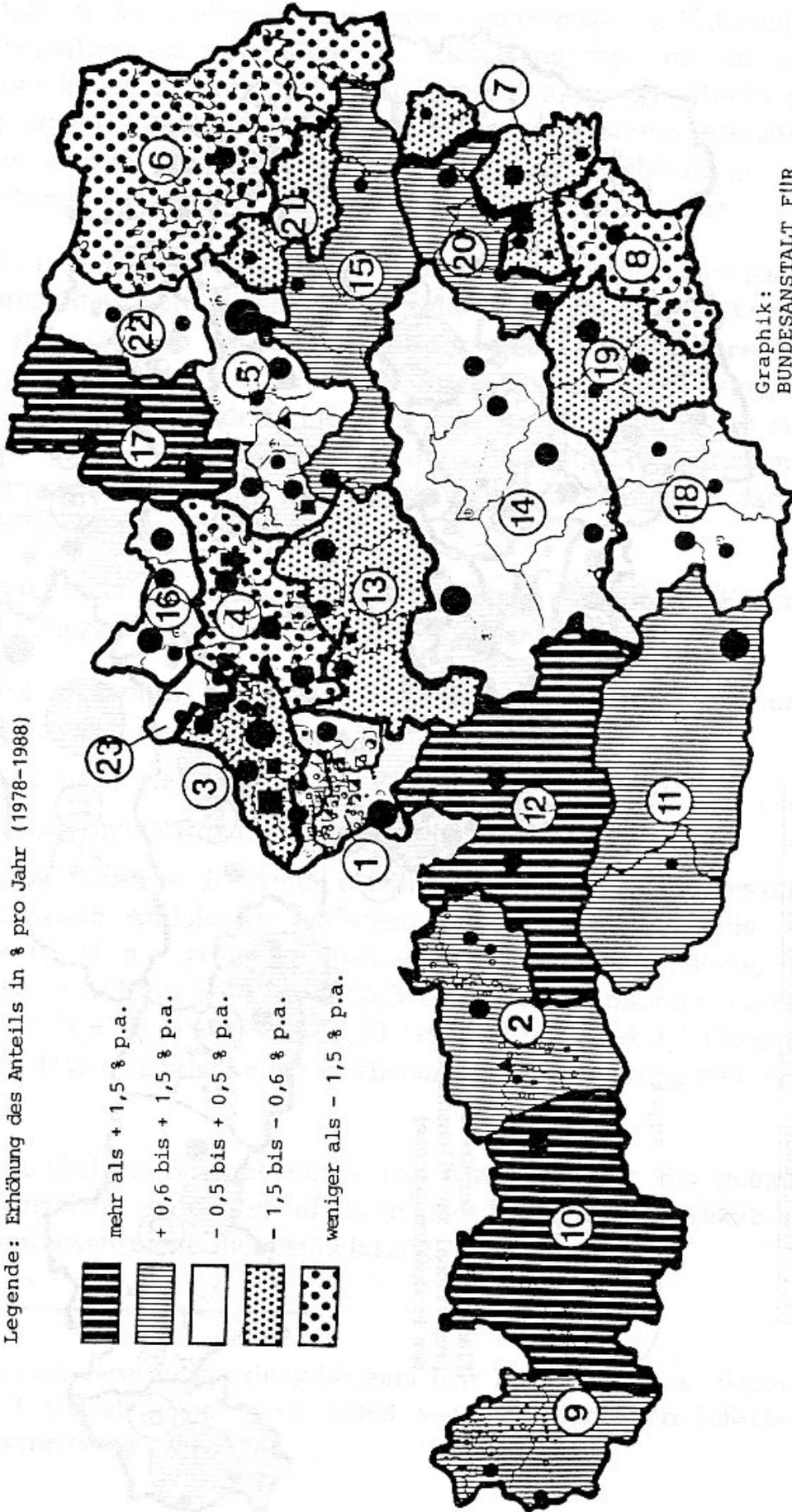
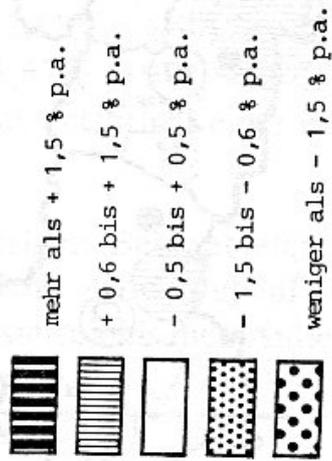
(Flächeninhalt der Kreissymbole ist proportional zur Milchanlieferung der Produktionsgebiete)

Quelle: berechnet nach Daten des Milchwirtschaftsfonds

Graphik:
BUNDESANSTALT FÜR
BERGBAUERNFRAGEN

KARTE 7: Entwicklung des Anteils der einzelnen Regionen an der Gesamtanlieferung Österreichs

Legende: Erhöhung des Anteils in % pro Jahr (1978-1988)



Graphik:
BUNDESANSTALT FÜR
BERGBAUERNFRAGEN

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

- * In den Übergangsgebieten Unterkärntens, Wienerwald, Kamptal - westliches Weinviertel und Sauwald sowie im niederösterreichischen Alpenvorland, im Salzburger Flachgau und der Obersteiermark stagnierte der Anteil (Werte zwischen -0,1 und +0,1 Prozentpunkte).
- * Ein leichter Rückgang des Anteils wurde im oberösterreichischen Berggebiet, in der Weststeiermark sowie im Süd- und Mittelburgenland und der Oststeiermark festgestellt.
- * Starke Rückgänge traten durchwegs im Ackerbaugebiet auf, und zwar
 - im Einzugsbereich der Wiener Molkereien
 - in der Südoststeiermark sowie
 - im oberösterreichischen Zentralraum und im Innviertel

Der Anteil der Anlieferung aus dem nordöstlichen und südöstlichen Flach- und Hügelland verringerte sich von 6,66% (1978) auf 5,01% (1988) um 1,65 Prozentpunkte. Dies entspricht einer jährlichen Verminderung des Anteils in diesem Gebiet um 2,8%.

Die dargestellten Ergebnisse zeigen die zunehmende Verlagerung der Milchproduktion vom Ackerbaugebiet ins Berg- bzw. Grünlandgebiet. Neben einigen regionalen Schwerpunkten der Milchviehhaltung erkennt man eine positive Tendenz in einem ähnlichen Ausmaß für einen großen Teil der Berggebiete; d.h. die Berggebiete steigerten ihre Milchanlieferung etwas mehr als die österreichische Gesamtanlieferung.

Dieses für die Berggebiete so positive Ergebnis trifft nur für die Betrachtung der Regionen als Ganzes zu. Da der Rückgang der Zahl der Milchlieferanten in diesem Raum wesentlich niedriger als im übrigen Österreich war, blieb der Anstieg der durchschnittlichen Anlieferung pro Lieferant hinter dem Österreich-Durchschnitt zurück. Die durchschnittliche Anlieferung (in kg) im gesamten Berggebiet war 1988 etwas niedriger als im Österreich-Durchschnitt.

Tabelle 31: Regionale Kennziffern der Milchlieferung (1975-1988)

	Grünland- gebiete	Berggebiete	Grünland im Alpenvorland	Übergangs- gebiete im Osten	Ackerbau- gebiete	Summe Österreich
Milchanlieferung (in t)						
1975	305.031	726.997	474.223	252.168	334.116	2.092.535
1978	338.455	795.962	492.159	265.073	295.886	2.187.535
1984	393.750	928.970	523.356	300.091	275.330	2.421.497
1988	363.418	873.333	465.788	278.142	235.830	2.216.511
Anteile an der österreichischen Milchanlieferung (in %)						
1975	14,58	34,74	22,66	12,05	15,97	100,00
1978	15,47	36,39	22,50	12,12	13,53	100,00
1984	16,26	38,36	21,61	12,39	11,37	100,00
1988	16,40	39,40	21,01	12,55	10,64	100,00
Summe der Einzelrichtmengen (in t)						
1978/79	310.905	741.853	469.256	257.076	297.116	2.075.207
1984/85	366.301	892.491	519.431	301.811	298.020	2.378.057
1988/89	372.866	915.802	497.416	298.468	264.633	2.349.185
Anzahl der Milchlieferanten						
1975	13.901	56.059	27.113	25.890	37.984	160.947
1978	13.396	52.222	24.981	23.171	30.091	143.861
1984	12.543	46.680	21.267	18.479	21.342	120.311
1988	12.078	43.000	18.343	15.983	16.550	105.954
durchschnittliche Anlieferung je Milchlieferant (in kg)						
1975	21.943	12.968	17.491	9.740	8.796	13.001
1978	25.265	15.242	19.701	11.440	9.833	15.206
1984	31.392	19.901	24.609	16.240	12.901	20.127
1988	30.089	20.310	25.393	17.402	14.250	20.920

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Tabelle 32: Entwicklung der durchschnittlichen Milchanlieferung 1975-1988 (in kg/Betrieb)

	1975	1978	1984	1988
Grünlandgebiet	21.943	25.265	31.392	30.090
Berggebiet	12.986	15.242	19.901	20.310
Grünland-Alpenvorland	17.491	19.701	24.609	25.393
Übergangsgebiet	9.740	11.440	16.240	17.402
Ackerbaugebiet	8.796	9.833	12.901	14.250
ÖSTERREICH	13.001	15.206	20.127	20.920

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Einzig in den Grünlandgebieten²⁶ hatten die Bauern im Zeitraum 1978-84 eine wesentlich höhere Anlieferungssteigerung pro Betrieb als im gesamtösterreichischen Durchschnitt. Durch eine hohe Beteiligung an der Aktion zur Lieferrücknahme und eine konstante Betriebsstruktur sank die durchschnittliche Anlieferung dieser Gebiete im folgenden Zeitraum. Trotzdem verfügen sie über Einzelrichtmengen, die im Durchschnitt um etwa 50% über jenen der anderen Produktionsgebiete liegen.

3.3 Bedeutung der Milchproduktion für die Bergbauern

Über das Ausmaß der Milchanlieferung aus den verschiedenen Erschwerniszonen gibt es keine direkten statistischen Unterlagen. Einzig durch die Rückvergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages an die Milchlieferanten der Zone 3 und 4 ab dem Wirtschaftsjahr 1984/85 liegen exakte Werte über die Anlieferung aus diesen beiden Zonen vor. Die Daten aus der Abrechnung der Rückvergütung wurden zur Anpassung einer Abschätzung der Milchanlieferung nach Zonen verwendet. Wesentliche weitere Kriterien für diese Schätzung waren:

- die Entwicklung der Kuhzahl in den einzelnen Zonen (Viehzählungen 1977, 1979, 1981, 1983) und daraus abgeleitet der jeweilige Anteil der Kühe einer Zone am Gesamtkuhbestand
- die Entwicklung der Zahl der Kühe, von denen Milch geliefert wird (Viehzählungen 1979 und 1981) aufgeteilt nach Zonen
- die Abweichung der durchschnittlichen Milchanlieferung je Kuh in den einzelnen Zonen (für Zone 3 und 4: Werte aus Rückvergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages, für die anderen Zonen: Annahmen).

Auf Grund dieser Entwicklungstrends und Annahmen ergibt sich für das Wirtschaftsjahr 1984/85 folgende Verteilung der Milchanlieferung:

²⁶ Auch in Regionen des Berggebietes mit großbetrieblicher Anlieferungsstruktur war die durchschnittliche Anlieferungssteigerung überproportional.

Tabelle 33: Milchanlieferung 1984/85 nach Erschwerniszonen

	Milchanlieferung im WJ 84/85	
	in t	in %
Zone 1	633.000	26,4
Zone 2	386.000	16,1
Zone 3	312.000	13,0
Zone 4	27.000	1,1
Summe Bergbauern	1,358.000	56,6
Zone 0	1,040.000	43,4
Summe Österreich	2,398.000	100,0

Quelle: BMLF, MWF, eigene Berechnungen und Schätzungen

Tendenziell nimmt der Anteil der Bergbauern weiter zu, wobei der Anteil der Kühe der Bergbauern noch höher liegen dürfte (1984: 58,8% - 1989: 61,0%). Die Tatsache, daß der Anteil der milchlifernden Kühe geringer ist (1984: 58,1% - 1989: 60,3%), unterstreicht die größere Bedeutung der Milchproduktion bzw. Kuhhaltung ohne Milchanlieferung für die Bergbauernbetriebe gegenüber den Zone 0-Betrieben.

Die Erhöhung der Anteile der Milchanlieferung aus den Bergbauernbetrieben wird durch die beobachteten regionalen Verschiebungen (vgl. Pkt. 3.2) bestätigt. Trotzdem liegt die durchschnittliche Anlieferung der Bergbauernbetriebe der Zone 3 und 4 noch immer weit unter dem Österreich-Durchschnitt:

	durchschnittliche Anlieferung m Wirtschaftsjahr 1984/85	Index Ö=100	durchschn. Anlieferung im WJ 1988/89	Index Ö = 100
Zone 3	17.139 kg	85	17.842	79
Zone 4	12.060 kg	60	12.726	57
Österreich	20.138 kg	100	22.512	100

3.3.1 Spezielle Bestimmungen für die Milchproduktion im Berggebiet

a) Befreiung der Almmilch vom zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag

Die Gründe für die zunehmende Anlieferung aus dem Berggebiet liegen eindeutig im Mangel an Alternativen zur Milchproduktion für diese Betriebe und nicht in Begünstigungen durch die Marktordnung. Die einzige finanzielle Vergünstigung bestand lange Zeit darin, daß für Milch und Erzeugnisse aus Milch, die auf einer Alm und auf der Futtergrundlage dieser Alm erzeugt werden, kein zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag zu entrichten ist (§ 71 (3) Wiederverlautbarung des MOG 1985, BGBl. 210/1985; früher § 57c MOG-Novelle 1978, BGBl. 672/1978). Weiters ist der allgemeine Absatzförderungsbeitrag nicht für Butter, die auf einer Alm erzeugt wird, zu entrichten, wenn von derselben Alm eine entsprechende Menge an Käse übernommen wird.

Durch diese Regelung bedingt, kam es zu einer kräftigen Belebung der Almwirtschaft. So erhöhte sich die Zahl der Milchviehalmen in Tirol von 1978 bis 1983 um 76%, die Alpmilchanlieferung hat sich von 1978 bis 1985 sogar verdoppelt. Im Jahr 1986 wurden in

Österreich rund 41.000 t Alpmilch (davon 5.600 t Milch in Form von Alpkäse) erzeugt. Rund 2/3 der Alpmilch Österreichs kam in diesem Jahr aus Tirol (23.483 t Alpmilch und ca. 2.700 t Milch in Form von Alpkäse).

b) Rückvergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages an Betriebe der Zone 3 und 4

Seit dem Wirtschaftsjahr 1984/85 wird diese Maßnahme zur Unterstützung der Bergbauern mit hoher oder extremer Bewirtschaftungserschwerung angewandt. Es wurden für das Wirtschaftsjahr 1984/85 insgesamt 87,6 Mio. öS an allgemeinen Absatzförderungsbeiträgen an die Milchlieferanten der Zone 3 und 4 für eine gelieferte Menge von 339.000 t rückvergütet (das sind durchschnittlich pro kg angelieferter Milch 0,26 g). Die Rückvergütung für das Jahr 1985/86 betrug 147,8 Mio. öS (durchschnittlich pro kg angelieferter Milch 0,43 g). Ab dem Wirtschaftsjahr 1988/89 wurde die Vergütung mit 20g/kg Milchlieferung limitiert. Die Auswertung der Auszahlungsstatistik des Wirtschaftsjahres 1989/90 dieser Aktion zeigt, wie bedeutend die Milchproduktion für die Betriebe dieser Zonen ist:

- Im Wirtschaftsjahr 1989/90 lieferten von den Zone 3-Betrieben 49,5% Milch an Molkereien oder Käsereien,
- Von den Zone 4-Betrieben waren es 34%.

In Tabelle 34 ist der Anteil der Milchlieferanten an den Zone 3 und 4 Betrieben in den einzelnen Bundesländern dargestellt: Besonders hoch sind diese Anteile in Ober- und Niederösterreich mit rund 60% bei den Zone 3-Betrieben und über 50% bei den Zone 4-Betrieben.

Tabelle 34: Milchlieferanten der Zone 3 und 4 nach Bundesländern (1989/90)

Bundesland	Milchlieferanten			
	Zone 3		Zone 4	
	Zahl	in % aller Zone 3 Betriebe (1990)	Zahl	in % aller Zone 4 Betriebe (1990)
Burgenland	6	60,0*)	-	-
Kärnten	1.660	31,3	308	22,8
Niederösterreich	3.821	61,8	54	52,9
Oberösterreich	3.478	63,3	55	44,7
Salzburg	1.297	56,3	357	43,8
Steiermark	4.035	50,4	269	40,5
Tirol	2.099	39,6	1.037	33,4
Vorarlberg	563	34,4	239	40,6
Österreich	16.959	49,5	2.319	34,3

*) Zonierungsergebnisse 1991

Quelle: BMLF, eigene Berechnungen

Immerhin 17% der österreichischen Milchlieferanten sind Zone 3 und rund 2% Zone 4-Betriebe (Tab. 35). Der Anteil der Milch, der von diesen Betrieben stammt, ist durchgehend

für alle Bundesländer - mit Ausnahme der Steiermark²⁷ - niedriger, weil die durchschnittliche Anlieferung dieser Bergbauernbetriebe unter dem jeweiligen Landeswert liegt. Vor allem in Salzburg und Vorarlberg ist diese Diskrepanz sehr hoch: Während die Zone 3 und 4 Betriebe hier - wie in allen anderen Bundesländern auch - sehr niedrige Durchschnittswerte aufweisen, verfügen die übrigen Milchlieferanten über eine außerordentlich hohe Anlieferung. Aufgrund der großen Zahl an Bergbauernbetrieben ist der Anteil der Milchlieferanten in Zone 3 (22,6%) und in Zone 4 (11,2%) in Tirol am höchsten. In diesem Bundesland erhält ein Drittel der Betriebe den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag rückvergütet. (In Kärnten ist der Anteil der Zone 3-Betriebe mit Milchanlieferung mit 24,7 % aller Milchlieferanten des Bundeslandes zuletzt noch höher).

Tabelle 35: Anteil der Milchproduktion der Zone 3 und 4 an der gesamten Milchproduktion nach Bundesländern (1989/90)

Bundesland	Zone 3		Zone 4	
	Anteil der Milchlieferanten in %	Anteil der Milchanlieferung in %	Anteil der Milchlieferanten in %	Anteil der Milchanlieferung in %
Burgenland	0,2	0,2	-	-
Kärnten	24,7	24,6	4,6	3,3
Niederösterreich	18,2	16,2	0,3	0,1
Oberösterreich	11,1	8,3	0,2	0,1
Salzburg	17,0	9,0	4,7	2,1
Steiermark	21,5	21,9	1,4	1,0
Tirol	22,6	17,4	11,2	6,5
Vorarlberg	18,9	11,4	8,0	3,6
Österreich	16,9	14,0	2,3	1,4

Quelle: BMLF, Milchwirtschaftsfonds;
eigene Berechnungen

3.3.2 Rothertragsstruktur

(Anteil der Milchproduktion am Gesamtrohertrag)

Die Bedeutung der Milchproduktion für die Bergbauernbetriebe und die Entwicklungstendenzen sind nicht nur an der mengenmäßigen Entwicklung der Milchanlieferung sondern auch am Anteil der Einnahmen aus Milch und Milchprodukten am Gesamtrohertrag zu messen. Die in Tabelle 36 und 37 dargestellten Zeitreihen der Buchführungsergebnisse (1975-1989) verdeutlichen die Bedeutung der Milchviehhaltung und der Rinderproduktion für die Bergbauern:

- o Sowohl der Anteil der Einnahmen aus Milch und Milchprodukten wie der aus der Rinderhaltung liegt wesentlich über dem Österreich-Durchschnitt. Betriebe der Bodennutzungsform Grünlandwirtschaften, die keine Bergbauernbetriebe sind, übertreffen aber noch die Rothertragsanteile der Milchproduktion der Bergbauern. Besonders hohe Anteile weisen die Grünlandwirtschaften des Voralpengebietes (1989: 41%) und des

²⁷ Nur in der Steiermark liegt die durchschnittliche Anlieferung der Zone 3-Betriebe über dem Landesdurchschnitt. Grund dafür ist die untypische Betriebsstruktur: Ein hoher Anteil von Großbetrieben in der Obersteiermark (und damit auch in der Zone 3) und die extrem kleinbetriebliche Struktur im Flach- und Hügelland der Südoststeiermark.

Alpenvorlandes (1989: ca. 37%) auf. Auch die Grünlandwirtschaften des Alpengebietes und die Acker/Grünlandwirtschaften des Wald- und Mühlviertels, die keine Bergbauernbetriebe sind, haben höhere Rothertragsanteile aus der Milchproduktion als die Bergbauernbetriebe derselben Bodennutzungsform.

- o Die Anteile haben von 1975 bis 1982/83 in Österreich insgesamt und in den Bergbauernbetrieben in noch höherem Ausmaß zugenommen. Seither sind die Rothertragsanteile aus der Milchproduktion konstant auf dem hohen Niveau geblieben.
- o In den Jahren 1982 und 1983 wurden die höchsten Anteile für die Milchproduktion erzielt: Im österreichischen Durchschnitt wurden rund 17,5%, bei den Bergbauern rund 30% der Einnahmen aus der Milchproduktion erzielt.

Auch innerhalb des Bergbauerngebietes sind Unterschiede festzustellen:

- * Im Alpengebiet lag der Produktionsanteil der Milchviehhaltung um 1975 wesentlich höher als im Wald- und Mühlviertel. Die Zunahme dieses Anteils war in der Folge im Wald- und Mühlviertel stärker. In jüngster Vergangenheit ist wiederum eine Auseinanderentwicklung der Anteile eingetreten: Während die Rothertragsanteile aus der Milchproduktion im Alpengebiet weiterhin über 31% liegen, erzielen die Bergbauern des Wald- und Mühlviertels 26% ihres Rothertrages aus der Milchproduktion.
- * Die Bedeutung der Milchproduktion für die einzelnen Bergbauernzonen sämtlicher Bodennutzungsformen ist im Wald- und Mühlviertel und im Alpengebiet gerade entgegengesetzt (Tab. 27): Während die höchsten Anteile im Wald- und Mühlviertel in der Zone 3 und 4 mit 30,9% (1989) erreicht werden, sind es im Alpengebiet mit 28,8% (1989) weniger. Umgekehrt beträgt der Anteil der Milch im Alpengebiet in der Zone 1 33,5% und im Wald- und Mühlviertel nur 23,9%. Betrachtet man jedoch nur die Acker/Grünlandwirtschaften des Wald- und Mühlviertels, so erkennt man, daß auch hier die Zone 0-Betriebe über die höchsten Rothertragsanteile der Milchproduktion verfügen.
- * Bemerkenswert ist auch, daß die Zone 0-Betriebe des Alpengebietes ihren Anteil seit Einführung der Kontingentierung (bis 1985) stärker als die Bergbauernbetriebe ausgeweitet haben. Die Rothertragsanteile aus der Milchproduktion der Zone 3 und 4-Betriebe sind in der 2.Hälfte der 80er Jahre weiter angestiegen (vgl. Aktion zur Rückvergütung des allg. AFB).

Bereits aufgrund dieser groben Zahlen wird deutlich, welche große Bedeutung die Milchviehhaltung (sowie die Rinderhaltung insgesamt) für die Bergbauernbetriebe hat. Da sie ihr Einkommen zu fast einem Drittel aus der Milchproduktion und zu rund einem Viertel aus der Rinderhaltung beziehen, ist es offensichtlich, daß sie, bzw. die Grünlandwirtschaften, die keine Bergbauernbetriebe sind, die Hauptbetroffenen der Marktordnungsbestimmungen für Milch und der ebenfalls geringer werdenden Verwertungschancen bei Fleisch sind.

Tabelle 36: Rohertragsstruktur
(Anteil der Milch am Gesamtrohertrag in %)

	Bergbauern im				Summe		Österreich	
	Wald- und Mühlviertel		Alpengebiet		Bergbauern			
	Rinder	Milch	Rinder	Milch	Rinder	Milch	Rinder	Milch
1975	24,0	20,9	22,6	27,7	23,1	25,2	15,4	15,7
1976	23,1	20,9	22,5	27,6	23,1	24,6	15,2	15,5
1977	24,8	22,8	21,8	27,7	22,8	26,0	15,7	15,7
1978	24,7	22,4	23,5	27,6	24,0	25,7	16,5	15,2
1979	26,4	24,5	22,6	28,8	24,0	27,2	17,3	17,0
1980	24,5	24,2	21,6	28,2	22,6	27,0	16,1	16,2
1981	23,3	24,3	22,5	28,9	23,0	28,1	15,7	16,7
1982	26,1	27,2	23,5	31,5	24,4	30,3	16,0	17,4
1983	24,5	26,7	24,2	31,2	24,3	29,8	16,7	17,6
1984	24,6	25,5	24,2	30,0	24,4	28,5	16,8	16,3
1985	24,5	27,0	23,5	31,4	23,9	29,9	16,3	16,9
1986	23,9	25,9	22,7	31,0	23,1	29,2	16,2	16,7
1987	22,8	26,3	22,3	31,5	22,5	29,6	15,4	16,6
1988	23,9	26,1	21,2	31,8	22,2	29,7	15,2	16,6
1989	24,6	25,9	21,8	31,4	22,7	29,4	16,2	16,6
1990	22,0	24,5	20,4	31,9	21,0	29,2	14,7	16,5

Quelle: Land- und forstwirtschaftliche Landes-Buchführungs-Gesellschaft und BMLF

Tabelle 37: Rohertragsstruktur - Milch - nach Zonen

	Wald- und Mühlviertel					Alpengebiet				
	0	1	2	3+4	Bergbauern insgesamt	0	1	2	3+4	Bergbauern insgesamt
1975	12,9	19,4	22,9	26,0	20,9	28,6	33,3	28,5	24,2	27,7
1976	12,8	18,8	23,9	28,3	20,9	27,9	32,5	29,2	24,1	27,6
1977	14,0	20,7	26,1	29,6	22,8	28,9	33,2	29,3	24,1	27,7
1978	11,0	20,0	25,0	31,2	22,4	28,3	32,3	29,3	24,2	27,6
1979	13,1	22,2	27,0	32,8	24,5	31,8	33,5	31,3	25,0	28,8
1980	12,0	22,4	26,0	31,2	24,2	29,6	32,7	30,2	24,8	28,2
1981	11,5	22,4	25,9	32,8	24,3	32,7	32,5	31,3	25,5	28,9
1982	13,9	25,3	29,9	33,6	27,2	33,4	34,9	33,7	27,5	31,5
1983	13,3	24,9	29,5	31,7	26,7	33,6	36,3	33,0	26,6	31,2
1984	11,0	23,6	27,9	32,2	25,5	32,3	33,9	31,7	26,2	30,0
1985	11,5	25,1	29,7	32,8	27,0	34,5	34,8	33,5	27,7	31,4
1986	12,4	23,9	28,6	32,4	25,9	34,0	35,6	32,6	27,0	31,0
1987	12,0	24,6	29,1	30,3	26,3	34,9	34,4	33,4	28,2	31,5
1988	11,7	24,8	27,4	31,0	26,1	32,1	35,3	33,1	28,6	31,8
1989	10,6	23,9	29,2	30,9	25,9	32,1	33,5	33,0	28,8	31,4
1990 ¹⁾	9,7	23,1	28,1	26,4	24,5	31,2	34,2	34,2	28,8	31,9

1) in Acker/Grünlandwirtschaften des Wald- und Mühlviertels:

Zone 0 -34,1%

Zone 1 -30,2%

Zone 2 -33,1%

Zone 3 -29,0%

in Grünlandwirtschaften des Alpengebietes:

Zone 0 -34,1%

Zone 1 -38,4%

Zone 2 -36,6%

Zone 3 -30,5%

Quelle: Land- und forstwirtschaftliche Landes-Buchführungs-Gesellschaft und BMLF

4. EINZELBETRIEBLICHE AUSWIRKUNGEN

Nach den gesamtwirtschaftlichen sowie regionalen Effekten des Richtmengensystems sollen in diesem Punkt die verschiedenen Reaktionsweisen der einzelnen Milchbauern untersucht werden.

4.1 Anpassungsverhalten der Milchlieferanten

Die Reaktion der Lieferanten auf die Einführung des Richtmengensystems ist von vielfältigen, auch individuellen Faktoren abhängig. Dazu zählen Entwicklungsabsichten und Größe des Betriebes, Flächenausstattung, Stallgröße, technische Ausstattung, getätigte Investitionen, Verschuldung, Alternativen zur Milchanlieferung, Arbeitsbelastung, Alter des Betriebsleiters, Betriebsübergabe; Betriebsleiterfähigkeit (Leistungsdenken, Unsicherheit über Wirkung des Systems und über künftige Änderungen). Die Anpassung erfolgte über die Anlieferungsmenge (Über- oder Unterlieferung), eine Veränderung des Intensitätsgrades (Milchanlieferung pro Kuh) bzw. durch eine teilweise oder ganze Betriebsumstellung auf andere Produktionszweige. Während auf der einen Seite eine Reihe von Betrieben die Milchanlieferung an die Molkereien vollständig aufgaben, haben andere von der Möglichkeit, mit der Milchanlieferung neu zu beginnen, Gebrauch gemacht. Im folgenden werden diese Verhaltensweisen in ihrer Auswirkung für verschiedene Lieferantengruppen dargestellt.

4.1.1 Über- und Unterlieferung

a) Überlieferung

Die Überlieferung stellte von 1978 - 1984 die wichtigste Möglichkeit für die Bauern dar, zusätzliche Einzelrichtmengen zugestanden zu bekommen. Die Richtmengenerhöhung durch Überlieferung betrug insgesamt für die Wirtschaftsjahre 1979/80 bis 1984/85 259.548 t, das sind 8,3% der Richtmenge des jeweils vorhergehenden Wirtschaftsjahres. Durch die 1. und 2. Härtefallrunde wurde die Summe der Einzelrichtmengen um 8,7%, durch das Strukturhilfungsverfahren des Wirtschaftsjahres 1984/85 um 1,5% und durch bis zum April 1985 an Neulieferanten vergebene Einzelrichtmengen um 2,2% erhöht (vgl. Tab. 38). Durch die weitere Vergabe von Einzelrichtmengen an Neulieferanten erhöht sich in den folgenden Wirtschaftsjahren 1985/86-1989/90 die Summe der Einzelrichtmengen nochmals um 2,9 %, sodaß im ganzen bisherigen Kontingentierungszeitraum eine Erhöhung der Einzelrichtmengen durch die Neuaufnahme der Milchanlieferung um 5,1 % zu verzeichnen ist.

