

Christian Rosenwirth - Franz Sinabell

Herausforderungen für die Milcherzeuger bei Änderung der Milchmarktordnung und des Marktumfeldes

Einleitung

In der EU wurde 1984 die Milchquote eingeführt, um die Überschüsse einzudämmen, die nur unter erheblichen Kosten auf den Weltmärkten absetzbar waren. Zuvor waren Versuche gescheitert, durch andere Maßnahmen die Produktion zu drosseln, die durch relativ hohe administrativ gesetzte Milchpreise ausgelöst wurde. Seitdem wurde das Quotensystem laufend angepasst, die grundsätzliche Funktionsweise blieb jedoch gleich: Die individuell zugewiesene Quote ist jene Menge, die ohne Abschläge (Zusatzabgabe genannt) verkauft werden kann. Eine Überschreitung der mit der Quote festgelegten Liefermenge ist wegen der hohen Abzüge wirtschaftlich in der Regel weniger lukrativ.

Bisher wurde im Zuge der Reformen der Milchmarktordnung mehrmals eine Verlängerung der Quotenregelung von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat beschlossen, da diese immer nur für einen begrenzten Zeitraum festgelegt wurde. Die derzeit geltende Regelung läuft bis zum Milchquotenjahr 2014/2015. Die Kommission hat bereits festgehalten, dass sie eine weitere Verlängerung der Milchquoten darüber hinaus nicht vorschlagen wird und das Auslaufen der Quotenregelung plant. Sie folgt damit den Beispielen von Australien – dort wurde die Quote im Jahr 2000 abgeschafft – und der Schweiz, wo die Milchquote nach Beginn der Auslaufphase im Jahr 2006 im Jahr 2009 endgültig beseitigt wird. In mehreren OECD-Ländern hat die Milchquotenregelung voraussichtlich aber längeren Bestand, etwa in Kanada oder einzelnen Bundesstaaten der USA.

Seit der im Jahr 1992 von Kommissar McSharry eingeleiteten Reform verfolgt die EU Agrarpolitik das Ziel, sich aus direkten und indirekten Eingriffen in das Marktgeschehen zurückzuziehen. Im Zuge der Agenda 2000 Reform des Jahres 1999 wurden Maßnahmen im Bereich Milch beschlossen, die dazu führen sollten, das Angebot leicht auszuweiten und die Preise zu senken.

Die Preisannäherung an das Weltmarktniveau wird von der Kommission als notwendiger Schritt gesehen, um auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig zu werden. Am

Weltmarkt gibt es Regionen, die in der Lage sind, (Trocken-)Milch und Butter kostengünstiger zu produzieren. Dennoch ist die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Milchsektors gegeben, und zwar vor allem wegen der Aufnahmefähigkeit des globalen Marktes insgesamt und wegen der Breite des Sortiments vor allem im Bereich Käse. Die Aufrechterhaltung der Beschränkung der Produktionsmenge würde dazu führen, die wachsenden Nachfragemärkte den Konkurrenten (Neuseeland, Australien, Südamerika) zu überlassen und somit auf Wertschöpfungschancen zu verzichten. Die Quotenkosten für wachstumswillige Betriebe würden steigen. Mitgliedstaaten wie Österreich, die ihren Absatz vorwiegend auf den Binnenmarkt ausgerichtet haben, wären stärker vom Risiko des preisdämpfenden Effektes betroffen. Andererseits würde die weitere Verlängerung der Milchquotenregelung dazu führen, dass die neuen Mitgliedstaaten und die bekannten alten Länder (z.B. Italien, Spanien) eine stärkere Quotenanhebung als Preis fordern würden, der die anderen Regionen wie Österreich in ihren Entwicklungschancen benachteiligen würde.

Da es auch im Rat der Agrarminister keine Mehrheit für eine Fortsetzung der Milchmengenregelung gibt, ist es mit hohem Maß wahrscheinlich, dass die Milchquote, die in Österreich seit 1978 besteht, auslaufen wird. Da die Quote produktionsbeschränkend wirkte, bildete sich eine Quotenrente, die im Zuge von Übertragungen einen Kapitalwert gewann. Über lange Jahre wurden pro Kilogramm Lieferrecht von ausweitungswilligen Betrieben ca. 1 Euro und mehr bezahlt. Bedenkt man, dass in Österreich im Durchschnitt die Quotenmenge je Betrieb 57.950 kg (A-Quote im Milchquotenjahr 2005/06) beträgt, hat die Abschaffung der Quote beträchtliche ökonomische Konsequenzen für den einzelnen Betrieb, da der Wert der Quote sich auf Null reduzieren wird. Die konkrete Höhe dieser Kosten hängt auch davon ab, welche Mengensteuerungsinstrumente und deren Basis die Molkereien danach anwenden werden.

Die Kommission plant den Ausstieg aus der Milchmengenregelung durch Übergangs- und Begleitmaßnahmen abzufedern, um eine allmähliche Anpassung des Sektors an die ab 2015 geltenden Rahmenbedingungen zu erleichtern. Dabei stellen sich folgende Fragen:

- Wie kann der Übergang gestaltet werden, um eine "sanfte Landung" zu ermöglichen?
- Welchen Gruppen werden durch den Wechsel ungebührliche Lasten auferlegt und durch welche Maßnahmen können diesen die Anpassungen erleichtert werden?

Die Kommission sieht in der schrittweisen Ausweitung der Quote um jährlich 2% eine gute Möglichkeit, die Anpassung zu erleichtern. Allenfalls könnte auch die Senkung der Zusatzabgabe dazu beitragen. Sie sieht eine besondere Gefährdung der Milchproduktion in benachteiligten Gebieten und plant gezielte Maßnahmen für Betriebe in diesen Gebieten vorzusehen.

