

Franz Sinabell (WIFO), Erwin Schmid (Universität für Bodenkultur, Wien)

Die Reform der Milchmarktordnung der EU – Handlungsoptionen der wichtigsten Akteure

Vor dreißig Jahren wurde in Österreich die Milchquote eingeführt, um die Produktion zu drosseln und gleichzeitig hohe Erzeugerpreise im Inland zu ermöglichen. Die EG-Länder folgten diesem Beispiel im Jahr 1984. Gemäß einem Plan der Europäischen Kommission soll die Milchquotenregelung nicht über das Jahr 2015 hinaus fortgesetzt werden. Daraus ergeben sich für EU-Organe, die nationale Agrarpolitik sowie Betriebe in der Milcherzeugung und -verarbeitung unterschiedliche Handlungsoptionen. Die EU könnte neben der Ausweitung der Quote auch andere Maßnahmen setzen, etwa die Abgabe reduzieren, die Betriebe entrichten müssen, wenn die Quote überschritten wird. Die nationale Agrarpolitik kann die betriebliche Anpassung vor allem durch Maßnahmen des Programms der ländlichen Entwicklung erleichtern.

Begutachtung: Wilfried Puwein • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Weinberger • E-Mail-Adresse: Franz.Sinabell@wifo.ac.at

Die Einführung der Milchquote im Jahr 1984 (Verordnung (EWG) Nr. 856/84) bedeutete eine Zäsur in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Versuche, die Milchproduktion durch Einhebung einer Mitverantwortungsabgabe (de facto geringfügige Dämpfung der Erzeugerpreise) zu drosseln, waren zuvor gescheitert. Im Zuge der Quotenregelung wurde den einzelnen Mitgliedsländern eine garantierte Absatzmenge zugewiesen, die der Summe aus direkt vermarkteter und an Molkereien gelieferter Milch entsprach. Auf die Milcherzeuger konnte diese Menge ursprünglich einzelbetrieblich (Deutschland, Niederlande und Belgien) oder über die Molkereien (in den anderen Ländern) zugewiesen werden. Seit 1992 gelten nur noch einzelbetriebliche Referenzmengen. Lieferanten, die eine Referenzmenge überschreiten, haben eine prohibitiv hohe Abgabe zu entrichten ("Zusatzabgabe" oder "Superabgabe").

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU im Jahr 1992 wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der eine kontinuierliche Rücknahme direkter Eingriffe in die Agrarmärkte der EU bewirkte. Das Marktgleichgewicht sollte nicht länger durch Mengengrenzung, sondern durch Senkung administrativ gesetzter Preise hergestellt werden. Für den Milchmarkt wurden erst in der Agenda-2000-Reform die entsprechenden Weichen gestellt: Es wurde beschlossen, ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 die Interventionspreise in drei Schritten zu senken, die Milchquote um 1,5% zu erhöhen und Betrieben mit Milchquoten Direktzahlungen zum Ausgleich der Preissenkung zu gewähren. Gemäß dem Beschluss in der Halbzeitbewertung der Agenda-2000-Reform im Jahr 2003 wird die Milchquote nicht nur bis 2008, sondern bis zum Jahr 2015 aufrechterhalten, die im Jahr 1999 geplante Senkung der Interventionspreise modifiziert und die Direktzahlungen an Milchquotenbetriebe ab 2007 in handelbare Zahlungsansprüche übergeführt (Sinabell – Schmid, 2003).

Die Europäische Kommission schlug seit der Einführung der Milchquotenregelung bei der periodischen Revision der Milchmarktordnung bisher durchwegs ihre Aufrechterhaltung vor. Dies wurde vom Agrarministerrat auch immer bestätigt (VO (EWG) Nr. 3950/92, VO (EG) Nr. 1256/1999 und zuletzt VO (EG) Nr. 1788/2003). Die Kommission plant nun, keinen Vorschlag zur Fortsetzung der Milchquotenregelung zu unterbreiten, und auch im Agrarministerrat spricht sich die Mehrheit dafür aus, die Regelung mit 31. März 2015 zu beenden. In Österreich spricht sich die Agrarpolitik im Gegensatz dazu für eine Aufrechterhaltung der Milchquotenregelung aus, und auch die

Das Ende der Milchquotenregelung in der EU

Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe lehnt ein Auslaufen der Quote ab (aiz, 2008, Kirner, 2007). Unter diesen Bedingungen ist es höchst unwahrscheinlich, dass die Begrenzung der Milcherzeugung in der EU fortgesetzt wird.

Die einzelnen Mitgliedsländer sehen derzeit verschiedene Varianten der individuellen Quotenübertragung vor (z. B. behördliche Zuteilung oder Kauf). Da Quoten nicht bloß eine Beschränkung der Produktionsmenge, sondern gleichzeitig ein Lieferrecht sind, hat die Quote einen Wert, wenn genügend Betriebe die Produktion ausweiten möchten. Dieser Wert entspricht der diskontierten Quotenrente und ist ein Kostenfaktor. Wenn die Quote wegfällt, wird er auf Null abgeschrieben – somit verändert sich die Vermögenssituation der Quotenbetriebe. Gleichzeitig wird die Kostenstruktur der milcherzeugenden Betriebe beeinflusst. Milchproduktionsbetriebe sind nicht unbedingt dieselbe Gruppe, da Quoten auch geleast werden können.

Quoten sind ein unentgeltlich zur Verfügung gestelltes Produktionsrecht und sie können daher ohne Kompensationsleistung entzogen werden. Eine langfristige Ankündigung des Ausstiegs aus der Milchquotenregelung ist angebracht, da damit für den Vermögensbestand vieler Milchproduktionsbetriebe weitreichende Folgen verbunden sind. Die Akteure auf dem Milchmarkt, vor allem die Milchproduktionsbetriebe, müssen ihre Pläne an die neue Situation anpassen und ihre Produktionsstruktur gegebenenfalls neu ausrichten.