Tabelle 38: Entwicklung der Einzelrichtmengen in den Wirtschaftsjahren 1978/79 - 1990/91 in Österreich

Basiszeitraum	0 RM pro Lieferant kg	Überlieferer			RM-Erhö- hung durch Überlie- ferung in % der GRM für das folgende WJ	Neulieferanten			freigewor- dende RM ¹⁾ in % der GRM	Zusätzliche Veränderung d. Differenz BZ - WJ ²⁾ in % der GRM	RM-Entwick- lung insge- samt in % zum Vorjahr
		in % der Lieferanten	0 Überliefe- rung pro Überlieferer kg	Überliefe- rung in % der GRM		in % der Lieferanten	0 RM pro Neulieferant kg	Neuliefe- ranten-RM in % der GRM			
1978/79 ³⁾	14.731	-	--	5,91	0,23	--	--	--	-1,55	+6,40 ⁴⁾	+5,08
1979/80	15.532	48,6	2.450	7,66	2,42	0,79	2.538	0,13	-1,40	+2,32	+3,47
1980/81	16.732	46,9	3.106	8,72	1,85	1,21	6.106	0,44	-1,48	+0,20	+1,01
1981/82	17.351	52,4	3.848	11,41	3,68	0,97	7.001	0,39	-1,47	- 0,20	+2,40
1982/83	18.555	51,1	3.642	10,03	1,12	0,83	11.544	0,52	-1,12	+0,16	+0,68
1983/84	19.023	54,1	3.138	8,89	2,12	0,31	15.953	0,26	-0,89	- 0,04	+1,45
1984/85	19.822	45,9	2.427	5,63	- ⁵⁾	0,55	17.133	0,46	-0,65	+1,47 ⁵⁾	+1,29
1985/86	20.568	41,2	1.954	3,91	-	0,76	21.666	0,80	- 2,10	+0,35	- 0,95
1986/87	21.335	45,3	2.280	4,85	-	0,73	21.057	0,73	- 1,27	- 0,04	- 0,58
1987/88	21.890	26,1	1.843	2,20	-	0,46	26.636	0,57	- 1,23	- 0,37	- 1,03
1988/89 ⁶⁾	22.512	36,8	1.690	2,76	-	0,22	25.524	0,25	- 0,90	- 0,40	- 1,05
1989/90 ⁶⁾	23.200	33,0	1.666	2,37	-	0,43	28.048	0,53	- 0,33	- 0,78	- 0,58
1990/91 ⁷⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 0,27

1) Freigewordene Richtmenge durch Aufgabe der Milchanlieferung (§ 73 (3) Ziff.2 MOG) und Richtmengenkürzung durch zu große Unterlieferung (§ 73 (3) Ziff.1 MOG).

2) Saldo aus Neulieferanten-Richtmenge und freigewordener Richtmenge der Monate Mai und Juni

3) Lieferantenzahl: Mittelwert aus 1978 und 1979: 141.295

4) Durch 1. und 2. Härtefallrunde

5) Durch Strukturhilfverfahren

6) Durch Umstellung der Meldung bezüglich § 73 MOG vom 15.Mai auf 15.August ist der Zeitraum nunmehr das Wirtschaftsjahr und nicht der Basiszeitraum

7) Neulieferanten-Regelung ist am 30.6.1990 ausgelaufen, künftig nur mehr Neulieferanten im Wege der Handelbarkeit

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Am höchsten war die gesamte Überlieferungsmenge im Wirtschaftsjahr 1981/82 mit 11,4% der Summe der Einzelrichtmengen. Bis zum Wirtschaftsjahr 1984/85 hat sich diese Menge auf rund die Hälfte reduziert. Auch der Anteil der Überlieferer war in den Wirtschaftsjahren 1981/82 - 1983/84 mit über 50% besonders hoch. In diesem Zeitraum wurden die größten durchschnittlichen Überlieferungsmengen pro Überlieferer verzeichnet (Wirtschaftsjahr 1981/82: 3.848 kg pro Überlieferer). In den folgenden Wirtschaftsjahren kam es, durch die Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme bedingt, zu einer weiteren Verringerung der Überlieferung.

Betrachtet man die durchschnittliche Überlieferungsmenge nach der Größenstufe der Betriebe, so erkennt man die extremen Unterschiede in der Überlieferung.

Tabelle 39: Überlieferung der Einzelrichtmenge nach Größenklassen

Lieferanten mit einer Richtmenge von	durchschnittliche Überlieferung pro Überlieferer in kg		
	1980/81 ¹⁾	1981/82 ²⁾	Mittel aus 1982/83 und 1983/84 ²⁾
bis 20.000 kg	(1.874)		
20. bis 40.000 kg	(4.349) 2.573	2.847	2.570
40. bis 60.000 k	6.944	7.993	6.417
60. bis 80.000 kg	9.600	11.738	7.957
80. bis 100.000 kg	12.896		12.200
100. bis 120.000 kg	14.191		14.935
über 120.000 kg	20.707	21.533	16.801
insgesamt	3.239	3.848	3.435

1) Sonderauswertung des Milchwirtschaftsfonds: Analyse über die Überlieferungsmengen der Einzelrichtmengen im Wirtschaftsjahr 1980/81.

2) Schätzung des Anteils der Überlieferer aufgrund der Sonderauswertung des Wirtschaftsjahres 1980/81, der gestaffelten Überlieferung und der Entwicklungstrends der Zahl der Überlieferer.

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Bemerkenswerte Ergebnisse aus Tabelle 39 sind:

- o Die Überlieferer mit einer Richtmenge bis zu 40.000 kg hatten eine unterdurchschnittliche Überlieferung von rund 2.500 kg (Durchschnitt aus den Wirtschaftsjahren 1982/83 und 1983/84).
- o Die Überlieferer mit einer Richtmenge über 120.000 kg überlieferten ein Vielfaches davon - ca. 6 Mal so viel (ca.17.000 kg in den Wirtschaftsjahren 1982/83 - 1983/84).
- o Die Überlieferung in den einzelnen Größenklassen blieb in den 4 betrachteten Wirtschaftsjahren weitgehend auf dem selben Niveau.

Die Überlieferung der Wirtschaftsjahre 1978/79 bis 1981/82 war Grundlage für die Zuteilung von Richtmengen in einem prozentuell gleichmäßigen Ausmaß. Dadurch konnten die Überlieferer für die Wirtschaftsjahre 1979/80 - 1982/83 eine umso größere Neuzuteilung von Einzelrichtmenge erlangen, je höher die Überlieferungsmenge im vorhergehenden Basiszeitraum gewesen ist und je größer der Zuteilungsfaktor (Verhältnis der gesamten Überlieferungsmenge Österreichs zur Richtmenge, die zur Verteilung zur Verfügung stand)

war. Da die durchschnittliche Überlieferungsmenge mit der Größenstufe der Betriebe anstieg (Tab. 39), kam die Zuteilung in diesem Zeitraum vor allem den größeren Betrieben zugute (Tab. 40):

Tabelle 40: Erhöhung der Einzelrichtmengen nach Größenstufen für die Wirtschaftsjahre 1979/80 - 1982/83¹⁾

Lieferanten mit einer Richtmenge von	durchschnittliche Richtmengenerhöhung in kg durch Überlieferung für die Wirtschaftsjahre			
	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
bis 40.000 kg	60 ²⁾	813	605	1.009
40. bis 60.000 kg	160	2.195	1.699	2.518
60. bis 80.000 kg		3.035		3.123
80. bis 100.000 kg	240 ³⁾	4.077	2.495 ³⁾	4.788
100. bis 120.000 kg		4.486		5.861
über 120.000 kg	480	6.546	4.577	6.593
insgesamt	75	1.024	818	1.348

1) Abschätzung aufgrund einer Sonderauswertung der Richtmengenstruktur des Wirtschaftsjahres 1980/81, der Lieferantenstrukturen der Jahre 1979-1983 bzw. der gestaffelten Überlieferung.

2) nach § 57e Abs. 4 der MOG-Novelle 1978 (BGBl. Nr. 672/1978) sind Erhöhungen von Einzelrichtmengen, die weniger als 120 kg betragen, nicht vorzunehmen.

3) Eine weitere Gliederung dieser Größenklassen erfolgt erst seit 1983

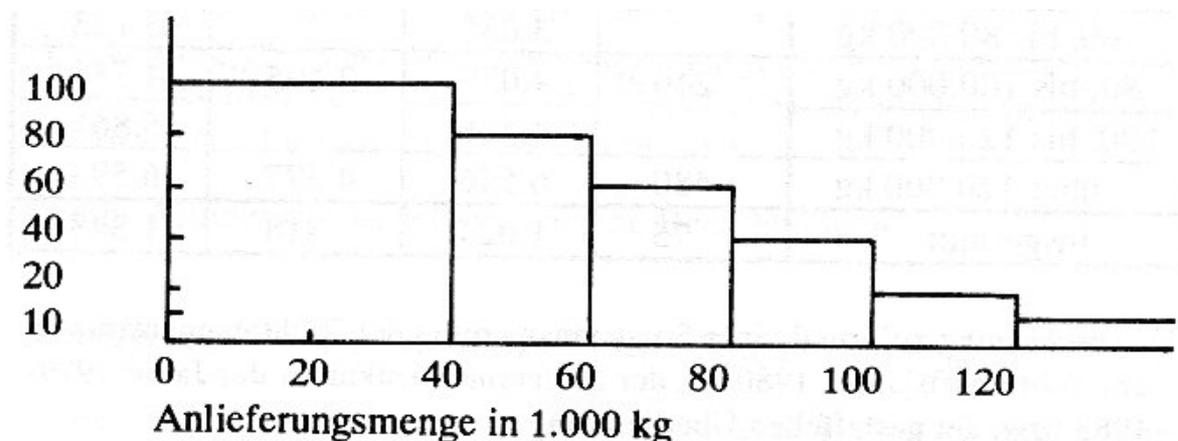
Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Die Betriebe mit mehr als 120.000 kg Richtmenge erhielten durch diese Zuteilungsregelung in diesen Jahren 6-8 mal so viel Einzelrichtmenge als die Betriebe mit weniger als 40.000 kg Richtmenge.

Erst mit der abgestuften Zuteilung, die für die Wirtschaftsjahre 1983/84 und 1984/85 angewandt wurde, konnte dieser Vorteil der größeren Betriebe aufgehoben werden. Mit der MOG-Novelle 1982 (§ 57e Abs. 4, BGBl. 309/1982) wurde die Neuverteilung des nicht durch Einzelrichtmengen gebundenen Anteils der jeweiligen Gesamtrichtmenge neu geregelt. Der Zuteilungsfaktor für die einzelnen Größenstufen hatte in folgendem Ausmaß Anwendung zu finden:

- bis zu 40.000 kg angelieferte Mengen zu 100%
- 40. bis 60.000 kg zu 80%
- 60. bis 80.000 kg zu 60%
- 80. bis 100.000 kg zu 40%
- 100. bis 120.000 kg zu 20%
- mehr als 120.000 kg zu 10%

Abbildung 22: Abstufung des Verteilungsfaktors



Es zeigt sich (vgl. Tab. 41), daß die Richtmengenausweitung durch diese Abstufung für die Wirtschaftsjahre 1983/84 und 1984/85 für die größeren Betriebe (ab 100.000 kg) geringer ausfiel als im Österreich-Durchschnitt. Die höchsten durchschnittlichen Zuteilungsmengen erhielten in diesen beiden Jahren die Betriebe zwischen 40. und 100.000 kg.

Tabelle 41: Erhöhung der Einzelrichtmengen für die Wirtschaftsjahre 1983/84 und 1984/85 (abgestufte Zuteilung)

Lieferanten mit einer Richtmenge von	durchschnittliche Zuteilung in kg pro Überlieferer und pro Wirtschaftsjahr
bis 40.000 kg	582
40. bis 60.000 kg	1.043
60. bis 80.000 kg	970
80. bis 100.000 kg	991
100. bis 120.000 kg	607
über 120.000 kg	342
insgesamt	698

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

In welchem Ausmaß überliefert werden mußte, um neue Richtmengen zu erlangen, und welche Kosten dadurch für die Bauern entstanden, zeigt die Tabelle 42. Es ist dabei seit dem Wirtschaftsjahr 1979/80 die Tendenz zu beobachten, daß sowohl größere Mengen überliefert werden mußten als auch für jedes Kilogramm Überlieferung höhere Kosten entstanden, um ein Kilogramm zusätzliche Einzelrichtmenge zu erlangen. Diese Kosten betragen im Wirtschaftsjahr 1979/80 nur 1,71 öS, stiegen aber bis zum Wirtschaftsjahr 1983/84 auf ca. 10 öS bis 100 öS je nach Anlieferungsstufe an. Bis zum Wirtschaftsjahr 1981/82, in dem die Zuteilung noch ohne Stufung erfolgte, erlangten die Überlieferer mit relativ geringen Kosten zusätzliche Einzelrichtmengen. Die Staffelung wurde erst zu einem Zeitpunkt angewandt, als der Erwerb von Einzelrichtmengen durch Überlieferung bereits wesentlich teurer geworden war. Daher wurde die Bedeutung dieser Besserstellung kleiner Betriebe stark gemindert.

Eine weitere Einschränkung dieser Begünstigung kleiner Betriebe, die oft nur niedrige Überlieferungsmengen aufweisen, ist hier noch anzuführen: Durch die Bestimmung, daß nur Richtmengenerhöhungen von mindestens 120 kg zuerkannt werden, erhielten nur jene Überlieferer tatsächlich eine Erhöhung, die im Basiszeitraum 1982/83 mindestens 917 kg und im Basiszeitraum 1983/84 mindestens 437 kg überliefert haben. Bis zu dieser Grenze mußten die Milchlieferanten zwar den zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag bezahlen, erhielten aber keine Richtmengenerhöhung. Im Extremfall mußte ein Bauer mit einer Anlieferungsmenge von weniger als 40.000 kg im Wirtschaftsjahr 1982/83 bis zu öS 1.622,- an zusätzlichem Absatzförderungsbeitrag bezahlen, ohne eine Richtmengenerhöhung zu erlangen.

Tabelle 42: Verteilung von freigewordener Richtmenge an die Überlieferer

Basiszeitraum (1.5.-30.4)	Überlieferung im Basiszeit- raum in t	Verteilung v.Richtmengen in t	kg Überliefe- rung pro kg zusätzliche Richtmenge	Höhe des zu- sätzl.AFB im Wirtschafts- jahr	Kosten pro kg zusätzl. Richtmenge in öS
1978/79	122.941	4.855	25,32	1,17	29,62
1979/80	167.652	53.000	3,16	0,54	1,71
1980/81	196.797	41.827	4,71	0,85	4,00
1981/82	(260.211) 227.030 ¹⁾	83.934	2,70	1,21 (statt 1,67)	3,27
1982/83	(234.206) 199.703 ¹⁾	26.148	7,64 ²⁾ 9,55 ³⁾ 12,73 ⁴⁾ 19,10 ⁵⁾ 38,20 ⁶⁾ 76,39 ⁷⁾	1,77	13,52 16,90 22,54 33,80 67,61 135,22
1983/84	(209.058) 180.770 ¹⁾	49.748	3,64 ²⁾ 4,54 ³⁾ 6,05 ⁴⁾ 9,08 ⁵⁾ 18,16 ⁶⁾ 36,31 ⁷⁾	2,82	10,24 12,80 17,07 25,60 51,20 102,40
1984/85	(134.148) 115.683 ¹⁾	- (35.004) ⁸⁾	-	3,57	-

1) durch Staffelung der Anrechnungshöhe der Überlieferung nach der Anlieferungsmenge verminderte Basis.

2) für Anlieferungsmenge bis 40.000 kg

3) " " zwischen 40. und 60.000 kg

4) " " zwischen 60. und 80.000 kg

5) " " zwischen 80. und 100.000 kg

6) " " zwischen 100. und 120.000 kg

7) " " über 120.000 kg

8) Im Wirtschaftsjahr 1984/85 wurde ein Strukturhilfverfahren durchgeführt, das rückwirkend in die Richtmenge des Wirtschaftsjahres 1984/85 einbezogen wurde.

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Die gesamte Überlieferungsmenge ist vom Wirtschaftsjahr 1981/82, dem Wirtschaftsjahr mit der höchsten Überlieferung, bis 1984/85 auf rund die Hälfte gesunken. Österreichweit ist dieser Trend auch für die Anlieferungsgruppen festzustellen. Zwischen den Bundesländern bestehen aber vor allem von der Struktur und der Entwicklungstendenz bedingt starke Unterschiede im Überlieferungsverhalten:

- o Die Überlieferungsmenge ging in Vorarlberg (-14%), Tirol (-15%) und im Burgenland (-16%) am geringfügigsten zurück.
- o Im Vergleich dazu sank die Überlieferungsmenge in ganz Österreich im selben Zeitraum um -40%.
- o Im Vergleich zum Anlieferungsanteil haben die Bundesländer Salzburg (12,6%), Tirol (11,0%) und Vorarlberg (5,2%) sehr hohe Anteile an der gesamtösterreichischen Überlieferungsmenge aufzuweisen.
- o In diesen 3 Bundesländern ist auch die Überlieferungsmenge und der -anteil der größeren Betriebe relativ hoch.

Untersucht man die Überlieferer nach dem Anteil, mit dem sie die Richtmenge überschreiten, so erhält man für das Wirtschaftsjahr 1980/81 folgende breite Streuung:

Tabelle 43: Überlieferung der Richtmenge nach dem Ausmaß der Überlieferung im Wirtschaftsjahr 1980/81

Überlieferung in % der Richtmenge	Überlieferer		Überlieferungsmenge	
	Anzahl	%	t	%
bis 5	13.097	20,99	7.824	3,87
6 - 10	11.155	17,88	19.749	9,77
11 - 20	16.558	26,54	52.997	26,22
21 - 30	9.757	15,64	47.232	23,37
31 - 40	5.045	8,09	29.809	14,75
41 - 50	2.698	4,32	17.499	8,66
51 - 75	2.656	4,26	17.884	8,85
76 - 100	757	1,21	4.999	2,47
101 - 200	596	0,96	3.787	1,87
über 200	73	0,12	303	0,15
insgesamt	62.387	100,00	202.087	100,00

Quelle: Sonderauswertung der Richtmengenstruktur des Wirtschaftsjahres 1980/81

Danach überlieferten im Wirtschaftsjahr 1980/81 rund 40% ihre Richtmenge bis zu 10%. Immerhin 4.000 Milchlieferanten, das sind 6,5% der Überlieferer bzw. 3% sämtlicher Lieferanten überlieferten um mehr als 50%. Sie brachten rund 27.000 t mehr Milch, als sie Richtmenge hatten, auf den Markt, das sind 13,3% der Überlieferungsmenge.

b) Unterlieferung

Die Unterlieferungsmenge hat so wie die Überlieferungsmenge von 1980/81 bis 1985/86 abgenommen. Der Rückgang ist jedoch mit rund 20% (Wirtschaftsjahr 1984/85 im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 1980/81) weitaus niedriger als bei der Überlieferung. Erst 1986/87 ging die Unterlieferungsmenge wesentlich stärker zurück: Die Einzelrichtmengen wurden in diesem Wirtschaftsjahr von der Anlieferung der Lieferanten am wenigsten verfehlt. Durch die Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme werden die Einzelrichtmengen seit dem Wirtschaftsjahr 1987/88 von weniger Betrieben ausgenützt. Rund 65-75% der Lieferanten

unterschreiten nunmehr ihre Einzelrichtmenge, wobei etwa die Hälfte dieser Lieferanten an der Lieferrücknahmeaktion teilnehmen.

Die durchschnittliche Unterlieferung je Unterlieferer blieb über den ganzen Kontingentierungszeitraum weitgehend konstant zwischen 2.500 und 3.000 kg. Ähnlich wie die Überlieferung stieg die Unterlieferung je Unterlieferer mit zunehmender Einzelrichtmenge im Wirtschaftsjahr 80/81 an. Umgekehrt nahm der Anteil der Unterlieferer konstant ab, und zwar von ca. zwei Drittel der Lieferanten mit weniger als 2.500 kg Einzelrichtmenge (Kleinstlieferanten) bis auf weniger als ein Viertel bei den Lieferanten mit mehr als 120.000 kg Einzelrichtmenge (Größtlieferanten). Auch das Ausmaß der Unterlieferung ist durch die erwähnte Sondererhebung für das Wirtschaftsjahr 1980/81 bekannt.

Tabelle 44: Unterlieferung der Einzelrichtmengen 1978/79-89/90

	in % der Lieferanten	o Unterlieferung pro Unterlieferer	Unterlieferung der ERM	
			in t	in %
78/79	-	-	180.109	
79/80	51,4	2.689	194.736	8,90
80/81	53,1	2.936	209.995	9,28
81/82	47,6	2.977	186.097	8,16
82/83	48,9	3.003	185.885	7,96
83/84	45,9	2.735	154.363	6,57
84/85	54,1	2.588	168.455	7,06
85/86	58,8	2.615	180.636	7,48
86/87	54,7	2.255	138.223	5,78
87/88	73,9	3.038	243.857	10,25
88/89	63,2	2.870	189.636	8,06
89/90	67,0	3.037	205.211	8,77

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Tabelle 45: Unterlieferung der Richtmenge nach dem Ausmaß der Unterlieferung im Wirtschaftsjahr 1980/81

Unterlieferung in % der Richtmenge	Unterlieferer		Unterlieferungsmenge	
	Anzahl	%	t	%
bis 5	12.668	18,27	6.717	3,19
6 - 10	9.708	14,00	13.849	6,57
11 - 20	14.679	21,17	34.872	16,55
21 - 30	9.200	13,27	30.385	14,42
31 - 40	5.773	8,33	22.673	10,76
41 - 50	3.626	5,23	15.970	7,58
51 - 100	13.684	19,74	86.263	40,93
insgesamt	69.337	100,00	210.732	100,00

Quelle: Sonderauswertung der Richtmengenstruktur des Wirtschaftsjahres 1980/81

- o Rund 1/3 der Unterlieferer unterschritten ihre Einzelrichtmenge nur geringfügig - um bis zu 10%.
- o Die Anzahl der Lieferanten mit einer Unterlieferung von mehr als 50% ist mit ca. 13.700 Betrieben (oder 20% der Unterlieferer) sehr hoch. Ihr Anteil an der österreichischen Unterlieferungsmenge beträgt 40%.

Betrachtet man die Abweichungen von der Einzelrichtmenge nach oben (Überlieferung - Tab. 43) und nach unten (Unterlieferung - Tab. 45) gemeinsam, so läßt sich feststellen, daß 35% aller Lieferanten nur eine Abweichung bis zu 10% aufweisen. Die großen Abweichungen sind nach unten hin wesentlich stärker ausgeprägt und hier auch in Zusammenhang mit der Einstellung der Milchanlieferung während des Wirtschaftsjahres zu sehen. Zusammenfassend läßt sich zum Lieferverhalten anmerken, daß jene Lieferanten, die entgegen den mengenbeschränkenden Zielsetzungen des MOG ihre Anlieferung beträchtlich ausgeweitet haben, am meisten von der Zuteilungsregelung profitiert haben und, da sie nunmehr eine entsprechend große Einzelrichtmenge besitzen, auch weiter davon profitieren können.

4.1.2 Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme

Die außergewöhnlich hohen Kosten, die zur Verwertung der Überschüsse in der Mitte der 80er Jahre aufgewendet werden mußten, erforderten eine deutliche Reduktion der Milchanlieferung. Da durch die Rückkaufaktion die Summe der Einzelrichtmengen nur nach und nach gesenkt wurde, wurde im Wirtschaftsjahr 1987/88 die Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme gestartet. Diese nach dem Schwedischen Beispiel konzipierte Maßnahme sollte durch ein Prämiensystem eine rasche Verringerung der Milchanlieferung mit sich bringen. Tatsächlich wurde das Ziel einer Verringerung der Milchanlieferung um 5% im Wirtschaftsjahr 1987/88 mit einer Lieferrücknahme von 4,5 % durch diese Aktion beinahe erreicht.

Das Prinzip der freiwilligen Lieferrücknahme sieht eine Verringerung der Milchanlieferung um mind. 5-10 % gegenüber der Ausgangsmenge vor. Die Ausgangsmenge wird aus der dem Erzeuger in den beiden Wirtschaftsjahren 1984/85 und 1985/86 zugeteilten Einzelrichtmenge bzw. bei Unterlieferung aus der Anlieferung ermittelt. Für die Lieferrücknahme bei Almen gilt die während der Alpperiode 1986 angelieferte Milch als Ausgangsmenge. Je nach erklärter Lieferrücknahme wird den Milchlieferanten, die ihre Bereitschaft zur verringerten Anlieferung angemeldet haben, eine monatliche Prämienvorauszahlung in Höhe von 25 - 50 g je kg angelieferter Milch bezahlt. Die Abrechnung nach Ende des Wirtschaftsjahres erfolgt mit leicht geänderten Lieferrücknahmestufen (vgl. Tab. 46 und Tab. 47).

In den bisherigen Jahren der Durchführung dieser Aktion zeigt sich eine Verschiebung sowohl bei der Anmeldung (Tab. 46) wie bei der Abrechnung (Tab. 47) der Aktion von den niedrigeren zur höchsten Prämienstufe. Im Wirtschaftsjahr 1989/90 haben schon 3/4 der Teilnehmer an der Aktion eine tatsächliche Lieferrücknahme von mind. 10% erreicht.

An der Aktion nehmen konstant rund 30% der Lieferanten teil. Diese verfügen über beinahe 40% der Summe der Einzelrichtmengen. Daraus ergibt sich eine beträchtliche Differenz der durchschnittlichen Einzelrichtmenge zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern an dieser Aktion. Die Einzelrichtmenge der Teilnehmer liegt um rund 50% über jener der Nicht-Teilnehmer. Diese strukturellen Unterschiede sind zum Teil durch die Bestimmungen der Aktion mitbedingt. So müßten Betrieben, die im Bemessungszeitraum eine starke Unterlieferung hatten, eine noch niedrigere Ausgangsmenge akzeptieren. Gerade viele

Milchlieferanten mit geringen Anlieferungsmengen zählten vor dem Wirtschaftsjahr 1987/88 zu den Unterlieferern. Da zum Zeitpunkt der Einführung der freiwilligen Lieferrücknahme die Zahl der Unterlieferer jene der Überlieferer übertroffen hat, war eine starke Ausweitung des Teilnehmerkreises unter den ursprünglichen Bedingungen der Aktion nicht zu erwarten.

Tabelle 46: Anmeldungen zur freiwilligen Lieferrücknahme 1987/88-1990/91

erklärte Lieferrücknahmemenge in % der Ausgangsmenge	Prämienvorauszahlung in g/kg	Verteilung der Anmeldungen in %			
		1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
mind. 5 %	25 g	28	24	20	19
mind. 6 %	30 g	2	3	2	2
mind. 7 %	35 g	2	2	1	1
mind. 8 %	40 g	2	2	2	2
mind. 9 %	45 g	0	0	0	0
mind. 10 %	50 g	66	69	75	76
Summe der Anmeldungen		100	100	100	100

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Tabelle 47: tatsächliche Lieferrücknahme 1987/88-1989/90

tatsächliche Lieferrücknahmemenge in % der Ausgangsmenge	Verteilung der tatsächlichen Lieferrücknahme der Milchlieferanten (in %)							
	1987/88		1988/89		1989/90		1990/91	
	Prämie in g	in %	Prämie in g	in %	Prämie in g	in %	Prämie in g	in %
mind. 5,0 %	25	10	25	9	25	6	25	7
mind. 5,5 %	30	5	30	5	30	4	30	4
mind. 6,5 %	35	5	35	4	35	3	35	3
mind. 7,5 %	40	5	40	4	40	3	40	3
mind. 8,5 %	45	5	45	5	45	4	45	4
mind. 9,5 %	50	6	50	8	50	5	50	6
mind. 10,0 %	54	64	54	65	60	75	60	73
Summe der Teilnehmer	47,6	100	47,2	100	53,7	100	53,2	100

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Die Aktion hat (rechnerisch) in jedem Wirtschaftsjahr der Anwendung zu einer Verringerung der Milchanlieferung um rund 4-5 % geführt. Eine Erhöhung dieser Wirkung wird durch die

Prämierung der über 10 % hinausgehenden Lieferrücknahme, die mit der MOG-Novelle 1991 beschlossen wurde, ermöglicht werden.

Tabelle 48: Beteiligung an der Aktion zur freiwilligen Lieferrücknahme

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
Anmeldungen	39.289	31.327	34.002	33.475
in % aller Lieferanten	34 %	29 %	32 %	33 %
Teilnehmer	33.480	27.725	30.855	30.174
in % aller Lieferanten	31 %	26 %	30 %	30 %
Ausgangsmenge in t (Anmeldungen)	1.030.22525	892.759	993.100	1.011.918
in % der ERM	43,4 %	38,0 %	42,4 %	43,1 %
Ausgangsmenge in t (Abrechnung)	916.200	800.688	919.460	930.012
in % der ERM	38,6 %	34,1 %	39,3 %	39,6 %
erklärte Lieferrücknahme in t	86.935	77.796	89.952	90.340
in % der ERM	3,7 %	3,3 %	3,8 %	3,8 %
tatsächliche Lieferrück- nahme in t	106.816	91.184	108.594	111.770
in % der ERM	4,5 %	3,9 %	4,6 %	4,8 %
durchschnittl. ERM in kg der Teilnehmer	27.366	28.880	29.799	30.822
der Nichtteilnehmer (laut Abrechnung)	19.379	19.856	19.907	20.570

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Die Inanspruchnahme dieser Aktion zeigt keine extremen regionalen Unterschiede. Durch den Einfluß der Größenstruktur bedingt, ist die Beteiligung in den Bundesländern Salzburg und Vorarlberg mit ihrem hohen Anteil von größeren Betrieben am stärksten. Die anderen Bundesländer weisen eine durchschnittliche Beteiligung auf. Lediglich die burgenländische Betriebe nutzen das Prämienangebot der freiwilligen Lieferrücknahme kaum. Auch die Auswertung der Beteiligung in den 23 Regionen der Milchproduktion (vgl. Kapitel 3 dieses Abschnittes) bestätigt die regional sehr gleichmäßige Teilnahme. Die niedrige Beteiligung im südöstlichen Flach- und Hügelland (Regionen 7 und 8) weicht am deutlichsten vom Durchschnitt ab. Die höchste Beteiligung wird in Berggebieten und Grünlandgebieten verzeichnet (Spitzenwerte: Salzburger Berggebiet).

Die Berechnungen zur freiwilligen Lieferrücknahmeaktion lassen folgende Schlußfolgerungen zu:

- o An der Aktion haben sich vor allem größere Milchlieferanten beteiligt, für die die Milchproduktion von Bedeutung ist.

- o Lieferanten mit kleineren Anlieferungsmengen, die schon vor Einführung der Aktion ihre Einzelrichtmenge nicht erreichten, sahen sich nicht zu einer weiteren Verringerung ihrer Anlieferung veranlaßt, um in den Genuß der Prämie zu gelangen.

