Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (1997)

Heft: 2

Artikel: Erfahrungen der österreichischen Lebensmittelbranche mit dem EU-Beitritt : am Beispiel des Milchmarktes

Autor: Wejwoda, Klaus

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966339

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Erfahrungen der österreichischen Lebensmittelbranche mit dem EU-Beitritt - am Beispiel des Milchmarktes

Klaus Wejwoda

1. Ausgangslage

Die Situation vor dem EU-Beitritt war ähnlich den Schweizer Verhältnissen. Österreich war Mitglied der EFTA, in deren Regelung landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte einbezogen waren, die Landwirtschaft jedoch ausgeklammert war. 1972 kam es zum Freihandelsabkommen zwischen Österreich und der damaligen EG. Dort bestand damals eine voll entwickelte Marktordnung mit Rohstoffpreisausgleich und Erstattungssystem, eine starke Förderung der Landwirtschaft mit Investitionshilfen für den Verarbeitungsbereich und bis in die 80er Jahre ein Agrarpreisniveau höher als in Österreich. 1989, zur Zeit des österreichischen Beitrittsantrages, war die EU-Situation verändert. Schon 1984 hat die Überproduktion zur Einführung des Quotensystems geführt, der Außenschutz der Gemeinschaft war verstärkt. Die Preise wurden vorerst eingefroren und ab 1992, dem Jahr der großen Agrarreform, gesenkt.

Demgegenüber war in Österreich ein Ansteigen des Agrarpreisniveaus festzustellen, das von der Bauernvertretung mühsam erkämpft worden war. Wir waren eine Preisinsel mit einem Preisabstand zur EU je nach Produkt zwischen 10 und 50 %. Im gesamten Nahrungsmittelbereich bestanden auf den geschützten Inlandsmarkt ausgerichtete kleine Strukturen. Speziell für die österreichische Milchwirtschaft gab es die Rahmenbedingungen des Marktordnungsgesetzes, dessen Ziel die Erreichung möglichst einheitlicher Erzeuger- und Verbraucherpreise war. Die Durchführung oblag dem Milchwirtschaftsfonds. Als Instrumente standen zur Verfügung ein Transport- und ein Verarbeitungsausgleich, Importabschöpfungen, Gebietsregelungen für die Molkereien rohstoffseitig voll und absatzseitig für die weiße Palette, Butter und Topfen. Umgesetzt wurde all das in einem österreichwei-

ten Abrechnungsmodell über die „Ausgleichskasse“ Milchwirtschaftsfonds.
Seit 1978 bestand mit dem Richtmengensystem für die Bauern eine Mengenbegrenzung, die Exportfinanzierung erfolgte geteilt zwischen Bund und Bauern - im Verhältnis variabel nach Anlieferungs- und Absatzentwicklung. 1988 wurde zur Anlieferungsbegrenzung im Marktordnungsgesetz eine „freiwillige Lieferrücknahme“ gegen Prämien eingeführt, die eine große Entlastung brachte.
1988 wurde mit einer stufenweisen Lockerung des Ausgleichssystems über den Fonds begonnen, aber das Ziel der Einkommenssicherung für die Bauern weiter beachtet.

Die Milchverarbeitung erfolgte zu 85 % in Genossenschaften, die in Landesverbänden und einem Bundesverband zusammengefaßt waren. Die Größenstruktur der Milchverarbeitungsbetriebe ist Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1: Entwicklung der Milchverarbeitungsbetriebe (1950-1995)

Jahr	Anzahl	1950 = 100%
1950	526	100%
1966	397	75%
1971	306	58%
1985	200	38%
1993	136	26%
1994	117(160)	22%
1995	104 (143)	20%

2. „Vorbereitungszeit“ ab 1988

Wie erwähnt, wurde 1988 mit einer Novelle zum Marktordnungsgesetz der Weg einer stufenweisen Lockerung, der Rücknahme des Regelungsgrades und einer Verstärkung der Anreize zur Strukturverbesserung beschritten. Der Erzeugerpreis der Milch war noch amtlich geregelt oder durch Begleitbestimmungen hinreichend gesichert. Das Milchgeld der Bauern betrug im Jahr rund 12 Mrd S, der insgesamt vom Fondsausgleich erfaßte Rahmen lag über 20 Mrd S.