Aus der Sicht österreichischer Entscheidungsträger sollten anstatt der Ausweitung der Quoten folgende Maßnahmen gesetzt werden: einen Ausgleich zwischen unterliefernden und überliefernden Mitgliedsländern zulassen, und die Fettkorrektur abschaffen. Aus österreichischer Sicht ist die flexible Anpassung bzw. Senkung der Zusatzabgabe eine Maßnahme, die prioritär gesetzt werden sollte. Als geeignete Maßnahme zur Unterstützung von Betrieben in benachteiligten Gebieten wird entweder vor allem eine an die Milchproduktion gekoppelte Prämie (z.B. Milchkuhprämie) gesehen, eine ebenfalls denkbare Grünlandprämie hätte den Nachteil, dass der Bezug zur Milchproduktion geringer wäre. Die folgenden Ausführungen tragen jene Fakten zusammen, die zur Begründung der einzelnen Optionen herangezogen werden. In der abschließenden Beurteilung werden die Argumente zusammengeführt und es wird eine Einschätzung über wahrscheinliche künftige Rahmenbedingungen der Milchproduktion getroffen.

Fakten zur Milcherzeugung in der EU

Die EU und Österreich sind exportorientierte Milcherzeuger

Die EU-25 Milchmarktbilanz hat zwar 2006 noch ca. 19 Mio. t an Überschuss ausgewiesen (siehe Tabelle 1, wobei davon 8 Mio. t als subventionierte Absatzförderungsmaßnahmen im EU-Raum und 11 Mio. t subventioniert exportiert wurden. Die Höhe der Exportausgaben ist dafür deutlich gesunken (2003 wurden dafür 1,595 Mrd. Euro aufgewendet, 2006 waren es 0,725 Mrd. Euro). Der Rückgang der Exportförderungen hat aber nicht dazu beigetragen, dass die Gesamtausgaben der EU für die Milchmarktordnung gesunken sind. Die Auszahlung der gekoppelten Prämien für Inhaber von Milchquoten (1,3 Mrd. Euro im Jahr 2005 und 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2006) führten dazu, dass sich die Netto-Kosten der Milchmarktordnung wie in der Vergangenheit im Bereich von 2,5 bis 3 Mrd. Euro bewegten.

Für das Jahr 2007 wird von der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP) für die EU-27 nur mehr von einem Überschuss von ca. 10 Mio. t ausgegangen, wobei dies großteils durch die Förderung der Exporte und nur mehr zu einem geringen Grad durch die Absatzförderungsmaßnahmen zu Jahresbeginn begründet ist. Mitte Juni 2007 wurden alle Exporterstattungen für Milchprodukte auf Null gestellt, sodass die prognostizierte Menge in der Praxis wahrscheinlich nur zur Hälfte gestützt exportiert werden dürfte.

Tabelle 1: EU-25 Milchmarktbalanz

in Millionen Tonnen Milchäquivalent					
Milchmarktbalanz 2006			Milchmarktbalanz 2007		
Anlieferung	131	Verbrauch	123	Anlieferung	134
		subventioniert	8		subventioniert
					1
Import	2	Exporte	12	Import	2
zu ermäßigten Zöllen	2	mit Exporterstattungen	11	zu ermäßigten Zöllen	2
					9
aus Beständen	2	in die Bestände	0,5	aus Beständen	0,5
aus Intervention	1	in Intervention	0,5	aus Intervention	0,5
					0
					0
Verfügbar	135	Verwendet	135	Verfügbar	137
					137
Überschuss:			19 Millionen Tonnen	Überschuss:	
Selbstversorgungsgrad:			106%	Selbstversorgungsgrad:	
inkl. Absatzförderungs-				inkl. Absatzförderungs-	
maßnahmen			113%	maßnahmen	
				107%	
Quelle: ZMP, 2007					

Für 2007 geht die ZMP für die EU-27 bereits von einem Selbstversorgungsgrad von 106% aus, der tatsächlich noch niedriger ausfallen dürfte und inklusive Berücksichtigung der Absatzförderungsmaßnahmen 107% beträgt. Damit sind die Überschüsse an Milchprodukten, die in der Vergangenheit aufgebaut wurden, nicht mehr gegeben. Gemäß ZMP kann man für das Jahr 2015 in der erweiterten EU je nach Marktentwicklung von einem Selbstversorgungsgrad mit Milchprodukten zwischen 102% bis 104% rechnen.

Tabelle 2: Österreichische Versorgungsbilanz für Milchprodukte 2006 in Tonnen

Österreichische Versorgungsbilanz für Milchprodukte 2006 in Tonnen									
Bilanzposten	Kuhmilch	Konsummilch	Obers und Rahm	Kondensmilch	Milchpulver nicht	Milchpulver entrahmt	Butter	Käse	Schmelzkäse
Erzeugung ¹⁾	3.146.657	903.231	66.168	.	493	4.729	33.059	150.289	31.997
Anfangsbestand		-	-	.	710	627	3.865	14.615	-
Endbestand		-	-	.	677	773	2.473	16.387	-
Einfuhr		81.580	3.614	.	894	1.598	10.579	70.557	3.823
Ausfuhr		320.312	3.391	.	441	65	1.578	63.446	24.478
Inlandsverwendung		664.499	66.390	.	979	6.116	43.452	155.629	11.342
Futter	291.532	-	-	.	-	-	-	-	-
Verarbeitung	2.721.694	-	-	.	-	1.141	3.700	14.721	-
Verluste	31.467	-	-	.	-	-	-	-	-
Nahrungsverbrauch	101964 ²⁾	664.499	66.390	.	979	4.975	39.752	140.908	11.342
Pro Kopf in kg	12,3	80,2	8,0	1,6	0,1	0,6	4,8	17,0	1,4
Selbstversorgungsgrad in %	115	136	100	92	.	.	76	97	282
1) Butter, Käse und Obers inkl. Erzeugung am Hof. 2) Eigenbedarf am Hof bzw. Direktverkauf									
Quelle: Statistik Austria									

In Österreich beträgt der Selbstversorgungsgrad ca. 115% (siehe Tabelle 2), wobei die Produktbereiche Konsummilch mit 136% und Schmelzkäse mit 282% eine Versorgung von über 100% aufweisen. Die größeren Molkereien in Österreich haben einen Exportanteil inkl. Berücksichtigung des Binnenmarktes im Durchschnitt von 30-40%. Der Anteil der Werkmilchliefereien vor allem nach Italien betrug im Jahr 2006 wertmäßig ca. 13% (ohne Lieferungen von Milchlieferungsgemeinschaften und interne Verbringungen innerhalb von Molkereiunternehmen).