In Österreich wurde die Milchquote bereits im Jahr 1978 eingeführt, also um sechs Jahre früher als in der EG. Allen Milchlieferbetrieben wurde eine Einzelrichtmenge zuerkannt, deren Höhe sich an den Lieferungen der zwei Jahre zuvor orientierte. Im Jahr 1978 betrug die Milchlieferleistung in Österreich 2,2 Mio. t, im Milchwirtschaftsjahr 2006/07 2,67 Mio. t (BMLF, 1979, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2007). Diese Steigerung war nur möglich, weil die Quote ausgeweitet und der Veränderung des Fettgehalts der angelieferten Milch Rechnung getragen wurde. Die Milchproduktion erfolgte in Österreich dreißig Jahre lang unter den Bedingungen eines strikten Angebotsregimes; der Übergang zu einem neuen System bringt daher zahlreiche Unsicherheiten mit sich.

Kennzahlen zur Milchmarktordnung der EU und zum Milchmarkt

Die Einführung der Mengensteuerung auf dem Milchmarkt war in den siebziger Jahren notwendig geworden, da der durch administrative Eingriffe gesteuerte Preis über dem Gleichgewichtspreis lag. Zwei Ursachen sind im Wesentlichen für diese Maßnahmen anzuführen:

- Nahezu alle EWG-Länder verfolgten das Ziel, durch relativ hohe Agrarpreise die Erzeugung zu stimulieren und somit eine ausreichende Versorgung aus heimischer Produktion sicherzustellen. Die Bekämpfung der Armut weiter Teile der Landbevölkerung war ein weiteres Ziel dieser Maßnahme.
- Im Zuge der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zählte der Agrarmarkt zu den ersten Märkten, die geöffnet wurden (die Zollunion für nichtlandwirtschaftliche Produkte wurde 1968 geschaffen, die in Stresa im Jahr 1958 beschlossene Gemeinsame Agrarpolitik war bereits 1962 etabliert worden). Nach Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik mussten Preisunterschiede zwischen den Beitrittsländern ausgeglichen werden, die sich aus dem unterschiedlichen administrativ bestimmten Niveau vor 1962 ergaben. Tendenziell wurde dabei das Preisniveau nach oben angepasst und durch das agrimonetäre System das Gefüge der Agrarpreise etwas von der Entwicklung der einzelnen Währungen abgekoppelt.

Die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sah die Festlegung eines Richtpreises für Milch und von Interventionspreisen für die Milchprodukte Butter und Magermilchpulver vor. Die jährlich vom Rat der EU vor dem 1. August festgesetzten Preise für Milch und Milcherzeugnisse galten für ein Milchwirtschaftsjahr (beginnend mit 1. Juli). Das "Garantiemengenjahr" (jene Periode, für die eine Garantiemenge abgerechnet wird) beginnt jeweils am 1. April.

Die Mengenbegrenzung der Milcherzeugung bewirkte den Anreiz, wertbestimmende Inhaltsstoffe (in erster Linie Milchfett) zu steigern, ohne das Milchvolumen auszu-

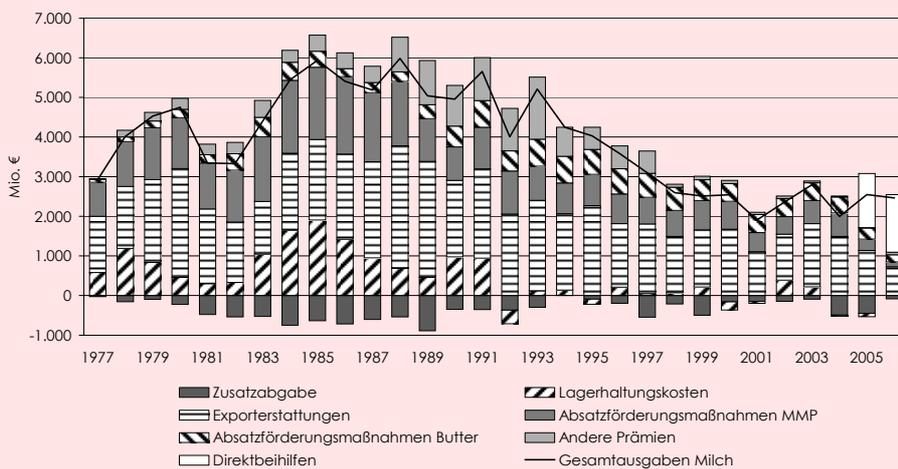
dehnen. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten wurde festgelegt, dass bei einem Anstieg des Fettgehalts der gelieferten Milch um 0,1 Prozentpunkt die Liefermenge rechnerisch um 1,8% erhöht wird ("Fettkorrektur"). Die korrigierte Milchmenge ist Grundlage für die Erhebung der Übermengen-Abgabe. Die EU-Milchquote ist daher eigentlich eine Milchfettquote.

Der inzwischen abgeschaffte Richtpreis war der vom Europäischen Rat für die Erzeuger angestrebte Preis für Milch mit einem Fettgehalt von 3,7%. Neben dem Richtpreis setzte der Ministerrat jährlich Interventionspreise¹⁾ für Butter und Magermilchpulver fest. Der Richtpreis für Milch und die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver blieben seit dem Milchwirtschaftsjahr 1995/96 unverändert. Um die Absatzmöglichkeiten zu verbessern, wurden in der Agenda-2000-Reform beschlossen, sie ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 bis 2007/08 in drei Schritten von je 5 Prozentpunkten um insgesamt 15% abzusenken.