Tabelle 49: Freiwillige Lieferrücknahme - Abrechnung nach Bundesländern

	1987/88		1988/89		1989/90	
	Teilnehmer	Ausgangsmenge in t	Teilnehmer	Ausgangsmenge in t	Teilnehmer	Ausgangsmenge in t
Wien	439	7.444	364	6.840	690	18.934
Anteil in %	27,3	33,8	24,9	33,7	33,8 ¹⁾	41,9 ¹⁾
Niederösterreich	5.831	158.669	4.962	140.704	5.820	163.897
Anteil in %	26,1	32,8	22,7	29,5	28,8	37,0
Burgenland	192	4.030	143	3.575	146	4.408
Anteil in %	7,5	9,6	6,5	9,2	7,5	12,0
Oberösterreich	11.248	316.293	9.149	269.015	10.345	315.562
Anteil in %	33,2	40,1	27,9	34,6	32,4	40,7
Salzburg	3.164	109.724	2.281	73.287	3.227	111.792
Anteil in %	40,6	48,3	29,5	32,0	42,0	48,7
Steiermark	6.386	140.221	4.761	116.882	5.335	136.327
Anteil in %	30,3	36,3	23,2	30,6	27,1	36,0
Kärnten	1.508	37.547	1.486	41.395	1.519	44.286
Anteil in %	21,0	26,9	21,1	29,8	22,3	31,9
Tirol	2.434	72.835	2.168	71.039	2.609	82.830
Anteil in %	26,0	36,9	23,3	36,0	28,0	41,7
Vorarlberg	1.139	38.277	1.113	40.478	1.164	41.424
Anteil in %	36,4	41,9	36,5	44,4	38,8	45,2
Österreich	33.480	916.200	27.725	800.688	30.855	916.460
Anteil in %	30,7	38,5	26,2	34,0	30,2	39,3

1) umfangreiche Veränderung des Einzugsgebietes

Quelle: Milchwirtschaftsfonds,
Bundesanstalt für Bergbauernfragen

- o Der strukturelle Unterschied zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern weist auf ein grundsätzliches Problem hin: Da das Prämienvolumen von den Lieferanten selbst über den allgemeinen Absatzförderungsbeitrag aufzubringen ist, finanzieren die Nicht-Teilnehmer durch ihre Beiträge die Prämien der Teilnehmer, die im Durchschnitt über eine höhere Einzelrichtmenge verfügen.
- o Die Beteiligung an der Aktion ist seit Beginn äußerst gleichmäßig verlaufen. Eine höhere Beteiligung dürfte nur durch eine Erweiterung des Prämienvolumens, eine Einbeziehung eines größeren Teilnehmerkreises und über die Möglichkeit einer stärkeren Lieferrücknahme erzielbar sein.

Die Aktion stellt einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Milchanlieferung dar. Sollte das dadurch installierte Prämiensystem aus dem Gleichgewicht geraten, könnten jedoch die weiterhin verfügbaren Einzelrichtmengen der Teilnehmer wieder ausgenutzt werden und deutliche Steigerungen in der Milchanlieferung hervorrufen.

4.1.3 Aufgeber, gekürzte Richtmenge und Neulieferanten

a) Freiwerdende Richtmenge

Die Trennung der freiwerdenden Richtmenge in jenen Teil, der durch Aufgabe der Milchanlieferung und jenen Teil, der durch Kürzung der Richtmenge aufgrund zu großer Unterlieferung freigeworden ist, kann mit den zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen nicht vollzogen werden²⁸. Die gesamte freiwerdende Richtmenge lag bis zum Wirtschaftsjahr 1981/82 jährlich etwas über 30.000 t und sank bis zum Wirtschaftsjahr 1984/85 auf die Hälfte. Im Wirtschaftsjahr 1985/86 kam es durch die Milchlieferverzichtsaktion zu einer deutlichen Erhöhung der freiwerdenden Richtmenge auf ca. 50.000 t. Solange diese Aktion zum Herauskaufen der Richtmenge weitergeführt wurde, konnte jährlich eine beträchtliche Menge von ca. 20.-30.000 t Richtmenge freigesetzt werden. Seit Inkrafttreten der Handelbarkeit können nur mehr die bei der Übertragung einbehaltenen Mengen freigesetzt werden. Dadurch verringert sich die Summe der Einzelrichtmengen nur um einige 1.000 t pro Wirtschaftsjahr, d.h. die Anpassung an die Gesamtrichtmenge hat sich verlangsamt.

Extremwerte sind besonders auf regionaler Ebene in strukturell ungünstigen Milchproduktionsgebieten zu bemerken. Im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1980/81 - 1984/85 beträgt die freiwerdende Richtmenge pro Jahr 1,12% der Summe der Einzelrichtmengen. Der Großteil dieser Menge dürfte durch die Aufgabe der Milchanlieferung entstanden sein¹⁾.- In Tabelle 45 wird jedoch auch ein hoher Anteil von Unterlieferung über 50% der Einzelrichtmenge verzeichnet. Die bei diesem hohen Prozentsatz relativ niedrige Unterlieferungsmenge von durchschnittlich 6.000 kg läßt darauf schließen, daß diese Unterlieferer zumeist eine Einzelrichtmenge von unter 10.000 kg besitzen. Im Wirtschaftsjahr 1979/80 betrug die durchschnittliche Richtmenge der Lieferanten mit einer Richtmengenkürzung 9.282 kg (vor der Kürzung). Von der Kürzungsregelung dürften dementsprechend viele kleine Betriebe betroffen sein, die, durch verschiedene Umstände gezwungen, vorübergehend die Milchanlieferung reduzierten.

²⁸ Nur für das Wirtschaftsjahr 1979/80 liegen entsprechend differenzierte Werte vor: 5.727 t sind durch Kürzung der Richtmenge von 2.468 Lieferanten und 25.373 t durch Aufgabe der Milchanlieferung von 5.627 Lieferanten freigeworden.

b) Neulieferanten

Von dieser freiwerdenden Menge wurde durch die Vergabe von Richtmenge an Neulieferanten rund 1/3 sofort wieder gebunden. Folgende Tendenzen lassen sich hierbei feststellen:

- o In den Wirtschaftsjahren von 1979/80 bis 1989/90 erlangten ca. 9.000 Neulieferanten eine Summe an Richtmenge von fast 120.000 t. Im Durchschnitt ergibt das eine Einzelrichtmenge von 13.175 kg pro Neulieferant.
- o Die pro Jahr an Neulieferanten vergebene Richtmenge zeigt keinen eindeutigen Trend, sondern schwankt zwischen 6.000 und 19.000 t jährlich.
- o Die Anzahl der Neulieferanten ist rückläufig.
- o Die durchschnittliche von den Neulieferanten erlangte Richtmenge stieg von 6.106 kg (Wirtschaftsjahr 1980/81) auf 28.048 kg (Wirtschaftsjahr 1989/90) pro Neulieferant. Noch stärker sind die regionalen Unterschiede. Einzelne Betriebe erwarben durch die Neulieferantenregelung tatsächlich bis zu 80.000 kg Einzelrichtmenge. Besonders hoch ist der Anteil der Neulieferantenrichtmenge an der Richtmenge in den Gebieten mit einem niedrigen Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern (vor allem im Oberinntal).
- o Im Vergleich zur Erhöhung der Richtmenge durch Überlieferung wurde den Neulieferanten mit einer wesentlich günstigeren Regelung eine viel höhere Richtmenge zuerkannt:

- Von 1978 bis zur MOG-Novelle 1982 war während **eines** Wirtschaftsjahres der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag für eine Menge von nur 7% der angelieferten Milch zu entrichten. Die Kosten, um 1 kg Neulieferanten-Richtmenge zu erlangen, waren demgemäß in diesem Zeitraum äußerst gering:

Neulieferant im Wirtschaftsjahr	Kosten in öS/kg Neulieferanten-Richtmenge
1978/79	0,09
1979/80	0,04
1980/81	0,06
1981/82	0,09

Für die Erhöhung durch Überlieferung mußte ein vielfaches davon aufgewendet werden (vgl. Tab. 42). Auf Grund dieser günstigen Neulieferanten-Regelung, haben viele Lieferanten, welche eine zu niedrige Richtmenge zugeteilt bekommen haben, 1 Jahr mit der Milchlieferung ausgesetzt und dann als Neulieferant wieder mit der Milchlieferung begonnen (TIROLER LANDESREGIERUNG 1985, S. 57). Dadurch konnten sie mit wesentlich geringeren Kosten als bei der Richtmengenerhöhung auf Grund ihrer Überlieferung ein beträchtliches Kontingent erlangen²⁹. Daneben sind natürlich auch Milchproduzenten, besonders in Gebieten mit einem niedrigen Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern, neu in die Milchanlieferung eingestiegen.

- Von 1982 bis zur MOG-Novelle 1984 (BGBl. 263/1984) war **2 Jahre** hindurch der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag auf eine Menge von nur 7% der angelieferten Milch zu entrichten. Jener Teil der Richtmenge, für den im 2. Wirtschaftsjahr kein zusätzlicher Absatzförderungsbeitrag entrichtet wurde, wurde als

²⁹ Diese eklatanten Unterschiede in den Kosten beim Erwerb von Einzelrichtmengen werden im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 8. März 1991 zur Verfassungsmäßigkeit der Einzelrichtmengenregelung als inhaltlich unbedeutend und deshalb für das Erkenntnis irrelevant beurteilt!

Neulieferantenrichtmenge übergeben. Durch die Ausweitung auf 2 Jahre und den nunmehr höheren zusätzlichen Absatzförderungsbeitrag waren die Kosten für die Neulieferanten-Richtmenge angestiegen:

Neulieferant im Wirtschaftsjahr	Kosten in öS/kg Neu-Lieferant-Richtmenge ³⁰
1982/83	0,28 - 0,35
1983/84	0,37 - 0,48

- Ab der MOG-Novelle 1984 mußte für 20% der angelieferten Milch in den ersten zwei Jahren der Milchanlieferung der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag entrichtet werden: Die Kosten pro Kilogramm Neulieferanten-Richtmenge jener Lieferanten, die im Wirtschaftsjahr 1984/85 die Milchanlieferung begannen, stiegen dadurch auf ca. 1,45 - 1,90 öS, ungefähr das fünffache der Kosten der beiden vorhergehenden Wirtschaftsjahre. In diesem Zeitraum ist die Erhöhung der Richtmenge durch Überlieferung jedoch überhaupt unmöglich geworden.
- Mit der 1. MOG-Novelle 1986 ist die Möglichkeit, durch Neuaufnahme der Milchanlieferung eine Richtmenge zu erwerben, gestrichen worden. Die Möglichkeit, als Neulieferant Einzelrichtmengen zu erwerben, endete damit im Juni 1987, nur in den Ausnahmefällen von Investitionsmaßnahmen sowie bei Aussiedlerhöfen war der 30. Juni 1990 der letzte Termin zur Erlangung von Einzelrichtmengen als Neulieferant. In Zukunft können Neulieferanten nur mehr durch die Handelbarkeit Richtmengen erwerben.

4.1.4 Härtefallregelungen, Strukturhilfefverfahren

a) Wirtschaftsjahr 1978/79 (1. Härtefallregelung)

Zu Beginn der Richtmengenregelung wurden Einzelrichtmengen in einem Ausmaß von rund 60.000 t, die für Härtefälle verwendet werden sollten, nicht verteilt (1. MOG-Novelle 1978).

In einer weiteren Novelle (2. MOG-Novelle 1978) wurde das Ausmaß der zum Ausgleich von Härtefällen zur Verfügung gestellten Einzelrichtmenge wesentlich erhöht:

- o Es sollten insgesamt 100.000 t Milch an Härtefälle verteilt werden. Diese fanden in der Gesamtrichtmenge dadurch ihre Deckung, daß rund 60.000 t nicht verteilt worden waren und bis zu 40.000 t, die durch Einstellung der Lieferung freiwerden sollten, nicht zur Neuverteilung gelangten. (Bis zum 1.7.1978 wurden nur rund 10.000 t Einzelrichtmenge der vorgesehenen 40.000 t frei - die weitere Menge, die auf die bereits vergebenen 40.000 t fehlte, wurde erst im Laufe des Wirtschaftsjahres 1978/79 frei. Aus diesem Vorgriff resultiert auch die niedrige Menge an Einzelrichtmenge, die für das Wirtschaftsjahr 1979/80 zur Verteilung zur Verfügung stand.)
- o Darüberhinaus wurden **35.000 t als starrer Härtezuschlag** verteilt, das heißt: diese Menge an Einzelrichtmenge ist nicht in die Gesamtrichtmenge einzurechnen.

³⁰ Der Wert schwankt je nach der Anlieferungshöhe im 1. Wirtschaftsjahr der Aufnahme der Milchanlieferung durch den Lieferanten. Der 1. Wert gibt die Kosten bei halber Anlieferung im 1. Wirtschaftsjahr, der 2. Wert bei voller Anlieferung durch beide Wirtschaftsjahre hindurch an. (Der 2. Wert stellt also einen Maximalwert dar).

Beim Milchwirtschaftsfonds langten 57.499 Anträge (= 38% der Lieferanten) mit einer beantragten Erhöhung von 468.933 t (= 23% der Summe der mitgeteilten Einzelrichtmenge) ein.

Als Ursache des Härtefalls waren zwei Möglichkeiten gegeben:

- * Ursachen oder Elementarereignisse, die zu einer vorübergehenden Einstellung bzw. starken Einschränkung der Anlieferung im Basiszeitraum geführt hatten.
- * Starke Erhöhung der Anlieferung durch betriebswirtschaftliche Maßnahmen.

Im Einzelnen wurden 13 Gründe für die Anerkennung eines Härtefalles unterschieden:

1. Neubeginn im Basiszeitraum
2. Umstellung von Bauernbutter-, Rahm- und Alpkäselieferung auf Milchlieferung
3. Tierseuchen, verbunden mit Verlust des gesamten Kuhbestandes
4. Verlust des Viehbestandes oder des gesamten Anwesens durch Brand.
5. Teilweiser Verlust des Kuhbestandes durch Krankheit oder Unglücksfall
6. Elementarereignisse, landwirtschaftliche Nutzfläche betreffend.
7. Neu-, Zu- und Umbau des Wirtschaftsgebäudes
8. Zukauf von Land
9. Kommassierung, Aussiedlung und Wiederbesiedlung
10. Ankauf von Kühen
11. Grenzlandförderung
12. Förderungs- und Umstellungsmaßnahmen durch die Landwirtschaftskammer
13. Persönliche Gründe sowie Zupacht und sonstige betriebswirtschaftliche Maßnahmen.

Insgesamt wurden im Rahmen der ersten Härtefallregelung 136.214 t an Einzelrichtmenge vergeben.

Die Antragsteller verfügten über eine überdurchschnittliche Richtmenge von 18.200 kg und konnten durch die 1. Härtefallrunde eine weitere Erhöhung um 2.350 kg pro Betrieb erreichen³¹. Das entspricht etwa 30% ihrer beantragten Richtmengenerhöhung. Rund 70% der Richtmengenerhöhung erfolgte

- o wegen teilweisen Verlustes des Kuhbestandes durch Krankheit oder Unglücksfall (29%)
oder
- o wegen Neu-, Zu- und Umbau des Wirtschaftsgebäudes (41%).

³¹ Der gesamtösterreichische Durchschnittswert betrug im Wirtschaftsjahr 1978/79 jedoch nur 14.731 kg pro Betrieb. Auch die folgenden Zahlenwerte beziehen sich jeweils auf die Gesamtzahl der Antragsteller.

Der Vergleich zwischen den Antragstellern mit diesen beiden Härtefallgründen zeigt erhebliche Strukturunterschiede:

	bisherige Richtmenge in kg	beantragte RM-Erhöhung in kg	zuerkannte RM-Erhöhung in kg	RM nach 1.Härte- fallrunde in kg
teilweiser Verlust des Kuhbestandes	15.712	6.884	1.655	17.367
Ausbau des Wirt- schaftsgebäudes	23.726	11.181	3.833	27.559

- * Die von teilweisem Verlust des Kuhbestandes betroffenen Betriebe entsprachen ungefähr dem österreichischen Durchschnitt. Sie konnten eine Erhöhung um 1.655 kg verzeichnen.
- * Die Betriebe, die aufgrund einer Bautätigkeit einen Antrag auf Richtmengen-Erhöhung einbrachten, waren im Durchschnitt wesentlich größer und erzielten auch eine um mehr als das Doppelte höhere Richtmengen-Aufstockung (3.833 kg).
- * Der absolute Abstand zwischen den Produktionsmöglichkeiten kleinerer und größerer Betriebe hat sich somit durch die 1. Härtefallregelung noch erhöht. Die für viele unbefriedigende Richtmengenverteilung bei Einführung des Kontingentierungssystems wurde damit nur scheinbar gemildert, in der Wirkung aber wurde die **Polarität zwischen größeren und kleineren Betrieben eher verstärkt**.

b) Wirtschaftsjahr 1979/80 (2. Härtefallregelung)

Nach der 1. Härtefallrunde bestanden 2,215.084 Tonnen Einzelrichtmenge für das Wirtschaftsjahr 1978/79. Durch Aufgabe der Milchlieferung bzw. Kürzung der Einzelrichtmenge verringerte sich die Summe der Einzelrichtmengen um ca. 41.386 Tonnen. Es blieben daher weiterhin Einzelrichtmengen im Ausmaß von 2,173.698 Tonnen bestehen. Wenn man von dieser Summe den starren Härtezuschlag von 34.738 Tonnen abzieht und diese Menge (2,138.960 Tonnen) mit der Gesamtrichtmenge für das Wirtschaftsjahr 1979/80 von 2,143.815 Tonnen vergleicht, erhält man die gemäß MOG zur Verteilung zur Verfügung stehende Menge an Einzelrichtmengen (4.855 t). Für das Wirtschaftsjahr 1979/80 bestanden somit Einzelrichtmengen in Höhe von 2,178.364 Tonnen. (Die geringfügige Differenz zwischen der oben errechneten und der tatsächlichen Summe der Einzelrichtmenge zu Beginn eines Wirtschaftsjahres ist durch das Auseinanderklaffen von Basiszeitraum und Wirtschaftsjahr bedingt).

Zum Ausgleich von Härtefällen sollten Einzelrichtmengen im Ausmaß von ca. 40.000 Tonnen verteilt werden (2. Härtefallrunde). Die 31.048 Anträge (= 22% der Milchlieferanten) zur Erhöhung der Einzelrichtmenge wurden auf das Zutreffen der Härte für jeden einzelnen Milchlieferanten geprüft und nach dem Ausmaß der Härte gereiht. Über die Hälfte der Antragsteller hat bereits in der 1. Härtefallrunde im Jahr 1978 einen Antrag gestellt. Die ersten 6.861 Anträge mit dem höchsten Härteausschlag erhielten eine **Erhöhung der Einzelrichtmenge** für das Wirtschaftsjahr 1979/80 im Ausmaß von insgesamt **44.813 Tonnen** (korrigierte Zahl). Davon wurde eine Menge von **39.435 Tonnen als starrer**

Härtezuschlag festgesetzt. Im Durchschnitt wurden pro Betrieb 6.532 kg an Einzelrichtmenge neu zugeteilt.

Zusammen mit der 1. Härtefallrunde erreicht der starre Härtezuschlag damit seit 1980 rund 74.000 Tonnen.

c) Wirtschaftsjahre 1980/81 - 1984/85

In den Wirtschaftsjahren 1980/81 bis 1984/85 stieg der Inlandsbedarf und damit die Gesamtrichtmenge ständig an. Dadurch konnte auch die Summe der Einzelrichtmengen um das Ausmaß dieser Steigerung der Gesamtrichtmenge jährlich erhöht werden. Darüberhinaus standen die Einzelrichtmengen zur Verteilung zur Verfügung, die durch Aufgabe der Milchlieferung bzw. Kürzung der Einzelrichtmenge freigeworden sind und nicht bereits durch Neulieferanten gebunden waren. Die entsprechende Summe an Einzelrichtmengen wurde entsprechend der Überlieferung verteilt (vgl. 4.1.1). **Das Ausmaß, in dem die Summe der Einzelrichtmengen die Gesamtrichtmenge übertrifft, blieb in diesem Zeitraum weitgehend konstant** (zwischen 70.000 und 80.000 Tonnen).

d) Wirtschaftsjahr 1984/85 (Strukturhilfverfahren)

Für das Wirtschaftsjahr 1984/85 wurden durch ein sogenanntes Strukturhilfverfahren gem. Art. III der MOG-Novelle 1984 Einzelrichtmengen im Ausmaß von **35.004 Tonnen** an Betriebe mit einem Mißverhältnis zwischen Futtergrundlage und bestehender Einzelrichtmenge verteilt: diese Menge wurde als "**Vorgriff**" auf künftig freiwerdende Einzelrichtmengen verteilt.

Im Rahmen des Strukturhilfverfahrens brachte fast ein Drittel der Milchlieferanten 1984 einen Antrag auf Erhöhung der Einzelrichtmenge ein. Von diesen erfüllten 81% (31.826 Lieferanten) die gesetzlichen Voraussetzungen. Die durchschnittliche Richtmenge dieser Antragsteller lag mit 16.879 kg³² unter dem österreichischen Mittelwert von 19.822 kg. Da die aus dem Mißverhältnis zwischen Richtmenge und Futtergrundlage berechnete Fehlmenge - bei einer maximalen Einzelrichtmenge von 40.000 kg - insgesamt 345.000 t betrug³³, wurde beschlossen, nur den Bauern mit dem größten Mißverhältnis eine Zuteilung zu geben. Der Kreis der zu berücksichtigenden Anträge wurde auf Anträge mit fiktivem Einheitswert unter 180.000 öS und mit einer Zuteilung über 360 kg eingeschränkt.

19.349 Lieferanten, das sind rund 16% aller Milchlieferanten Österreichs 1984, erhielten eine Erhöhung ihrer Einzelrichtmenge um durchschnittlich 1.809 kg; das bedeutete eine Erhöhung ihrer Richtmenge um 11,2%.

Je nach dem Ausmaß der Fehlmenge wurde der Anteil der zugeteilten Menge mit 10 bis 16% der Fehlmenge des Betriebes festgelegt³⁴ (MILCHWIRTSCHAFTSFONDS 1985, S. 113 f). Betriebe mit der größten Fehlmenge erhielten bis zu 4.000 kg Richtmenge zugeteilt. Die

³² Die durchschnittliche Richtmenge der Antragsteller, denen mit diesem Verfahren eine Richtmenge zugeteilt wurde, war mit 16.153 kg noch niedriger

³³ Pro Antrag betrug die Fehlmenge 10.800 kg

³⁴ Zuzüglich zur Höhe des Mißverhältnisses gab es bei folgenden Gründen eine Erhöhung des Zuteilungsprozentsatzes:

- bei Übergang des Verfügungsrechtes an familienangehörige Jungunternehmer + 2%
- bei betriebswirtschaftlichen notwendigen Investitionen + 0,5%
- bei außerordentlichen und unverschuldeten Notsituationen + 0,5%

folgende Tabelle zeigt das Ausmaß der Richtmenge im Verhältnis zur Futtergrundlage und die neu zugeteilte Richtmenge.

Tabelle 50: Strukturhilfverfahren 1984/85

Einzelrichtmenge der Antragsteller ¹⁾ im Verhältnis zur Futtergrundlage	Anzahl der Anträge		zugeteilte Menge		
	abs.	in %	abs. in t	in %	pro Antrag in kg
0 - 25 %	1.081	5,7	3.209	10,8	2.968
25 - 50 %	6.598	35,0	14.303	48,1	2.168
50 - 75 %	7.997	42,5	10.208	34,3	1.277
75 - 100 %	3.163	16,8	2.008	6,8	635
insgesamt ²⁾	18.839	100,0	29.728	100,0	1.578

1) Antragsteller, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten und eine Zuteilung erhielten.

2) Summe der allgemeinen Zuteilung aufgrund des Mißverhältnisses; hinzu kommen Zuteilungen der Landeskommissionen im Ausmaß von 5.276 t für 4.088 Betriebe

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Jene Lieferanten, deren Einzelrichtmenge nur bis zu einem Viertel der aufgrund ihrer Futtergrundlage errechneten Richtmengenanzahl betrug, erhielten im Durchschnitt rund 3.000 kg an Einzelrichtmenge neu zugeteilt. Da durch Zuteilungen der Landeskommissionen weitere Richtmengen verteilt wurden, kann der tatsächliche Wert höher liegen. Durch das Strukturhilfverfahren konnten also - allerdings sehr spät - die Einzelrichtmengen der Lieferanten mit dem größten Mißverhältnis um ca. 10% bis 20% angehoben werden³⁵.

Folgenden Regionen kam das Strukturhilfverfahren am meisten zugute:

- Osttirol und Oberkärnten
- Unterkärnten
- Waldviertel
- Wechselgebiet.

Darüberhinaus war eine Verteilung von Einzelrichtmengen für das Wirtschaftsjahr 1985/86 nicht möglich, weil zum erstmalig im Zeitraum der Richtmengenregelung die Gesamttrichtmenge gegenüber dem Vorjahr zurückging. Durch die Richtmengenveränderungen des Vorjahres waren nämlich Einzelrichtmengen nur in einem bescheidenen Ausmaß von ca. 4.000 Tonnen freigeworden: einerseits verringerte sich die Summe der Einzelrichtmengen durch die Aufgabe bzw. Kürzung um 15.514 Tonnen, andererseits war im Wirtschaftsjahr 1984/85 eine relativ hohe Neulieferanten-Menge von 11.051 Tonnen zu verzeichnen. Zusammen mit der Neuvergabe von 35.000 Tonnen Einzelrichtmenge kam es daher zu einer Ausweitung der Summe der Einzelrichtmenge um ca. 30.000 Tonnen auf insgesamt 2,415.582 Tonnen.

³⁵ Aufgabe der Landeskommissionen war es, gewisse Notfälle individuell zu überprüfen und einen Vorschlag zur Erhöhung der Einzelrichtmengen des überprüften Notfalls einzubringen. Dadurch weichen diese Erhöhungen von den oben erwähnten Prozentsätzen ab.

Dieser Wert liegt wesentlich weiter über der Gesamtrichtmenge als in den Jahren zuvor: ausschlaggebend dafür ist, daß die Gesamtrichtmenge um rund 24.000 Tonnen zurückging und gleichzeitig die Einzelrichtmenge um ca. 35.000 Tonnen erhöht statt gesenkt wurde. **Die Summe der Einzelrichtmengen lag deshalb zu Beginn des Wirtschaftsjahres 1985/86 um ca. 143.000 Tonnen über der Gesamtrichtmenge.** Wenn man davon den starren Härtezuschlag von 73.189 Tonnen abzieht, so übertraf die Summe der Einzelrichtmengen noch immer die Gesamtrichtmenge um rund 70.000 Tonnen.

Die folgende Tabelle gibt Aufschluß darüber, wie weit die Summe der Einzelrichtmengen in den einzelnen Wirtschaftsjahren über der Gesamtrichtmenge lag:

Tabelle 51: Abweichung der Summe der Einzelrichtmenge von der Gesamtrichtmenge

	Summe der Einzelricht- menge - Gesamtrichtmenge in t	davon durch starren Härte- zuschlag verursacht in t
1978/79	- 63.952	0
1979/80	43.549	34.738
1980/81	85.333	73.969 (34.534 + 39.435)
1981/82	79.728	74.039
1982/83	72.124	73.789
1983/84	77.007	73.589
1984/85	88.495	73.389
1985/86	143.354	73.189
1986/87	117.636	72.989
1987/88	128.445	72.839
1988/89	104.103	72.700
1989/90	93.303	72.389
1990/91	71.787	72.189

Quelle: Milchwirtschaftsfonds

Ein großer Teil der Einzelrichtmenge, die über die Gesamtrichtmenge hinausgeht, ist durch den starren Härtezuschlag aus den beiden Härtefallrunden in den Jahren 1978/79 und 1979/80 **verursacht**. Der starre Härtezuschlag von 72.189 Tonnen (für das Wirtschaftsjahr 1990/91) bedeutet immerhin 3,9% der Bedarfsmenge. Das heißt, daß seit den beiden Härtefallregelungen Einzelrichtmengen von mindestens 125% der Bedarfsmenge durch die Berechnungen des MOG bestehen. Anstatt zu versuchen, diesen Überhang an Einzelrichtmenge abzubauen, wurde bei sinkender Gesamtrichtmenge eine Verteilung von zusätzlichen Einzelrichtmengen für das Wirtschaftsjahr 1984/85 durchgeführt. Diese nicht in der Gesamtrichtmenge gedeckten Einzelrichtmengen erhöhten die Summe der Einzelrichtmengen auf ein Ausmaß von 128,6% der Bedarfsmenge des Wirtschaftsjahres 1985/86. Erst danach kam es durch den Herauskauf von Einzelrichtmengen im Wege des Lieferverzichtes zu einer deutlichen Verringerung dieses Überhangs an zugeteilter Einzelrichtmenge. Trotzdem stellen die bestehenden Lieferrechte noch immer ein weit über die Gesamtrichtmenge hinausgehendes Lieferpotential dar.

4.1.5 Handelbarkeit von Einzelrichtmengen

Mit der 1.MOG-Novelle 1986 wurde die Übertragung von Einzelrichtmengen durch Handelbarkeit als einzige künftige Möglichkeit zum Richtmengenerwerb vorgesehen. Da die Handelbarkeit erst nach Beendigung der Rückkaufaktion einsetzen konnte, wurde diese Übertragungsmöglichkeit erst am 1.Jänner 1989 rechtswirksam. Die detaillierten Bestimmungen zur Handelbarkeit wurden in der MOG-Novelle 1988 festgelegt (vgl. 2. Abschnitt 3.14).

Die Analyse der ersten drei Jahre der Anwendung der Handelbarkeit bekräftigt die These, daß sich die Menge der gehandelten Einzelrichtmengen im Bereich der vorher freigewordenen Einzelrichtmengen bewegen wird.

Tabelle 52: Handelbarkeit von Einzelrichtmengen in den Wirtschaftsjahren 1988/89-1990/91

	1988/89	1989/90	1990/91 ¹⁾	Summe
Verkäufer	1.184	3.510	2.278	6.972
abgegebene Einzelrichtmengen ²⁾ (in t)	8.249	39.536	21.676	69.461
0 (in kg)	6.967	11.264	9.515	8.963
einbehaltene Einzelrichtmenge ²⁾ (in kg)	- 1.284	- 6.153	- 3.373	- 10.810
Käufer	2.058	8.105	5.749	15.912
übertragene Einzelrichtmenge (in t)	6.965	33.383	18.303	58.651
0 (in kg)	3.384	4.119	3.184	3.686

1) vorläufig

2) errechnete Werte aus der übertragenen Einzelrichtmenge (Annahme 5 % der Fälle sind Teilverkäufe)

Quelle: Milchwirtschaftsfonds,
eigene Berechnungen

Da die Handelbarkeit mitten im Wirtschaftsjahr 1988/89 in Kraft trat, wurden in diesem Wirtschaftsjahr nur geringe Mengen vorwiegend von Kleinlieferanten verkauft. Ab dem Wirtschaftsjahr 1989/90 ist die Aktion sowohl dem Umfang nach als auch nach der betrieblichen Struktur der Verkäufer mit der Teilnahme an der Rückkaufaktion zu vergleichen.