Die im Vorfeld des EU-Beitritts geäußerte Befürchtung, dass ausländische Molkereien das heimische Milchregal zur Gänze erobern würden, ist nicht eingetreten. Die österreichische Außenhandelsbilanz von Milch und Milchprodukten steigerte sich von 1994 mit +17,3 Mio. € auf +361 Mio. € im Jahr 2006. Österreich hat die offenen Grenzen nach dem EU-Beitritt in die anderen Mitgliedstaaten zusehends immer besser genützt.

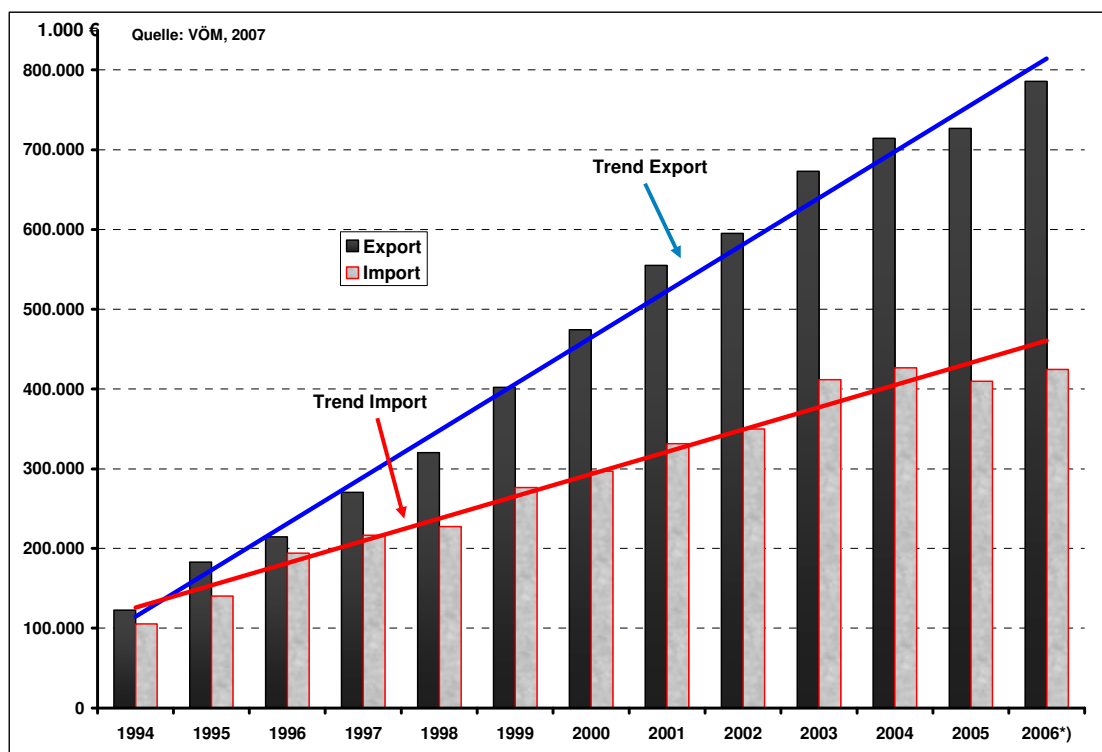


Abbildung 1: Entwicklung der österreichischen Außenhandelsbilanz im Milchbereich

Vom Exportwert im Jahr 2006 mit ca. 784 Mio. € (siehe Abbildung 1) entfallen 90% auf die EU-15, wobei 46% vom Gesamtwert auf Deutschland und 24% auf Italien entfallen. In die neuen Mitgliedstaaten wurden wertmäßig 4,6% und in Drittländer 5,4% exportiert. Durch den überwiegenden Schwerpunkt des Exportes auf den Binnenmarkt ist die Abhängigkeit von Exporterstattungen für die österreichische Milchwirtschaft sehr gering. 87% des gesamten importierten Warenwertes von 434 Mio. € stammte 2006 aus der EU-15, wobei auf Deutschland alleine 58% entfielen. 9% kamen aus der EU-10 knapp 4% aus Drittländern.

Ausnutzung der Quote in den EU-Mitgliedsländern

Ab dem Quotenjahr 2004/05 wurde in der EU insgesamt weniger Milch geliefert als Quote verfügbar war. Im Quotenjahr 2004/05 wurden 705.500t und 2005/06 wurden 414.900t Quote nicht genutzt. Im Quotenjahr 2006/07 wurde von der Kommission die EU-weit bilanzierte

Unterlieferung von ca. 3 Mio. t, also mehr als die gesamte österreichische Quote, prognostiziert (im Jahr 2005/06 betrug die österreichische verfügbare Quote betrug 2.636.100t).