Die Einführung einer wirksamen Angebotsbeschränkung war in der EU notwendig geworden, weil die Kosten für den EG-Haushalt binnen kurzer Zeit sprunghaft gestiegen waren. Ausgehend von 3 Mrd. € im Jahr 1977 (davon 1,4 Mrd. € für Exportsubventionen) erhöhten sich die Ausgaben auf 5,9 Mrd. € im Jahr 1985, dem Jahr nach Einführung der Milchquoten. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Exportsubventionen 2 Mrd. €. Bis allerdings die Beschränkung wirkte und die großen Lagerbestände an Überschüssen abgebaut waren, verstrich noch einige Zeit. Erst ab dem Jahr 1991 nahmen die Ausgaben für die Milchmarktordnung kontinuierlich ab (Abbildung 1).

Die Direktzahlung an Milchquotenbetriebe, die 1999 beschlossen worden waren, wurde erstmals im Wirtschaftsjahr 2004/05 ausgezahlt. Das Volumen betrug knapp 1,4 Mrd. € (in Abbildung 1 für das Jahr 2005 ausgewiesen; davon gingen nach Österreich 32 Mio. €). Da die Prämie je Tonne Milch von 11,81 € im Wirtschaftsjahr 2004/05 auf 35,5 € je Tonne ab dem Wirtschaftsjahr 2006/07 stieg, gewannen die Direktzahlungen in den letzten Jahren deutlich an Gewicht. Wegen der hohen Preise von Milchprodukten auf dem Weltmarkt und wegen der guten Absatzmöglichkeiten überbrückten sich die Stützung der Exporte und die öffentlich finanzierte Lagerhaltung ab der zweiten Jahreshälfte 2007.

Abbildung 1: Haushaltsausgaben der EU für Milch und Milcherzeugnisse



Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union (Gemeinschaft). Statistische und wirtschaftliche Informationen, verschiedene Jahrgänge; European Commission, Annexes to the Commission Staff Working Paper Accompanying the Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund Guarantee Section, verschiedene Jahrgänge; Europäische Kommission, Finanzplanung und Haushalt, Haushaltspläne online (<http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm>).

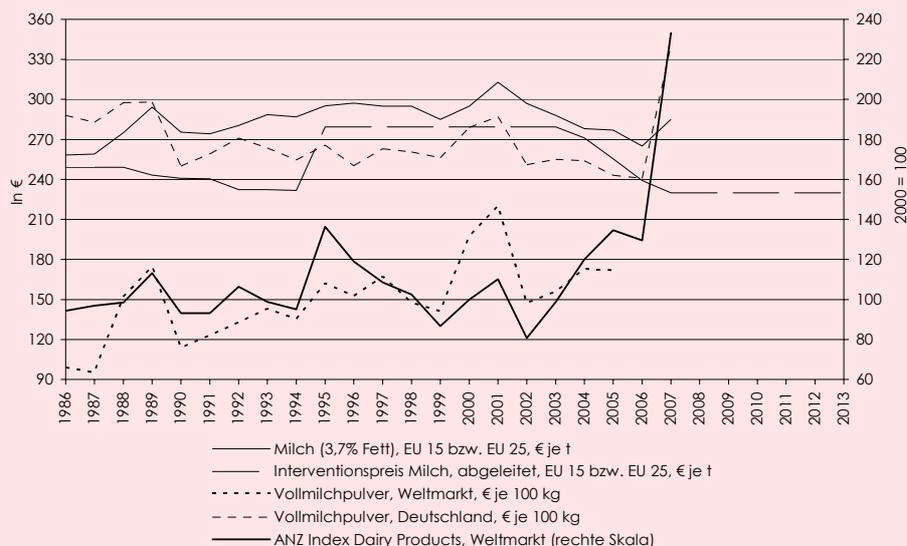
Die Erzeugerpreise für Milch entwickelten sich seit Einführung der Milchquote in der EU in der Regel parallel zu dem durch die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver bestimmten Niveau. Milchprodukte waren innerhalb der EU praktisch

¹⁾ Interventionspreise sind jene Preise, zu denen Interventionsstellen die jeweiligen Erzeugnisse ankaufen.

immer deutlich teurer als auf dem Weltmarkt (vgl. Vollmilchpulver in Deutschland und auf dem Weltmarkt in Abbildung 2).

In der zweiten Jahreshälfte 2007 ergab sich eine bis dahin unbekannte Situation: Die Weltmarktpreise und die EU-Inlandspreise waren gleich. Damit waren günstige Voraussetzungen gegeben, den von der Europäischen Kommission geplanten "sanftern Ausstieg" einzuleiten, und zwar durch den Vorschlag, die Beschränkung durch die Quoten zu lockern und die Garantiemenge um 2% auszudehnen (European Commission, 2007). Mit Wirkung vom April 2008 wurde dieser Vorschlag schließlich vom Agrarministerrat beschlossen.

Abbildung 2: Preisentwicklung auf dem Weltmilchmarkt und in der EU



Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union (Gemeinschaft), Statistische und wirtschaftliche Informationen, verschiedene Jahrgänge; OECD, Datenbank im Internet (<http://stats.oecd.org/wbos/Default.aspx>); ZMP, Marktbilanz Milch, verschiedene Jahrgänge; ANZ New Zealand, Commodity price index (http://www.anz.com/nz/about/media/newslibrary.asp?Commodity_Price_Index); WIFO-Berechnungen.

Übersicht 1: Kennzahlen zur Kuhmilchproduktion in Österreich, der EU und weltweit

		1985	1990	1995	2000	2005	2007
Österreich							
Milchquote ¹⁾	Mio. t	2,27	2,25	2,78	2,75	2,75	2,75
Milchproduktion	Mio. t	3,78	3,35	2,99	3,23	3,11	.
Milchanlieferung	Mio. t	2,38	2,24	2,29	2,66	2,67	2,66
Selbstversorgungsgrad ²⁾	in %	.	105	99	99	100	.
EG bzw. EU							
Milchquote ¹⁾	Mio. t	107,81	103,54	117,44	118,39	137,39	142,94
Milchproduktion	Mio. t	124,98	118,92	121,11	121,19	142,98	.
Milchanlieferung	Mio. t	113,03	109,08	113,13	114,69	132,04	131,52
Selbstversorgungsgrad ²⁾	in %	117	115	113	108	115	108
Welt							
Milchproduktion	Mio. t	460,47	477,44	464,28	490,60	532,50	.
Anteil der EU an der Weltproduktion	in %	27,1	24,9	26,1	24,7	26,9	.

