

Auswirkungen eines Quotenausstiegs und Analyse alternativer Milchmengensteuerungssysteme

C. ROSENWIRTH

1. Ausgangssituation

Die Diskussion der letzten Monate in den Gremien der Europäischen Union lassen trotz intensiver Bemühungen Österreichs ein Auslaufen der Quotenregelung nach dem 31. März 2015 erwarten. Erstens wird die Europäische Kommission keinen Vorschlag zur Verlängerung vorlegen und zweitens besteht eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten für ein Auslaufen der Milchquotenregelung.

Andererseits sollte in der Diskussion nicht außer Acht gelassen werden, wie hoch der Preis für eine Verlängerung wäre. Die neuen Mitgliedstaaten, die sich mit der Quotenzuweisung im Rahmen des Beitritts benachteiligt fühlen, als auch Mitgliedstaaten mit einer deutlichen Unterversorgung mit Quoten im Vergleich zum Selbstversorgungsgrad, würden eine Quotenerhöhung zu ihren Gunsten fordern. Dies wurde bereits im Herbst 2007 deutlich, als Polen vor allem für sich eine vorgezogene 5 % Quotenerhöhung forderte, obwohl die polnische Quote im gerade abgelaufenen Quotenjahr um 216.000 t unterliefert wurde. Damit würde die Quotenregelung trotz Fortbestehens in ihrer Funktion und Wirksamkeit ausgehöhlt werden.

2. Übergangsmaßnahmen während der Auslaufphase

Die Europäische Kommission hat bereits im Jahr 2006 begonnen zu kommunizieren, dass die Quotenregelung 2015 ausläuft. Das Hauptziel war, den Milcherzeugern rechtzeitig bewußt zu machen, dass die Investitionen insbesondere in die Quoten rechtzeitig abgeschrieben werden müssen. Um die Kosten für das Wachstum auch in der Übergangsphase zu reduzieren und einen weichen Übergangsprozess zu ermöglichen, wird die Kommission Übergangsmaßnahmen vorgeschlagen. Dabei präferiert die Kom-

mission die schrittweise Erhöhung der Quote mit dem Argument, dass die Milcherzeuger genau wissen, wieviel sie mehr produzieren können. Beim Agrarministerrat am 17. März 2008 wurde für das Quotenjahr 2008/09 eine zusätzliche 2 % Quotenerhöhung gegen die Stimmen Österreichs und Deutschland beschlossen. Damit erfolgt für Österreich neben der noch ausstehenden 3. Erhöhungstufe aus der GAP-Reform 2003 (13.700 t) eine Quotenerhöhung von 55.833 t und für die EU-27 von 2,87 Mio. t.

Im Rahmen des Health Check ist bei der Vorlage der Rechtsvorschlüsse Mitte Mai 2008 laut Information von AGRA FACTS Nr. 19 - 08 vom 28.2.2008 von einer weiteren 4,06 % Quotenerhöhung auszugehen. Diese soll in 4 Jahresschritten zu jeweils 1 % vom Quotenjahr 2010/11 bis 2013/14 zugeteilt werden, wobei die Erhöhungsbasis immer das jeweilige vorherige Quotenjahr darstellt. Damit werden EU-weit zusätzlich 5,94 Mio. t zur Verfügung gestellt werden, d.h. inklusive der vorgezogenen 2 % Quotenerhöhung 8,82 Mio. t. Für Österreich

ergibt sich eine zusätzliche Erhöhung im Rahmen des Health Check von 115.619 t und gesamt von 171.452 t, was etwas mehr als der im Jahr 1999/2000 erreichten nationalen D-Quotenumwandlung von 150.000 t entspricht.

Die von Österreich und anderen Mitgliedstaaten vorgeschlagenen anderen Übergangsmaßnahmen wie die EU-weite Saldierung, die Reduktion und mittelfristige Abschaffung der Fettkorrektur und die flexible Anwendung bzw. Reduktion der Zusatzabgabe sollen im Rahmen einer Zwischenevaluierung neben der Möglichkeit einer weiteren Quotenerhöhung nach den Vorstellungen der Kommission erst vor Ende 2012 geprüft werden. Diese Maßnahmen wären bei schlechter Marktlage wieder revidierbar gewesen bzw. hätten den Mitgliedstaaten mit mehr Produktionspotential und den Milcherzeugern mit dem Ziel größerer Wachstumsschritten eher eine Reduktion der Quotenkosten gebracht.