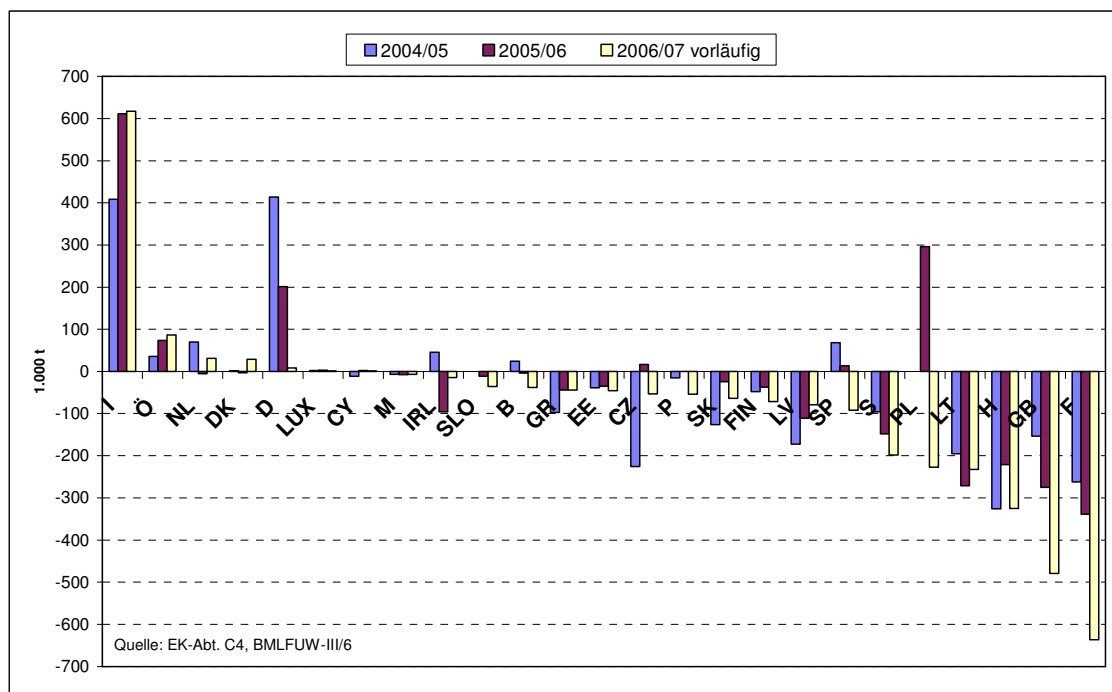


Abbildung 2: Absolute Über- /Unterlieferungen nach Mitgliedstaaten

Aus Abbildung 2 geht hervor, dass neben Italien und Österreich auch Deutschland und die Niederlande zu jenen Mitgliedstaaten zählen, die ihre Quote ausnutzten und sogar überschritten. In Frankreich und dem Vereinigten Königreich wurden die bestehenden Quoten im geringsten Umfang ausgeschöpft. In Frankreich beruht dies auf der sehr restriktiven Quotenverwaltung. So fand in Frankreich keine nationale Saldierung statt, sodass von Betrieben, die ihre Quote überschreiten, die volle Zusatzabgabe zu zahlen hatten. Dies wurde im laufenden Quotenjahr 2007/08 gelockert, sodass nunmehr für 15% der Überlieferung keine Zusatzabgabe mehr zu entrichten ist, was zu einer Reduktion der Unterlieferung, auch auf EU-Ebene führen dürfte. Im Vereinigten Königreich ist aufgrund der starken Marktmacht des Handels und der schlecht strukturierten Molkereiwirtschaft nur ein sehr niedriger Milchpreis zu erzielen. Dieser reicht offenbar nicht aus, dass das Angebot bis zur Quotengrenze ausgeweitet wird.

Durch eine nationale Saldierung könnten Länder mit höherem Produktionspotential (also die Überlieferer wie Österreich) die Fehlmengen der anderen Länder ausgleichen. Ein unmittelbarer Effekt wäre, dass die Zusatzabgabe wegfiel, und zwar so lange bis die

Gesamtquote der EU überschritten wird. Ein zu erwartender weiterer Effekt wäre die tendenziell preissenkende Wirkung der Ausweitung des Angebots beim Quotenkauf.

Die Überschreitung der Quote im Detail: zur Bedeutung der Fettkorrektur

Die EU-Milchquote ist eigentlich eine Milch-Fett-Quote. Da sich der natürliche Fettgehalt der Milch im Jahresverlauf ändert und durch die Zucht sowie die Fütterung beeinflusst werden kann, wird die Quotenmenge auf Milch mit standardisiertem Fettgehalt auf einen weiter zurückliegenden Referenzzeitraum bezogen. Wenn der tatsächliche Fettgehalt der Anlieferungsmilch vom Referenzfettgehalt abweicht, so wird dies mittels eines Korrekturkoeffizienten berücksichtigt.

Im Quotenjahr 2006/07 führte diese Korrektur in Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Luxemburg und Zypern dazu, dass die Quote überschritten wurde. Die gesamte Fettkorrektur in Mitgliedstaaten mit Überlieferung betrug im selben Jahr 974.702 t (2004/05 betrug die Fettkorrektur der Mitgliedstaaten mit Überlieferung fast 2 Mio. Tonnen).

In Abbildung 3 wird der Anteil der Fettkorrektur an der Gesamtanlieferung für jedes Mitgliedsland für das Quotenjahr 2006/07 ausgewiesen. Neben Österreich, wo die Überlieferung im Zwölfmonatszeitraum 2006/07 beinahe der Fettkorrektur entspricht, gibt es eine Reihe von Mitgliedsländern, die ohne Berücksichtigung der Fettkorrektur ihre nationale Quote gar nicht ausnutzen würden.

In Österreich können im Durchschnitt der letzten fünf Quotenjahre 80% der Quotenüberschreitung auf die Fettkorrektur zurückgeführt werden (in den Quotenjahren 04/05 und 05/06 waren es sogar über 100%). Die Beseitigung der Fettkorrektur hätte zur Folge, dass die EU Milchquote in geringerem Maß ausgenutzt würde. Länder mit zusätzlichem Produktionspotential könnten dies nutzen. In Verbindung mit einer länderübergreifenden Saldierung wären sogar starke Ausweitungen in diesen Ländern möglich.