Q: ZMP, Marktbilanz Milch, verschiedene Jahrgänge; Statistik Austria, Schnellbericht Milchstatistik, verschiedene Jahrgänge; WIFO-Berechnungen; Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft, Berichte über die Lage der österreichischen Landwirtschaft; Europäische Kommission, Circa, Milch und Milchprodukte (<http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/leit/home>). – ¹⁾ Wirtschaftsjahre, Summe aus den Garantiemengen für die Milchanlieferung (A-Quote) und den Garantiemengen für den Direktverkauf ab Hof (D-Quote), einschließlich der Übertragung von Garantiemengen zwischen A- und D-Quote, jedoch ohne Gemeinschaftsreserve; in Österreich vor 1995 Gesamttrichtermenge. – ²⁾ Berechnet zu Vollmilchäquivalenten; bis 1994 EU 12 (Deutschland einschließlich Ostdeutschlands; ausgenommen Garantiemengen), ab 1995 EU 15, ab 2004 EU 25, ab 2007 EU 27; Werte für 2007 geschätzt.

Langfristig bewirkt das Wachstum der Einkommen und der Bevölkerung eine kontinuierliche Ausweitung der Nachfrage nach Milch und Milchprodukten. Im Jahr 2001

betrug der jährliche Milchverbrauch pro Person weltweit 95 kg, im Jahr 2006 bereits 99 kg (ZMP, 2007). In der EU hatte die Beschränkung der Milchproduktion durch die Quote gemeinsam mit den Erweiterungsschritten zur Folge, dass sich Produktion und Nachfrage annäherten. Die hohen Überschüsse der achtziger Jahre konnten daher wirksam abgebaut werden. Aufgrund der Abkopplung vom Weltmarkt wird aber die Ausweitung der weltweiten Nachfrage nicht durch das Angebot aus der EU, sondern aus anderen Ländern befriedigt.

Die Beschränkung der Milchproduktion durch Quotensysteme ist eine in vielen Industrieländern verbreitete Maßnahme der Agrarpolitik. In einzelnen Ländern wurde die Quotenregelung jüngst beseitigt (Schweiz, Australien), während sie nach derzeitigem Kenntnisstand in anderen Ländern (z. B. Kanada) aufrecht bleiben wird.

In der Schweiz ergab sich im Rahmen der "Agrarpolitik 2011", die im Jahr 2004 beschlossen wurde, eine Änderung von mehreren Marktordnungen. Darunter fällt die Aufhebung der Milchkontingentierung mit 1. Mai 2009; dieses Datum kann jedoch in Abhängigkeit von der Lage auf dem Milchmarkt verschoben werden (*Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, 2005, BLW, 2005*). Ähnlich wie in der EU ist die Milchquote ein unentgeltlich eingeräumtes Lieferrecht, das ohne Anspruch auf Entschädigung entzogen werden kann. Gleichzeitig mit der Aufhebung der Produktionsbeschränkung werden staatliche Preisstützungen weitgehend beseitigt (abgesehen von einer Verkäsungszulage). Die eingesparten Mittel werden als Direktzahlungen an Produktionsbetriebe für Milchkühe gewährt (im Jahr 2006 wurden 443 Mio. sfr für die Förderung des Milchabsatzes aufgewandt, 2007 waren 366 Mio. sfr vorgesehen; *Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, 2005*). Erzeugergemeinschaften können bereits seit 2006 aus der Milchkontingentierung aussteigen, sofern die zusätzlich erzeugte Milch nicht im Inland abgesetzt wird. Im aktuellen Bericht zur Beurteilung der Schweizer Agrarpolitik wird diese Maßnahme als gute Möglichkeit zur Vorbereitung auf die Zeit nach der Kontingentierung gesehen, von der zahlreiche Organisationen Gebrauch machen (*BLW, 2007, S. 128ff*).

In Australien legte die Bundesregierung bereits im Jahr 1999 einen Plan zum Abbau von Eingriffen in den Milchmarkt vor (*Harris, 2005*). Die wichtigsten Elemente waren die Aussetzung der Gesetze zur administrativen Preissetzung und zur Milchquote in drei Ländern, die Abschaffung der Marktordnungsstelle auf Bundesebene, die Einführung eines Programms zur Erleichterung der Strukturanpassung und die Etablierung einer neuen Behörde zur Umsetzung dieses Programms.

Bereits ein Jahr später trat das Gesetz in Kraft, und die Quoten wurden ohne weitere Übergangsfristen abgeschafft. Das Programm zur Strukturanpassung, das aus einer Verbrauchsabgabe auf Milch finanziert wird, läuft jedoch acht Jahre und unterstützt Betriebe, die die Milchproduktion aufgeben und einen anderen betrieblichen Schwerpunkt etablieren wollen. Für jene Betriebe, die weiterhin Milch produzieren wollen, werden Investitionen gefördert. Daneben werden Prämien für die Milchlieferung gewährt, die jedoch nicht die Umsatzeinbußen aufgrund der Preissenkung ausgleichen. Aufgrund der Preisdiskriminierung, die vor der Reform bestanden hatte (für Milch für den heimischen Verbrauch und für jene für Exportprodukte galten unterschiedliche Preise), waren die landwirtschaftlichen Betriebe unterschiedlich betroffen: Jene, die für den Heimmarkt produzierten, erlitten große Preiseinbußen. Unmittelbar nach der Reform zogen sich viele Betriebe aus der Produktion zurück, die Mehrzahl der Betriebe steigerte jedoch die Milchproduktion. Die längerfristigen Auswirkungen sind schwierig zu beurteilen, da die Trockenperiode in den Jahren 2004 und 2005 die Milchproduktion stark in Mitleidenschaft zog.