Auch in Zukunft wird ein Großteil der Lieferanten, die zum Verkauf ihrer Einzelrichtmengen bereit sind, nur über ein geringes Milchkontingent verfügen. Rund 2/3 der bisherigen Verkäufer von Einzelrichtmengen hatten ein Kontingent von weniger als 10.000 kg. Unter den Kleinlieferanten ist die Beteiligung als Verkäufer an der Handelbarkeit sehr groß: So hat jeder 5. Lieferant mit einem Kontingent unter 5.000 kg seine Einzelrichtmenge in den ersten 3 Wirtschaftsjahren der Handelbarkeit verkauft, obwohl zuvor bereits viele Milchlieferanten die Milchproduktion über die Rückkaufaktion aufgegeben hatten. Auch bei den Teilverkäufen, bei denen mindestens 30% der Einzelrichtmenge zu verkaufen ist, überwiegen Lieferanten mit einer Einzelrichtmenge von 5. - 15.000 kg. Allerdings geben auch größere Lieferanten vereinzelt einen Teil ihrer Einzelrichtmenge ab.

Tabelle 53: Anteil der an der Handelbarkeit beteiligten Milchlieferanten
(Wirtschaftsjahre 1988/89-1990/91) in %

	Verkäufer		Käufer	Anteil der Verkäufer an Betrieben der jeweiligen Größenklasse	Anteil der Käufer an Betrieben der jeweiligen Größenklasse
	Teilverkäufe	insgesamt			
- 5.000	3.5	33.0	2.6	20.2	3.7
5 - 10.000	24.8	35.1	7.2	13.6	6.4
10 - 15.000	28.1	14.4	11.6	6.6	12.2
15 - 20.000	13.0	6.5	12.7	3.8	17.4
20 - 25.000	7.8	3.5	13.1	2.7	23.5
25 - 30.000	7.8	2.5	11.9	2.6	28.1
30 - 40.000	6.4	2.6	20.3	1.9	35.6
40 - 50.000	3.5	1.3	12.4	1.6	37.0
50 - 60.000	1.7	0.5	6.0	1.2	30.8
60 - 70.000	1.2	0.3	2.2		
>70.000	2.4	0.5	-	1.2	7.7
	100.0	100.0	100.0	7.4	17.0

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Die meisten Käufer von Einzelrichtmengen finden sich hingegeben in den mittleren Betriebsgrößenklassen. So wurden rund 20% der übertragenen Richtmengenteile von Betrieben mit einer Einzelrichtmenge zwischen 30. und 40.000 kg erworben. Bei Betrieben mit einer Einzelrichtmenge von 30. bis 60.000 kg ist der Richtmengenerwerb am weitesten verbreitet. Bei 100 Betrieben dieser Größenklassen sind in den 3 Wirtschaftsjahren 1988/89 - 1990/91 zwischen 30 bis 40 Fälle des Richtmengenerwerbs aufgetreten. Dies zeigt, wie weitverbreitet die Bemühungen um zusätzliche Einzelrichtmengen im Bereich der mittleren Größenklassen sind.

Die regionale Verteilung der Handelbarkeit verdeutlicht sowohl regionale als auch strukturelle Tendenzen der österreichischen Milchproduktion:

- * Die größten Mengen an Einzelrichtmengen werden in den 3 Bundesländern OÖ, NÖ und Steiermark übertragen. Diese Bundesländer haben die größten Anteile an der österreichischen Milchproduktion und verfügen über eine große Anzahl klein- und mittelbetrieblicher Milchlieferanten.
- * Bezieht man die gehandelte Einzelrichtmenge auf die 1988/89 zugeteilte Einzelrichtmenge der Bundesländer, so fallen die Ähnlichkeiten der räumlichen Verteilung der Handelbarkeit zur Rückkaufaktion auf. Von Lieferanten des Burgenlandes und im Einzugsbereich Wiener Molkereien wurden nahezu 11 % bzw 8 % der Einzelrichtmengen verkauft, während österreichweit 2,9 % der Einzelrichtmenge verkauft wurden. Da bei der Übertragung der Einzelrichtmengen 15 % der verkauften Einzelrichtmenge erlöschen, ist die erworbene Menge mit 2,5 % niedriger.

- * Aus Tab. 54 wird ersichtlich, daß die Diskrepanz zwischen verkaufter und erworbener Einzelrichtmenge in folgenden Fällen besonders groß ist:
 - Im Einzugsbereich der Wiener Molkereien wurden zwar 8 % der Einzelrichtmengen verkauft, aber kaum Einzelrichtmengen (0,01%) erworben. Auch im Burgenland und in Kärnten übertrifft der Abfluß von Einzelrichtmengen den Zufluß.
 - Durch die Handelbarkeit hat das Bundesland Salzburg als einziges Bundesland eine Erhöhung der Einzelrichtmengen um ca. 1% erfahren.
- * Die Übertragung von Einzelrichtmengen über die Bundesländergrenzen hinweg wird durch Karte 8 verdeutlicht. Der allgemeine Trend der regionalen Verschiebung der Milchproduktion in Richtung zu den westlichen Bundesländern trifft auch für die Handelbarkeit zu. Die grenzüberschreitenden Richtmengenübertragungen sind dabei in Richtung Westen (Summe ca. 7.400 t) weitaus größer als die Gegenströme in Richtung Osten (ca. 400 t).
- * Die Richtmengenübertragungen über Bundesländergrenzen hinweg betreffen jedoch nur einen kleinen Anteil aller Fälle der Handelbarkeit. Nur ca. 14 % der gehandelten Menge (= ca. 8.000 t) wurde dabei von einem Bundesland in einen Verwaltungsbezirk eines benachbarten Bundeslandes übertragen.

Eine Flexibilisierung der Möglichkeit, im Wege der Handelbarkeit Einzelrichtmengen zu übertragen, läßt eine Ausweitung des Umfanges der Handelbarkeit erwarten. Aufgrund der strukturellen Situation der österreichischen Milchproduktion kann jedoch nur mit einer geringfügigen Verstärkung des Richtmengenhandels gerechnet werden. Überdies wird die Zahl abgabewilliger Lieferanten durch die schrumpfende Zahl von Kleinlieferanten tendenziell abnehmen. Die Strukturanpassung dürfte sich nach einer Beschleunigung zu Beginn der Handelbarkeit - unter den derzeit gegebenen Milchmarktbedingungen - wieder verlangsamen.

Tabelle 54: Handelbarkeit von Einzelrichtmengen 1988/89-1990/91 nach Bundesländern

	Anteil der verkauften ERM in den 3 WJ an Summe der ERM 1988/89 in %	Anteil der erworbenen ERM in den 3 WJ an Summe der ERM 1988/89 in %	Differenz (=Entwicklung der Summe der ERM in %)
Wien	7,9	0,0	- 7,9
Niederösterreich	3,9	3,4	- 0,5
Burgenland	11,3	7,3	- 4,0
Oberösterreich	2,4	2,2	- 0,2
Steiermark	4,2	3,4	- 0,8
Kärnten	4,0	2,7	- 1,3
Salzburg	0,5	1,5	+ 1,0
Tirol	0,8	0,7	- 0,1
Vorarlberg	0,9	0,8	- 0,1
ÖSTERREICH	2,9	2,5	- 0,4

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Möglichkeiten der Richtmengenerhöhung

Die Milchlieferanten konnten bisher im Verlauf des Richtmengensystems aus folgenden Gründen eine Erhöhung ihrer Einzelrichtmenge erlangen:

- Überlieferung (1978/79 - 1984/85)
- Härtefallregelungen (1978/79 und 1979/80)
- Strukturhilfverfahren (1984/85)
- Neulieferantenregelung (1978/79 - 1989/90)
- Pacht- bzw. Kaufregelungen (ab 1978/79)
- Partnerschaftsvertrag (ab 1982/83)
- Handelbarkeit (ab 1.1.1989)

Mit der 1. MOG-Novelle 1986 wurden die meisten dieser Regelungen geändert bzw. abgeschafft. Neu hinzugekommen ist die Möglichkeit im Wege der Handelbarkeit, Kontingente durch Kauf zu erwerben. Diese Regelung konnte aber erst nach einer Verminderung der Summe der Einzelrichtmengen um 65.000 t durch die 2. Milchlieferverzichtsaktion ab dem Wirtschaftsjahr 1988/89 Anwendung finden.

Obwohl durch die Neuzuteilung von Einzelrichtmengen insgesamt beträchtliche Lieferrechte vergeben wurden, konnten die Ungerechtigkeiten des Systems damit nicht beseitigt werden. Wie die Anträge im Rahmen des Strukturhilfverfahrens zeigen, bestehen große Mißverhältnisse in der Richtmengenverteilung. Hauptgrund dafür ist, daß die Möglichkeit, eine Erhöhung der Richtmenge zu erlangen, zunächst nicht an ausgleichende Kriterien gebunden war. Erst mit der abgestuften Zuteilung bei der Überlieferung und mit der Bindung der Zuteilung an ein Mißverhältnis zwischen Einzelrichtmenge und Futterbasis wurden Maßnahmen gegen eine weiterlaufende Konzentration sowie für eine futterflächenbezogene Milchviehhaltung geschaffen. Seit Inkrafttreten der Handelbarkeit ist eine Ausweitung der Einzelrichtmengen wieder ermöglicht worden.

KARTE 8: Handel von Einzelrichtmengen in den Wirtschaftsjahren 1988/89 - 1990/91

Legende:

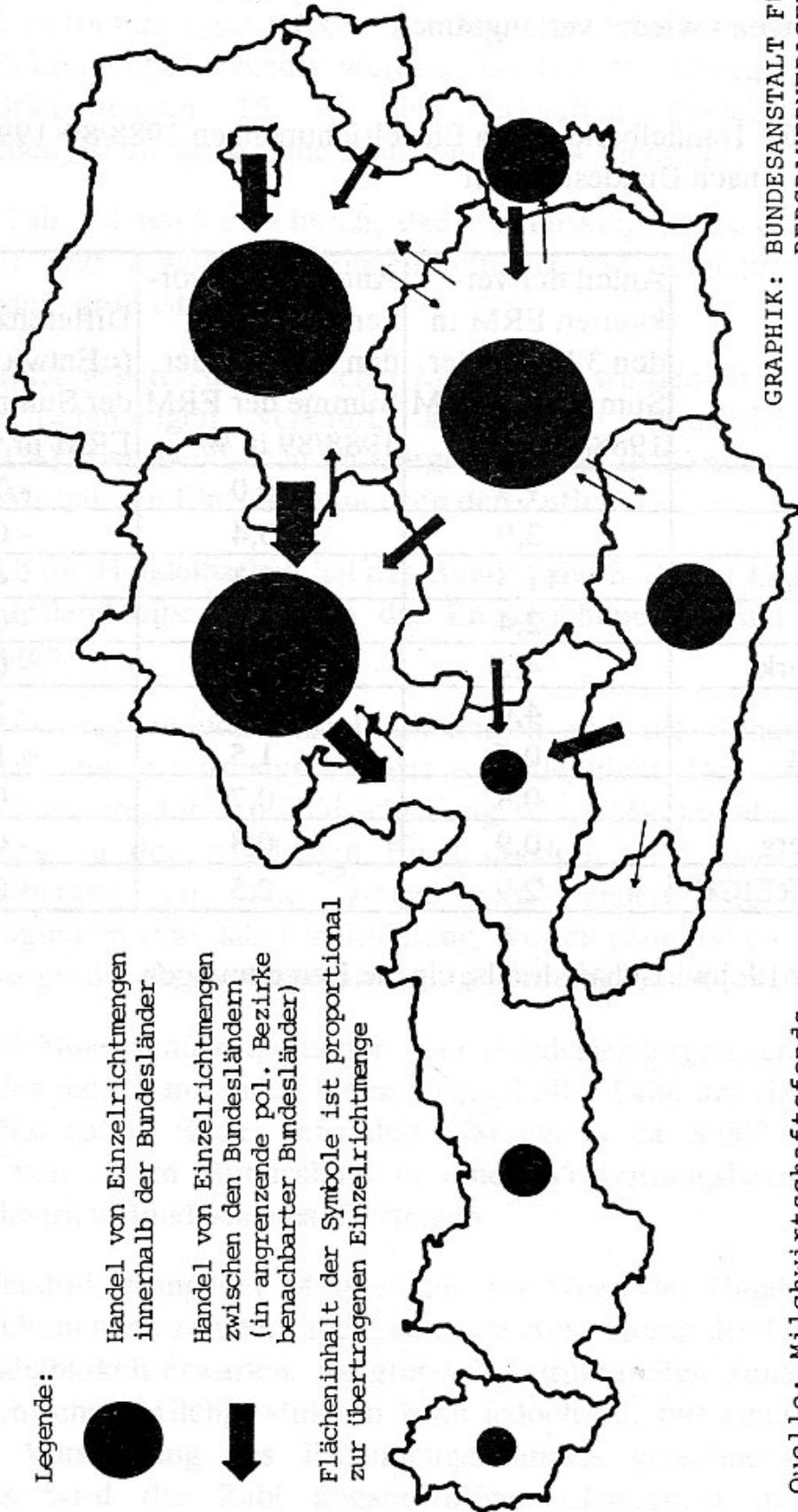


Handel von Einzelrichtmengen innerhalb der Bundesländer



Handel von Einzelrichtmengen zwischen den Bundesländern (in angrenzende pol. Bezirke benachbarter Bundesländer)

Flächeninhalt der Symbole ist proportional zur übertragenen Einzelrichtmenge



GRAPHIK: BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

4.2 Aufgabe der Milchanlieferung

Neben der Darstellung des Verhaltens jener Milchproduzenten, die die Milchanlieferung beibehielten (4.1), ist eine Analyse jener Betriebe, die die Milchanlieferung in diesem Zeitraum aufgegeben haben, zur Beschreibung der Wirkungen des Richtmengensystems notwendig.

4.2.1 Abnahmerate der Milchlieferanten

Die Lieferantenzahl ist auch seit Einführung der Richtmengenregelung rückläufig (vgl. Tabelle 13 und 14). Insgesamt hat sich die Zahl der Lieferanten von 1978 bis 1989 um 41.629 (= -29%) verringert. Berücksichtigt man auch die Neulieferanten, die in diesem Zeitraum die Milchanlieferung erstmals oder neuerlich aufgenommen haben, so erhöht sich die Zahl der Aufgeber auf 50.619. Für die einzelnen Jahre lassen sich folgende Zahlen an Aufgebern der Milchanlieferung ermitteln³⁶:

1978	:	5.687
1979	:	5.978
1980	:	5.981
1981	:	4.855
1982	:	4.481
1983	:	3.111
1984	:	3.292
1985	:	4.192
1986	:	5.764
1987	:	3.336
1988	:	3.942
1989	:	3.192
Summe	:	
1978-89		53.807

Während bei Einführung der Richtmengenregelung 1978 noch fast 6.000 Betriebe die Milchanlieferung aufgaben, beendeten in den folgenden Jahren immer weniger Betriebe die Milchanlieferung: 1983 und 1984 waren es mit rund 3.000 etwa die Hälfte.

Zu Beginn der Milchlieferverzichtsaktionen 1985 und 1986 hat sich diese Zahl deutlich erhöht.

³⁶ Kleine Abweichungen von diesen Zahlen sind möglich, weil die Neulieferanten-Zahlen nur für die einzelnen Wirtschaftsjahre zur Verfügung stehen. Sie wurden unter der Annahme einer über das Wirtschaftsjahr konstanten Neuaufnahme der Milchanlieferung anteilmäßig auf Kalenderjahre umgerechnet

Tabelle 55: Veränderung der Lieferantenzahl nach Bundesländern 1978 - 1989

	Aufgeber	Anteil Auf. an Liefer. 1978	Neulieferanten	Anteil Neul. an Aufgeber	Verringerung der Zahl der Milchl.	Anteil an Lieferanten 1978
Wien, Niederösterreich und Burgenland*)	18.301	44,2 %	- 1.241	6,8 %	= 17.060	41,2 %
Oberösterreich	11.865	27,9 %	- 1.205	10,2 %	= 10.660	25,1 %
Salzburg	1.709	19,8 %	- 762	44,6 %	= 947	11,0 %
Steiermark	12.093	42,3 %	- 2.675	22,1 %	= 9.418	33,0 %
Kärnten	3.640	39,5 %	- 1.238	34,0 %	= 2.402	26,0 %
Tirol	2.104	21,4 %	- 1.599	76,0 %	= 505	5,1 %
Vorarlberg	907	24,9 %	- 270	29,8 %	= 637	17,5 %
Summe ÖSTERREICH	50.619	35,2 %	8.990	17,8 %	= 41.629	28,9 %

*) 3 Bundesländer zusammengezogen auf Grund der Einzugsgebietsgrenzen

Quelle: Lieferantenstatistik und Statistik über die Richtmengenveränderungen des Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen.

Von den Milchlieferanten 1978 haben 35% die Milchanlieferung im Zeitraum 1978 - 1989 aufgegeben. Je nach Bundesland schwankt dieser Wert äußerst stark (Tabelle 55):

- o Am höchsten war die Aufgaberate in den Bundesländern Wien, Niederösterreich und Burgenland, sowie in der Steiermark und in Kärnten (rund 40 - 44%). In einigen Regionen dieser Bundesländer haben noch wesentlich mehr Betriebe die Milchanlieferung aufgegeben: So betrug die Aufgaberate im Zeitraum 1978 - 1988 im Einzugsbereich der Wiener Molkereien 72%.
- o In den übrigen Bundesländern mit intensiven Milchproduktionsgebieten hat nur ein geringer Teil der Lieferanten die Milchanlieferung aufgegeben. Vor allem in Salzburg, Tirol und Vorarlberg ist dieser Wert relativ niedrig (rund 20 - 25%).

In Tirol und Salzburg, wo die Zahl der Aufgeber niedrig ist, haben relativ viele Betriebe die Milchanlieferung neu aufgenommen. Daraus ergibt sich für diese Bundesländer eine geringe Reduktion der Zahl der Milchlieferanten. Der Rückgang der Zahl der Milchlieferanten ist in Tirol mit 5,1% und in Salzburg mit 11,0% besonders niedrig.

4.2.2 Milchlieferverzichtsaktionen

Schon zu Beginn der Richtmengenregelung wurden Förderungsaktionen unter der Voraussetzung der Aufgabe der Einzelrichtmenge erstellt:

- o Rinderhaltungsprämie bei Milchlieferverzicht für Bergbauernbetriebe der Zone 3 (1979 - 1983)
- o Förderung der spezialisierten Einstellerproduktion über die Mutterkuhhaltung (seit 1979)

a) Rinderhaltungsprämie

Die Gewährung der Rinderhaltungsprämie war an folgende wichtige Voraussetzungen gebunden:

- Bergbauernbetrieb der Zone 3
- ganzjährige Bewirtschaftung
- Verfügen über eine Einzelrichtmenge (Höhe irrelevant)
- bei der letzten Viehzählung vor der Aufgabe der Milchlieferung mindestens 2 Kühe
- nach Aufgabe der Milchlieferung: **mindestens** so viele rauhfutterverzehrende Großvieheinheiten wie Milchkühe vor dem Lieferverzicht.

Die **Prämie je Milchkuh und Jahr** des Milchlieferverzichts betrug **öS 1.000,-** und war bis Ende 1983, also auf maximal 5 Jahre, beschränkt.

Insgesamt haben sich an dieser Aktion 741 Betriebe mit 3.739 Kühen (im Durchschnitt 5 Kühe/Betrieb) beteiligt. Es sind dadurch Einzelrichtmengen im Ausmaß von 2.034 t freigeworden, d.h. die durchschnittliche Richtmenge vor Lieferverzicht betrug 2.754 kg pro Betrieb, die durchschnittliche Richtmenge pro Kuh 544 kg. Im Rahmen dieser Aktion wurden Förderungsmittel in einer Höhe von 10,120 Mio. öS aufgewendet, d.h. pro kg freigewordene Richtmenge im Durchschnitt 4,98 öS.

An dieser Aktion haben sich relativ wenig Betriebe mit einem durchschnittlich kleinen und extensiv genutzten Kuhbestand beteiligt. Im Vergleich zu späteren Aktionen war der Anreiz durch die geringe Prämie auch kaum gegeben³⁷.

b) Mutterkuhhaltung

Bei der Aktion zur Förderung der Mutterkuhhaltung konnten sich zunächst alle Kuhhalter beteiligen.

Die einzelnen Bedingungen für die Teilnahme an der Mutterkuhhaltungsaktion waren:

Sonderrichtlinien 1979

- Zone 1, 2, 3-Betriebe bzw. Zone 0-Betriebe mit Nutzung einer Alm durch Bestoßung mit eigenen Rindern
- mindestens 2 Kühe
- Ab dem Zeitpunkt der Teilnahme an der Aktion darf der gesamte Kuhbestand des Betriebes nicht gemolken werden³⁸. Eigene oder fremde Kälber (Mutter- oder Ammenkühe) müssen an den Kühen bis zum Trockenstellen saugen.
- Prämie: im 1. Jahr öS 2.000,-/Mutterkuh
im 2. Jahr öS 1.500,-/Mutterkuh
ab dem 3. Jahr öS 1.000,-/Mutterkuh
- vorgesehener Rahmen der Aktion: 10.000 Mutterkühe

³⁷ Im Rahmen der Milchlieferverzichtsaktionen wurde bei weniger Auflagen eine Prämie bezahlt, die, auf die aufgegebenen Richtmenge bezogen, rund 4-mal so hoch war.

³⁸ In den Richtlinien des 1. Jahres war das Melken zur Deckung des Milcheigenbedarfes der Familie von diesem Verbot nicht ausgenommen!

Sonderrichtlinien 1981

- Der Rahmen wird auf 15.000 Mutterkühe ausgedehnt
- ab 1. Juni 1981 darf der fiktive Einheitswert öS 350.000,- nicht überschreiten.

Sonderrichtlinien 1983

- Die Rahmenbegrenzung wird gestrichen

Sonderrichtlinien 1984

- Teilnahmeberechtigt sind nur Zone 1, 2 und 3-Betriebe, die noch nicht oder noch nicht 5 Jahre (d.h. erst ab 1980) in die Förderungsaktion Mutterkuhhaltung einbezogen waren.
- Der fiktive Einheitswert darf öS 300.000,- nicht überschreiten.
- Prämie: 1. Jahr öS 2.000,-/Mutterkuh
2.-5. Jahr öS 1.000,-/Mutterkuh

In der ursprünglichen Ausgestaltung von 1979 und den Folgejahren entsprach die Aktion daher wesentlich besser der Situation der Kuhhalter ohne Milchanlieferung. Beinahe 4.000 dieser Betriebe meldeten sich zwischen 1979 und 1985 zu dieser Aktion an. Nur rund 1.100 Bauern verzichteten während dieses Zeitraumes auf ihr Lieferkontingent und begannen mit der Mutterkuhhaltung (Tabelle 56).

Sonderrichtlinien 1985

Erst mit Jahresbeginn 1985 wurde die Aufgabe einer Einzelrichtmenge zur Voraussetzung für die Teilnahme an dieser Aktion:

- Teilnahmeberechtigt sind nunmehr sämtliche landwirtschaftliche Betriebe, welche über eine Einzelrichtmenge verfügen, auf die sie zur Gänze verzichten müssen.
- Bisherige Teilnehmer (mit Beginn 1979 - 1984) können bis zum Erreichen von 10 Teilnahmejahren weiter an dieser Aktion teilnehmen.
- Der Verzicht auf Einzelrichtmengen muß je Kuh mindestens 3.000 kg betragen; sonst wird die Prämie für entsprechend weniger Kühe gewährt.
- Der fiktive Einheitswert darf öS 800.000,- nicht überschreiten.
- Die **Prämie** je gehaltener Mutterkuh beträgt bei Neubeitritten ab 1985 jährlich **öS 3.000,-**. Bisherige Teilnehmer erhalten bis zum Erreichen des 10. Teilnahmejahres wie bisher öS 1.000,- je Mutterkuh und Jahr.

Sonderrichtlinien 1986

Da im Juli 1985 eine Milchlieferverzichtsprämienaktion (vgl. weiter unten) gestartet wurde, ist das Interesse der Bauern an der Mutterkuhhaltungsaktion sehr stark zurückgegangen.

- Der Verzicht auf Einzelrichtmenge muß je Kuh nunmehr nur mehr 2.000 kg betragen.

Trotz dieser Begünstigung haben sich 1986 nur sehr wenige Betriebe zur Beteiligung an der Mutterkuhhaltungsaktion entschlossen.

Der Vergleich mit der Milchlieferverzichtsaktion (in der günstigeren Fassung des Jahres 1986) zeigt, daß nominell bei der Mutterkuhhaltung eine höhere Förderung pro kg aufgegebene Richtmenge gezahlt wird:

Mutterkuhhaltung: 15,- öS/kg aufgegebene Einzelrichtmenge (auf 10 Jahre verteilt)
 Milchlieferverzichtsaktion: 12,- öS/kg aufgegebene ERM
 - für die ersten 20.000 kg der ERM (auf 5 Jahre verteilt).

Die Abdiskontierung auf den Anfangszeitpunkt der Förderung, d.h. die Bewertung von später zur Verfügung stehenden Mitteln mit ihrem heutigen Wert, zeigt, daß die beiden Aktionen tatsächlich ein sehr ähnliches Förderungsausmaß haben: Bei einem Diskontierungssatz von 5% wäre die Förderung bei der Mutterkuhhaltung zu Beginn der Förderung mit maximal **12,16 öS/kg** aufgegebene Einzelrichtmenge³⁹ und bei der Milchlieferverzichtsaktion mit **11,01 öS/kg** anzugeben.

Bei einem höheren Diskontierungssatz würde sich das Verhältnis zugunsten der Milchlieferverzichtsaktion verschieben: Bei einem Diskontierungssatz von beispielsweise 8% wäre die Förderung der Mutterkuhhaltungsaktion 10,06 öS/kg, für die Milchlieferverzichtsaktion hingegen 10,35 öS/kg zum Beginn der Förderung. Die meisten Betriebe (vor allem kleinere) entschieden sich für die Milchlieferverzichtsprämie, da mit dieser Aktion keinerlei Verpflichtung für die weitere Bewirtschaftung des Betriebes verbunden war.

Sonderrichtlinien 1987

Die reduzierten Prämien der Vorjahre wurden in diesem Jahr wieder leicht angehoben:
 - bei Neubetritten ab 1985 von Bergbauernbetrieben wurde die halbe Prämie (= 1.500 öS) ausbezahlt, wenn diese keine Einzelrichtmenge hatten, Mitglied in einer Fleischrindervereinigung oder Erzeugergemeinschaft waren und mindestens drei Mutterkühe hielten.
 - Die Prämie für bisherige Teilnehmer (Beitritt 1979 - 1984) ohne Rindermast wurde von 1.000 öS auf 1.500 öS erhöht.

Der **fiktive Zuschlag** als Maß für das außerlandwirtschaftliche Einkommen, darf öS 350.000,- nicht überschreiten.

Sonderrichtlinien 1988

In diesem Jahr wurde die **Prämie** für jene Betriebe, die ab 1985 an der Aktion teilnehmen und auf ihre Einzelrichtmenge verzichtet haben, von 3.000 öS auf **4.000 öS angehoben**. Dadurch wurde die Mutterkuhhaltungsaktion gegenüber der Rückkaufaktion von Einzelrichtmengen begünstigt.

³⁹ Da oft nicht genau 2.000 kg/Mutterkuh erreicht werden, würde der tatsächliche Wert meist darunter bleiben. Gerade bei kleineren Betrieben ist die Schwankungsbreite der Förderung pro kg Einzelrichtmenge entsprechend größer.

Sonderrichtlinien 1989

Die Richtlinienbedingungen wurden 1989 deutlich verbessert und die Möglichkeit zur Teilnahme an der Aktion wurde über 10 Jahre hinaus verlängert. Die Verbesserungen betreffen

- die Prämie der Bergbauernbetriebe, die Mitglied einer Fleischrindervereinigung bzw. einer Erzeugergemeinschaft sind und mindestens 3 Mutterkühe halten (2.000 öS je Mutterkuh),
- die Prämie für bisherige Teilnehmer sowie alle Teilnehmer ab dem 11. Teilnahmejahr: sie erhalten 1.500 öS.

Durch die günstigeren Förderungsbedingungen hat die Zahl der Neuanmeldungen zur Aktion in diesem Jahr zugenommen.

Sonderrichtlinien 1990

Die Prämie wurde auf einen ganzjährigen Bestand von höchstens 50 Kühen beschränkt. Dabei blieb

- die Prämie bei Einzelrichtmengenverzicht (seit 1985) mit 4.000 öS je Kuh unverändert
- für alle anderen Teilnehmer wurde die Prämie generell auf 2.500 öS je Kuh angehoben.

Die Mutterkuhhaltungsaktion wurde in diesem Jahr **auf die kuhhaltenden Bergbauernbetriebe ohne Milchanlieferung ausgedehnt**. Weitere Voraussetzungen für die Teilnahme an dieser neu gestalteten Aktion sind:

- keine Teilnahme an MOG-Aktionen,
- ganzjährige Haltung von mind. zwei Kühen,
- der fiktive Zuschlag für außerlandwirtschaftliche Einkünfte, darf nicht mehr als 350.000 öS betragen.

Durch diese Ausweitung der Aktion wurde 1990 ein großer Teil jener Bergbauernbetriebe ohne Milchanlieferung erfaßt, der nicht unter die Regelung der Mutterkuhhaltung fiel. Die Teilnehmerzahl konnte sich dadurch in einem Jahr mehr als verdoppeln.

Eine Auswertung der Mutterkuhhaltungsaktion läßt folgende Merkmale der Beteiligung erkennen (Tabelle 56 und 57):

- * Im Zeitraum 1979-1984 haben sich jährlich rund 800 Betriebe neu zur Aktion angemeldet. Von 1985 bis 1989 nahmen weit weniger Betriebe an der Aktion teil, da die Beteiligung mit der Aufgabe der Milchanlieferung verknüpft war. Erst 1990 erfuhr die Aktion mit der Ausweitung auf die Bergbauernbetriebe mit Kuhhaltung aber ohne Milchanlieferung eine Verdoppelung.
- * Die Beteiligung war im Bundesland Kärnten am höchsten: Beinahe 15% der Kuhhalter des Jahres 1979 meldeten sich bis 1989 zur ursprünglichen Mutterkuhhaltungsaktion an. In den Bundesländern Salzburg (6%), Tirol (4%), Steiermark (4%) und Niederösterreich (2%) beteiligte sich noch ein nennenswerter Anteil der Kuhhalter an dieser Aktion.

Der Schwerpunkt der Mutterkuhhaltung liegt im Oberkärntner und Osttiroler Gebiet (Bezirke Lienz, Spittal an der Drau, Hermagor sowie der benachbarte Bezirk Zell am See in Salzburg). In Nordkärnten, im Lavanttal und in der Weststeiermark befindet sich das zweite Hauptgebiet der Aktion (Bezirke St. Veit, Wolfsberg, Voitsberg und

Deutschlandsberg). Außerhalb dieser Gebiete ist einzig im Bezirk Lilienfeld eine ähnlich starke Beteiligung zu erkennen.