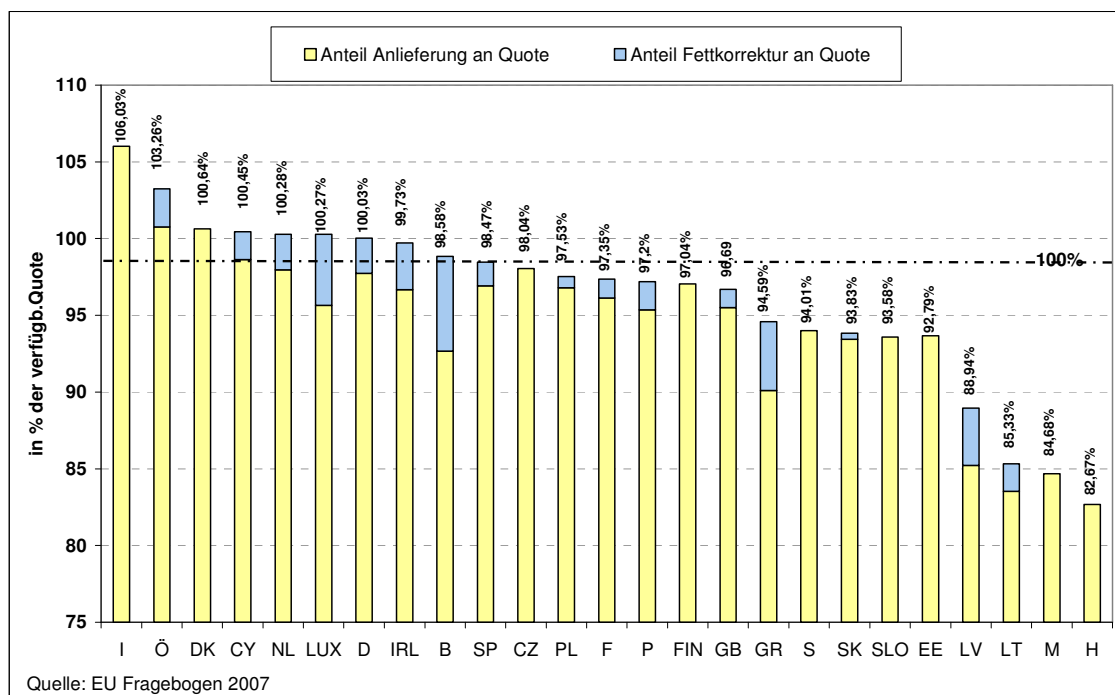


Abbildung 3: Anteil der Fettkorrektur an der Milchanlieferung der Mitgliedstaaten im Quotenjahr 2006/07

Struktur der Milchproduktion in den EU-Mitgliedstaaten

Die Struktur der Milcherzeugung unterscheidet sich innerhalb der EU sehr stark.

Abbildung 4 zeigt, dass in Österreich der Anteil an Betrieben mit 10-19 Milchkühen mit 40% und der Anteil an Betrieben mit 20-29 Milchkühen mit 19%, im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten, sehr hoch ist. Ansonsten weist Österreich, bis auf die Kategorie ganz kleiner Betriebe, eher eine Struktur ähnlich dem Durchschnitt der neuen Mitgliedstaaten auf.

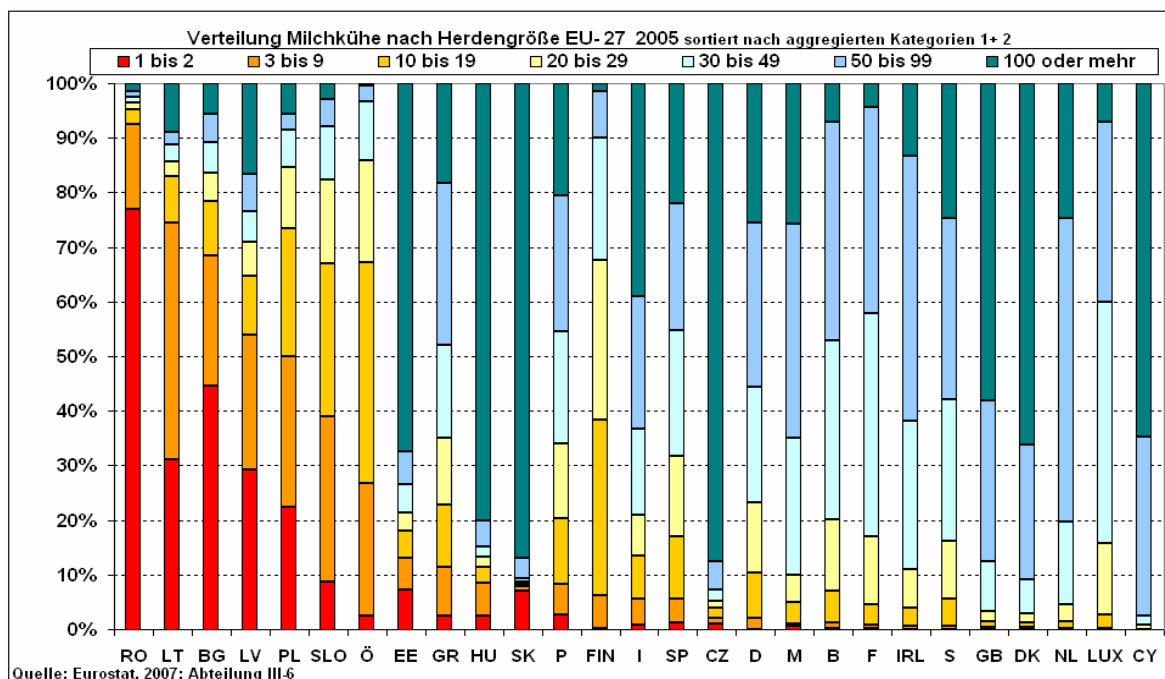


Abbildung 4: Verteilung Milchkühe nach Größenklassen in den EU Mitgliedsländern

Eine Folge davon ist, dass die Skalenvorteile, die in der Milchproduktion im Prinzip erzielt werden können nicht realisierbar sind. Untersuchungen zur technischen Effizienz haben gezeigt, dass Erweiterungsschritte in der österreichischen Milchwirtschaft nicht unbedingt mit Kostenvorteilen verbunden sind. Als Ursache für diese Situation werden in erster Linie Restriktionen aus Auflagen und freiwilligen Programmen im Bereich des Umweltschutzes vermutet. In den benachteiligten Regionen des Berggebietes (BHK 3 und 4) ist zudem eine Ausweitung der Milchproduktion aufgrund der topographischen Rahmenbedingungen nur sehr eingeschränkt möglich.