In Kanada gilt eine Milchquotenregelung, die negative Einflüsse auf internationale Märkte weitgehend reduziert. Sie ist weit entfernt von einer liberalen Situation. Die Abschottung des Inlandsmarktes und die gleichzeitige Vermeidung von Überschüssen, die auf dem Weltmarkt abgesetzt werden müssten, erfordert ein sehr feines Mengensteuerungssystem. Dies ist in Kanada über Marktordnungsstellen gewährleistet, die auf der Ebene der einzelnen Provinzen operieren. Die Basis für die feine

Milchquoten in den Industrieländern

Steuerung sind laufende Marktbeobachtungen und rasche Änderungen der administrativ festgelegten Preise.

Im kalifornischen Modell wird Milch aufgrund einer Marktsegmentierung teils im Rahmen von Quoten, teils ohne Quoten produziert (Sumner – Wolf, 1996). Für Milch einer bestimmten Qualität (deren Preis reguliert ist) gelten Produktionsquoten, die zwischen den Betrieben gehandelt werden können. In anderen Qualitätsklassen gelten keine Produktionsbeschränkungen. Durch entsprechende Regulierung ist sichergestellt, dass keine nahen Substitute zur Qualitätsmilch mit Quotenmanagement produziert werden.

Handlungsoptionen bis zum Ende der Milchquotenregelung

Europäische Institutionen

Die Europäische Kommission hat wiederholt die Absicht bekräftigt, die Milchquotenregelung über das Jahr 2015 hinaus nicht fortzusetzen. Zudem besteht eine Selbstverpflichtung, mittelfristig auf Exporterstattungen zu verzichten, um das Gleichgewicht auf dem Weltmarkt nicht zu stören. Unter den bis vor einem Jahr geltenden Marktbedingungen hätte die Abschaffung der Quote einen Rückgang der Erzeugerpreise zur Folge gehabt. Derzeitig ist aber der Handlungsspielraum größer, da keine drängende Überschusssituation vorliegt.

Anders als in Australien wird eine allmähliche Anpassung an eine Situation ohne Milchquote angestrebt. Dazu eignen sich sowohl Maßnahmen zur Lockerung der Beschränkung als auch Schritte zur Senkung der Milcherzeugerpreise in der EU. Neben Senkung oder Abschaffung der Fettkorrektur im Verantwortungsbereich der Europäischen Kommission sind in der Übergangszeit bis zum Auslaufen der Quotenregelung folgende Szenarien möglich:

- *Anhebung der Quoten:* Denkbar ist etwa eine Anhebung für die EU insgesamt, für alle Mitgliedsländer individuell oder je Quotenbetrieb. Sie kann in jährlichen Schritten oder in einem Schritt erfolgen. Die Gesamtquote kann schließlich so groß sein, dass die Produktion in keinem Land limitiert wird. Die Beseitigung der Fettkorrektur würde ebenfalls eine Erhöhung der Quote bewirken, die Länder wären jedoch unterschiedlich betroffen. Für Österreich ergäben sich Vorteile, da die Überlieferung der nationalen Quote auf die Fettkorrektur zurückzuführen ist.
- *Handel mit Milchquoten:* Anders als in Österreich ist der individuelle Handel mit Quoten in anderen EU-Ländern nicht oder nur sehr schwer möglich. Durch Vorgaben der EU könnte er erleichtert werden. Darüber hinaus könnte auch der Handel mit individuellen Quoten zwischen den EU-Ländern ermöglicht werden.
- *Zusatzabgabe:* Der Überlieferung der Milchquote werden durch eine finanzielle Sanktion Grenzen gesetzt. Wenn die Zusatzabgabe entfällt, gilt zwar die Quote noch, ihre Überschreitung hat aber keine wirtschaftlichen Folgen. Nur für Betriebe mit sehr niedrigen Grenzkosten lohnt sich derzeit die Überlieferung. Eine Senkung der Zusatzabgabe hätte zur Folge, dass vor allem jene Betriebe die Produktion ausweiten, die das zu geringen Kosten tun können.
- *EU-weite Saldierung:* In einzelnen EU-Ländern wird die Quote nicht ausgeschöpft (z. B. Großbritannien), während in anderen Ländern (darunter Österreich) überliefert wird. Von einer Saldierung über die Länder hinweg könnten die Überlieferer profitieren.

Wird die Quotenregelung nicht verlängert, dann verringert sich der Wert der Quote ständig bis zum Auslaufen im April 2015. Durch die angeführten Schritte würde die Entwertung beschleunigt. Die Liberalisierung des Milchmarktes kann daneben durch weitere Maßnahmen vorangetrieben werden, vor allem durch außenhandelswirksame Anpassungen wie Zollsenkungen oder die Ausweitung von Importkontingenten und Zollquoten.

Ähnlich wie im Zuge der Reform der Zuckermarktordnung können Maßnahmen gesetzt werden, um die wirtschaftlichen Folgen einer Entwertung der Quoten abzufedern. Den Betrieben mit Milchquoten könnten weitere Transfers in Form eines Ergänzungsbetrags zur Milchprämie ("top-up") gewährt werden. Zur Erleichterung des Strukturwandels der Milcherzeugung könnte – wie in Australien – ein Restrukturierungsfonds eingerichtet werden. Es ist aber sehr unwahrscheinlich, dass im Rahmen

des Programms der Ländlichen Entwicklung (der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik) spezifische Maßnahmen für den Milchbereich ergriffen werden.