So wurde im Quotenjahr 2006/07 die EU-Quote per Saldo mit 1,9 Mio. t nicht ausgenutzt und laut aktuellen Prognosen

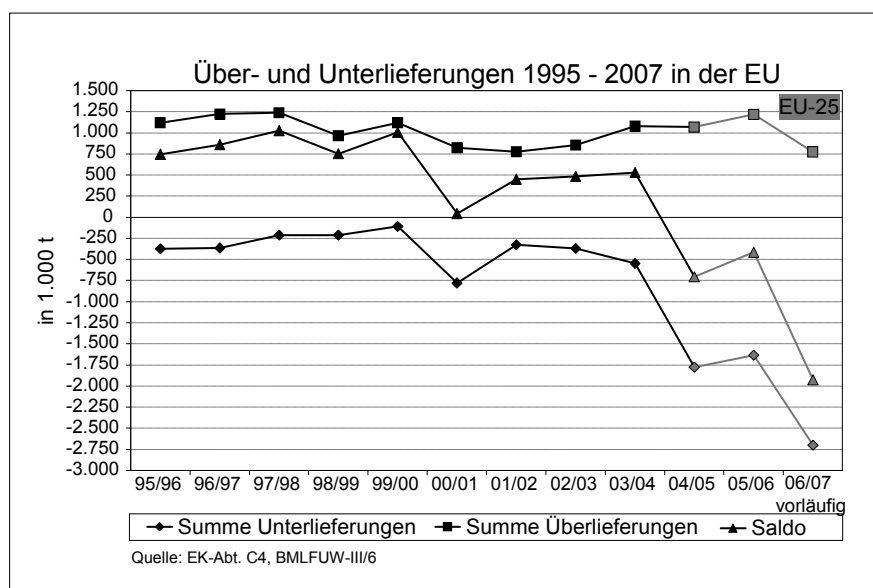


Abbildung 1: Über- und Unterlieferungen in der EU-15/25 (Quelle: EK Abt. C4, eigene Darstellung)

Autor: Dipl.-Ing. Christian ROSENWIRTH, Bundesministerium für Land - und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Abteilung III/6 Milch, Stubenring 1, 1010 WIEN, email: christian.rosenwirth@lebensministerium.at

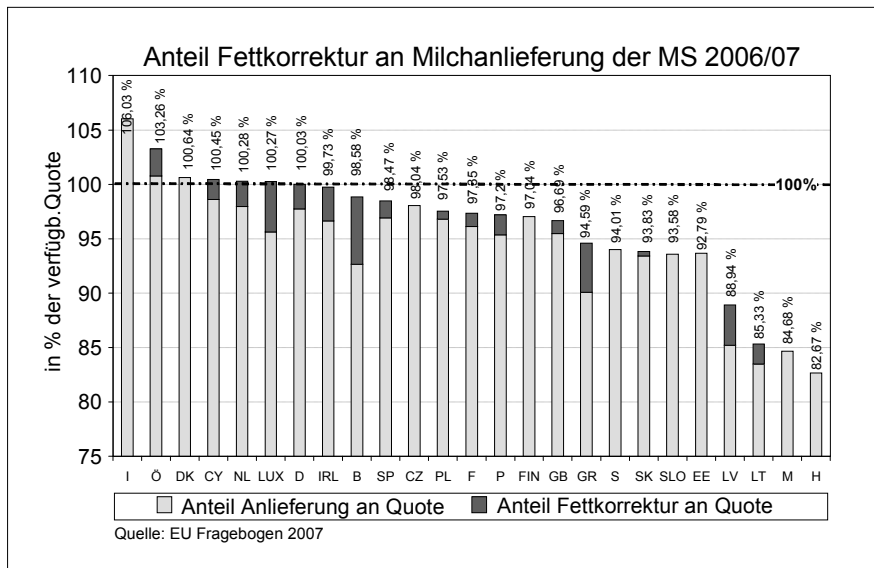


Abbildung 2: Anteil Fettkorrektur an Milchanlieferung der MS im Quotenjahr 2006/07 (Quelle: EU-Quotenfragebögen, EK Abt. C4, eigene Darstellung)

ist im Quotenjahr 2007/08 von 2,2 Mio. t auszugehen (Abbildung 1).

Österreich wäre jener Mitgliedstaat gewesen, der bei der Reduktion bzw. Abschaffung des Fettkorrekturkoeffizienten am stärksten profitiert hätte, da meist 80 - 100 % der Überlieferung aus der Fettkorrektur resultieren (Abbildung 2).

Das tatsächliche Endergebnis nach der politischen Diskussion im Agrarministerrat bis zum Herbst 2008 ist schwer vorhersehbar. Daher wird in den weiteren Ausführungen grundsätzlich auf die zu erwartenden Kommissionsvorschläge im Mai 2008 Bezug genommen.