Die Ausweitung 1990 auf die kuhhaltenden Betriebe ohne Milchanlieferung zeigt hingegen eine gänzlich andere regionale Verteilung: Jene Gebiete Westösterreichs, in denen viele Betriebe keine Milchanlieferung haben, wurden dadurch erfaßt: So konnten 1990 in Tirol 21% der Kuhhalter des Jahres 1989, in Vorarlberg 10% und in Salzburg 6% die neue Förderung erhalten.

- * Der durchschnittliche Kuhbestand betrug bei der Anmeldung 4,6 Kühe. In der Zwischenzeit haben die Betriebe mit Mutterkuhhaltung auf 5,5 Kühe pro Betrieb aufgestockt⁴⁰.
- * Der Anteil der Betriebe mit Richtmengenrückgabe sank mit Fortlaufen der Richtmengenregelung bis 1984 immer mehr ab, weil die Kontingente einen immer höheren Wert darstellten. Die strengen Richtlinien der Jahre 1985/86 erhöhten diesen Anteil zwar, führten aber zu einer geringen Beteiligung bis 1988. Insgesamt wurden durch die Mutterkuhhaltungsaktion bis 1990 13.582 t aufgegeben. Pro Betrieb mit Einzelrichtmenge wurden durchschnittlich 8.142 kg zurückgegeben.
- * Der überwiegende Anteil der Beteiligten an der eigentlichen Mutterkuhhaltungsaktion sind Zone 3-Betriebe (55%). Daneben liegen 17% der Mutterkuhhaltungsbetriebe in der Zone 2. Die durchschnittliche Kuhzahl pro Betrieb nimmt mit steigender Erschwernis ab. Die zurückgegebene Einzelrichtmenge war in den Zone 1-Betrieben im Durchschnitt mit 11.300 kg am höchsten und nahm mit steigender Erschwernis ebenfalls ab.

⁴⁰ Auch wenn diese Erhöhung des Durchschnittsbestandes zum Teil durch das Aufhören von kleineren Mutterkuhhaltungsbetrieben bedingt sein könnte, so hat es auf Grund der Ausweitung der an der Aktion beteiligten Kühe um ca. 4.400 auf jeden Fall ein Bestandesaufstockung bei den verbleibenden Betrieben gegeben.

Tabelle 56: Beteiligung an der Förderungsaktion Mutterkuhhaltung 1979 - 1990

	Erstanmeldungen												
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	79-90
Anzahl Betriebe	791	773	766	998	803	814	143	49	213	249	488	5.620	11.707
Anzahl Kühe	4.977	4.059	3.690	4.337	3.555	3.697	754	287	1.438	1.603	3.521	21.842	53.760
Kühe/ Betrieb	6,3	5,3	4,8	4,3	4,4	4,5	5,3	5,9	6,8	6,4	7,2	3,9	4,6
Betr. mit RM	220	198	126	200	133	84	143	49	66	71	142	236	1.668
Anteil an Anz. Betr. in %	27,8	25,6	16,4	20,0	16,6	10,3	100,0	100,0	31,0	28,5	29,1	4,2	14,2
aufgege- bene RM in t	1.228	1.627	1.002	1.381	1.015	588	1.205	490	489	507	1.679	2.370	13.582
RM pro Betr. mit RM in kg	5.584	8.217	7.951	6.904	7.629	7.000	8.426	10.005	7.412	7.145	11.826	10.041	8.142

Quelle: BMLF, eigene Berechnungen

Tabelle 57: Förderungsaktion Mutterkuhhaltung nach Erschwerniszonen
(Erstanmeldungen 1979 - 1990)

	Zone 0	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4	Summe
Anzahl Betriebe	134	1.119	2.041	5.911	2.502	11.707
Anteil in %	1,1	9,6	17,4	50,5	21,4	100,0
Anzahl Kühe	1.170	6.094	10.171	26.756	9.569	53.760
Kühe/Betrieb	8,7	5,4	5,0	4,5	3,8	4,6
Betriebe mit RM	107	221	342	817	181	1.668
Anteil an Anz. Betr. in %	79,9	19,7	16,8	13,8	7,2	14,2
aufgegebene RM	983.564	2.507.771	3.281.718	6.091.890	716.684	13.581.566
o RM pro Betrieb mit RM in kg	9.192	11.347	9.596	7.456	3.960	8.142

Quelle: BMLF, eigene Berechnungen

Auf Grund der Tatsache, daß die Summe der Einzelrichtmengen die Gesamtrichtmenge bei weitem überstieg (im Wirtschaftsjahr 1985/86 um 143.354 t), wurde in der MOG-Novelle 1985 eine Aktion zum Rückkauf von Einzelrichtmengen beschlossen.

c) Milchlieferverzichtsprämienaktion 1985 (MOG-Novelle 1985, Art. III)

Mit dieser 1. Milchlieferverzichtsaktion wurden Milchlieferanten, die zwischen 1. Juli und 31. Dezember 1985 erklärten, ihre Milchanlieferung auf Dauer einstellen zu wollen, erstmals Prämien für die Beendigung der Anlieferung gezahlt. Die Prämien, die zunächst 10 Jahre lang gezahlt werden sollten, wurden nach der Höhe der Bemessungsgrundlage gestaffelt, wobei die Bemessungsgrundlage die Anlieferung im Kalenderjahr 1984 innerhalb der jeweiligen Einzelrichtmenge bzw. in Fällen einer Richtmengenerhöhung während des Wirtschaftsjahres 1984/85 die im Wirtschaftsjahr 1985/86 bestehende Einzelrichtmenge umfaßt. In der 1. MOG-Novelle 1986 wurde die Höhe der jeweiligen Prämien verdoppelt und die Auszahlung auf die halbe Laufzeit (5 Jahre) gekürzt. Die nunmehr geltende Höhe der Teilbeträge beträgt:

- o für die ersten 20.000 kg der Bemessungsgrundlage öS 2,40/kg
- o für weitere 20.000 kg der Bemessungsgrundlage öS 1,60/kg
- o für jedes weitere kg der Bemessungsgrundlage öS 1,00/kg

Ergebnis:

- * **Im Rahmen der Verzichtsaktion stellten 2.970 Milchlieferanten**, das sind 2,5% der Lieferanten des Jahres 1985, **die Milchanlieferung ein.**
- * Dadurch wurde die **Summe der Einzelrichtmengen um 42.248 t**, das sind 1,8% der Summe der Einzelrichtmengen 1985/86, **gekürzt.**

Damit blieb die Aktion weit hinter dem Ziel von 100.000 t zurück. Gesamtwirtschaftlich gesehen, bedeutet diese Verringerung der Einzelrichtmengen eine wesentliche Verringerung des Finanzierungserfordernisses der Überschußverwertung:

Auf 5 Jahre sind den Bauern dieser Aktion jährlich 77,568 Mio. öS zu zahlen. Stellt man diese Summe einer errechneten Exportstützung für die Menge der Bemessungsgrundlage von jährlich 240,485 Mio. öS (bei öS 7,-/kg Stützung) gegenüber, so kann man den Einfluß dieser Maßnahme auf die Verwertungskosten erkennen. Da der Überschuß durch diese Aktion um die Bemessungsgrundlage sank, mußte sich das Finanzierungserfordernis dadurch um ca. öS 240 Mio. verringern. Diese Summe kam den Bauern zugute und schlug sich in einer

Verringerung des allg. AFB nieder, weil der fix vom Bund übernommene Anteil der Überschußkosten für die ersten 16% über den Inlandsabsatz hinaus noch immer weit überschritten wurde.

Struktur der Lieferanten:

- o An der Verzichtsaktion beteiligten sich die **Lieferanten mit kleinen Anlieferungsmengen** überproportional: 60% der Anträge zur Aufgabe der Milchanlieferung wurden von Betrieben mit weniger als 10.000 kg Anlieferung eingebracht, während der Anteil der Lieferanten dieser Größenklasse 36,6% beträgt. Der Anteil dieser Gruppe an der gesamten gekürzten Einzelrichtmenge liegt mit 32,3% ebenfalls weit über dem geschätzten Richtmengenanteil⁴¹ von rund 10,1% (Tab. 58).
- o Obwohl **relativ wenige größere Betriebe** an der Aktion teilnahmen - 2,8% der Anträge wurden von Betrieben mit mehr als 40.000 kg Anlieferung gestellt - beträgt der Anteil dieser Betriebe an der gekürzten Richtmenge immerhin 11,3%. Ohne Staffelung wären für diese Betriebe für die Kürzungsanteile über 40.000 kg (bzw. zwischen 20. und 40.000 kg) bedeutend höhere Mittel aufzuwenden gewesen (für den Anteil zwischen 20.000 und 40.000 kg jährlich + 1,344 Mio. öS, für den Anteil über 40.000 kg jährlich + 1,387 Mio. öS).
- o **Die meisten Milchlieferanten** (73%), die die Milchanlieferung aufgaben, **waren Unterlieferer**. Das Ausmaß der Unterlieferung betrug im Durchschnitt mindestens 25% ihrer Richtmenge⁴². Bei den sehr kleinen Lieferanten ist der Anteil der Unterlieferer und die durchschnittliche Unterlieferung besonders hoch. So beträgt die durchschnittliche Unterlieferung der Verzichter bis 2.000 kg zumindest 61% (auf Grund von Kürzungen der Einzelrichtmengen kann dieser Wert höher sein). Die Milchlieferverzichter mit einer Bemessungsgrundlage über 25.000 kg weisen dagegen Unterlieferungsraten von nur 10 - 15% auf (Tab. 58).

Regionale Beteiligung:

Die regionalen Unterschiede in der Beteiligung an der Milchlieferverzichtsaktion ergeben sich hauptsächlich aus der Lieferantenstruktur und der Anlieferungsentwicklung der letzten Jahre in den verschiedenen Regionen: In kleinstrukturierten Gebieten bzw. in Gebieten mit einer Stagnation oder einem Rückgang der Anlieferung kam es zur höchsten Rate an Milchlieferverzichtern. Dagegen meldeten sich in Gebieten mit einer starken Ausweitung der Milchanlieferung sehr wenige Milchlieferverzichter.

⁴¹ Die Richtmengenstruktur 1985/86 wurde auf Grund der Erhebung der Richtmengenstruktur 1980/81 und der Entwicklung der Anlieferung, der Über- und Unterlieferung abgeschätzt.

⁴² Dieser Wert ergibt sich aus der Berechnung:

$$\frac{\text{Bemessungsgrundlage der Unterlieferer}}{\text{Einzelrichtmenge 1985/86 der Unterlieferer}} = \frac{23.727 \text{ t}}{31.487 \text{ t}} = 75,4\%$$

Die Berücksichtigung einer allfälligen Kürzung der Einzelrichtmenge 1985/86 gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1984/85 von besonders starken Unterlieferern (mehr als 50%) würde diesen Durchschnittswert noch zusätzlich erhöhen.

Tabelle 58: Milchlieferverzichtsaktion 1985 nach Größenklassen

	Anteil der Anträge in %	zum Vergl. Anteil der Lieferanten in %	Anteil der gekürzten ERM 85/86 in %	Anteil der Unterlieferer an den Anträgen in %	Anteil der Unterlieferung ¹⁾ (d.h. Anteil der Bemessungsgrundlage an ERM 85/86)
- 2.000 kg	4,2		1,0	85,6	39,0
2.000- 4.000 kg	14,1		5,0	78,1	54,2
4.000- 6.000 kg	16,5	60,3	8,3	32,3	78,3
6.000- 8.000 kg	14,8		9,5		71,5
8.000-10.000 kg	10,7		8,5		73,7
10.000-12.500 kg	9,1		9,0		74,7
12.500-15.000 kg	6,8	15,9	8,0	17,0	68,0
15.000-17.500 kg	4,4		6,2		68,2
17.500-20.000 kg	4,1	8,5	6,6	12,8	71,5
20.000-25.000 kg	5,8		8,7	10,8	68,6
25.000-30.000 kg	3,3		6,4		59,8
30.000-40.000 kg	3,3		8,8		77,6
40.000-50.000 kg	1,9		4,6		43,9
50.000-80.000 kg	0,7		5,0		66,7
> 80.000 kg	0,2		1,0		50,0
	100,0		100,0		100,0
				73,3	75,4

1) bezogen auf 2.178 Unterlieferer

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

- * Im Einzugsbereich der Verarbeitungsbetriebe Wiens wurde mit 16,8% der höchste Anteil der Verzichter an den Lieferanten festgestellt. Sehr hohe Verzichtquoten wurden auch im oberösterreichischen Zentralraum verzeichnet. In weiteren Ackerbaugebieten bzw. Übergangszonen zwischen Ackerbau- und Grünlandgebieten liegt die Verzichtsrate über dem österreichischen Durchschnitt von 2,5% (Südkärnten, Weststeiermark, Teile des Burgenlandes, Alpenvorland).
- * Eine **unterdurchschnittliche Verzichtsrate** ist im **gesamten Berggebiet** festzustellen: Besonders in Vorarlberg, Tirol und Salzburg war die Beteiligung an dieser Aktion sehr gering. Auch im Wald- und Mühlviertel, sowie in der Obersteiermark verzichteten nur sehr wenige Lieferanten auf die Milchanlieferung. All diese Gebiete sind durch eine überdurchschnittlich große Anlieferungssteigerung im Zeitraum der Kontingentierung gekennzeichnet (vgl. KARTE 2).
- * Die Karte der Beteiligung an der Lieferverzichtsaktion und der Rückkaufaktion (KARTE 8) verdeutlicht die **geringe Verzichtsrate im Westen** und die **hohen Anteile im Osten des Bundesgebietes**.

d) Rückkaufaktion (April 1986 - September 1988)

Da mit der 1. Aktion das Ziel von 100.000 t nicht erreicht wurde, wurde mit der 1. MOG-Novelle 1986 eine Fortsetzung der Aktion vorgesehen:

- Durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft waren weitere 65.000 t Einzelrichtmenge (das entspricht der Differenz auf das Ziel von 100.000 t) zurückzukaufen.
- Zugleich wurde die Höhe der jeweiligen Prämien verdoppelt und die Auszahlung auf die halbe Laufzeit (5 Jahre) verkürzt. Diese Regelung gilt auch rückwirkend für die 1. Aktion.

Die Auswertung der Verzichtsaktion bestätigt die strukturellen und regionalen Ergebnisse aus der 1. Aktion. Durch die verlangsamte Teilnahme an der Rückkaufaktion konnte das Ziel des Herauskaufs von 65.000 t erst nach mehr als 2 Jahren erreicht werden.

- * Durch die Rückkaufaktion verzichteten **6.573 Milchlieferanten**, das sind **5,7 % der Milchlieferanten 1986**, auf die Milchanlieferung.
- * Dadurch wurde die **Summe der Einzelrichtmengen um 74.474 t, das sind 3,1 % der Summe der Einzelrichtmengen 1986/87, gekürzt**.

Die Übersicht über verschiedene Zeiträume bei der Rückkaufaktionen deutet auf eine weitgehend gleichbleibende Struktur der Teilnehmer (Tab 59).

Veränderungen gegenüber der 1. Lieferverzichtsaktion:

- o Die bereits im 1. Jahr überproportionale Beteiligung der Lieferanten mit kleinen Anlieferungsmengen nahm noch mehr zu. Vor allem der Anteil der Anträge von Kleinlieferanten unter 6.000 kg stieg insgesamt von rund 35% auf rund 42%.
- o Dadurch sank die durchschnittliche Richtmengenhöhe der Verzichter von 14.165 kg im 1. Jahr auf 12.213 kg.
- o Weiterhin waren die meisten Milchlieferanten, die die Milchanlieferung aufgaben, Unterlieferer. Dieser Anteil ist jedoch von 73% auf zuletzt 65% zurückgegangen. Diese Tendenz läßt sich für fast alle Größenklassen feststellen. Auch das Ausmaß der

Unterlieferung ist von mindestens 25% auf mindestens 20% der Einzelrichtmenge der Unterlieferer zurückgegangen.

Die beschriebenen Tendenzen weisen darauf hin, daß die Zahl der potentiellen Milchlieferverzichter rückläufig ist. Die abnehmende Unterlieferungsrate deutet an, daß zu einem immer höheren Anteil auch Betriebe, die ihre Einzelrichtmenge ausnützen, auf ihre Einzelrichtmenge verzichten.

Resumée der Rückkaufaktionen

Die Reduktion des Finanzierungserfordernisses durch die Verringerung der Einzelrichtmengen durch beide Verzichtsaktionen um 116.500 t kann auf rund 600-800 Mio. öS geschätzt werden. Der Bund hat für die Dauer von 5 Jahren jährlich 225 Mio. öS an die Teilnehmer der Lieferverzichtsaktionen zu zahlen.

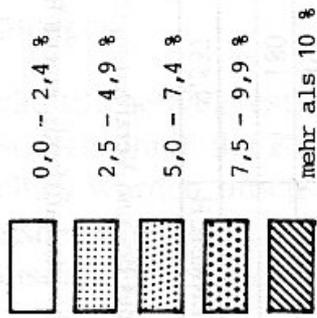
Tabelle 59: Milchlieferverzichtsaktionen 1985-1988

Zeitraum	Anzahl der Verzichter	Summe der ERM	Anteil der Unterlieferer an den Verzichtern	Durchschnittl. ERM pro Verzichter (Mittelwert) in kg	mittlere Bemessungsgrundlage (Median) in kg
Juli-Dezember 1985	2.970	42.070	73,3 %	14.165	8.075
April-September 1986	1.488	16.830	68,3 %	11.310	7.079
Oktober 1986-April 1987	1.716	19.534	74,1 %	11.383	6.328
Mai 1987-September 1988	3.369	38.110	65,4 %	11.312	7.203
Summe	9.543	116.544	69,9 %	12.213	7.309

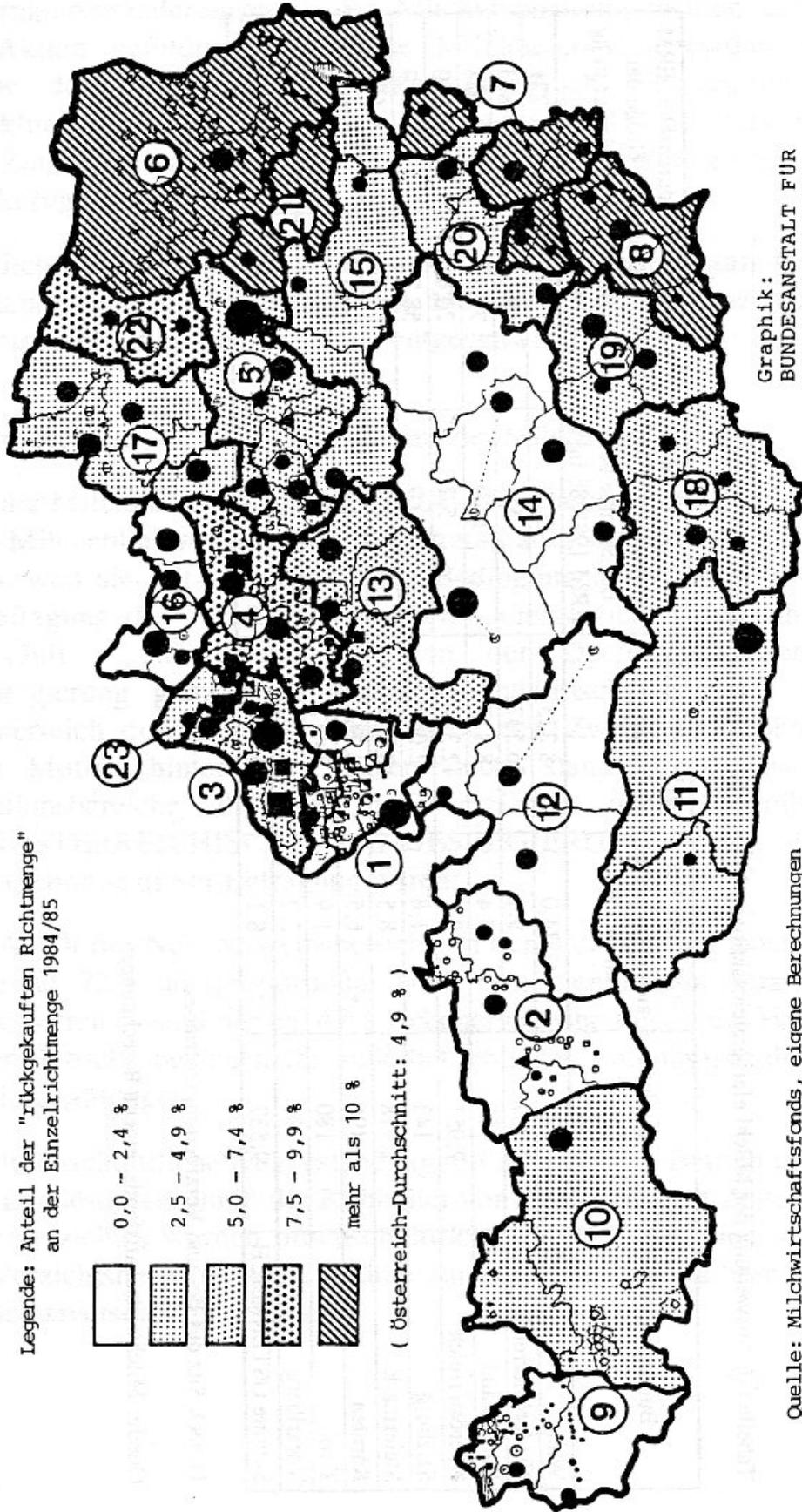
Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

KARTE 9: Regionale Beteiligung an den beiden Milchlieferverzeichtsaktionen

Legende: Anteil der "rückgekauften Richtmenge" an der Einzelrichtmenge 1984/85



(Österreich-Durchschnitt: 4,9 %)



Graphik:
BUNDESANSTALT FÜR
BERGBAUERNFRAGEN

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Tabelle 60: Auswertung der Milchlieferverzichtsaktionen 1985 - 1988 nach Bundesländern

Bundesland ¹⁾	Anzahl der Verzichter	Anteil der Verzichter an Lieferanten 1985	gekürzte ERM in t	Anteil der gekürzten ERM an der Summe der ERM 1985/86 in %	Anteil der Unterlieferer an den Verzichtern in %	durchschn. ERM-Größe der Verzichter in kg
Wien	733	34,0	8.225	30,8	79,9	11.221
Niederösterreich	2.237	9,1	26.537	5,4	68,0	11.863
Burgenland	768	24,4	8.477	18,9	73,1	11.038
Oberösterreich	2.951	8,1	42.347	5,2	70,6	14.350
Salzburg	143	1,8	2.049	0,9	58,7	14.329
Steiermark	1.958	8,5	18.809	4,8	68,4	9.606
Kärnten	496	6,5	6.763	4,8	64,7	13.635
Tirol	180	1,9	2.417	1,3	59,1	13.428
Vorarlberg	71	2,2	920	1,0	73,7	12.958
Summe ÖSTERREICH	9.537	8,1	116.544	4,8	69,9	12.220

1) nach Sitz des Be- und Verarbeitungsbetriebes

Quelle: Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Die Strukturveränderungen in der Milchviehhaltung werden durch diese Aktion gefördert, d.h. kleine Milchlieferanten werden zur Aufgabe der Milchanlieferung angeregt. Auch die regionalen Entwicklungstendenzen der Milchanlieferung (Ost-West Verschiebung; Zunahme im Berg- und Grünlandgebiet) werden zusätzlich verstärkt (vgl. Karte 8).

Die Milchlieferverzichtsaktion konnte somit wohl die gesamtwirtschaftliche Marktsituation verbessern, nicht aber den Tendenzen zur Konzentration der Milchanlieferung entgegenwirken.

4.2.3 Produktionsbereiche nach Aufgabe der Milchanlieferung

Durch die Milchlieferverzichtsaktionen dürften beinahe alle Betriebe, die die Milchanlieferung in diesem Zeitraum aufgeben wollten, erfaßt werden, weil sie mit keinen weiteren Bedingungen verbunden sind. Die Befragung der oberösterreichischen Lieferverzichter des Jahres 1985 (Juli - November), die von der Oberösterreichischen Landesregierung gemeinsam mit der Landwirtschaftskammer für Oberösterreich durchgeführt wurde, hatte den Zweck zu erfahren, welche Motive hinter dem Lieferverzicht standen und welche Produktionsbereiche die Milchlieferverzichter wählen wollten (OBERÖSTERREICHISCHE LANDESREGIERUNG 1986). Die Hauptergebnisse dieser Befragung waren:

- * Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an den Verzichtsbetrieben ist mit rund 72% überproportional hoch (von den Milchlieferanten Oberösterreichs sind nur ca. 47% Nebenerwerbsbetriebe); die Hälfte dieser Betriebe beziehen ihr außerbetriebliches Einkommen durch Pensionszahlungen.
- * Der durchschnittliche Kuhbestand lag mit 5 Kühen pro Betrieb unter dem Landesdurchschnitt der Kuhhalter von 7,5 Kühen. Im Zuge des Lieferverzichtes wurden durchschnittlich 4 Kühe abgegeben. 43% der Verzichtsbetriebe wollten Kühe zur Aufzucht von Kälbern und zur Selbstversorgung behalten.
- * Gründe für die Einstellung der Milchlieferung:
 - 45% betriebswirtschaftliche Gründe
 - 29% persönliche Gründe
 - 16% Prämie der Verzichtsaktion
 - 5% andere Einkommensmöglichkeiten
 - 4% Probleme mit Qualität
- * 62% der Verzichtsbetriebe beabsichtigen, in einen anderen landwirtschaftlichen Betriebszweig auszuweichen. Dieser Anteil nimmt mit der Größe des Kuhbestandes zu.
- * In den anderen Produktionszweigen kommt es deshalb zu folgenden Veränderungen:
 - Ungefähr die Hälfte des abgegebenen Kuhbestandes wird durch die Einstellung von Stieren und Kalbinnen ersetzt (überwiegend bei Nebenerwerbsbetrieben).
 - Einige Betriebe weichen auf eine verstärkte Schweinemast sowie Ferkelproduktion aus (überwiegend in Haupterwerbsbetrieben).
 - Nur wenige Betriebe haben auf andere tierische Produktionszweige umgestellt bzw. wollten ihre Bestände stark ausdehnen. Die Bilanzierung der Veränderung der Zahl der Großvieheinheiten (GVE) ergibt, daß rund 2/3 der abgegebenen Kühe durch die Aufstockung der anderen Tierbestände wettgemacht wurde. Unterteilt man die Bilanz jedoch nach Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben, so sieht man, daß die

Haupterwerbsbetriebe ihre GVE um 19% aufstockten, die Nebenerwerbsbetriebe ihre um 17% verringerten.

- * Bei rund der Hälfte der Betriebe war die Einstellung der Milchanlieferung schon länger geplant; die Beteiligung an der Aktion stellt deshalb oft einen Vorzieheffekt dar.

Aus dieser zuletzt genannten Tatsache heraus, erscheint es auch plausibel aus diesen Ergebnissen auf das Verhalten der Aufgabe der Milchanlieferung außerhalb dieser Aktion zu schließen. Weiters ist die Beteiligung an der Verzichtaktion regional sehr ähnlich ausgeprägt wie die Aufgaberate der Milchlieferanten.

Einige Schlußfolgerungen:

- o Ein relativ geringer Prozentsatz der Betriebe, die die Milchanlieferung aufgaben, beendet damit auch die gesamte landwirtschaftliche Produktion (maximal 1/3). Hauptgründe der Aufgabe sind hier oft Alter (Pension) und fehlender Betriebsnachfolger bzw. in geringem Ausmaß andere Einkommensmöglichkeiten.
- o Rund die Hälfte der Betriebe behält Kühe zur Selbstversorgung.
- o Nebenerwerbsbetriebe, die weiter Tierhaltung betreiben, verbleiben zumeist in der Rinderhaltung.
- o Haupterwerbsbetriebe steigen auch auf andere Produktionszweige, vor allem eine verstärkte Schweinemast sowie eine verstärkte Ferkelproduktion um.
- o Nur wenige Betriebe steigen auf andere Tierhaltungsformen um (Geflügel, Schafe, Damtiere, Pferde, Kaninchen ..).
- o Mit einer Steigerung der Aufgaberate könnte demnach eine Verschärfung der Überschußproblematik in anderen Produktionsbereichen (in erster Linie am Schweinemarkt) zu befürchten sein.

Daher sind begleitende Maßnahmen zur Senkung der Überschüsse bei anderen Produkten gemeinsam mit einer Reform der Milchmarktordnung unerlässlich.

4.3 Exkurs: Bedeutung der Kontingentierung für die Nebenerwerbsbauern

Im folgenden soll kurz die Bedeutung der Milchproduktion für die Nebenerwerbsbetriebe Österreichs skizziert werden. Weder in der Lieferantenstatistik des Milchwirtschaftsfonds noch in der Allgemeinen Viehzählung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes werden die Milchlieferanten nach Erwerbsarten unterschieden. Deshalb mußten die entsprechenden Werte der Milchproduktion auf Grund folgender statistischer Grundlagen geschätzt werden (auf Basis der Bundesländer):

- o Aus der land- und forstwirtschaftlichen Betriebszählung 1980
 - Anzahl der Kuhhalter nach Erwerbsarten
 - Kuhbestand nach Erwerbsarten
 - Kuhhaltungsstruktur nach Erwerbsarten
- o Aus der allgemeinen Viehzählung 1981
 - Anzahl der milchliefernden Kühe
 - Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern sowie der Milchanlieferung nach Größenklassen

- o Milchlieferleistung je Kuh und Jahr 1980 nach Bundesländer (Milchwirtschaftsfonds)
- o Anlieferungsmenge Österreichs 1980 (Milchwirtschaftsfonds).

Um aus diesen Grundlagen eine Schätzung der Milchlieferleistung der einzelnen Erwerbsarten erstellen zu können, waren zusätzliche Annahmen notwendig:

- * Der Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern wurde in allen Erwerbsarten für die verschiedenen Größenklassen als gleich unterstellt.
- * Die Anlieferungsmenge je Kuh wurde für die Nebenerwerbsbetriebe der Lieferleistung je Kuh und Jahr 1980 entnommen. Für die anderen Erwerbsarten wurde dieser Wert erhöht. Annahme: Die Milchlieferleistung der Kühe der Nebenerwerbsbetriebe liegt (vor allem auf Grund der kleinbetrieblichen Struktur) um 12,5% unter der durchschnittlichen Milchlieferleistung Österreichs.