1989 kam es im Zuge einer besseren Intrige im Zusammenhang mit einer etwas seltsam verlaufenen Prüfung des Milchwirtschaftsfonds durch den Rechnungshof - vornehm gesagt nicht ohne oppositionelle Interessenlage - zum sogenannten „Milchskandal". Eine Liquiditätsreserve des Fonds von 1 Mrd S - also 5 % des betroffenen Finanzvolumens - wurde wie ein Verbrechen dargestellt. Völlig neu war das Faktum, daß vorhandenes Geld zum Skandal wurde. Es war dann ein Amalgam von Interessen, von der Opposition bis zu einzelnen Staatsbeamten, mit dem Ziel einer Beschädigung einzelner Personen, der Diffamierung der Sozialpartnerschaft und der Gelegenheit ob richtig oder falsch alles umzudrehen. Der damalige Landwirtschaftsminister Fischler spielte eine etwas eigene Rolle. Das Schauspiel eines Untersuchungsausschusses um Geld, das nicht verschwunden, sondern vorhanden war, bereitete die Stimmung für eine von Fischler forcierte MOG-Novelle 1992 mit einem weitgehenden Abbau des Ausgleichssystems auf.
Das mit dem für die Prägung der ökosozialen Agrarpolitik bekannten Josef Riegler in seiner Ministerschaft eingeleitete stufenweise Vorbereitungsverfahren wurde von Fischler abrupt umgestellt. Manches erscheint rückblickend etwas voreilig, etwa der Abbau des für die Bergbauern so wichtigen Transportausgleiches.

Mit der Marktordnungsgesetznovelle 1992 wurde die Agrarmarkt Austria (AMA) als Nachfolgeorganisation für Milch- und Getreidefonds und die Vieh- und Fleischkommission geschaffen. Damit entstand die Behördenstruktur, die für die Umsetzung der EU-Marktordnungen programmiert war. Ab 1.7.1993 ging auch die operative Tätigkeit der Durchführung der noch geltenden österreichischen Marktordnungsbestimmungen auf die AMA über. Dieser neuen Einrichtung wurden auch Aufgabenstellungen des Agrarmarketings zugeordnet.

Im Verarbeitungsbereich schlossen sich 1990 die Landes-Molkereiverbände und der Bundesverband in einer neuen Genossenschaft AMF (Austria Milch Fleisch) zusammen. Aus verschiedenen, von Insidern ohnedies erwarteten Gründen ist dieses Unternehmen im Milchbereich gescheitert. Ähnlich sind die Schwierigkeiten mit dem Logistikunternehmen "Milchfrisch", das unter AMF-Patronanz entstanden war. Den handelnden Personen war aber damals nicht zu raten. In der Folge entwickelte sich ein bis heute andauerndes Spannungsverhältnis zwischen Agrarpolitik und Milchwirtschaft. Es ist zu hoffen, daß die seither entstandenen neuen Molkereistrukturen in den Stun-

den der Abfassung dieses Artikels ein vernünftiges Miteinander finden. Österreichs Bauern haben aber den Schaden aus 7 verlorenen Jahren.

Im Zuge der EU-Vorbereitungen wurden der Nahrungsmittelwirtschaft von der Regierung Zusagen zu einem EUROFIT-Programm gemacht, die höchst unzureichend eingelöst wurden.
Im Zuge der Vorbereitung zur Volksabstimmung über den Beitritt zur EU wurden von der Politik unzählige psychologische Fehler gemacht, aus denen mancher Vertrauensschaden resultiert. Für solche Situationen kann man nur empfehlen, pro und contra offen darzustellen und zu begründen warum - unbestritten - das „pro" überwiegt. Auch sollen Versprechen, was sich wann schon vorteilhaft auswirken wird, von hohem Realismus geprägt sein.