Anteil der Milchproduktion in benachteiligten Gebieten in der EU

Die österreichische Milchproduktion findet zu ca. 80% in benachteiligten Gebieten statt. Dieser Anteil wird nur von vier anderen Ländern übertroffen. In der EU-25 werden ca. 16 Mio. t bzw. 11% der Milchproduktion im Berggebiet erzeugt. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil von 42% (ca. 60 Mio. t) werden im benachteiligten Gebiet erzeugt (die Daten der neuen Mitgliedstaaten wurden aufgrund der Flächenanteile abgeleitet, da für die Milchproduktion bzw. Milchkühe keine Daten von EUROSTAT zur Verfügung standen). Abbildung 5 zeigt in welchem Umfang die Milchproduktion in benachteiligten Gebieten bzw. im Berggebiet stattfindet (die Reihung der Mitgliedstaaten erfolgte nach dem Anteil der Milchproduktion im benachteiligten Gebiet).

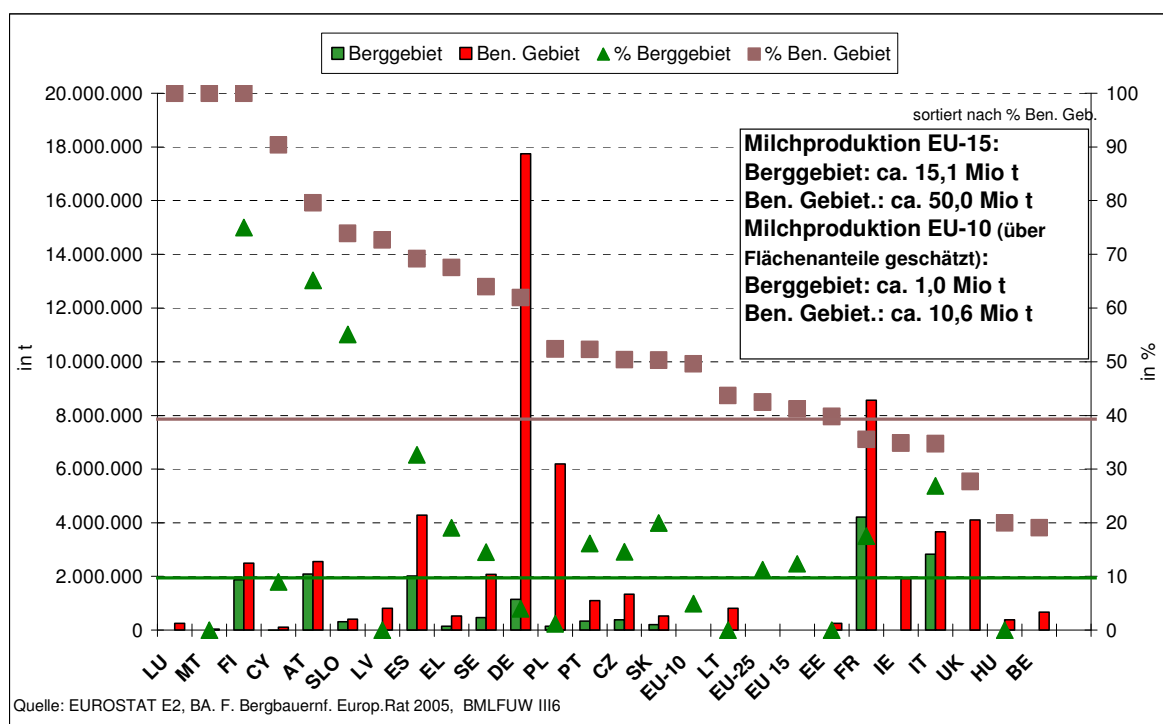


Abbildung 5: Milchproduktion im Berggebiet und Benachteiligten Gebiet der EU-25

Ausblick und Schlussfolgerungen

Das Ende der Milchquote ist eine tief greifende Zäsur, da eine Generation von Milchbauern mit diesem Instrument zu leben gelernt hat und nun Unsicherheit darüber besteht, wie die Marktteilnehmer auf die neue Situation reagieren. Das geplante Auslaufen der Milchquotenregelung findet nicht unter statischen Rahmenbedingungen, sondern in einem höchst dynamischen Umfeld statt. Das Jahr 2007 zeigt bereits einige Entwicklungsrichtungen auf, die das Produktionsumfeld in den kommenden Jahren bestimmen werden: volatile Preise auf den Absatzmärkten und auf den Inputmärkten und die Etablierung neuer Organisationsformen an der Schnittstelle zwischen Milcherzeugern und Milchverarbeitern (z.B. Liefergemeinschaften).

Die von der Kommission der EU angestrebte "weiche Landung" ist daher zu begrüßen, da sie allen Beteiligten Zeit gibt, Anpassungsschritte zu setzen. Die von der Kommission bisher gesetzten und angekündigten Maßnahmen (Absenkung von Interventionspreisen, Ausweitung der Quoten) hätten eine Senkung der Milchpreise bewirken sollen. Durch die Marktsituation im Jahr 2007 ist dieser erwartete Effekt nicht eingetreten. Es ist derzeit schwer abzuschätzen, ob dies nur vorübergehend so ist oder ob eine fundamentale Änderung der Marktbedingungen dazu führt, dass die Erzeugerpreise anhaltend auf dem in den letzten Wochen beobachteten hohen Niveau bleiben werden. Gerade in einer Situation hoher Erzeugerpreise und guter Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt ist die Beschränkung der Produktionsmöglichkeiten durch eine Quote auch für die Erzeuger nicht länger verständlich, vor allem die Zahlung einer Abgabe bei Überschreitung der Quoten

Man muss damit rechnen, dass die Erzeugermilchpreise wieder sinken und sich das auf anderen Agrarmärkten beobachtete Muster von Zyklen hoher Preise, die von niedrigen Preisen abgelöst werden (siehe z.B. Schweinemarkt), auch am Milchmarkt einstellt. Entscheidend ist daher die Frage, wie stark die Milchproduktion im Fall der Abschaffung der Milchquote tatsächlich ausgeweitet wird und welchen preisdämpfenden Effekt dies auf die Milcherzeugerpreise haben wird.