3. Analyse Auswirkungen der Quotenerhöhung

Dabei gilt es, wie bei jeder Veränderung, die Risiken und Chancen abzuwägen.

3.1. Risiken

Rückgang der Erzeugermilchpreise und der Einkommen

Ein großes Risiko ist, dass die Erzeugermilchpreise aufgrund der zusätzlichen Mengen sinken und eine Mengensteigerung erforderlich ist, um den selben Deckungsbeitrag bzw. das selbe Einkommen zu erzielen.

Die Studie der Kommission kommt unabhängig von Ausmaß der Quotenerhöhung zu einem Erzeugerpreisrückgang in einer Größenordnung von ca. 4 % im Vergleich zum Jahr 2008. Dies ist deut-

lich niedriger als es in früheren Jahren im Rahmen der Auswirkungsanalysen der GAP-Reform 2003 war.

Die Auswirkung auf die Einkommen hängt einerseits stark davon ab, ob ein Betrieb sich nicht entwickelt, oder andererseits Wachstumsschritte setzen will, wobei auch die jährliche Milchleistungssteigerung darunter zu verstehen ist.

Die österreichische Milchquotenstudie ergab unter Verwendung eines Betriebsoptimierungsmodells auf Basis von 860 Buchführungsbetrieben mit Milchquote, dass die Veränderung des Gesamtdeckungsbeitrages je nach Annahme der Milchpreisentwicklung (eher vorsichtige Annahmen) beim Vergleich der Szenarien mit und ohne Quote im Jahr 2015 mit einer Schwankung von $\pm 1 - 1,5$ % relativ geringer sein dürfte (Tabelle 1).

Da kleinere Betriebe, die verstärkt im benachteiligten Gebiet liegen, ihre

Tabelle 1: Szenarienvergleich Ergebnisse Gesamt-DB auf Basis eines Betriebsoptimierungsmodells mit österr. Buchführungsbetrieben mit Milchquote (Quelle: Österr. Milchquotenstudie Okt. 2007, TRIBL)

Szenarienvergleich	
Mittelwert der einzelbetrieblichen GDB-Änderung	
Optimistischere Milchpreisannahme 2015: -6,2 % (-2,2 Cent/kg) m.Q. von 35,3 auf 33,1 Cent/kg o.Q. bei 4,2 % Fett inkl. MwSt	
- 2015 mit Quoten vs. 2008:	+0,5 % (Median: -0,5)
- 2015 ohne vs. mit Quoten:	+0,9 % (Median: +0,7)
Pessimistischere Milchpreisannahme 2015: -10,3 % (-3,4 Cent/kg) von 33,1 m.Q. auf 29,7 Cent/kg o.Q. bei 4,2 % Fett inkl. MwSt	
- 2015 mit Quoten vs. 2008:	-3,1 % (Median: -3,5)
- 2015 ohne vs. mit Quoten:	-1,5 % (Median: -1,4)

m.Q.: mit Quote, o.Q.: ohne Quote

Quote in Prozent stärker überliefern als größere Betriebe, profitieren diese auch bei statischer Betrachtung stärker vom Auslaufen der Milchquotenregelung. Dies wird noch verstärkt, da eine jährliche Milchleistungssteigerung von 1 % unterstellt wird. Das heißt aber nicht, dass nicht größere Betriebe, die eher größere Wachstumsschritte setzen wollen, davon nicht stärker profitieren.

Das zweite Risiko tritt bereits mit der Entwertung der Quote durch das Fixieren des Auslaufens der Quotenregelung im Jahr 2015 ein. Jene Betriebe, die unter der Prämisse eines vorsichtigen Kaufmannes den notwendigen Abschreibungszeitraum unter Berücksichtigung des Endes der festgelegten Quotenperiode gelegt haben, sollten damit aber kein Problem haben.

3.2. Chancen

Die größte Chance besteht vor allem für wachstumswillige Betriebe, da die Wachstumsschritte durch den Wegfall von Quotenkosten bis zu 50 % günstiger werden. Laut der Befragung der Milcherzeuger im Rahmen der österreichischen Milchquotenstudie haben ca. ¼ der Milcherzeuger die Absicht ihre Produktion bis zum Jahr 2012 auszuweiten, wobei dieser Prozentsatz bei Betrieben über 100 t Quote bereits bei 40 % liegt (Abbildung 3).