Die Schätzung wurde für den Zeitpunkt 1980 durchgeführt. Da keine statistischen Unterlagen über die Veränderung der Milchproduktion zwischen den Erwerbsarten seither bestehen, wurde keine Aktualisierung auf die derzeitige Liefermenge vorgenommen. Die vorliegenden Ergebnisse der Berechnung, dargestellt in Tabelle 61, sind wegen der Verknüpfung verschiedener statistischer Datenquellen und weiterer Annahmen als **Schätzwerte** zu interpretieren, die Größenordnungen der Unterschiede zwischen den Erwerbsarten aufzeigen sollen:

- o Während die Zahl der Nebenerwerbsbetriebe jene der Vollerwerbsbetriebe bei weitem übertrifft, ist die Zahl der Kuhhalter bereits wesentlich geringer. Wegen der kleinbetrieblichen Struktur der Nebenerwerbsbetriebe ist diese Differenz beim Kuhbestand noch größer: In den Nebenerwerbsbetrieben stehen 27%, in den Vollerwerbsbetrieben 66% der Kühe Österreichs. Immerhin **35% aller Milchlieferanten Österreichs sind Nebenerwerbsbetriebe. Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an den milchliefernden Kühen beträgt nur 24%. Die Nebenerwerbsbetriebe liefern rund 21% der Milch Österreichs.**
- o Aus der land- und forstwirtschaftlichen Betriebszählung 1980 ist bereits die kleinbetriebliche Struktur der Nebenerwerbsbetriebe zu ersehen. Auch der Mittelwert der Anlieferungsmenge liegt mit rund 10.900 kg weit unter jenem der Vollerwerbsbetriebe (23.500 kg).
- o Eine Aufspaltung der Milchproduktion der einzelnen Erwerbsarten nach Bundesländern zeigt wesentliche regionale Unterschiede in der Bedeutung der Milchviehhaltung der Nebenerwerbsbetriebe für die gesamte Milchanlieferung (Tabelle 62):
 - Die höchsten Anteile erzielen die milchliefernden Nebenerwerbsbetriebe Oberösterreichs mit fast 47% der Milchlieferanten (OBERÖSTERREICHISCHE LANDESREGIERUNG 1983, S. 165 - 195).
 - In den anderen Bundesländern schwankt dieser Wert zwischen 30 und 35%. In Niederösterreich sind mit 28% weniger Milchlieferanten Nebenerwerbsbetriebe als im österreichischen Durchschnitt.

Tabelle 61: Aufteilung der Milchproduktion 1980 nach Erwerbsarten

	Voller- werbs- betriebe	Zuer- werbs- betriebe	Neben- erwerbs- betriebe	betriebe jurist. Personen	ÖSTERREICH gesamt
Anteil der Er- werbsarten ¹⁾ in %	38,3	5,8	54,4	1,5	100,0
Anzahl der Kuhhalter 1980 ¹⁾ in %	86.905 50,9	12.150 7,1	71.408 41,8	202 0,1	170.665 100,0
Kuhbestand 1980 ¹⁾ in %	643.273 66,3	61.810 6,4	261.458 26,9	3.898 0,4	970.439 100,0
Anzahl der Milch lieferanten 1980/81 ²⁾ in %	68.952 57,4	8.260 6,9	42.775 35,6	155 0,1	120.142 ³⁾ 100,0
milchlifernde Kühe 1980/81 ²⁾ in %	573.540 69,6	50.894 6,2	196.741 23,9	3.413 0,4	824.588 ⁴⁾ 100,0
Liefermenge 1980 in %	1,617.076 72,3	116.853 6,4	466.202 20,9	7.836 0,4	2,236.395 100,0
durchschnittl. Milchanlieferung je Milchlieferant in kg	23.452	17.372	10.899	62.084	18.615

1) aus Betriebszählung 1980

2) aus der Kuhhaltungsstruktur der Betriebszählung 1980 und dem Anteil der Milchlieferanten an den Kuhhaltern (Viehzählung 1981) errechnet.

3) dieser Schätzwert liegt geringfügig über dem Wert der Viehzählung 1981 (115.899 milchlifernde Kuhhalter)

4) dieser Schätzwert liegt geringfügig unter dem Wert der Viehzählung 1981 (832.183 milchlifernde Kühe)

Quelle: ÖSTZA, Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen

Tabelle 62: Milchproduktion 1980 nach Erwerbsarten und Bundesländer
(Zahl der Betriebe mit einer Milchanlieferung - SCHÄTZWERT)

	Vollerwerbsbetriebe		Zuerwerbsbetriebe		Nebenerwerbsbetriebe		Betriebe jur. Personen		Summe		zum Vergleich Zahl der Betriebe aus VZ 1981	Abweichung der Schätzung von VZ 1981 in %
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil		
Burgenland	2.915	57,1	437	8,5	1.750	34,4	2	0,0	5.104	100,0	4.563	+11,9
Kärnten	4.613	61,7	578	7,7	2.266	30,3	21	0,3	7.478	100,0	7.405	+ 1,0
Niederösterreich	18.832	66,4	1.570	5,5	7.939	28,0	28	0,1	28.369	100,0	27.029	+ 5,0
Oberösterreich	18.049	49,0	2.294	6,2	17.162	46,7	26	0,1	36.807	100,0	36.457	+ 1,0
Salzburg	4.082	56,1	608	8,4	2.568	35,3	14	0,2	7.272	100,0	7.128	+ 2,0
Steiermark	14.165	61,6	1.530	6,7	7.259	31,6	28	0,1	22.982	100,0	22.337	+ 2,9
Tirol	4.597	55,5	881	10,6	2.784	33,6	22	0,3	8.284	100,0	7.977	+ 3,8
Vorarlberg	1.699	54,4	362	11,6	1.047	33,5	14	0,5	3.122	100,0	3.009	+ 3,8
Summe ÖSTER- REICH	68.952	57,4	8.260	6,9	42.775	35,6	155	0,1	120.142	100,0	115.899	+ 3,7

Quelle: ÖSTZA, eigene Berechnungen

o Der Anteil der kuhhaltenden Nebenerwerbsbetriebe sowie der milchliefernden Nebenerwerbsbetriebe an allen Nebenerwerbsbetrieben des jeweiligen Bundeslandes ist aus Tabelle 63 zu ersehen:

- Die Kuhhaltung ist in Oberösterreich, Salzburg und Tirol auch für die Nebenerwerbsbetriebe bedeutsam (mehr als 60% der Nebenerwerbsbetriebe halten Kühe).
- In Oberösterreich und Salzburg wird von mehr als 50% der Nebenerwerbsbetriebe Milch geliefert. In diesen beiden Bundesländern sind auch die höchsten durchschnittlichen Anlieferungsmengen der Nebenerwerbsbetriebe festzustellen (12.600 kg bzw. 16.600 kg)⁴³.

Tabelle 63: Ausmaß der Kuhhaltung und Milchanlieferung in den Nebenerwerbsbetrieben 1980 nach Bundesländern

	Anzahl der NE-Betriebe	Anteil der kuhhaltenden NE-Betrieben an allen NE-Betr.		Anteil der milchliefernden NE-Betriebe (Schätzwert)		durchschnittliche Anlieferung pro NE-Betrieb in kg
		Anzahl	in %	Anzahl	in %	
Burgenland	20.777	2.872	13,8	1.750	9,9	5.594
Kärnten	15.221	6.969	45,8	2.266	21,4	7.173
Niederösterreich	38.502	11.757	30,5	7.939	24,5	9.720
Oberösterreich	33.198	20.974	63,2	17.162	57,0	12.604
Salzburg	5.734	3.859	67,3	2.568	52,9	16.604
Steiermark	34.971	16.206	46,3	7.259	28,6	8.256
Tirol	11.459	7.026	61,3	2.784	35,3	10.654
Vorarlberg	4.265	1.742	40,8	1.047	30,9	13.796
ÖSTERREICH gesamt	164.605	71.408	43,4	42.775	31,6	10.899

Quelle: ÖSTZA: Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung 1980 und allgemeine Viehzählung 1981, Milchwirtschaftsfonds, eigene Berechnungen.

- Besonders niedrig ist der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe mit einer Milchanlieferung im Burgenland (10%), in Kärnten (21%) und in Niederösterreich (24%).
- Auffallend ist, daß in einigen Bundesländern, nämlich Kärnten, Steiermark und Tirol, die Differenz zwischen Anteil der Kuhhalter und Anteil der Milchlieferanten relativ groß ist. Das bedeutet, daß in diesen Bundesländern viele Nebenerwerbsbetriebe zwar Kühe halten, aber keine Milch anliefern. Ob sich diese Betriebsform in den letzten Jahren verstärkt hat, ist aus den Unterlagen nicht zu ermitteln.

Aus den vorliegenden Ergebnissen läßt sich ersehen, daß die Kuhhaltung zwar auch in vielen Nebenerwerbsbetrieben verbreitet ist, die Milchanlieferung aus diesen Betrieben aber in ihrer Summe einen wesentlich kleineren Anteil der österreichischen Milchmarktleistung abdeckt⁴⁴.

⁴³ Auch Vorarlberg liegt mit durchschnittlich 13.800 kg in dieser Größenordnung.

⁴⁴ Die Höhe der Anlieferung der einzelnen Erwerbsarten, wie sie durch diese Berechnungen ausgewiesen wird, findet durch die im Grünen Bericht 1988 veröffentlichten Werte von Buchführungsbetrieben (VE-Betriebe: 25.187 kg, NE-betriebe: 12.311 kg) eine Bestätigung.

Da gerade diese Betriebe mit kleinen Kuhbeständen weiterhin die Produktion bzw. Anlieferung aufgeben, ist zu erwarten, daß sich der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe an den Milchlieferanten seit 1980 verringert hat und auch weiterhin verringern wird. Aus einer "Untersuchung über die Freistellung von Einzelrichtmengen durch die Milchlieferverzichtsaktion" der Oberösterreichischen Landesregierung (OBERÖSTERREICHISCHE LANDESREGIERUNG 1986, S. 154 - 164) geht hervor, daß sich die Nebenerwerbsbetriebe überproportional an dieser Aktion zur Aufgabe der Milchlieferung im Jahr 1985 beteiligt haben. Auf Grund der ähnlichen Unterschiede in der Betriebsstruktur zwischen den Erwerbsarten in den anderen Bundesländern kann diese Aussage in der Tendenz auch auf die anderen Bundesländer übertragen werden.

Es ist zu erwarten, daß die Nebenerwerbsbetriebe in stärkerem Ausmaß als die Vollerwerbsbetriebe weiterhin die Milchlieferung aufgeben werden.

4. ABSCHNITT

REFORMVORSCHLÄGE ZUR MILCHMARKTORDNUNG

1. GRUNDSÄTZE FÜR DIE WEITERE ENTWICKLUNG DES MILCHWIRTSCHAFTSSYSTEMS

Die Darstellung der Auswirkungen der Richtmengenregelung soll Unterlagen für eine Beurteilung darüber liefern, wieweit die Ziele, die hinter diesem System stehen, verwirklicht wurden. Gleichzeitig können aus der Kritik einzelner Maßnahmen die Notwendigkeit und die wesentlichsten Punkte von Reformmaßnahmen der derzeitigen Marktordnung für Milch ersehen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß einzelne Maßnahmen, die für sich allein zweckmäßig erscheinen, Zielen auf anderen Ebenen entgegenwirken können. Ein Ausbessern an einzelnen Punkten des Marktordnungssystems stellt aus dieser Sicht keine Lösung der Probleme dieses Marktgebietes, sondern immer nur eine Verlagerung zu anderen Betroffenen oder ein Aufschieben der Probleme dar; d.h. nicht, daß durch die Entwicklung des Marktes gewisse Anpassungen (Einzelmaßnahmen) nicht notwendig wären. Es ist jedoch dabei stets auch ihre gesamtwirtschaftliche Wirkung abzuschätzen.

In den letzten Jahren ist das milchwirtschaftliche System eingehend diskutiert worden. Die drängenden Verwertungsprobleme sowie die verbreitete Präsenz von Problemen der österreichischen Milchwirtschaft in den Medien haben zur Einleitung grundlegender Reformmaßnahmen geführt. Auch die verstärkte internationale Integration trägt zur Beschleunigung der organisatorischen und strukturellen Anpassungserfordernisse der Milchwirtschaft bei. Während die Grundstruktur der Richtmengenregelung allgemein als ein sinnvolles Regelungssystem für die Produktionsmenge und Finanzierung der Überschußverwertung angesehen wird, sind die übrigen Bereiche der Milchwirtschaft grundlegend in Frage gestellt worden. Den Höhepunkt erreichte die Diskussion mit dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß zur Milchwirtschaft (September 1989 - April 1990). Insbesondere kam es in folgenden Bereichen des österreichischen Milchwirtschaftssystem zu grundlegenden Änderungen:

- o Die Lenkungs- und Genehmigungsbefugnisse des Milchwirtschaftsfonds wurden nach und nach eingeschränkt.
- o Die Regelung der Versorgungsgebiete wurde gelockert.
- o Der produktionspezifische Preisausgleich wurde verringert.
- o Das betriebliche Abrechnungssystem wurde auf die Abrechnung nach Normbetrieben umgestellt.
- o Die Konzentration der Verarbeitungsstruktur hat sich durch eine Betriebsstillegungsaktion sowie die Fusion bzw. Kooperation von Verarbeitungsbetrieben beschleunigt.
- o Das Millexportsystem wurde neu geordnet, die Exporte werden nunmehr über die neu gegründete Austro-Millexportabwicklungsgesellschaft m.b.H (AMEA) abgewickelt.

All diese Neuregelungen sind Elemente einer Umgestaltung des österreichischen Milchwirtschaftssystems, die zahlreichen Kritikpunkten wie mangelnde Transparenz, volkswirtschaftlich ungünstige Reglementierungen oder vergleichsweise geringe Wettbewerbsfähigkeit begegnen muß. Für die Milchproduzenten blieben die Bestimmungen bezüglich der Höhe der Einzelrichtmengen- und die Grundstruktur der Richtmengenregelung in den letzten Jahren weiter konstant. Der Erwerb von zusätzlichen Einzelrichtmengen, der zu Beginn der Richtmengenregelung durch Überlieferung der Einzelrichtmenge bzw. Zuteilung

über Härtefallaktionen möglich war, ist nunmehr über die direkte Handelbarkeit der Einzelrichtmengen von Bauer zu Bauer zulässig. Die geänderten Bedingungen des Richtmengenenerwerb sowie Beschränkungen im System der Richtmengenregelung führten zu zahlreichen Beschwerden betroffener Landwirte beim Verwaltungs- bzw. Verfassungsgerichtshof.

Aufgrund der Präjudiz-Wirkung zahlreicher Beschwerden wurde vom Verfassungsgerichtshof von Amts wegen eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Marktordnungsgesetz-Novellen seit 1985 (bis 1988) durchgeführt. Er gelangt in seinem Erkenntnis vom 8. März 1991 zu folgenden Schlüssen:

- o Es besteht kein Einwand dagegen, daß bei der Einführung der Richtmengenregelung grundsätzlich an die innerhalb eines bestimmten Bemessungszeitraumes produzierte Milchmenge angeknüpft wurde.
- o Der Verfassungsgerichtshof weist in einigen Bemerkungen auf eine nicht sachgerechte Verteilung von Einzelrichtmengen auf einer zu schematischen Grundlage hin und fordert die im Betrieb "dauernd zur Verfügung stehenden gesamten Produktionsfaktoren" zu berücksichtigen.
- o Der Wegfall der Neulieferantenregelung und die Beseitigung der Möglichkeit des Richtmengenenerwerbs durch Überlieferung ab der MOG-Novelle 1985 greife in die verfassungsrechtlich verbürgte Erwerbsfreiheit in ursächlicher Weise ein.
- o Die neue Möglichkeit durch direkte Handelbarkeit Einzelrichtmengen erwerben zu können, wird aufgrund der Art ihrer Durchführung als nicht ausreichende Alternative beurteilt: Demnach besteht ein entscheidender Unterschied, ob ein Landwirt einen Anspruch auf Erlangung einer höheren Einzelrichtmenge hat oder ob nur die Möglichkeit eines privatrechtlichen Erwerbs gegeben ist. Bei der zweiten, vom Gesetzgeber festgelegten Möglichkeit wird die Unsicherheit der zufälligen Bereitschaft des Verkäufers bzw. die Festsetzung des Preises der Einzelrichtmenge nach "Belieben des Verkäufers" als Argument für die Verfassungswidrigkeit der genannten MOG-Novellen ins Treffen geführt. Damit wird die **Institution des "Marktes"** an sich als Regelungsmechanismus zur Gewährleistung der Erwerbsfreiheit vom Verfassungsgerichtshof generell in Frage gestellt.
- o Aufgrund seiner Auffassung, daß das "Ziel der Vermeidung einer weiteren Erhöhung der Gesamtrichtmenge **in einer Weise** bewirkt (wurde), welche dazu führte, daß **nicht sachgerechte** Verteilungen von Einzelrichtmengen im Rahmen der Gesamtrichtmenge für die Zukunft aufrecht erhalten wurden", gelangt der Verfassungsgerichtshof zum Erkenntnis,
- o daß sämtliche Bestimmungen in den MOG-Novellen seit 1985, die mit der Regelung der Einzelrichtmengen in Zusammenhang stehen, **verfassungswidrig** waren und
- o vom Bundeskanzler unverzüglich eine Frist für das Außerkrafttreten der aufgehobenen gesetzlichen Bestimmungen zu setzen ist (1. März 1992).

Der Gesetzgeber hat zwei Reaktionsmöglichkeiten auf diese Erkenntnis: Einerseits könnte er die betroffenen Bestimmungen als Verfassungsbestimmungen beschließen, andererseits ist die Neuregelung im Sinne des Verfassungsgerichtshofes denkbar.

Die Neuregelung wird jedoch keineswegs so weit gehen können, die ehemaligen Bestimmungen des Marktordnungsgesetzes vor 1985, die größere Möglichkeiten zur Erhöhung der Einzelrichtmenge boten, wieder rechtskräftig werden zu lassen. Vielmehr werden die auch vom Verfassungsgerichtshof als zulässig erkannten "Beschränkungen der Erwerbsfreiheit" modifiziert werden müssen, um durch eine bessere Anpassung an die Produktionsfaktoren des Betriebes eine "sachgerechtere Verteilung" der Einzelrichtmenge zu erwirken.

Die Ablehnung des Verfassungsgerichtshofes, die Handelbarkeit als hinreichende Möglichkeit, Einzelrichtmengen zu erwerben, entbehrt jedoch einer sachlichen Rechtfertigung. Der Beurteilung des Verfassungsgerichtshofes liegt offensichtlich eine fachliche Fehleinschätzung der Wirkung der Richtmengenregelung an sich und der Handelbarkeit im besonderen zugrunde. So werden die Kleinlieferanten, die ihre Einzelrichtmenge verkaufen als vom "System bevorzugt" mit einer "dementsprechend....zu hohen Einzelrichtmenge" bezeichnet. Weiters wird die relative Bevorzugung der Neulieferantenregelung gegenüber den anderen Milchlieferanten nicht eingesehen. Des weiteren wird die Argumentation der Bundesregierung, auch vor 1985 seien hohe Geldbeträge zum Erwerb von Einzelrichtmengen aufzuwenden gewesen, kommtarlos zitiert und offensichtlich inhaltlich nicht zur Entscheidungsfindung herangezogen.

Der Reformbedarf der durch dieses Erkenntnis angesprochen wird, erstreckt sich demnach auf die Modifizierung der Art und Weise der Beschränkungen der Einzelrichtmengen bzw. auf die Installierung von Mechanismen zur "gerechteren" Verteilung/Anpassung der Einzelrichtmengen. Damit ist jedoch nur ein Element der Richtmengenregelung erwähnt. Die einzelnen Regelungen, die die Milcherzeuger betreffen, sind jedoch in Beziehung zur Gesamtrichtmenge, d.h. zu den übergeordneten Zielen zur Regelung des Milchmarktes, zu setzen.

Eine Neuregelung des Milchmarktes darf nicht allein eine entsprechende Ausgestaltung des Richtmengensystems umfassen, sondern müßte auch die Überprüfung und Umgestaltung des Entscheidungs- und Verarbeitungsbereiches in der Milchwirtschaft weiterführen.

Elemente eines Zielsystems, das zur Prüfung der bestehenden Milchmarktordnung angewendet werden könnte, wären:

a) Verringerung der Kosten der Überschußverwertung

- * Durchführung der Exporte nach volkswirtschaftlichen Kriterien
- * Verringerung der Milchlieferung an die Molkereien und Käsereien
- * Steigerung des Inlandsabsatzes
- * Überprüfung der Kostenstruktur der Milchverarbeitung
- * Minimierung der Verarbeitungskosten (bei gegebenen Rahmenbedingungen)

b) Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduzenten

c) Längerfristig konstante gesetzliche Rahmenbedingungen für die Milchproduktion (Rechtssicherheit)

d) Erhaltung der Produktionsmöglichkeiten auch für Betriebe mit geringen Anlieferungsmengen

- * Einbremsen der Konzentrationstendenzen in der Milchviehhaltung
- * Sicherung der Milchproduktion in Gebieten ohne Produktionsalternativen (Berggebiet)

f) Gerechte und "offene" Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Milchproduktion

- * Ermöglichung von alternativen Handlungsweisen (keine Durchregulierung des Marktes), Erhöhung der Flexibilität des Systems
- * Abbau der Ungleichverteilung der Produktionschancen zwischen den Milchbauern
- * Stärkung des Verursacherprinzips bei der Bezahlung der Verwertungskosten für die Überschußmilch.

g) Sicherung einer Milchproduktion mit hoher Qualität

h) Gewährleistung von hochqualitativen und frischen verarbeiteten Milchprodukten zur Inlandsversorgung und zur Steigerung der internationalen Konkurrenzfähigkeit.

Dieser Zielkatalog betrifft sowohl individuelle wie gesamtwirtschaftliche Ziele und damit Erzeuger, Verarbeitungsbetriebe, Konsumenten und Staat. Durch die unterschiedlichen Interessenslagen ergeben sich daraus Zielkonflikte für das Milchmarktsystem. Die zahlreichen Novellen des MOG haben sich immer wieder an einigen der genannten Ziele orientiert, zumeist jedoch wurde die schwierige Situation der einzelnen Milchlieferanten in der Diskussion als bedeutendstes Element der Veränderungen gesehen und volkswirtschaftliche Probleme fortgeschrieben.

Obwohl mit den letzten Novellen Widersprüchlichkeiten früherer Bestimmungen nach und nach beseitigt wurden, sind wichtige Punkte im derzeitigen Richtmengensystem für eine volkswirtschaftlichen Zielen entsprechende Milchmarktregelung noch offen. Dazu zählen folgende Elemente einer Milchmarktreform, die bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer Produktionsbeschränkung über ein Richtmengensystem zu überdenken wären:

1. Wahl der Höhe der Gesamtproduktion - Produktionsverringering
2. Änderung bzw. Erweiterung des Bezugssystems zur Vergabe der Einzelrichtmengen
3. Erhöhung der Flexibilität des Systems
4. Ausgestaltung bzw. Neuausgestaltung des Abgabensystems
5. Preisbezogene Maßnahmen
6. Begleitmaßnahmen - Förderung von Alternativen
7. Zusätzliche Maßnahmen (über Richtmengensystem hinaus) im Bereich der Milchwirtschaft. Grundsätzlich sind aber auch andere System zur Eindämmung der Überschußproduktion denkbar:

- a) generelle Preisreduktion mit ergänzenden direkten Einkommenszahlungen
- b) differenzierter Produzentenpreis

In jedem Fall bedeutet die Aufgabe der für den einzelnen Lieferanten geschützten Produktionsmenge einen Abbau der Abnahme- sowie Preisgarantie. Dies kann zu erheblichen Einnahmenseinbußen aus der Milchviehhaltung führen. Zur Vermeidung ungewollter Konzentrationswirkungen wären deshalb begleitende Maßnahmen wie direkte, produktionsunabhängige Einkommenszahlungen oder eine Differenzierung des Erzeugerpreises nach der Anlieferungsmenge notwendig.

Da viele der detaillierten in der 1. Auflage dieses Forschungsberichtes angestellten Reformüberlegungen in der Zwischenzeit teilweise bei den Veränderungen im milchwirtschaftlichen System berücksichtigt wurden bzw. durch diese Änderungen nicht mehr aktuell sind, soll in der Folge nur auf wesentliche derzeit anstehende Reformschritte eingegangen werden. Zu den juristisch bedeutsamsten Problemen zählt die Adaptierung jener Bestimmungen die vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig aufgehoben wurden.

2. VERFASSUNGSKONFORME UMGESTALTUNG DER ZUTEILUNG VON EINZELRICHTMENGEN

Die oben erläuterten Kritikpunkte des Verfassungsgerichtshofes an den letzten MOG-Novellen könnten zu Änderungen bezüglich der Verteilung der Einzelrichtmengen insbesondere bei Veränderungen der Einzelrichtmenge führen. Um die auch vom Verfassungsgerichtshof angesprochen Rechtssicherheit der Milcherzeuger zu gewährleisten, ist zunächst eine Sicherstellung der derzeit bestehenden Einzelrichtmengen als Ausgangsmenge für zukünftige Regelungen festzustellen. Auf der bestehenden Situation aufbauend gibt es sodann zwei verschiedene Vorgangsweisen:

a) Keine Kürzung der Einzelrichtmengen

Wenn vom Grundsatz ausgegangen wird, daß die zuletzt zugeteilten Einzelrichtmengen (für das Wirtschaftsjahr 1991/92 nicht gekürzt werden sollen, kann eine Anpassung der Einzelrichtmenge nur mit jenem Umfang an Einzelrichtmenge, der jährlich freigeworden ist bzw. bei Übertragung durch Handelbarkeit einbehalten wurde, bewerkstelligt werden. Es handelt sich dabei jedoch lediglich um geringfügige Mengen von zuletzt weniger als 10.000 t, das sind weniger als 0,4% der Summe der Einzelrichtmengen. Zudem besteht nach wie vor ein Überhang an zugeteilter Einzelrichtmenge, der durch die freiwerdenden Einzelrichtmengen abgebaut werden soll. Je nach der weiteren Entwicklung des Inlandabsatzes und damit der Gesamtrichtmenge läßt die derzeitige Inanspruchnahme der Handelbarkeit - unter den derzeitigen Bedingungen - einen Zeitraum von 10-15 Jahren für den Abbau dieses Überhangs erwarten. Nur ein gesteigertes Bevölkerungswachstum mit einer entsprechenden Steigerung des Inlandsabsatzes würde diesen Zeitraum wesentlich verkürzen können.

Die volkswirtschaftlichen Gegebenheiten lassen - bei Aufrechterhaltung grundlegender Eckpfeiler des Richtmengensystems - offensichtlich eine sofortige Neuzuteilung an Einzelrichtmenge (über die Handelbarkeit hinaus) nicht zu.

Dieser Situation, in der keine Möglichkeit einer Verteilung von Einzelrichtmengen besteht, kann nur durch die beschleunigte Beschaffung von verteilungsfähiger Einzelrichtmenge oder die Beschränkung, d.h. Reduktion der bestehenden Lieferrechte (vgl. Pkt. b) begegnet werden.

Die beschleunigte Beschaffung verteilungsfähiger Einzelrichtmengen könnte durch Aussetzung der direkten Handelbarkeit und die neuerliche Installierung einer Rückkaufaktion durch den Bund erfolgen. Teile der dadurch aufgekauften Richtmengen könnten danach nach betriebspezifischen Kriterien an andere Milcherzeuger verteilt werden. Diese an den Härtefallaktionen bzw. dem Strukturhilfverfahren angelehnte Vorgangsweise wurde in ähnlicher Weise auch in zahlreichen EG-Ländern zu Gunsten von "Klein- und Mittel"-betrieben in benachteiligten Gebieten angewandt. Als Verteilungskriterien könnten bewährte Indikatoren wie

- o zur Verfügung stehende Futtergrundlage,
- o Obergrenze der Einzelrichtmenge,
- o regionale bzw. aus der Betriebserschweris abgeleitete Gewichtungsfaktoren sowie
- o Zutreffen eines Härtefalles verwendet werden.

Mit einer derartigen Vorgangsweise, mit der jährlich rund 30.000 t vom Bund aufgekauft werden könnten, ließe sich Jahr für Jahr eine Anpassung der Einzelrichtmengen an die - wie vom Verfassungsgerichtshof gefordert - ständigen "Produktionsfaktoren" der Milcherzeuger vollziehen. Bestes Beispiel einer derartigen Regelung ist das Gesuch- und Rekursverfahren der Schweizer Milchkontingentierung, das seit Einführung der Kontingentierung besteht. Dabei können die Lieferanten für bestimmte, präzise umschriebene Gründe eine Erhöhung ihrer Milchkontingente beantragen. Die Entscheidungen der Milchverbände über diese Anträge können bei zwei übergeordneten Instanzen angefochten werden (Rekursverfahren). Durch diese laufende Feinanpassung werden jährlich rund 15.000 - 20.000 t Einzelkontingente verteilt (KÄLIN 1989, S. 25 ff.). Mit einer ähnlichen Verteilungsmenge könnten, ohne auf die genauere Ausgestaltung des Schweizer Verfahrens und die Unterschiede zur österreichischen Situation einzugehen, in Österreich deutliche Anpassungen bei ungerechten Verteilungen bzw. Betriebsveränderungen vorgenommen werden.

Zweifellos ist mit einer derartigen ständigen Nachjustierung der Einzelrichtmengen ein vermehrter administrativer Aufwand verbunden. Durch die notwendigen komplexen Anpassungsrichtlinien ist eine zentrale Abstimmung auf die gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten erforderlich. Dieses Verfahren wird nur dann zufriedenstellend ablaufen können, wenn die Rahmenbedingungen der gesamten Milchwirtschaft, die Gründe und Kriterien für eine Neuzuteilung von Einzelrichtmenge und die Abwicklung des Verfahrens eindeutig fixiert sind.

b) Reduktion der Einzelrichtmenge

Der unter Pkt. a) beschriebene Weg einer Neuzuteilung von Einzelrichtmengen ist zweifellos langwierig und administrativ aufwendig. Wird vom Gesetzgeber eine raschere (Neu-)Anpassung der Einzelrichtmengen gewünscht, sind weit größere Mengen zur Verteilung nötig, als in kurzer Zeit "freigekauft" werden können. Um eine entsprechend große Menge zu erhalten, ist die Kürzung der Einzelrichtmengen der kürzeste Weg. Dies wurde in der EG beispielsweise schon mehrmals seit Einführung der Garantiemengenregelung durchgeführt.

So könnten beispielsweise bei einer 5%igen Kürzung der Einzelrichtmengen ca. 120.000 t sofort verfügbar gemacht werden. Dabei bietet sich eine Fülle von Kürzungsvarianten an, die hier nicht detailliert diskutiert werden sollen:

- o Neben einer für alle Milcherzeuger gleich hohen linearen Kürzung sind
- o nach Anlieferungsmenge,
- o regionsspezifischen Kriterien oder
- o nach den Produktionsgrundlagen (zur Verfügung stehende Fläche)

gestaffelte Kürzungsstufen denkbar. Die für die Kürzung herangezogenen Kriterien sind auf jene Kriterien abzustimmen, die für die Neuzuteilung verwendet werden, um keine gegenteilige Wirkung der beiden Anpassungsschritte zu erhalten.

Da keine (aktuellen) Datengrundlagen über die zur Verfügung stehenden Futterflächen im Zusammenhang mit der Einzelrichtmenge vorliegen, können hier keine beispielhaften

Berechnungen über den Bedarf der Verteilung von Einzelrichtmengen vorgelegt werden. Eine sofortige Befriedigung sämtlicher Aufstockungswünsche wird sicher nicht möglich sein. Es werden daher weiterhin Anpassungen in den Folgejahren erfolgen müssen. Auch bei einer Entscheidung für die 2. Variante können demnach auch Elemente des zuvor dargestellten Verfahrens ins System der Richtmengenregelung eingebaut werden. Dies könnte das System "gerechter" und für die einzelnen Milchlieferanten akzeptabler machen. Die weiter bestehenden Beschränkungen und Rahmenbedingungen sind jedoch unverzichtbar, um die Ausrichtung des ganzen Systems an sich auf die volkswirtschaftlichen Ziele zu erhalten.