Mehrere Faktoren sprechen für die Einschätzung, dass in Österreich die Produktion nach Abschaffung der Milchquote ausgedehnt werden wird: Ergebnisse von Befragungen unter Landwirten deuten auf erhebliches Ausweitungspotential hin (vor allem durch Lieferung von Milch die bisher an Kälber verfüttert wurde), der Umstand dass in Österreich die Quote laufend überschritten wird und die überliefernden Landwirte empfindliche Abzüge in Kauf nehmen, wird dahingehend interpretiert, dass eine beträchtliche Zahl von Betrieben zu sehr geringen Grenzkosten die Milchproduktion ausweiten kann. Auch in Phasen sehr niedriger

Erzeugermilchpreise, wie z.B. zwischen 1995 und 1999 als die Preise 28 ct/kg (4,0 Fett und 3,3 Eiweiß ohne USt.) und weniger betragen, wurde die Lieferleistung nicht eingeschränkt, sondern sogar ausgedehnt (von 2,29 Mio. t im Jahr 1995 auf 2,55 Mio. t im Jahr 1999). Diese Beobachtung ist ein starkes Indiz, dass die österreichische Milchwirtschaft wettbewerbsfähig ist und auch in Zeiten sehr niedriger Preise für Output und Input die Produktion aufrechterhält. Ein wichtiger Vorteil ist, dass österreichische Konsumenten die heimische Herkunft von Milchprodukten bevorzugen. Es sind also sowohl vom Aufkommen als auch vom prognostiziertem Absatz her günstige Rahmenbedingungen für die Weiterführung und sogar Ausdehnung der Milchproduktion gegeben. Andererseits wollen ca. zwei Drittel der Milcherzeuger nicht in größerem Umfang wachsen. Diese haben daher nichts von den Chancen günstigeren Wachstums, müssen aber die Risiken niedrigerer Milchpreise in Kauf nehmen.

Das Programm der Ländlichen Entwicklung bringt für die österreichische Landwirtschaft zusätzliche Möglichkeiten, die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion zu stärken. Die Verringerung der Mittel, die in das Agrarumweltprogramm gelenkt werden und die Ausweitung der Mittel zur Strukturverbesserung und Verbesserung des Humankapitals schaffen gute Voraussetzungen für Betriebe, die bestehende Standbeine ausweiten wollen oder neue Produktionsschwerpunkte etablieren wollen. Durch die gleitende Einführung von Maßnahmen bis zum Quotenausstieg und die Abfederung durch Maßnahmen im Programm der Ländlichen Entwicklung werden die nötigen Anpassungsschritte der Milcherzeuger erleichtert. Voraussetzung ist aber, dass diese Mittel auch in der nächsten Finanzperiode nach 2013 zur Verfügung stehen. Trotz dieser Rahmenbedingungen wird es nicht möglich sein, betriebliche Abläufe so zu lassen wie bisher. Betriebsleiter/innen in der Milchproduktion müssen die Situation jetzt zum Anlass nehmen, gründlich zu überprüfen, ob die derzeitige Ausrichtung mit den absehbaren künftigen Rahmenbedingungen verträglich ist.

Erwartungen an "das Nachfolgesystem" nach Abschaffung der Quote sollten dabei nicht überstrapaziert werden. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass es nur ein Modell geben wird, das die Beziehungen zwischen Lieferanten und Molkereien ablösen wird. Das Quotensystem hat vielfach Probleme verursacht indem es unter anderem dazu geführt hat, dass Erweiterungsschritte wegen des Quotenkaufs sehr teuer waren. Mit Abschaffung der Quoten fällt dieser Nachteil weg, es kommen aber Unsicherheiten dazu. So ist zum Beispiel nicht klar, wie die Beziehung Lieferanten – Abnehmer organisiert sein wird. Über andere Faktoren gibt es hingegen weniger Unsicherheit: Österreich wird auch in Zukunft ein guter Standort für die Milchproduktion sein, in der Übergangsphase bis zum Auslaufen der Quoten werden die Preise der Quoten sinken und die Preisschwankungen (sowohl Vorleistungen wie Kraftfutter

als auch für die Milch) dürften zunehmen. In einer Befragung haben ca. ein Viertel der Milcherzeuger die Absicht größerer Wachstumsschritte angegeben, wobei dieser Anteil bei größeren Betrieben über 100t Quoten sogar bei 40% lag.

Für jene Betriebe, die auf die veränderten Rahmenbedingungen durch Expansion der Milchproduktion reagieren wollen, ist bis 2013 durch das Programm der Ländlichen Entwicklung eine gute Voraussetzung zur leichteren Finanzierung der Vorhaben gegeben. Bis zum Zeitpunkt des Auslaufens der Quoten ist die Ausweitung der Produktion jedoch mit Kosten verbunden. Die Höhe wird sehr stark von der gewählten Variante der beschriebenen Übergangmaßnahmen abhängen.