3. Teilnahme am Binnenmarkt ab 1.1.1995

Als besonderes Problem erwies sich die Tatsache, daß keinerlei Übergangszeit zur Umstellung auf das EU-System herausverhandelt worden war.
Wesentlich waren finanzielle Begleitmaßnahmen wie die für 4 Jahre degressiv gestalteten Ausgleichszahlungen für die Bauern bis Ende 1998 - schließlich fiel der Erzeugerpreis über Nacht von über S 6,-- auf unter S 4,--, weiter die EU-Prämienprogramme einschließlich der Mutterkuhprämien und österreichischerseits die ökologisch orientierten Begleitprogramme. Für die Verarbeitung gab es einen einmaligen Ausgleich für die Lagerabwertung zum 1.1.1995.

Ab 1. April 1995 wurde die EU-Milchquoten (Referenzmengen)regelung angewendet, Österreich wurde eine Quote von 2,205.000 t zugestanden, zuzüglich bis zu 180.000 t für bestimmte klar definierte Härtefälle. Für die Direktvermarktung hat Österreich eine Quote von 367.000 t Milch.Innerhalb kürzester Zeit war der EU-Rechtsbestand insgesamt umzusetzen. Die Mitarbeiter der AMA - größtenteils langjährig erfahrene Fachleute aus dem seinerzeitigen Fonds - haben mit Wissen und Einsatz viel bewältigt. Wesentlich ist, daß zu einem solchen Zeitpunkt funktionierende Behördenstrukturen für die Umsetzung der neuen Regelungen bereits bestehen.

4. EU-Reformdiskussion

Derzeit stehen wir innerhalb der Gemeinschaft in einem intensiven Diskussionsprozeß über die Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik, das WTO Problem und die Osterweiterung. Die Kommission hat ihre Vorstellungen unter dem Titel „Agenda 2000" vorgelegt. Der Agrarteil mit seinen dramatischen Preissenkungsplänen und der Vergrößerung der Abhängigkeit der europäischen Bauern von öffentlichen Haushalten steht unter scharfer Kritik fast aller Bauernorganisationen und verantwortungsbewußter Regierungen. Bezeichnend ist, daß der Kommissar das erste Lob für seine Ideen vom US-Landwirtschaftsminister bekam.

Wir stehen derzeit in einer Entscheidungsphase zwischen unverantwortlichen neoliberalistischen Entwicklungen und den ökosozialen Überlegungen. Wie die Diskussion ausgeht, wird die Zukunft der europäischen Bauern vor allem im alpinen Raum entscheidend bestimmen.

5. Versuch einer Bilanz

* Der Erzeugerpreis der Milch ist stärker als erwartet gefallen. Mitverursacht wurde dies durch eine mit Aufhebung der Gebietsregelung von den Molkereibetrieben gestartete Schleuderaktion beim Handel, was umso unverständlicher war, weil damals noch der volle Außenschutz bestanden hat und ohnedies ab 1995 ein Preisdruck zu erwarten war. Dieses üble Treiben heute überwiegend nicht mehr in der Milchwirtschaft Tätiger hat den Gesamterlös der Molkereien um gut und gern 1 Mrd S vermindert. Der Großteil dieser „Beute" blieb beim organisierten Handel hängen. Daß Preissenkungen in dieser Palette nur beschränkte Absatzauswirkungen haben, darf als gesichertes Wissen gelten. Was von vorausschauenden Agrarpolitikern über Jahre hinweg an Kapitalstärke gesichert wurde, haben einige - sozusagen mit Schadenstafeln markierbare - „Verkaufsgenies" innerhalb kürzester Zeit verspielt, statt es „widmungsgemäß" für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit am gemeinsamen Markt einzusetzen. Böse Randbemerkung bleibt, daß diese Verantwortlichen bei ihrem - viel zu späten - Ausscheiden ihre Vertragsansprüche in beachtlicher Höhe lukriert ha-

ben. In solchen Zeiten ist einfach die Wirkung starker bäuerlicher Funktionäre im Genossenschaftssektor entscheidend!