Die Institutionen der EU werden die "sanfte Landung" wahrscheinlich durch weitere Aufstockung der Milchquoten für die einzelnen Mitgliedsländer anstreben. Als Begleitmaßnahme hat die Agrarkommissarin Fischer-Boel die Förderung der Milchproduktion im Bergland bzw. in benachteiligten Gebieten zur Diskussion gestellt. Wenn das primäre Ziel dieser Maßnahme die Aufrechterhaltung der Produktion ist, wird sie wohl an das Halten von Milchkühen geknüpft sein (wie in der Schweiz). Wenn Einkommensziele im Vordergrund stehen, dann sollte eine solche Prämie Bestandteil der handelbaren Zahlungsansprüche werden.

Die Betriebe müssen für ihre Entscheidungen möglichst bald wissen, welche Maßnahmen das Auslaufen der Quote begleiten. Vor allem muss geklärt werden, ob die Quote bis dahin lediglich ein Lieferrecht ist oder ob andere Rechte (z. B. Anpassungsprämien) daran geknüpft sind. Solche scheinbaren Details sind für die Liquidität und Preisbildung auf dem Quotenmarkt bis zum Jahr 2015 von höchster Bedeutung. Je rascher Klarheit über den angestrebten Modus herrscht, umso leichter fällt es Betrieben, sich auf die neue Situation einzustellen.

Der Handlungsspielraum der nationalen Agrarpolitik ist begrenzt. Eine auf Österreich beschränkte Fortsetzung der Milchmengenregelung ist nicht möglich. Wichtige Details der Umsetzung der Milchmarktordnung und des Quotenregimes können jedoch national festgelegt werden. Die in Österreich vorgesehene Saldierung der Quotenmenge schafft gute Voraussetzungen für eine flexible Anpassung an die meisten Schritte, die den EU-Organen offenstehen. Für die österreichische Agrarpolitik gibt es jedoch nicht *eine optimale Maßnahme*, sondern ein Bündel von Maßnahmen, die an mehreren Hebeln ansetzen.

- *Informations- und Administrationskosten:* Indem der Wert von Quoten sinkt, gewinnen Transaktionskosten innerhalb der Gesamtkosten des Quotenerwerbs an Gewicht. Der Quotenhandel ist in Österreich ohne großen bürokratischen Aufwand möglich. Aufgrund der geringen Markttransparenz sind die Suchkosten jedoch hoch. Sie könnten durch verbesserte öffentlich zugängliche Information (z. B. Quotenpreisnotierungen) verringert werden.
- *Spezialisierung:* Durch Spezialisierung können Kostenvorteile erzielt werden. In der Milchproduktion ist grundsätzlich eine Spezialisierung auf folgende Bereiche möglich: Futterwirtschaft, Melkverfahren, Aufzucht von Kalbinnen, Betreuung von trockenstehenden oder laktierenden Kühen. In Österreich werden Kühe überwiegend in Herden von 10 bis 19 Tieren gehalten, in den Niederlanden und in Dänemark dagegen in Herden von 50 oder mehr Tieren. Im Programm der Ländlichen Entwicklung sollten verstärkt Maßnahmen zur Erleichterung der Spezialisierung angeboten werden (z. B. durch ein geeignetes Bildungsangebot).
- *Etablierung zertifizierter Qualitätsprodukte:* Die Bewerbung von "Genusregionen" ist ein aktuelles Instrument der nationalen Agrarpolitik, um gegenüber den Konsumenten stärker die Vorteile von kurzen Transportwegen, von Frischeprodukten und regionalen Kreisläufen zu kommunizieren. Zur weiteren Absicherung dieser Strategie müssen allerdings vermehrt Produkte gemäß VO (EG) 510/06 (Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel) entwickelt werden (*Profeta – Balling – Enneking, 2006, von Schlippenbach – Gay, 2007*).

Abseits des Ordnungsrahmens der EU können weitere Maßnahmen ergriffen werden, um der Milchwirtschaft die Strukturanpassung zu erleichtern: Verbesserung der Markttransparenz durch Ausweisung der Milchpreise auf Ebene der Molkereien, Veröffentlichung der Quotenpreise, Stärkung von Vermarktungsinitiativen (z. B. Exportinitiative), Entwicklung von Ausbildungsprogrammen (Musterprojekte, Stärkung von Kenntnissen in Betriebswirtschaft und Marketing) oder Ausbau der Betriebshilfe zur Hebung der Lebensqualität in der Milchproduktion.

Agrarpolitik in Österreich

Betriebe in Milcherzeugung und -verarbeitung

Maßnahmen zur Kostensenkung, Verbesserung der Produktqualität, der Produktionsprozesse, der Betriebsführung und der Organisation sind notwendig, unabhängig davon, ob ein Quotensystem besteht oder nicht. Ein gravierender Einschnitt in das betriebliche Umfeld, wie das absehbare Auslaufen der Quotenregelung, sollte Anlass sein, die bisherigen betrieblichen Strategien zu überdenken.

Die Verarbeitungsunternehmen konnten sich seit dem EU-Beitritt Österreichs im Allgemeinen auf dem Gemeinsamen Markt gut behaupten. Bis zum Jahr 2000 war eine Konsolidierung mit starkem Rückgang der Beschäftigung (von 6.800 im Jahr 1995 auf etwas über 4.300 im Jahr 2000) und des Produktionswertes zu beobachten. Seither verbessert sich die Ertragslage in der Molkereiwirtschaft, und die Beschäftigung wurde gesteigert. Wie aktuelle Untersuchungen zeigen, sind aber weitere Schritte nötig, um auch künftig Wachstum zu ermöglichen. Ähnlich wie die Milcherzeugung ist die Milchverarbeitung im internationalen Maßstab sehr klein strukturiert. Zudem haben einzelne Unternehmen eine sehr geringe Eigenkapitalausstattung und eine niedrige Rendite (*Schlieckau – Paumann – Theussen, 2008*). Die in der Vergangenheit beobachtete Konzentration der Milchverarbeitung dürfte sich daher in naher Zukunft fortsetzen. Dabei zeichnet sich eine interessante Entwicklung ab: Größere Unternehmen wachsen überwiegend durch Übernahmen; gleichzeitig nimmt aber die Zahl der milchverarbeitenden Unternehmen zu, die in Produktnischen oder für spezifische Kundensegmente (z. B. Schulen, Spitäler und Altenheime) tätig sind.