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass vor allem Betriebe in den Bergbauernzonen 3 und 4 ihre durchschnittliche Lieferquote deutlich geringer gesteigert haben, als Betriebe in den Bergbauernzonen 1 und 2 und im nicht benachteiligten Gebiet (Abbildung 4). Meiner persönlichen Meinung nach müssten daher insbesondere jene Milcherzeuger, die

die Wachstumschancen aufgrund der arbeitswirtschaftlichen und topographischen Rahmenbedingungen nicht nutzen können, durch besondere Begleitmaßnahmen unterstützt werden.

Ein Unsicherheitsfaktor dabei ist aber, ob und welche nachfolgenden Mengensteuerungssysteme es geben wird, die auch wieder Kosten verursachen würden (siehe Kapitel alternative Milchmengensteuerungssysteme).

3.3. Wird in der Auslaufphase bis 2015 in Österreich eine Zusatzabgabe anfallen?

Es ist aus den Erfahrungen der Vergangenheit und unter der Prämisse von

wirtschaftlichen Milcherzeugerpreisen davon auszugehen, dass die rund 6,6 % Quotenerhöhung ab dem Quotenjahr 2008/09 über einen Zeitraum von mehreren Jahren von den österreichischen Milcherzeugern auch angeliefert wird. Dies wird aus der Befragung der Milchbauern im Rahmen der Österreichischen Milchquotenstudie mit einem durchschnittlichen Steigerungspotential der Milchlieferung von 17 % ohne Änderung der Faktorausstattung (d.h. Milchleistungsteigerung und Umschichtung Futtermilch) bis hin zu 27 % mit zusätzlicher Flächenzupacht, aber ohne Stallumbau, deutlich. Die Milchquotenstudie der Europäischen Kommission

ergibt eine Prognose der Produktionssteigerung für Österreich von knapp 12 %. Daraus ist das Fazit zu ziehen, dass bei den von der Kommission nur relativ geringfügig prognostizierten Milchpreiserückgängen von ca. 4 % im Vergleich zum Jahr 2008 die Quotenerhöhungen mehr als ausgenutzt werden und daher in der Auslaufphase bis 2015 in Österreich mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Zusatzabgabe zu entrichten sein wird, die in der Größenordnung der letzten Jahre von durchschnittlich 5 bis 15 Cent/kg liegen dürfte.

Die frühere Einführung der EU-weiten Saldierung als Kompromiss der politischen Diskussion im Rat würde die Zusatzabgabe pro Kilogramm in Österreich aber stärker drücken, da die Quoten in sehr vielen Mitgliedstaaten in der Vergangenheit deutlich nicht ausgenutzt wurden und daher zu erwarten ist, dass dies auch weiterhin zumindest teilweise der Fall sein wird.

Eine bereits frühere stufenweise Senkung der Zusatzabgabe würde einen weiteren dämpfenden Effekt bewirken, wobei dieser nicht so stark ausfallen dürfte (Abbildung 5). Im Rahmen der GAP-Reform 2003 wurde die volle Zusatzabgabe bereits um ca. 22 % reduziert, was aber nicht unbedingt zu einer Reduktion nach der Saldierung geführt hat.

Die Abschaffung der Fettkorrektur würde vor allem für Österreich indirekt eine zusätzliche Quotenerhöhung von ca. 80.000 t bedeuten, wobei Österreich EU-weit davon am stärksten profitieren würde (hoher Anteil der Überlieferung basiert auf fettkorrigierter Anlieferung, Österreich überliefert seit 1997/98 ständig (Abbildung 6)).

4. Ausblick und Schlussfolgerungen für die Milcherzeuger¹

Mehrere Faktoren sprechen für die Einschätzung, dass in Österreich die Produktion nach Auslaufen der Milchquote ausgedehnt werden wird: Ergebnisse von Befragungen von LandwirtenInnen 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 LandwirteInnen