3. VERRINGERUNG DER KOSTEN DER ÜBERSCHUSSVERWERUNG

Die Kosten der Überschußverwertung von zuletzt rund 2 Mrd. öS stellen weiterhin eine beträchtliche Budgetbelastung dar. Eine Reduktion der Überschüsse wurde in der Diskussion um die Reformüberlegungen zum österreichischen Milchmarkt schon mehrmals eingebracht. Bis zuletzt wurde dabei stets eine Reduktion der Anlieferungsmenge angesprochen. Die Entwicklung des Erzeugerpreises sowie der Stützungshöhe der Exportprodukte hingegen wurde nicht in die Überlegungen zur Verringerung der Kosten der Überschußverwertung einbezogen.

Die internationalen Integrationstendenzen der letzten Jahre haben jedoch auch zu einer differenzierteren Sichtweise in dieser Frage geführt. Besonders die GATT-Verhandlungen um die Regelung des Agrarhandels haben zusätzlich zu volkswirtschaftlichen Erwägungen dazu geführt, das bisherige System der Überschußverwertung grundsätzlich überdenken zu müssen. Auch wenn die Ergebnisse der Verhandlungen im Detail noch nicht feststehen, ist klar, daß ein "substantieller Abbau" der Agrarstützungen erforderlich sein wird. Gerade Maßnahmen, wie Exportstützungen zur Verwertung der Überschüsse, werden von einer vereinbarten Reduktion voll betroffen sein.

Die Stützung kann über zwei Wege verringert werden:

- Reduktion der Produktionsmenge, d.h. Verringerung der mit Stützungsmitteln abgesetzten Mengen, oder
- Reduktion der Erzeugerpreise, d.h. die Stützung je Mengeneinheit des Produktes geht zurück.

Die weitere Entwicklung des Milchmarktes wird demnach auch ganz wesentlich von den Ergebnissen dieser Verhandlungen abhängen.

Aber auch unabhängig von den weitreichenden völkerrechtlichen Vereinbarungen ist eine Annäherung österreichischer Marktbedingungen an internationale Entwicklungen unumgänglich, wenn die Wettbewerbsfähigkeit im Exportgeschäft nicht zurückgehen soll. Zweifellos ist eine gegenläufige Preisentwicklung gegenüber den wichtigsten Konkurrenzländern auf Dauer nicht möglich. Auch aus diesem Grund werden weitere Erhöhungen des Erzeugerpreises kaum finanzierbar sein, soll nicht eine völlige Abkoppelung von der Entwicklung der Milchwirtschaft in Westeuropa erfolgen. Aufgrund dieser Situation ist zu erwarten, daß die weitere Entwicklung des Milcherzeugerpreises schon im Hinblick auf einen möglichen EG-Beitritt ungünstiger für die Milcherzeuger verlaufen wird.

Um diese restriktiven Preistendenzen zu begrenzen, wäre eine Eindämmung der Überschußproduktion anzustreben (- die Bemühungen, die bestehenden Exportprodukte auf lukrative Produkte umzustellen, können den Reduktionsbedarf trotzdem verringern und den österreichischen Markt entlasten). Neben dem Problem der Neuzuteilung von

Einzelrichtmengen ist somit das volkswirtschaftliche Ziel der Gesamtrichtmenge vor dem völlig veränderten internationalen Umfeld nach mehr als 10 Jahren neu zu diskutieren.

4. ANPASSUNGEN AN EG-BESTIMMUNGEN

Mit den zahlreichen Veränderungen der letzten Jahre in der österreichischen Milchwirtschaft wurde neben der innerösterreichischen Kritik (z.B. Milchwirtschaftsuntersuchungsausschuß - vgl. ERWIN SCHWAIGER VERLAG 1990) auch einem durch die Beitrittsbemühungen verstärkten Anpassungsbedarf an die Regelungen der EG-Staaten entsprochen. Zu den markantesten Elementen der Milchmarktreform zählt der Abbau des Ausgleichssystems, die Umgestaltung des Abrechnungssystems der Verarbeitungsbetriebe, die Einschränkung der Lenkungsbefugnisse des Milchwirtschaftsfonds sowie die Neuregelung des Milchexports. Weiters wurde die Versorgungsgebietsregelung bereits weitgehend gelockert und die Qualitätsstufen der Anlieferungsmilch jenen der ab 1993 EG-weit gültigen Bestimmungen angenähert.

Die bereits getroffenen Maßnahmen stellen nach übereinstimmender Meinung der verschiedenen Interessensgruppen einen ersten Schritt in der derzeit durchzuführenden Milchmarktreform dar. Schrittweise sollen weitere den EG-Bestimmungen widersprechende Regelungen abgebaut bzw. völlig beseitigt werden. Dazu zählen insbesondere noch die verbliebenen Regelungen der Zuteilung von Produktionsrahmen sowie Dispositionsbestimmungen, die noch gültigen Zuweisungen und Beschränkungen eines Versorgungsgebietes und die Einzugsgebietsregelung. Je nach Interessensgruppierungen wird eine weitergehende Liberalisierung schon vor einem EG-Beitritt gefordert bzw. ihr teilweise zugestimmt. Die Richtung für die Reformmaßnahmen, nämlich einen Abbau dieser Regelungen zu bewirken, ist von den verschiedenen Gruppen unumstritten.

In einzelnen Bereichen wird von Vertretern der Sozialpartner eine Rücksichtnahme auf die spezifisch österreichische Situation und die Zielsetzung der Erhaltung der Milchproduktion im Berggebiet verlangt. Aus diesem Grund wird zur Sicherung der Milchproduktion in entlegenen Gebieten Österreichs die Aufrechterhaltung der Einzugsgebietsregelung gefordert.

Ein zweites weitgehend anerkanntes Ziel ist die Aufrechterhaltung der (flächendeckenden) Frischmilchversorgung in Österreich. Durch eine österreichweite Versorgung mit Vollmilch soll allfälligen Tendenzen aus dem Einzelhandel, die Frischmilch durch H-Milch zu ersetzen, entgegen gewirkt werden. Über den Aspekt der Verfügbarkeit einer Produktpalette von frischen Milchprodukten hinaus wird der Orientierung auf "Qualitätsprodukte" im Hinblick auf die auch am inländischen Milchmarkt steigende Konkurrenz vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt. Diese Tatsache ist jedoch nicht bloß auf den aus der EG-Annäherung resultierenden Konkurrenzdruck zurückzuführen, sondern auch als Ausdruck sich verändernder Kauf- und Ernährungsgewohnheiten als allgemeiner Trend zu beurteilen (vgl. Pkt. 5).

Die bedeutendsten Unterschiede zur Milchmarktordnung der EG liegen somit in den Bestimmungen der Gebietsregelung und in der Exportorganisation. Die Abwicklung des Exports über Interventionsstellen ist die wesentlichste Diskrepanz, die bei der Umorganisation des österreichischen Milchexportes erst in Angriff zu nehmen wäre.

5. WEITERE ANFORDERUNGEN AN DIE MILCHWIRTSCHAFT

Die oben aufgezeigten Anpassungserfordernisse sind durch die internationale Entwicklung lediglich beschleunigt worden. Ganz unabhängig von allfälligen Beitrittsbemühungen bzw. Abschlüssen wirtschaftlicher Bündnisse, die zur Übernahme gemeinsamer Wirtschaftsgrundsätze und -gesetze führen, ist die Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Milchwirtschaft von volkswirtschaftlichem Interesse. Unter den Vorgaben eines liberalisierten Welthandels kommt der milchwirtschaftlichen Außenhandelsbilanz noch stärkere Bedeutung zu. So war der Produktwert der milchwirtschaftlich Importe (ohne Vorwerkverkehr) 1989 mit 68,80 öS/kg mehr als 3-mal so hoch wie jener der Exporte (ohne Vorwerkverkehr) mit 20,20 öS/kg (Berechnungen nach ÖSTZA 1990). Das bedeutet, daß Österreich zu einem weit größeren Ausmaß hochverarbeitete Spezialprodukte importiert (v.a. Käse) und weniger spezialisierte Massenprodukte exportiert. Aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist über eine stärkere Produktdiversifizierung bzw. Qualitätssteigerung eine Erhöhung des Exportwertes der österreichischen Milchprodukte anzustreben.

Die Aufgabe der Qualitätssicherung der österreichischen Milch- und insbesondere Frischmilchproduktion wird angesichts international verfügbarer standardisierter und konservierter günstiger Milchprodukte immer bedeutender. Qualitätsvorschriften bezüglich der Produkte alleine werden nicht zu einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit führen können. Qualitativ hochwertige Produkte müssen auch entsprechend dargestellt und im Bewußtsein der Bevölkerung verankert werden. Derartige Marketinganstrengungen sind auf die inhaltlichen Qualitätskennzeichen der Produkte auszuweiten. Die Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung dürfen sich nicht nur auf die Qualität des Rohproduktes (der angelieferten Milch) beschränken, sondern müssen Maßnahmen zur Steigerung der Qualität der Milchverarbeitung miteinschließen. Eine Verbesserung der Qualität österreichischer Milchprodukte könnte nicht zu einer Erhöhung des Inlandsabsatzes (Milchverbrauch pro Kopf) sondern auch zur Sicherung der ausländischen Märkte beitragen, die ohne diese Anstrengungen an andere milchwirtschaftliche Exportländer verloren werden könnten.

Die Marketingbemühungen sind nicht nur für den Inlandsabsatz als Sicherung gegenüber Billig-Importen sondern auch für den Absatz der Exportprodukte bzw. die Gestaltung der Produktpalette wichtig. Die derzeitigen Intentionen, die Qualität österreichischer Produkte auch international zu betonen, lassen auch im Bereich der Milchwirtschaft nur bei einer deutlichen Forcierung der Steigerung der Qualität der verarbeiteten Milchprodukte Erfolg erwarten. Eine bloß neue offensive Marketingstrategie unter dem Stichwort "Qualität" wird längerfristig weder im Inland noch im Ausland das erwünschte Produktimage schaffen können. Dies erscheint unumgänglich, um nach einem Abbau der Exportstützung auch nur annähernd den Umfang der österreichischen Milchproduktion und -verarbeitung sicherzustellen.

6. ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN DER MILCHPRODUKTION

Verschiedene Einzelmaßnahmen könnten zu Reformpaketen zur Erzielung verringerter Überschußkosten zusammengefaßt werden. Diese Maßnahmenbündel würden sich vor allem im Hinblick auf die Wirkungen für die Beteiligten unterscheiden. Im folgenden soll eine mit dem Zielsystem des MOG weitgehend übereinstimmende Entwicklungsmöglichkeit des österreichischen Milchmarktes als selektive Zusammenfassung von bereits angesprochenen Reformvorschlägen skizziert werden. Die Reformschritte wären stets auf ihre Verfassungskonformität im Sinne der jüngsten Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes zu prüfen.

6.1 Maßnahmenbündel zur Reform der Milchmarktordnung

Die äußerst hohen und weiterhin steigenden Kosten der Überschußverwertung machen eine drastische Reduzierung des Milchüberschusses unumgänglich, wenn man die Steuermittel für sinnvollere Aufgaben des Staates freibekommen will. Andererseits sollen auch die allgemeinen Beiträge der Milchlieferanten weiterhin gering gehalten bzw. beseitigt werden (vergleiche weiter oben: Wirkungsanalyse), da die Beitragszahlungen den Milchlieferanten nicht zugute kommen, sondern sie vielmehr belasten.

- o Aus diesen Gründen ist eine **Richtmengenverringerung um 19%** auf die Höhe des Inlandsabsatzes anzustreben. Da Exporte mit akzeptablen Erlösen weiterhin durchgeführt würden, wäre mit einer Anlieferung über diesem Wert zu rechnen. Aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten sollte die Richtmengenkürzung **nach der Höhe der bisherigen Richtmenge gestaffelt** erfolgen.
- o Die durch die Richtmengenkürzung freiwerdenden Bundesmittel sind für **direkte, produktionsunabhängige Transferzahlungen** zu verwenden.
- o Die bisherigen allgemeinen **Beitragszahlungen der Bauern** sind durch die freiwillige Lieferrücknahme schon verschwunden und könnten nach einer Richtmengenverringerung **völlig beseitigt** werden.
- o In Zukunft sollten Aufstockungen nur mehr im Wege der **Handelbarkeit** und **bei Vorliegen eines Mißverhältnisses** zwischen Einzelrichtmenge und verfügbarer Futtergrundlage möglich sein. Das Verfahren der Handelbarkeit wäre wesentlich zu vereinfachen.
 - Die bisherige Maßnahme der Rückvergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages war als Ausgleich für die erschwerten Produktionsbedingungen der Zone 3 und 4-Bergbauernbetriebe eingerichtet. Diese Wirkung könnte in Zukunft durch die Umschichtung dieser Mittel zum Bergbauernzuschuß verstärkt einkommenswirksam werden. Der somit **erhöhte Bergbauernzuschuß** hätte den Vorteil, nicht nur die Milchlieferanten sondern alle Bergbauernbetriebe - auch jene ohne Milchproduktion - verstärkt fördern zu können.
 - Zur Sicherung der Kleinstlieferanten sollte ein **Grundkontingent** von beispielsweise 10.000 kg/Jahr eingeführt werden (vgl. die weit höheren Mindestquoten in der Schweiz, Norwegen und Finnland).
 - Die seit der MOG-Novelle 1991 verbesserten Möglichkeiten des Abhof-verkaufs (Wegfall der Höchstmenge und der Abhofpauschale) sind durch Vermarktungsstrategien

- und Qualitätsprogramme dahingehend zu unterstützen, daß diese Verkaufsart tatsächlich zusätzliches Einkommen für die Milchproduzenten erbringen kann.
- Für die über die gekürzte Einzelrichtmenge hinaus angelieferte Milch wäre ein Milchpreis je nach den Exportmöglichkeiten zu bezahlen.
- o Eine verstärkte Berücksichtigung von **Qualitätselementen bei der Preisbestimmung** sollte gleichzeitig mit den anderen Umstellungsmaßnahmen erfolgen:
- Dies könnte in einer Ausweitung der Preisdifferenz zwischen 1. und 2. Qualität bestehen.
 - Zudem könnten weitere Inhaltsstoffe der Milch betont und Maßnahmen zur Steigerung der Qualität unterstützt werden.
- o Neben den Maßnahmen zur Beeinflussung von Qualität und Quantität der Anlieferung wären insbesondere die **Verarbeitungsstrukturen und Absatzwege** mit der Zielrichtung einer kostengünstigeren Versorgung der Konsumenten zu überprüfen. Eine umfassende Diskussion des Kernstücks der Marktordnung, des Ausgleichssystems, hat zwar in den letzten Jahren zu einer Verringerung des Ausgleichssystems, nicht jedoch zu einer größeren Transparenz dieses Bereichs geführt. Weitere Korrekturen im Ausgleichssystem können aufgrund der angespannten finanziellen Situation des Ausgleichssystems schon in Kürze erforderlich sein. In dieser Hinsicht muß die eben beschriebene Reform des Milchmarktsystems als ein erster, quantitativer Schritt (vor allem von Seiten der Milchlieferanten) betrachtet werden, dem weitere Akzente im Bereich Verarbeitung und Handel folgen werden.

Neben der Hebung der Qualität der angelieferten Milch sind Qualitätsverbesserungen der Milchprodukte in der Verarbeitungsindustrie anzustreben. Hinsichtlich der gestiegenen Eigenverantwortlichkeit der Verarbeitungsbetriebe werden verstärkte Bemühungen um Produktkreierungen und die Verbesserung der Produktqualität im eigenen Interesse der Betriebe liegen. Durch die wirtschaftlichen Zusammenschlüsse der Betriebe werden die Entscheidungen in der Realität wieder auf eine höhere Ebene verlagert. Langfristig wird für den Erfolg der Betriebe neben der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit die ständige Entwicklung der Produktqualität entscheidend sein.

6.2 Szenario der österreichischen Milchmarktentwicklung nach Durchführung der vorgeschlagenen Reformen

Auf Grund der Entwicklungen des Absatzes von Milch und Milchprodukten in Österreich aber auch in anderen Ländern kann für die Zukunft ein weitgehend konstanter Verbrauch angenommen werden. Für die obigen Berechnungen wurde ein Inlandsabsatz von 1,870.000 t unterstellt, ein Wert, der zwischen der Bedarfsmenge der Wirtschaftsjahre 1989/90 und 1990/91 liegt. Bei einer weiteren positiven Bevölkerungsentwicklung (vor allem durch Zuwanderung bedingt) ist mit einer leichten Verbrauchssteigerung schon in den nächsten Jahren zu rechnen.

Unter den beschriebenen Bedingungen würde die Summe der Einzelrichtmengen auf die Höhe des Inlandsabsatzes (aus eigener Erzeugung), gerechnet auf der Basis des Fettgehaltes der angelieferten Milch, abgesenkt werden.

Auch wenn die Summe der Einzelrichtmengen auf die Bedarfsmenge reduziert wird, ist mit einer höheren Anlieferungsmenge zu rechnen. Neben dem einzelbetrieblichen Wunsch, eine höhere Milchlieferung auch nach der Kürzung aufrechtzuerhalten, wird das Interesse der

Molkereien nach Beibehaltung der Umsatzhöhe steigend auf die Anlieferungsmenge wirken. Besonders die Exporteure werden ein Interesse daran haben, Teile ihrer derzeitigen Exporte auch ohne Exportstützungen durchführen zu können. Wegen der geringen Weltmarktpreise werden daher für jene Milch, die für die Exporterzeugung von Milchprodukten verwendet wird (also die über die Einzelrichtmenge hinaus angelieferte Milch), bei einem entsprechenden Angebot nur äußerst geringe Milchpreise an die Erzeuger gezahlt werden. Auf Grund der unterschiedlichen Produktionskosten der Milch werden große Betriebe, die auch größere Kürzungsraten hinnehmen mußten, am ehesten zu diesen niedrigeren Milchpreisen weiterhin Milch liefern (bzw. liefern können).

Wenn angenommen wird, daß 30% der gekürzten Menge weiterhin angeliefert wird, so ergäbe sich eine Gesamtanlieferungsmenge von rund 2.000.000 t. Diese Menge liegt um rund 7% über der Bedarfsmenge, gegenüber dem 1990 verzeichneten Überschuß von 17% noch immer eine wesentliche Reduktion. Der Export der aus dieser überschüssigen Anlieferungsmenge von rund 130.000 t hergestellten Milchprodukte hätte jedoch ohne staatliche Stützungszahlungen zu erfolgen.

Diese Exportmenge umfaßt aber nicht die gesamten notwendigen Exporte von Milchprodukten: Der Inlandsabsatz jener Produkte, die einen höheren Fettgehalt aufweisen, ist überproportional hoch. Da der Absatz der Fetteinheiten die Basis für die Berechnung des Inlandsabsatzes darstellt, sind in diesem Wert - so wie er auch weiter oben beschrieben wurde - erhebliche Mengen an Magermilch enthalten, die nicht im Inland abgesetzt werden. Obwohl der Magermilchüberschuß seit Mitte der 80er Jahre etwas zurückgegangen ist, bleibt die Diskrepanz im Verbrauch zwischen Fett- und Nichtfettanteil nach wie vor bestehen. Dieser Magermilchüberschuß wäre auch noch bei einer auf den "Inlandsabsatz" gekürzten Produktion zu exportieren oder im Rahmen von Verfütterungsaktionen zu verwerten. In Form von Magermilchpulver würde dies einen Export von ca. 20.000 t bedeuten - diese Menge übersteigt den Export des Jahres 1990 von rund 10.000 t bei weitem, das heißt es müßten zusätzlich zum Magermilchpulverexport andere Milchprodukte mit einem hohen Nichtfettanteil und niedrigerem Fettanteil (wie z.B. Schnittkäse) aus dem Posten "Inlandsabsatz" exportiert werden.

Wenn der Bund die Verwertung der "Bedarfsmenge" auch weiter garantieren würde, hätte er noch immer wesentliche Kosten für die Verwertung des Nichtfettanteils von rund 220.000 t zu tragen. Unterstellt man die Exportstützungshöhe 1990 für Magermilchpulver von ca. 20 öS/kg, so wären dies Gesamtkosten von rund 440 Mio. öS. Auch wenn die Kosten der Verwertung dieser Überschüsse vom Bund übernommen werden, sollte die Stützungshöhe pro kg Exportprodukt limitiert werden. Schon aufgrund der internationalen Entwicklungen wird die durchschnittliche Stützung mittelfristig abgesenkt werden müssen.

Zusammenfassend könnten somit durch ein mengenrückführendes Maßnahmenbündel zur Milchmarktordnung folgende Konsequenzen eintreten:

- * Verringerung der Einzelrichtmengen
- * weitere Verringerung der einzelbetrieblichen Anlieferungsmenge (differenziert nach Anlieferungshöhe).
- * Verringerung der Gesamtanlieferung um ca. 10%.
- * Erhöhung der effektiven Erzeugermilchpreise für alle Milchlieferanten
- * Finanzierung des verbleibenden Überschusses von 7% (berechnet auf Fettbasis) durch die Überlieferer, Molkereien und Exporteure.

- * Finanzierung des durch die Berechnung auf Basis der Fetteinheiten verursachten Magermilchexportes durch beschränkte Exportstützungen des Bundes.
- * Stärkere Eigenverantwortlichkeit der Molkereien (auch im finanziellen Bereich).
- * Einkommensverbesserung für die Bauern durch die Transferzahlungen.

Strukturwirkungen:

- * Verlangsamte Aufgabe der Milchanlieferung (gegenüber Strukturbereinigung durch bisheriges System: Milchlieferverzichtsaktion, Handelbarkeit).
- * Geringere Auslastung der Molkereien und Käsereien: durch besondere Bestimmungen ist auf die Erhaltung kleiner Betriebsstätten mit der Erzeugung regionsspezifischer, hochwertiger Milchprodukte Bedacht zu nehmen.

ZUSAMMENFASSUNG

Schon seit 1953 ist die Selbstversorgung mit Milch und Milchprodukten in Österreich gesichert. In der Folge stieg die Milchanlieferung wesentlich rascher als die Nachfrage. Der daraus resultierende Überschuß konnte von Beginn an nur mit Schwierigkeiten auf dem begrenzten Weltmarkt für Milchprodukte abgesetzt werden. Bereits in den 50er Jahren war deshalb das sogenannte "Krisengroschen"-System zur Abdeckung der Verwertungskosten für die überschüssige Milch eingerichtet worden. Als die Kosten der Überschußverwertung um die Mitte der 70er Jahre die Milchlieferanten und den Bund immer mehr belasteten, wurde ein neues System zur Aufbringung der Verwertungskosten sowie zur Eindämmung der Überschüsse gesucht.

Die **Richtmengenregelung, die 1978 eingeführt wurde**, bildet seither die **wesentlichste Rahmenbedingung für die Entwicklung der Milchproduktion**. Durch diese Regelung wurde jedem Milchlieferanten eine Einzelrichtmenge für ein Wirtschaftsjahr zugeteilt. Für Milchanlieferungen innerhalb dieser Menge sollte ihm ein relativ guter Erzeugerpreis gezahlt werden, für Lieferungen über diese Menge hinaus sollten durch einen entsprechend hohen Preisabzug die Verwertungskosten selbst getragen werden. Die zentralen Bestimmungen des Richtmengensystems regeln die Aufbringung der Kosten der Überschußverwertung.

Die Absicht, die hinter der **Spaltung des Auszahlungspreises** stand, war

- eine Begrenzung der Milchanlieferung zu erzielen
- und die Verursacher der Überschußsituation verstärkt an der Aufbringung der Überschußkosten zu beteiligen.

Da die Anlieferung im Basiszeitraum als einzige Bezugsgröße zur Festlegung der Einzelrichtmengen gewählt wurde, wurden die damaligen Unterschiede in der Anlieferungshöhe der Milchproduzenten bis heute im wesentlichen fortgeschrieben. Sowohl in gesamtwirtschaftlicher als auch in betriebsbezogener Hinsicht ist die ursprüngliche Zielsetzung durch die **Ausgestaltung des Richtmengensystems** unterlaufen worden:

- * Seit der Durchführung der beiden Härtefallrunden in den Wirtschaftsjahren 1978/79 und 1979/80 liegt die Summe der Einzelrichtmengen durch die Beibehaltung des "starren Härtezuschlages" wesentlich über der Gesamtrichtmenge. De facto ist damit das Niveau der Einzelrichtmengen seither nicht mehr mit 121% der Bedarfsmenge sondern mit ca. 125% begrenzt. Das Strukturhilfverfahren, das als "Vorgriff" auf künftig freiwerdende

Einzelrichtmengen ausgegeben wurde, hat die Summe der Einzelrichtmengen noch weiter erhöht und die Überschusssituation zementiert.

- * Die Möglichkeit durch Überlieferung zusätzliche Einzelrichtmengen zu erlangen, stand dem Ziel einer Beschränkung der Anlieferung sowie einer Belastung der Verursacher der Überschüsse diametral entgegen. Auch die Gelegenheit als Neulieferant relativ hohe Einzelrichtmengen mit geringen Kosten zu erwerben, stellte einen Anreiz zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme der Milchlieferung dar. Beide Bestimmungen wurden mit Fortgang der Richtmengenregelung als nicht zielkonform erkannt und nach und nach beschränkt und schließlich beseitigt.

Die angeführten Mängel in der Durchführung der Richtmengenregelung führten dazu, daß sich die Milchlieferung nach Einführung der Richtmengenregelung sogar stärker ausgeweitet hat als in der 1. Hälfte der 70er Jahre. Auf Grund des nur leicht steigenden Inlandsabsatzes kam es zu einer bedeutenden Erhöhung der Überschußmenge. Diese beträchtlichen Überschußmengen und die sinkenden Weltmarktpreise führten in der Mitte der 80er Jahre zu starken **Steigerungen der Kosten der Überschußverwertung**. Die Belastung der Milchlieferanten stieg dadurch so sehr, daß der zusätzliche Absatzförderungsbeitrag seit November 1984 mit dem gesetzlich möglichen Höchstwert festgelegt werden mußte. Die seither sinkende Überlieferungsmenge hatte zur Folge, daß immer größere Teile des Finanzierungserfordernisses des zusätzlichen Absatzförderungsbeitrages vom allgemeinen Absatzförderungsbeitrag zu übernehmen waren. Immer mehr mußten sämtliche Milchlieferanten sowie die Steuerzahler die Finanzierungskosten der Überschußverwertung tragen. Es kam zu einer **Situation, die immer mehr dem "Krisengroschen-System" ähnelte**.

Obwohl die Milchlieferung schon seit 1984 stagnierte bzw. rückläufig war, dauerte es bis 1987 bis sich die Mengenreduktion in einer Verringerung der Marktordnungskosten für Milch niederschlug. Seit damals ist vor allem durch die freiwillige Aktion zur Lieferrücknahme ein um etwa 4 % niedrigeres Produktionsniveau gehalten worden. Durch die zwischenzeitlich deutlich höheren Weltmarktpreise für Milchprodukte gingen die Kosten der Überschußverwertung in den letzten Jahren auf rund 2 Mrd. öS zurück und sind nunmehr fast zur Gänze aus Budgetmitteln abzudecken.

Die Analyse des einzelbetrieblichen Verhaltens der Milchlieferanten ergibt, daß sich die **Konzentrationstendenzen** auch noch während der Richtmengenregelung (bis 1983) fortsetzen konnten. Durch die sehr großen Überlieferungsmengen der größeren Betriebe vergrößerte sich die Differenz in der Milchlieferung zwischen Groß- und Kleinbetrieben. Durch die Einschränkungen der Möglichkeiten zur Richtmengenerhöhung ist die Konzentrationsentwicklung jedoch von 1984 bis 1988 zum Stillstand gekommen. Veränderungen in der Lieferantenstruktur ergaben sich in diesem Zeitraum dadurch, daß vor allem sehr kleine Nebenerwerbsbetriebe - besonders gefördert durch den Anreiz der Milchlieferverzichtsaktionen - ihre Milchlieferung aufgeben. Daraus sind die mangelnden Alternativen zur Milchlieferung als auch der gestiegene Wert, den das Recht Milch zu liefern nunmehr darstellt, abzulesen. Die Chance im Weg der Handelbarkeit Richtmengen zu erwerben, hat in den Jahren 1989 und 1990 wiederum zu einer Beschleunigung der betrieblichen Konzentration der Milchproduktion, hin zu mittleren und größeren Milchlieferanten, geführt.

Entgegen der weitverbreiteten Meinung, es gäbe keine bedeutenden regionalen Veränderungen in der Milchwirtschaft, wurde eine **fortgesetzte regionale**

Konzentrationsentwicklung festgestellt. Die Grünlandgebiete Salzburgs und Tirols aber auch die Berggebiete Salzburgs und Tirols, sowie das Wechselgebiet und das Waldviertel stellten die Hauptintensivierungsgebiete dar. In ihnen erhöhte sich die Anlieferung, gemessen an der gesamtösterreichischen Anlieferung, besonders stark. Auf der anderen Seite hat die Milchlieferung aus den Ackerbaugebieten Ostösterreichs besonders stark abgenommen. Insgesamt hat der Anteil der Milchlieferung aus beinahe dem gesamten Berggebiet Österreichs von 1978 bis 1988 zugenommen. Da der Rückgang der Zahl der Milchlieferanten in diesem Raum aber wesentlich geringer als im übrigen Österreich war, blieb der Anstieg der durchschnittlichen Anlieferung pro Lieferant hinter dem Österreich-Durchschnitt zurück.

Die Analyse der Wirkungen der Richtmengenregelung zeigt demnach, daß die angestrebten Effekte weitgehend nicht erreicht werden konnten. Das Hauptziel, eine Mengenreduktion der Überschüsse, konnte erst nach einer jahrelangen Lernphase im Quotensystem erreicht werden. Positive Effekte können jedoch darin gesehen werden, daß eine noch stärkere Überproduktion bzw. eine rasantere Konzentrationsentwicklung durch die Richtmengenregelung verhindert wurde. Der notwendige Finanzierungsbedarf je Mengeneinheit umfaßt ein solches Maß, daß die **Zweckmäßigkeit** der Höhe der Milchproduktion sowohl in volkswirtschaftlicher wie einzelbetrieblicher Hinsicht **nicht gegeben** ist. Insbesondere ist die Finanzierung der Exporte der Milchprodukte mit derartig hohen Stützungen verbunden und eine Änderung dieser Situation nicht abzusehen, sodaß eine radikale Verringerung der Überschüsse erstes Ziel einer Marktordnungsreform sein muß. Die beschriebenen **Reformvorschläge** gehen deshalb von einer Fortsetzung des Richtmengensystems, jedoch einer bedeutenden **Reduzierung der Gesamthöhe der Einzelrichtmengen** auf das Ausmaß des Inlandsabsatzes aus. Dies sollte unter Berücksichtigung von verteilungspolitischen Kriterien als auch unter dem Gesichtspunkt der Bewirtschaftung der Grünlandflächen angestrebt werden. Für viele Bestimmungen des Marktordnungsgesetzes, die derzeit äußerst kompliziert sind, sollte eine klare, einfache Festlegung der Grundprinzipien erfolgen. Dies betrifft

- das maßgebende Bezugssystem zur Vergabe von Einzelrichtmengen,
- Abschaffung des Abgabensystems,
- preisbezogene Maßnahmen,
- Begleitmaßnahmen zur Förderung von Alternativen
- und zusätzliche Maßnahmen der Organisation bzw. im Bereich der Milchverarbeitung und -vermarktung.