* Das seit Jahrzehnten bestehende - zugegebenermaßen teure - tägliche Frischdienstsystem, das über den Transportausgleich unterstützt wurde, hat eine hohe Wertschätzung der „regionalen Frische" zementiert. Daher wurden in diesem Bereich die Marktanteile - allerdings zu unnötig gedrückten Preisen - gehalten. Ähnlich war die Entwicklung bei Butter, während bei Desserts und Käse die zwischenzeitige Absatzsteigerung voll von Ware aus nicht österreichischer Herkunft erobert wurde. Ein neues Element im Milchmarkt wurden Milchlieferungen insbesondere in den norditalienischen Raum, wobei unleugbare Schwächen in einzelnen Unternehmensführungen auch dort die Preise sinnlos unterfahren haben.

* Bei den Verbraucherpreisen wurde insbesondere Frischmilch aber auch Butter ohne besonderes Markenimage zum Schleuderprodukt gemacht, was in der Bauernschaft zunehmenden Unmut hervorruft.

* In der Verarbeitungsstruktur zeigt sich, daß jene Betriebe, die auch in Zeiten der totalen Marktsicherheit marktorientiert und kostenbewußt agiert haben, nicht so schlecht abschneiden. Auch in den Erzeugerpreisen zeigt sich dies. Probleme brachten das durch Teile des Managements vorprogrammierte Scheitern der AMF und Fehleinschätzungen insbesondere auch im Innovationsbereich durch von außen kommende, mit dem Milchmarkt nicht vertraute Manager einzelner Betriebe. Teilweise wurden für solche - Insidern suspekte - Projekte mehr Werbeausgaben getätigt, als Umsatz erzielt wurde. Ein besonderes Problem lag in dem für Österreich mit ca. 20 % silofreier Milch bedeutenden Hartkäsesegment, wo zumindest absatzmäßig durch einzelne regionale Initiativen mit beachtlichen Erfolg gegengesteuert werden könnte. Insgesamt haben sich schon früher gute Betriebe bzw. Regionen behauptet, während die Oberintervenierer beim Fonds in die Wirklichkeit ihrer Möglichkeiten geholt wurden.

* Als ein besonderer Faktor hat sich ein - sogar regional ausgeprägter „Konsumpatriotismus" erwiesen, der von der AMA durch die Schaffung eines „Güte- und Herkunftszeichens", das auch stark beworben wird, unterstützt wurde.

Schlußfolgerungen

* 1988 wurde unter Minister Riegler der Weg einer klugen, schrittweisen Anpassung an bevorstehende Veränderungen eingeschlagen. Es wären 7 Jahre Zeit gewesen, diesen Weg zu gehen. Der nach dem Ressortwechsel vorgenommene Bruch in der Linie hat sich rückblickend nicht zum Vorteil der Bauern und Verarbeiter ausgewirkt.

* Das Fehlen jeder Übergangszeit - verbunden mit unnötigen Vorleistungen - was eine auffallende Übereinstimmung mit der nunmehrigen Kommissionshaltung zu den Agrarmärkten darstellt, hat die Probleme verschärft.

* Die „Rufvernichtung" der Milchwirtschaft mit dem Polit-Untersuchungsausschuß hat Entscheidungsträgern, die wußten, worum es geht und „auf Bauernlinie" gewesen sind, den Spielraum eingeengt. Was sich damals im Parlament abgespielt hat, wurde zutreffenderweise vom damaligen Bauernbundpräsidenten mit dem üblen Niveau von „Volksgerichtshöfen" verglichen.

* Versuche regionaler Strukturverbesserung sind gelungen, zu diesem Zeitpunkt ist auf „größere Lösungen" zu hoffen.

* Es war richtig, den von „Transportausgleichen" verwöhnten Logistiksektor neu zu organisieren. Was aber hier gegen den Rat von Erfahrenen in einer Art Größenwahnsinn hingestellt wurde, hat es sogar zustande gebracht, die Milchversorgung des Konsumzentrums Wien wochenlang lahmzulegen. Empfehlenswert sind rechtzeitige kluge Lösungen, die regionale Verantwortung bestehen lassen.