Die Handlungsoptionen für milcherzeugende Betriebe lassen sich in folgende Gruppen zusammenfassen:

- verstärkte Kooperationen auf der betrieblichen Ebene und unter den Akteuren der österreichischen Milchwirtschaft,
- Verbesserung der betrieblichen Abläufe in der Milcherzeugung und -verarbeitung, Produkt- und Prozessinnovationen in der Verarbeitung,
- verstärkte Spezialisierung und gegebenenfalls Aufgabe der Milchproduktion.

Milch ist ein leicht verderbliches Produkt, es muss daher rasch verarbeitet werden, um die Qualitätsansprüche auf dem Markt zu erfüllen. Für die Milchverarbeitung dürfte die größte Herausforderung beim Übergang zu einem neuen System sein, dass die Versorgung mit dem Rohstoff Milch sichergestellt ist, um Lieferbeziehungen aufrechtzuerhalten und Kapazitäten auszulasten. Genossenschaften können durch abgestimmte Beteiligungsmodelle die Beziehung zu den Lieferbetrieben verstärken. Private Unternehmen haben ebenfalls Möglichkeiten, die Lieferantenbeziehungen zu stärken (z. B. durch Beteiligung an Investitionen), und es bedarf keiner staatlichen Eingriffe, die bestimmte Formen begünstigen würden.

Das Lieferrecht, also die Milchquote, ist in Österreich handelbar. Somit kann (und muss) ein Quotenbetrieb derzeit über mindestens zwei Parameter entscheiden – das Halten oder Verkaufen der Quote an sich und das Ausmaß, zu dem sie ausgenutzt oder überliefert wird. Im Fall der Überlieferung ist die Entscheidung schwierig, da die Abschläge im Vorhinein nicht bekannt sind. Ohne Quote besteht das Entscheidungsproblem vor allem darin, die optimale Produktionsmenge in Abhängigkeit vom Preis zu bestimmen. Neben der Entscheidung über die optimale Produktionsmenge tritt daher wahrscheinlich die Frage nach dem besten Abnehmer (Milchverarbeiter oder Erzeugerverband) in den Vordergrund. Spezialisierung, die Mitarbeit an Meisterringen und ähnlichen Netzwerken, die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung von Qualität und Hygiene und laufende Nachjustierungen der Produktionstechnik zählen zu den wichtigsten Handlungsoptionen für die Betriebe.

Betriebe, die die eigentliche Milchproduktion aufgeben wollen, müssen sich in den neuen Gegebenheiten ebenfalls zurechtfinden. Die Teilnahme an den Bildungsmaßnahmen im Rahmen des Programms der Ländlichen Entwicklung erleichtert die Orientierung. Da derzeit für die Milchquoten noch Erlöse erzielt werden können, kann die Umstellung der Produktion durch die Aufgabe der Milcherzeugung teilweise finanziert werden. Der Ausstieg und die Spezialisierung auf Bereiche wie das Aufziehen von Zuchttieren oder die extensive Weidehaltung können für Betriebe im Grünland Chancen sein. Eine solche Entwicklung bietet sich an, wenn bestehende

Anlagen genutzt werden können und die freiwerdende Arbeitskraft in anderen Tätigkeiten gewinnbringend eingesetzt werden kann.

Die Gemeinsame Agrarpolitik strebt vor allem die Erreichung von vier Zielen an: faire Preise für die Konsumenten, Steigerung der Produktivität in der Produktion, angemessene Einkommen für die in der Landwirtschaft Beschäftigten und Marktstabilität. Für den Milchsektor gibt es keine speziellen Ziele, die nicht bereits in den allgemeinen Zielen angesprochen wären.

Die schrittweise Liberalisierung des Milchmarktes wird zur Folge haben, dass sich die Milchbetriebe noch stärker spezialisieren, um Kostenvorteile zu erzielen. Die Beseitigung von wachstumshemmenden Produktionsbeschränkungen dürfte in der EU zur Steigerung der Produktivität in der Milchwirtschaft beitragen. Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit verbessert daher auch die Aussichten, auf dem weltweit wachsenden Milchmarkt Absatzmöglichkeiten zu finden. Somit dürfte auch das Ziel fairer Preise für die Konsumenten besser zu erreichen sein.

Die Erreichung des Ziels der Marktstabilität (stabile Versorgung und stabile Preise) kann durch den Abbau der Mengensteuerung beeinträchtigt werden. Wie die Preisentwicklung im Jahr 2007 gezeigt hat, sind eine stärkere Fluktuation der Preise und höhere Unsicherheit über die Erlöse zu erwarten. Volatilere Preise sind eine absehbare Folge einer Verringerung von Markteingriffen. Auf Ebene der EU können Instrumente entwickelt werden, die das Preisrisiko in der Produktion verringern helfen (etwa Versicherungen oder langfristige Kontrakte mit garantierten Preiskomponenten).