Im Hinblick auf die internationalen Integretationsbemühungen (EG-Integretation, GATT-Verhandlungen) wären die beschriebenen Veränderungen mit größter Behutsamkeit in die Wege zu leiten und verschiedene Optionen der weiteren Entwicklung sollten bis zum Abschluß der Verhandlungen offengehalten werden. Insbesondere ist bei diesen Verhandlungen und den dabei zu erwartenden notwendigen Anpassungen der österreichischen Bestimmungen auf die frühzeitige Einführung des Kontingentierungssystems und die zweifelsfrei angebotsbeschränkende Wirkung einzugehen.

Könnte eine maßgebliche Verringerung der Einzelrichtmengen erreicht werden, so sollten den Milchlieferanten (im Ausgleich zur Verringerung ihrer Anlieferung) direkte, produktionsunabhängige Einkommenstransfers gezahlt werden, die aus den bisherigen Budgetmitteln zur Überschußfinanzierung ihre Deckung finden würden. Diese umfassende Reform der Milchmarktordnung wird den Milchproduzenten aber nur dann verständlich gemacht werden können, wenn auch die übrigen Bereiche der Agrarpolitik so gestaltet werden, daß unzuweckmäßige Exporte weitgehend vermieden werden können.

SUMMARY

In Austria already since 1953 self-sufficiency within milkproduction has been gained. As a result of rising productivity deliveries of milk to dairies grew faster than the domestic demand. From the beginning the ever increasing surplus could be sold only with difficulties on the limited world-market for dairy products. Beginning in the 50-ies a so-called "crisis-payment" (Krisengroschen-system) supplied parts of the funds for payments to dispose of the excess milk products. As in the midth of the 70-ies these costs weighed more and more both on milkproducers and the state budget, a new system to cover the costs for the excess milk as well as to reduce the surplus was looked for.

Since 1978 the quota-system (Richtmengenregelung) describes the **main conditions for the development of the milk production**. According to his former deliveries, each milk producer got a right to deliver a certain amount of milk per year. Deliveries within this quota should be payed at a fairly good producer-price, whereas deliveries above the quota should be punished by paying a levy which was thought to come up for the excess milk.

As the deliveries in the period of reference were the only criteria for the allocation of the quota, differences in the size of the deliveries at that time have been kept nearly unaltered until now. Furthermore the initial objectives were not aimed at consequently due to **inconsistencies in detailed regulations** of the quota-system:

- * From the beginning of the system it was obvious that individual hardship out of the regulations might occur. Two actions in the first two years of the quota-system were carried out in order to reconcile unsatisfied milkproducers. These additional actions increased the total quota clearly above the national aim of production of 121 % of domestic demand (based on milk-fat calculation). In the production year 1984/85 again a considerable amount of quotas were granted and thus deteriorated the surplus situation.
- * In the first phase of the system there was a possibility to improve the quota through deliveries above the quota. This rule was straight against the objective of restricting the deliveries and of the principle that those who brought about surpluses should pay for them. The occasion to start milk production in that period at rather low costs was another incentive to raise production. By and by it was realized that these regulations didn't match the system-objectives and therefore nearly all possibilities to get additional quotas were reduced and later totally abolished.

These deficiencies lead to an increase in milk production in the first years of the system which was much stranger than the moderate development in the early 70-ies. As the surplus increased and world-market prices for dairy products decreased at that time the **costs to dispose of the surplus milk grew heavily**. As the levies for deliveries for above-quota milk couldn't cover the costs to dispose of it, all milkproducers had to pay a rising coresponsability-levy, a situation similar to the "crisis-payment" before installing the quota-system (at least in the first period of the quota system).

Though milk deliveries stagnated or were regressive already since 1984, only in 1987 reductions in the costs for surplus milk were visible. Since then especially the voluntary scheme to reduce milk deliveries was responsible for a lowering of the level of production of about 4%. Also the significantly higher world-market prices alleviated the situation and diminished costs of surplus production to 2 billion AS, costs, for which nearly at all the state budget has to come up by now.

The analysis of the individual reactions of the milkproducers shows that tendencies of concentration went on during the quota system. At least until 1983 and after 1988 a distinctive shift in milkproduction from small deliveries to medium/large deliveries can be traced. In the meantime due to the lack of possibilities of improving milk quotas structural alterations were very weak (main reason: incentives for giving up milk production). The rather stable development depicts the scarcity of alternatives to milkproduction for mountain farmers and the meanwhile high value of the quotas. Lately, the opportunity to gain additional quotas through quota transfer has lead to an acceleration of the **process of structural concentration within milk production**.

In the same way, the **regional distribution of milk production** tends to get **concentrated** in specific areas. The mountain areas of Tyrol and Salzburg as well as some mountain areas in eastern Austria (Waldviertel and Wechselgebiet) - which are in a position of catching up because milk production only got lately importance - are those areas where milk production increased most since quota-system started. On the other hand, milk production from all lowlands in the East of Austria decreased heavily. Though nearly in every part of the mountain area milk production all in all was increased, the average delivery per farmer didn't get up to the Austrian average because those who gave up milk production in the mountain areas were very few. The most remote milk producers with heavy natural impediments still dispose of very small quotas.

The analysis of the effects of the quota system reveals that given objectives could not be achieved as intended. The main objective, the reduction of surpluses, could only be attained after the first period. However, there might be seen positive effects in the quota system as the danger of an even greater surplus production and a faster concentration in milk production could be prevented.

Eventually, the problem of high costs per unit of exported milk products remains unchanged. Therefore a significant reduction of surplus has to stay the predominant objective of milk market reform. Given proposals in this report tend to see a continuation of the quota system, but consider a sensible **reduction of the overall level of producers'quotas**. The envisaged aim is to match the domestic demand for milk products. The suggestions don't include linear cut-backs of the producers'quotas but reductions differing according to size structure and land use of milk producers. Furthermore many regulations of the milk-marketing law (Marktordnungsgesetz) being very tricky at the moment might be formulated in a clearer and a more simple way. This concerns especially

- the relevant criterias for the allocation of producer quota,
- the levies' system,
- price measures,
- incentives for alternatives to milk production
- and additional measures in the field of organisation, processing and marketing of milk products.

In the light of international integration (EEC and GATT-negotiations) intended alterations of the system might be thought of and carried out rather carefully. As substantial changes are to come about through the international development different modes of procedure might appear relevant after conclusion of these negotiations. The adaptations for the Austrian quota system required within this process should be conceived by stressing the early implementation of a quota system and its effect of curbing milk production.

Nevertheless, if a substantial reduction of producers' quota might be achieved, direct, income support which is not related to production should be granted to milk producers. Costs for this programme would be covered through savings in budget outlays for surplus disposal. This extensive reform of the milk marketing system could only be comprehensible, when agrarian policy looks for ways to **restrict unsuitable exports** of other agrarian products as well.

LITERATURVERZEICHNIS

1. ABSCHNITT

SCHWEIZ

AGRA-EUROPE Nr. 35/1985, Bonn 1985

AGRA-EUROPE Nr. 20/1990, Bonn 1990

BÄBLER, R.: Übersicht über die Milchkontingentierung, in: Die Grüne, Zürich 1979

BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT: Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 21. April 1982, Bern 1982a

BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT: Erläuterungen zur Verordnung und den Weisungen vom 21. April 1982, Bern 1982b

BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT: Weisungen des Bundesamtes für Landwirtschaft vom 13. April 1983, Bern 1983

BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT: Bericht zum Entwurf des Milchwirtschaftsbeschlusses 1987, Bern 1985

BUNDESRAT: Verordnung des Bundesrates vom 21. April 1982, Milchkontingentierung in den Bergzonen II bis IV, Bern 1982

BUNDESRAT: Verordnung des Bundesrates vom 13. April 1983, Milchkontingentierung im Talgebiet, in der voralpinen Hügel- zone und in der Zone I des Berggebietes, Bern 1983

ECKL, J.: Milchkontingentierung in der Schweiz, in: Schule und Beratung Nr. 8/9, München 1981

HAUSER, Heinz: Die Einführung der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung in der Schweiz, Bern 1983

KÄLIN, Emil: Die Milchkontingentierung in der Schweiz, Konstanz 1989

RUDOLF, Konrad: Erfahrungen und Probleme mit der Milchkontingentierung in der Schweiz, herausgegeben vom Landwirtschaftlichen Informationsdienst, Bern 1984

SCHILLING, Bea/ALBONICO, Ruedi: Blick in die Milch, in: Tagesanzeiger-Magazin, Zürich 1981

SCHWEIZ. BAUERNSEKRETARIAT: Milchstatistik der Schweiz 1989, Brugg 1990

VONLANTHEN, E.: Aufwendungen für die Milchwirtschaft: begründet und gerechtfertigt in: Landwirtschaft Schweiz Nr. 11, Nyon 1989

ZENTRALVERBAND SCHWEIZERISCHER MILCHPRODUZENTEN (ZVS):
Jahresbericht 1988/89, Bern 1990

ZVS: Information zum Verlauf der Milchkontingentierung im Milchjahr 1989/90, Bern 1991

NORWEGEN

BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN: "Zwei-Preis-System" bei Milch in Norwegen, Übersetzung aus dem Englischen, Wien 1983

GRAVERT, Hans Otto: Norwegen drosselt Milcherzeugung, in: Agra-Europe Nr. 33/83, Bonn 1983

KRAMMER, Josef: Agrarpolitik in Norwegen, Forschungsbericht Nr. 12 der BA für Bergbauernfragen, Wien 1983

LANDWIRTSCHAFTLICHER INFORMATIONSDIENST: Das norwegische Bonus-System zur Lenkung der Milchproduktion, Bern 1980

NORSKE MELKEPRODUSENTERS LANDSFORBUND (NML): Utvikling i Melkeproduksjonen, Oslo 1990

NML: The Norwegian Milk Quota System, Oslo 1991a

NML: Toprisordningen og tilskuddsordninger i melkeproduksjonen 1991, Oslo 1991b

ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTSSTELLE (ZMP): ZMP Nr. 8, Bonn 1990

SCHWEDEN

AGRA-EUROPE Nr. 24/85, Bonn 1985

GRAVERT, Hans Otto: Freiwilliges Quotensystem zeigt erste Erfolge in Schweden, in: Agra-Europe Nr. 11/86, Bonn 1986

LANDESLANDWIRTSCHAFTSKAMMER TIROL: Übersetzung der Broschüre "The Swedish Two-Price System", Innsbruck 1986

SVENSKA MEJERIERNAS RIKSFÖRENING (SMR): The Swedish Two-Price System, Stockholm 1986

FINNLAND

AGRA-EUROPE Nr. 24/85 und Nr. 11/86, Bonn 1985 bzw. 1986

EG

AGRA-EUROPE: Jahrgänge 1984-1991, Bonn 1984 - 1991

DAX, Thomas: Regelungen zum Rückkauf bzw. zur Stilllegung von Lieferkontingenten, Wien 1985

DILLEN, Marc: Milk Quotas, Their effects on agriculture in the European Community, Volume 1, Luxembourg 1990

EFKEN, Josef: Die Märkte für Milch und Fette, in: Agrarwirtschaft Heft 12/1991, Hannover 1991, S. 409-423

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (Herausgeber): Milch - Das Quotensystem, Monatsheft 8/84, Brüssel 1984

GRASER, S./VIECHTL, E.: Auswirkungen der Garantiemengenregelung auf die bayerische Milchwirtschaft, in: Schule und Beratung Heft 6/85, München 1985

KAMPMANN, Willi: Anwendung der Garantiemengenregelung in den neuen Bundesländern, in: Welt der Milch 9/91, Hildesheim 1991, S. 213 ff.

KERSTEN, Lutz: Die EG-Milchmarktbeschlüsse zum Wirtschaftsjahr 1984/85 - Überlegungen zur Quotenregelung, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1984, S. 153 - 159

KERSTEN, Lutz: Die Märkte für Milch und Fette, in: Agrarwirtschaft Heft 12/84 und 12/85, Hannover 1984 und 1985, S. 394 - 402 bzw. 395 - 409

MILK MARKETING BOARD: EEC Dairy Facts and Figures 1985, Thames Ditton Surrey 1985

SALOMON, Petra: Die Märkte für Milch und Fette, in: Agrarwirtschaft 12/89 und 12/90, Hannover 1989 und 1990

SCHÖBL-UHLMANN, M. u.a.: Milcherzeugung, Milchverarbeitung und Handel mit Milch und Milcherzeugnissen in den Ländern der EG, ifo-Studien zur Agrarwirtschaft Band 25, München 1986

KANADA

AGRA-EUROPE Nr. 8/86, Bonn 1986

AGRICULTURE CANADA (Herausgeber): Market Commentary, Abschnitt: Dairy, S. 25 - 30, Ontario, September 1984

AGRICULTURE CANADA (Hrsg.): Dairy market review 1989

ARCUS, Peter L.: The Values of Milk Quotas in British Columbia: An Economic Analysis, in: Canadian Journal of Agricultural Economics, Nr. 2, Manitoba 1978, S. 62 - 71

BRAY, Carol E.: Canadian Dairy Policy, Washington 1976

DORINGER, E.: (Übersetzung des OECD-Berichtes vom 2.5.1973): Die Landwirtschaftspolitik in Kanada, in: Österreichische Milchwirtschaft Nr. 22, Wien 1976, S. 421 - 426

GROUPE de travail sur la politique laitière nationale (Hrsg.): Partenaires dans la croissance, document de consultation, 1990.

HEINRICH, F.: Die Milchmarktpolitik in Kanada nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Agrarwirtschaft, Heft 3, Hannover 1972, S. 73 - 82

ISERMEYER, F. u.a.: Milchwirtschaft in Nordamerika und der EG, Göttingen und Hohenheim 1985

LANDWIRTSCHAFTLICHER INFORMATIONSDIENST (Herausgeber): Die Regelung der Milchproduktion in Kanada, Dokumentationsdienst Nr. 182, Bern 1981

MAC FARLANE, David L./FISCHER, Lewis A.: Canadian Dairy Industry: Short Term Perspectives, Mc Gill University 1974

MC CORMICK, Veronica: Milk Quotas: What Do They Mean?, in: Canadian Farm Economics, Nr. 5, Ottawa 1973, S. 26 - 30

MC CORMICK, Veronica: Canadian Dairy Policy - The Seventies, in: Canadian Farm Economics, Nr. 6, Ottawa 1980, S. 1 - 8

STONEHOUSE, D. Peter: Government Policies for the Canadian Dairy Industry, in: Canadian Farm Economics, Nr. 1 - 2, Ottawa 1978, S. 1 - 11

ISRAEL

ISRAEL DAIRY BOARD: Israel's Dairy Industry, Tel Aviv 1982

ISRAEL DAIRY BOARD: Information vom 11. Februar 1992, Tel Aviv 1992

LANDWIRTSCHAFTSMINISTERIUM IN ISRAEL: Information vom 22.8.1985 über das Kontingentierungssystem bei der Milchproduktion in Israel, Übersetzung durch die Botschaft des Staates Israel in Österreich, Wien 1985

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS: Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds über das Jahr 1985, Band A, Wien 1986

USA

DOBSON, W.D./SALATHE, Larry E.: The Effects of Federal Milk Orders on the Economic Performance of US Milk Markets, in: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 61, No. 2, Reno 1979

FRENZ, Karl: Der Milchmarkt der USA, in: Berichte über Landwirtschaft Band 58, Bonn 1980

ISERMEYER, F. u.a.: Milchwirtschaft in Nordamerika und der EG, Göttingen und Hohenheim 1985

KELLER, Matthias: Ausverkauf von Milchviehherden in den USA, in: DLG-Mitteilungen 12/1986, Frankfurt a. Main 1986, S. 687 f.

MANCHESTER, Alden C.: Dairy Price Policy: Setting - Problems - Alternatives, in: Agricultural Economic, Report No. 402 des USDA, Washington 1978

MANCHESTER, Alden C.: The Public Role in the Dairy Economy. Why and How Government Intervene in the Milk Business, Boulder 1983

MANEGOLD, D.: Grundzüge der künftigen US-Agrarpolitik, in: Agrarwirtschaft Heft 5, Hannover 1986, S. 138 f

SHAW/LEVINE: Government's Role in Pricing Fluid Milk in the United States, in: Agricultural Economic Report, No. 397 des USDA, Washington, März 1978

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE - USDA (Herausgeber): The Federal Milk Marketing Order Program, o.J.

AUSTRALIEN (UND NEUSEELAND)

OECD (Herausgeber): Positive Anpassungsmaßnahmen in der Milchwirtschaft, Bonn 1983

ALLGEMEIN

FAO: Production Yearbook 1990, Vol. 44, Rom 1991

Milchwirtschaftsfonds, Tätigkeitsberichte 1985-1990, Wien 1986-1991

OECD: The Medium-Term Outlook for Dairy Products and for Meat, Paris 1983

OECD: Milch and Milk Products Balances in OECD Countries 1979-1989, Paris 1989

OECD: The Management of Dairy Quotas in OECD Countries, Paris 1990

ZMP: ZMP Bilanz 1989 Milch, Bonn 1990

2. ABSCHNITT

AGRARWELT: Milch: Ab-Hof Verkauf, in: Agrarwelt Nr. 165/1986, S. 4 f, Wien 1986

ANHAMMER, Franz: Die Richtmengenregelung (Unterabschnitt D des MOG) nach dem Stand 1981, in: Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds über das Jahr 1980 - Band A, Wien 1981

ERWIN SCHWAIGER VERLAG (Hrsg.): Die Ergebnisse des Milchwirtschaftsuntersuchungsausschusses, Wien 1990

KRAMMER, Josef: Milch: MOG-Novelle 1982, in: Agrarwelt vom 6. Juli 1982, Wien 1982

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS: diverse Tätigkeitsberichte

MOG-NOVELLEN: 1978 - 1991

NATIONALRAT: Stenographische Protokolle des Nationalrates XVII.
Gesetzgebungsperiode-II-10532 der Beilagen, Wien 1990

ÖSTERREICHISCHE MILCHWIRTSCHAFT: Raiffeisen voll auf Europa-Kurs, 14/91, Wien 1991

REST, Franz (Red.): Milchmarkt 1984-Vorschläge, Erläuterungen und Informationen zur (Milch-)Marktordnungsgesetznovelle 1984, in: Die Bergbauern, Sonderheft 3/4, Nr. 66/67/ Winter 1984, Wien 1984

SCHNEIDER, Matthias: Milchmarktordnung novelliert, in: Monatsberichte 4/1986, Wien 1986

STRATZNIGG, Josef: Die Entwicklung der Richtmengenregelung in Österreich vom 1. Juli 1978 bis zur MOG-Novelle 1980, in: Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds über das Jahr 1980 - Band A, Wien 1981

3. ABSCHNITT

BMGU (Herausgeber): Österreichischer Ernährungsbericht 1982, Wien 1982

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT: Verwertungsvertrag für Milchprodukte, Formular, Wien 1984

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT: Verwertungsvertrag für Hartkäse, Formular, Wien 1984

FESL, J. u.a.: Übersichtskarte "Regionale Struktur der Milchverarbeitung in Österreich", Wien 1978

GRÖTZ, Josef: Milchwirtschaftlicher Preisvergleich und Abrechnungssystem - Ein Diskussionsbeitrag, in: Österreichische Milchwirtschaft Nr. 16, Wien 1984

Haiden, Günter: Die Land-, Forst- und Wasserwirtschaft 1985, Wien 1985

KERSTEN, Lutz: Der Weltmarkt für Milch, in: Agrarwirtschaft, Heft 12/85, Hannover 1985

KERSTEN, Lutz/SALAMON, Petra: Analyse der EG-Milchmarktpolitik, Braunschweig 1985

KRAMMER, Josef u.a.: Das österreichische Agrarsystem, 1. Band, Wien 1978

KRAMMER, Josef: Erfahrungen mit der neuen Milchmarktordnung, in: Der Förderungsdienst, Heft 3/81, Wien 1981

KRAMMER, Josef: Strukturentwicklung und Einkommenssituation der Milchproduktionsbetriebe, in: Der Förderungsdienst, Sonderheft 1/1981, Wien 1981

NÜCHTERN, Marina: Die regionale Verteilung der Milchproduktion in Österreich, in: Österreichische Milchwirtschaft, Wien 1962

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS: Tätigkeitsbericht des Milchwirtschaftsfonds über das Jahr 1954, Wien 1955

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS: Das System der österreichischen Milchwirtschaft, Wien 1971

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS: Österreichische Milchwirtschaft - amtlicher Teil (div. Jahrgänge, Wien 1985-1991

ÖBERÖSTERREICHISCHE LANDESREGIERUNG: Untersuchung über Richtmengen und Lieferleistungen der oberösterreichischen Milchproduzenten, in: Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der oberösterreichischen Land- und Forstwirtschaft im Jahr 1983, Linz 1984

ÖBERÖSTERREICHISCHE LANDESREGIERUNG: Untersuchung über die Freistellung von Einzelrichtmengen durch die Milchlieferverzichtsaktion, in: Bericht über die wirtschaftliche und soziale Lage der oberösterreichischen Land- und Forstwirtschaft im Jahr 1985, Linz 1986

ÖSTERREICHISCHE MILCHWIRTSCHAFT: Handlungsbedarf bei den Molkereien, 14/91, Wien 1991a

ÖSTERREICHISCHE MILCHWIRTSCHAFT: Das steht im AMEA-Gesetz, 3/91, Wien 1991b

ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK): Atlas zur räumlichen Entwicklung Österreichs, 3. Lieferung, Wien 1986

ÖSTERREICHISCHER BAUERNBUND (Herausgeber): Das sollten wir alle wissen! Informationsmappe, Wien 1986

SALAMON, Petra: Die Märkte für Milch und Fette, in: Agrarwirtschaft 12/89 und 12/90, Hannover 1989 bzw. 1990

SCHNEIDER, F.: Die Kosten der Magermilchtrocknung unter kurz- und langfristigen Aspekten, in: deutsche molkerei-zeitung Nr. 6/7 - 1986

SCHNEIDER, Matthias: Interventionen auf dem Milchmarkt: Wer ist der Gewinner? in: Österreichische Milchwirtschaft Nr. 20/1984, Wien 1984

SCHWACKHÖFER, W.: Die Struktur der Milcherzeugung in Österreich, Wien 1970

TIROLER LANDESREGIERUNG: Bericht über die Lage der Tiroler Land- und Forstwirtschaft 1983/84, Innsbruck 1985

WÖRGÖTTER, Andreas: Auswirkungen der Milchkontingentierung auf die Milchlieferungen. Interventionsanalyse mit Methoden der modernen Zeitreihenanalyse, Forschungsprojekt im Auftrag des BMLF, Wien 1990

Statistische Unterlagen:

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT (BMLF): Bericht über die Lage der Land- und Forstwirtschaft (diverse Jahrgänge)

BMLF: Tätigkeitsberichte (diverse Jahrgänge)

BMLF: Exportstützungen für Milchprodukte 1970 - 1990

BMLF: Rückvergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages an Betriebe der Zone 3 und 4 für die Wirtschaftsjahre 1984/85-1989/90

BMLF: Mutterkuhhaltungsaktion - Erstanmeldungen 1979 - 1990 und Anmeldestand Dezember 1985

BMLF: Kundmachungen bzw. Verordnungen betreffend Preisbestimmung für Milch und Erzeugnisse aus Milch (1965 - 1973)

BUNDESMINISTERIUM FÜR HANDEL, GEWERBE UND INDUSTRIE (BMHGI): Verordnungen betreffend Preisbestimmungen für Milch (1974 - 1986)

BUNDESBUDGETS UND BUDGETÜBERSCHREITUNGSGESETZE (BÜG): Kapitel 62 - Preisausgleiche (diverse Jahre)

CONFEDERATION EUROPÉENNE DE L'AGRICULTURE (CEA): Internationaler Quartalsbericht über Milch und Milchprodukte, No. 326, Brugg 1990

LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHE LANDES-BUCHFÜHRUNGSGESELLSCHAFT: Die Buchführungsergebnisse aus der österreichischen Landwirtschaft (diverse Jahrgänge)

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS (MWF): Tätigkeitsbericht (seit 1954)

MWF: Summe der an die Milcherzeuger mitgeteilten Einzelrichtmengen für die Wirtschaftsjahre 1978/79 - 1990/91 nach § 76 Abs. 2 (früher § 57h Abs. 2 MOG)

MWF: Zusammenstellung über die Meldungen betreffend Einzelrichtmenge gemäß § 73 Abs. 6 MOG/früher § 57e Abs. 7 MOG) für die Wirtschaftsjahre 1979/80 - 1990/91; verbleibende Einzelrichtmenge, freigewordene Richtmenge, Unterlieferung, Überlieferung, Neulieferanten

MWF: diverse Marktplanungen

MWF: Lieferantenstruktur nach Be- und Verarbeitungsbetrieben 1975, 1978, 1984 und 1988

MWF: Unterlagen über die Durchführung der 1. und 2. Härtefallregelung, sowie des Strukturhilfeverfahrens

MWF: Sonderauswertung über die Richtmengenstruktur, Über- und Unterlieferung des Wirtschaftsjahres 1980/81

MWF: Staffelung der Überlieferung in den Basiszeiträumen 1980/81 - 1984/85

MWF: Milchlieferverzichtsprämienaktion 1985 und Rückkaufaktion 1986-1988

MWF: Handelbarkeit von Einzelrichtmengen 1988/89-1990/1991

MWF: freiwillige Lieferrücknahme (Anmeldung und Abrechnung in den WJ 1987/88-1990/91)

ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT (ÖSTZA): Land- und forstwirtschaftliche Betriebszählungen (1960, 1980)

ÖSTZA: allgemeine Viehzählungen (diverse Jahre)

ÖSTZA: Milchverwendungsbilanzen, in: Statistische Nachrichten (diverse Jahrgänge)

ÖSTZA: Statistik über den nicht bewilligten Ab-Hof Verkauf und den Eigenverbrauch der Milchselbstversorger 1980 - 1985

ÖSTZA: Der Außenhandel Österreichs, Auswertung aus der ISIS-Datenbank

ÖSTZA: Konsumerhebung 1974 und 1984

ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTSSTELLE FÜR ERZEUGNISSE DER LAND-, FORST- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT (ZMP): diverse Marktberichte, Bonn 1984 - 1990

ZMP: ZMP Bilanz 1989 - Milch, Bonn 1990

4. ABSCHNITT

ABERMANN, Georg u.a.: Alternative Milchmarktregelung in Österreich, Forschungsbericht, Innsbruck 1986

AHRENS, H./HEISSENHUBER, A.: Zur Problematik der Einführung eines Systems gestaffelter Erzeugerpreise im Milchsektor, in: Agrarwirtschaft Heft 6, S. 165 - 175, Hannover 1986

ASAMER, Maria: Produktionskosten der Milch nach Bestandesgröße und Bewirtschaftungerschwernis, Forschungsberichte Nr. 14 der BA für Bergbauernfragen, Wien 1984

BOCHSBICHLER, Karl u.a.: Alternative Produkte und alternative Vermarktungsformen für die bergbäuerliche Wirtschaft Österreichs, 2. Teil: Beispiele und Fallstudien, Wien 1980

BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN: Sonderauswertung von Buchführungsdaten, Wien 1982

BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN: Überlegungen zur grundlegenden Neuorientierung der Agrarpolitik - 1. Entwurf, Wien 1986

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BMELF): Positive Anpassungsmaßnahmen in der Milchwirtschaft, in: Reihe C: Agrarpolitische Berichte der OECD, Heft 20, Münster-Hiltrup 1983

DLG-MITTEILUNGEN: Mehr Milchgeld? - Aber wie?, in: DLG-Mitteilungen Nr. 10/1986, Frankfurt/Main 1986

ESSL, A. u.a.: Untersuchungen über die Variation des täglichen Fett- und Eiweiß-Gehaltes in der Kuhmilch, in: Züchtungskunde 57, (1), S. 13 - 25, Stuttgart 1985

GRASER, S./VIECHTL E.: Auswirkungen der Garantiemengenregelung auf die bayrische Milchwirtschaft - Teil 1, in: Schule und Beratung 6/85, München 1985

GROIER, Michael/HOPPICHLER, Josef: Stand, Entwicklung und Probleme der Schafhaltung in Österreich, Wien 1986

HAUSER, Heinz: Die Einführung der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung in der Schweiz, Bern 1983

LANDES AKTIONSKOMITEE Ab-Hof Milchverkauf Tirol (Herausgeber): Aktives Land - Mitteilungsblatt für Bauern und Konsumenten, Nr. 1/86 vom 22.5.1986, Mieders 1986

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS: Erhebung der Richtmengenstruktur 1980/81, Wien 1980

MILCHWIRTSCHAFTSFONDS: Bericht über die internationale Milchwirtschaft, Unterlage zur Sitzung der Verwaltungskommission am 17. April 1986, S. 11, Wien 1986

NEUBAUER, Inge: Möglichkeiten der Preisdifferenzierung auf dem EG-Milchmarkt, Hamburg und Berlin 1984

ÖSTERREICHISCHE BERGBAUERNVEREINIGUNG (ÖBV): Vorschlag zur MOG-Novelle 1986, Wien 1986

ÖSTERREICHISCHER VERBRAUCHERVERBAND (Hrsg.): Milch der weiße Strom des Lebens? Milch geht uns alle an!, in: Denk vorm Kauf, Nr. 12/86, Wien 1986

PRIEBE, Hermann u.a.: Ansatzpunkte der Neuorientierung der Agrarpolitik, Frankfurt/Main 1985

RIEDLER, Robert: Beschränkung der Mengenproduktion bei Milch über ein Kuhkontingent, Innsbruck 1985

SCHAFFER, Gernot: Zum Problem der Sicherung der laufenden Eigenversorgung, in: Österreichische Milchwirtschaft Nr. 3/86, Wien 1986

SCHÖBL-UHLMANN, M. u.a.: Milcherzeugung, Milchverarbeitung und Handel mit Milch und Milcherzeugnissen in den Ländern der EG, in: ifo-studien zur agrarwirtschaft, Band 1 - 3, München 1986

SEIBERT, Otmar: Auswirkungen alternativer Maßnahmen zur Milchmarktpolitik, Frankfurt/Main 1984

STAMER, Hans: Agrarpolitik aktuell, Frankfurt/Main 1983

UNTERSBERGER, Hans: Rohmilchmodell Gmünd, in: Die Bergbauern Nr. 99, Wien 1986