* Als Erfolge sind die Verteidigung des Inlandsmarktes - allerdings zu gedrückten Preisen - bei einer Reihe von Produkten zu nennen. Dabei sollen auch die „Einzelkämpfer" erwähnt werden, die in einer ungeheuren Hybris heruntergemacht wurden, vielleicht weil sie mehr Erfolg hatten sowie alle, die auf ein gutes Regionalprofil gesetzt haben.

* Als besonderes Problem erwiesen sich die Fehlkonstruktionen AMF und Milchfrisch-Logistik und die Zerstörung einer einheitlich organisierten Überschußverwertung. Die starke Konzentration des Lebensmittelhandels, teilweise mit Handelsmarken, hat die Rahmenbedingungen für eine managementschwache Milchwirtschaft

verschlechtert. Die Polarisierung Premium-Diskont hat die „breite Mitte", die in Österreichs Milchwirtschaft vorherrschte, zusätzlich in die Enge getrieben. Das Problem fehlender starker Marken hat sich zusätzlich negativ ausgewirkt. Die regional bedeutsame Hartkäseproblematik ist der Schweiz ohnedies nicht fremd.

Was würde man nachher wohl besser machen?

* Umstellungen sollten in einem langfristigen Konzept und in Stufen vorgenommen werden.
* Eine faire Übergangszeit ist wertvoller als einige Geldspenden aus Brüssel.
* Strukturbereinigung und Kostenminimierung sollen zeitgerecht verstärkt werden. Das ist eine Aufgabe für das jeweilige Management und vor allem für bäuerliche Eigentümervertreter.
* Neue Strukturen sollen nicht gigantomanisch mit bisherigen Akteuren sondern so kostenoptimal als möglich mit Augenmaß und glaubwürdigen Gestaltern starten.
* Zeitgerecht soll das Sensorium für die wirtschaftliche Vernunft gestärkt werden, um am Tag X ein koordiniertes Marktverhalten gegenüber der geballten Handelsmacht sicherzustellen.
* Stärkung des Regionalbezugs, Positionierung von Marken und rechtzeitige Schaffung von Güte- und Herkunftszeichen in Verbindung mit einer gesicherten Finanzierung des Agrarmarketings sind eine gute Vorgabe für den Eintritt in den Binnenmarkt.

Abschließend ist festzustellen, daß angesichts der von der früheren EU-Kommission verspielten GATT/WTO-Verhandlungen und aus einem sicherheitspolitischen Konzept die Entscheidung eines kleinen, wirtschaftlich mit der EU, eng verflochtenen Landes richtig und notwendig ist, wenngleich nicht am Tag nachher das Paradies hereinbricht. Es ist die längerfristige Abwägung von Chancen und Gefahren, die dafür spricht. Dabei sein heißt, sich voll einzubringen. Wir versuchen das und lernen dabei, Möglichkeiten auszuloten. Der Ungeist einer „Agenda 2000" würde jeden europäischen Bauern treffen und seine Zukunft in Frage stellen. Wer in den EU-Gremien dabei ist, kann mitreden, muß versuchen mit aller Kraft mitzugestalten und wird bald erkennen, daß die Idee Europa nicht ein Bürokratenthema in Brüssel ist, sondern daß es in anderen Mitgliedstaaten gleichgesinnte Partner gibt. Mit diesen Allianzen für eine gute Zukunft der europäischen

Landwirtschaft zu arbeiten, ist eine faszinierende Aufgabe.Je mehr Partner sich so finden, umso leichter werden jene, die heute weit weg vom ökosozialen Denken sind und den alpinen Bauern den sinnlosen Weg zum „Global player" anbieten, in die Schranken zu weisen sein.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Klaus Weywoda
Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs
Löwelstrasse 12
A-1014 Wien
e-mail: pklwk@pklwk.at