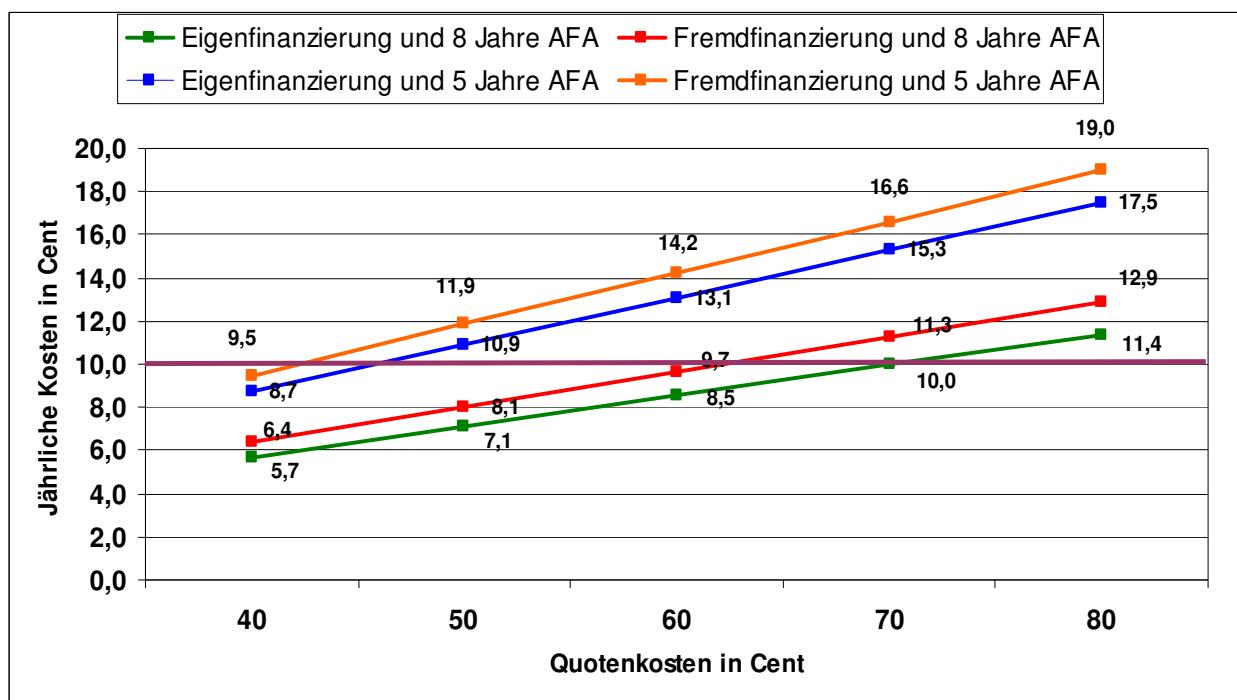


Abbildung 6: Vertretbare Quotenkosten in Abhängigkeit vom Abschreibungszeitraum

Quelle: Stocker, LK-Stmk 2007

Berechnungen der Landwirtschaftskammer Steiermark zeigen, unter welchen Voraussetzungen der Quotenerwerb in dieser Übergangsphase wirtschaftlich vorteilhaft ist (siehe Abbildung 6). Quoten um jeden Preis zu erwerben, nur um die Produktion ausweiten zu können, ist eine schlechte Idee. Milchquoten müssen als Investition betrachtet werden, die – im Gegensatz zu Maschinen oder Gebäuden – eine im Vorhinein bekannte Lebensdauer haben und somit konsequent abgeschrieben werden müssen. Aufgrund der zu erwartenden Übergangmaßnahmen sollte die gekaufte Quote bereits in maximal 5 Jahren bis 2012/13 weitgehend abgeschrieben sein.

Auch jene Betriebe, die in der Milchproduktion bleiben aber nicht expandieren wollen, müssen den sich ändernden Bedingungen Rechnung tragen. Ergebnisse aus den

Buchführungsergebnissen des Grünen Berichts können dies verdeutlichen: 2003 betrug der Privatverbrauch eines landwirtschaftlichen Haushalts im Durchschnitt 25.815 Euro, im Jahr 2006 waren es 26.252. Ungeachtet dessen, dass sich in der Zwischenzeit die Zusammensetzung der Stichprobe etwas geändert hat und auch andere Effekte dazu beitragen, dass ein Vergleich nicht leicht möglich ist, sind die steigenden Lebenshaltungskosten, die in der Kennzahl "Privatverbrauch" zum Ausdruck kommen (plus 812 Euro pro Jahr) ein Faktum. Die Erhöhung der Milchablieferung, die Senkung von Kosten, die Veränderung der Betriebsorganisation zur Schaffung zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten sind Möglichkeiten – aber auch Erfordernisse – um ein angemessenes Einkommen zu erzielen, selbst wenn eine Erweiterung in der Milchproduktion nicht angestrebt wird.

Jene Betriebe, die aus der Milchproduktion aussteigen möchten, haben ebenfalls bis 2013 günstige Voraussetzungen. Bis zum Zeitpunkt des Auflaufens der Quote kann aus dem Verkauf ein Erlös erzielt werden. Dieser wird natürlich abnehmen, je näher der Zeitpunkt des Übergangs in ein neues System kommt. Da im Programm der Ländlichen Entwicklungen nicht nur die Spezialisierung in der Milchwirtschaft gefördert wird, sondern auch die Etablierung neuer Betriebsschwerpunkte, bestehen günstige Voraussetzungen zur Finanzierung solcher Vorhaben. Ein Ausstieg aus der Milcherzeugung muss zudem nicht unbedingt ein Ausstieg aus der Milchproduktion insgesamt sein. Die Spezialisierung auf die Aufzucht von Kalbinnen oder die Betreuung trockenstehender Kühe oder die Übernahme der Futterwirtschaft für benachbarte Milchviehbetriebe kann eine Möglichkeit sein, Spezialisierungsvorteile zu realisieren und bestehende Anlagen und Maschinen und gewonnene Kenntnisse z.B. auch in Form der Schaf- oder Ziegenmilchproduktion weiter zu nutzen.

Es gibt starke Indizien, dass in den kommenden Jahren die Schwankung von Erlösen und Kosten für alle Betriebe zunehmen werden. Dies bedeutet nicht notwendiger Weise, dass auch die Einkommen starken Schwankungen ausgesetzt sind, da direkte Einkommensbeihilfen aus der Ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik das Einkommensrisiko mindern. Für Betriebe in benachteiligten Gebieten dürfte eine derzeit in Diskussion stehende zusätzliche Beihilfe als Begleitmaßnahme ebenfalls zu einem glatten Einkommensstrom beitragen. Dennoch wird es erforderlich sein, dass auch Milcherzeuger in Zukunft durch Veranlagung von Reserven in Zeiten sehr guter Marktbedingungen Eigenvorsorge betreiben, um Marktschwankungen auszugleichen. Dies wird umso dringlicher werden, je stärker sich Betriebe spezialisieren und somit den Entwicklungen auf einem einzelnen Markt unterworfen sind.

Autoren:

DI Christian Rosenwirth

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien

Abteilung III/6,

www.lebensministerium.at

DI Franz Sinabell

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien

www.wifo.ac.at