In Österreich wird Milch vor allem in kleinen Betrieben unter erschwerten natürlichen Standortvoraussetzungen produziert. Die Milchproduktion konzentriert sich zunehmend in den Alpen, und zwar wegen der niedrigeren Opportunitätskosten. Regionen wie das Burgenland, das nördliche Niederösterreich, die Zentralräume um Linz und Wien haben als Standorte der Milchproduktion an Attraktivität verloren. In Österreich wurde die Milchquote in der Vergangenheit immer vollständig ausgenutzt und wurde auch häufig überschritten. Dies kann als Indiz für eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion im europäischen Vergleich interpretiert werden. Maßgebend sind dafür aber nicht die geringen Produktionskosten. Im Gegenteil zeigen internationale Vergleiche, dass Österreich neben der Schweiz zu den Ländern mit der ungünstigsten Kostenstruktur zählt, nicht zuletzt wegen der hohen Quotenkosten (Kirner, 2004). Vor allem die Maßnahmen des Programms der Ländlichen Entwicklung (der "zweiten Säule" der Gemeinsamen Agrarpolitik) tragen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bei, da die Fixkosten dank der Förderungen nicht vollständig aus dem Produktionserlös finanziert werden müssen.

Bis zur zweiten Hälfte des Jahres 2007 herrschte unter den Beobachtern der Gemeinsamen Agrarpolitik weitgehend Konsens darüber, dass die Ausdehnung oder Abschaffung der Milchquoten eine Senkung der Agrarpreise in der EU bewirken würde. Preissteigerungen wurden zwar für möglich gehalten, aber als höchst unwahrscheinlich eingeschätzt (Grams, 2004). Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie stützt diese Einschätzung. Sie kommt zum Ergebnis, dass die Abschaffung der Quoten die Preise um etwa 10% dämpfen dürfte. Die Ausweitung der Produktion um 5% reicht nicht aus, um die Erlösminderungen für die Landwirtschaft wettzumachen (Réquillart, 2008). Derzeit ist noch nicht zu erkennen, ob sich die Weltmarktpreise von Milchprodukten tatsächlich auf einem höheren Niveau als in der Vergangenheit stabilisieren werden. Sollte dies der Fall sein, dann dürfte die von der EU angestrebte "sanfte Landung" zum Ausstieg aus der Milchquotenregelung tatsächlich möglich sein. Falls sich die Marktsituation allerdings eintrübt und die Milchpreise auf dem Binnenmarkt sinken, dürfte der Übergang in das neue System schwieriger sein als derzeit absehbar.

aiz Pressedienst International, "Health Check und Milchquoten bestimmten EU-Agrarministerrat", 22. Jänner 2008, (11953).

Schlussfolgerungen

Literaturhinweise

- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Fragen im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung, Bern, 2005, <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00046/index.html?lang=de> (abgerufen am 28. 2. 2008).
- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Agrarbericht 2007, Bern, 2007.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (BMLF), Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1978, Wien, 1979.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Grüner Bericht 2007, Wien, 2007.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Milchbericht. Bericht zur Ausgestaltung der Milchmarktordnung und der flankierenden Maßnahmen nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung ab Mai 2009, Bern, 2005.
- European Commission, "Dairy Market: Commission Proposes 2 Percent Increase in Milk Quotas From April 2008", RAPID Press Release, 2007, (IP/07/1913).
- Grams, M., Analyse der EU-Milchmarktpolitik bei Unsicherheit, Dissertation an der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, 2004.
- Harris, D., "Industry Adjustment to Policy Reform – A Case Study on the Australian Dairy Industry", Rural Industries Research and Development Corporation, RIRDC Publication, 2005, (05/110).
- Kirner, L., "International Competitiveness of Austrian Milk Production – Results From the IFCN Network", Die Bodenkultur, 2004, 54(4), S. 221-229.
- Kirner, L., "Schriftliche Befragung von Milchbauern und Milchbäuerinnen", in Kirner, L., Rosenwirth, Ch., Schmid, E., Sinabell, F., Tribl, Ch., Analyse von möglichen Szenarien für die Zukunft des Milchmarktes in der Europäischen Union und deren Auswirkungen auf die österreichische Milchwirtschaft, Studie der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, 2007, S. 36-61.
- Profeta, A., Balling, R., Enneking, U., "Geschützte Herkunftsangaben – Status Quo und Entwicklung der Nutzung der Verordnung (EWG) 510/2006", Agrarwirtschaft, 2006, (8), S. 353-358.
- Réquillart, V., Economic Analysis of the Effects of the Expiry of the EU Milk Quota System, Institut d'Economie Industrielle, INRA, Toulouse, 2008, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm (abgerufen am 7. 4. 2008).
- Schlieckau, A., Paumann, Ch., Theussen, L., "Wie wettbewerbsfähig sind Österreichs Molkereien?", top agrar Österreich, 2008, (1), S. 8-12.
- Sinabell, F., Schmid E., "Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Wichtige Konsequenzen für Österreichs Landwirtschaft", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(6), S. 425-440, http://www.wifo.ac.at/wifo/jsp/index.jsp?fid=23923&id=24272&typeid=8&display_mode=2.
- Sumner, D. A., Wolf, C. A., "Quotas Without Supply Control: Effects of Dairy Quota Policy in California", American Journal of Agricultural Economics, 1996, 78(May), S. 354-366.
- von Schlippenbach, V., Gay, H., "Höhere Qualität bei Lebensmitteln durch gesetzlich geschützte Herkunftsangaben", die Wochenbericht, 2007, (24), S. 377-385.
- Wesselink, W., "Kein Land der Glückseligen", dlz agrarmagazin, 2007, (7), S. 132-135.
- Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP), Marktbilanz Milch 2007, Bonn, 2007.

Reform of the EU's Dairy Regime – Options for the Key Players: Summary

Thirty years ago, Austria introduced the milk quota regime in order to throttle production and keep domestic producer prices at a high level. The members of what was then the European Economic Community followed down the same road in 1984. The European Commission plans to discontinue the milk regime after 2015. The paper discusses the options available to EU bodies, national agricultural policy decision-makers, dairy farmers and the dairy industry. The EU could prepare for a "soft exit" by extending the quota and facilitating trade ability. At national level, agricultural policy could help reduce the adaptation costs of affected operators within the scope of the rural development programme.