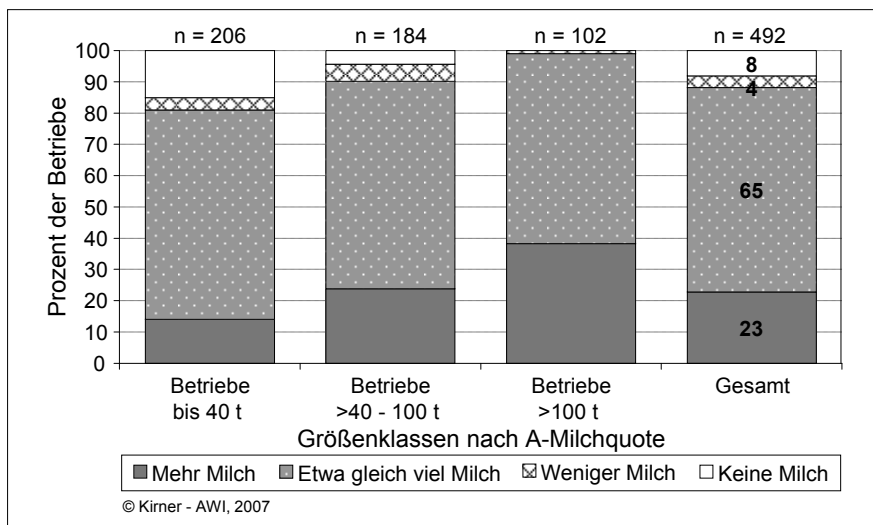


Abbildung 3: Absicht zur Ausweitung der Produktion in fünf Jahren (2012) nach Größenklassen von Milchviehbetrieben (Quelle: Österreichische Milchquotenstudie Okt. 2007, KIRNER)

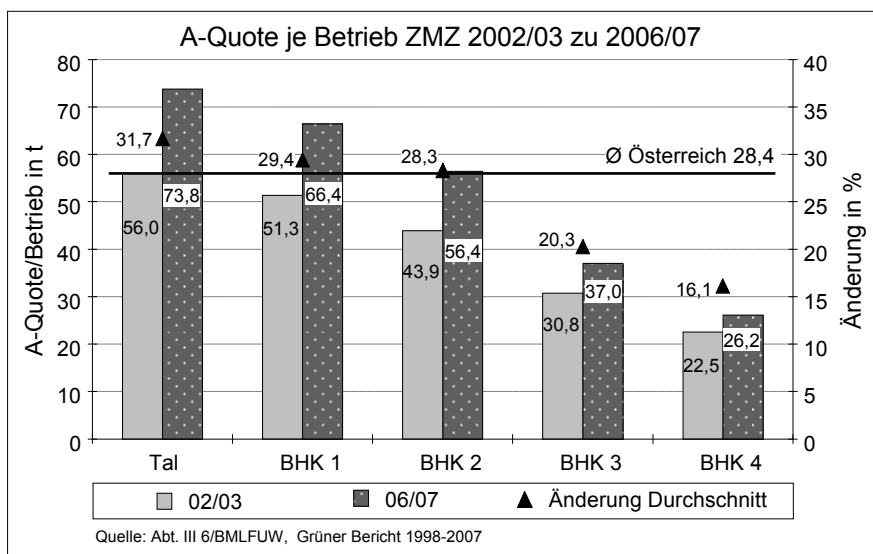


Abbildung 4: Welche Betriebe nach Zonen haben Wachstumspotential in den letzten Jahren in Österreich gezeigt, Entwicklung der A-Quote je Betrieb nach Zonen (Quelle: Grüner Bericht 1998 - 2007, eigene Darstellung)

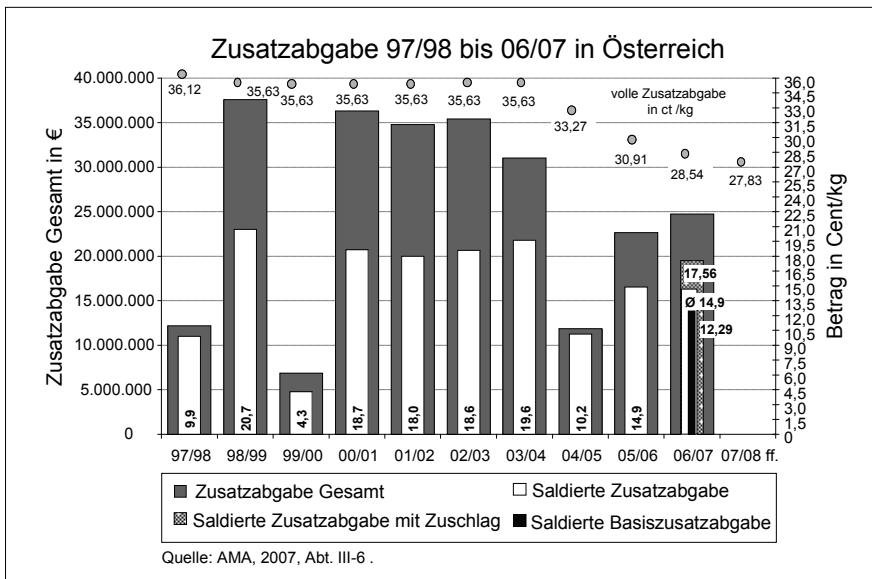


Abbildung 5: Entwicklung Höhe Zusatzabgabe von 1997/98 bis 2006/07 in Österreich (Quelle: AMA, eigene Darstellung)

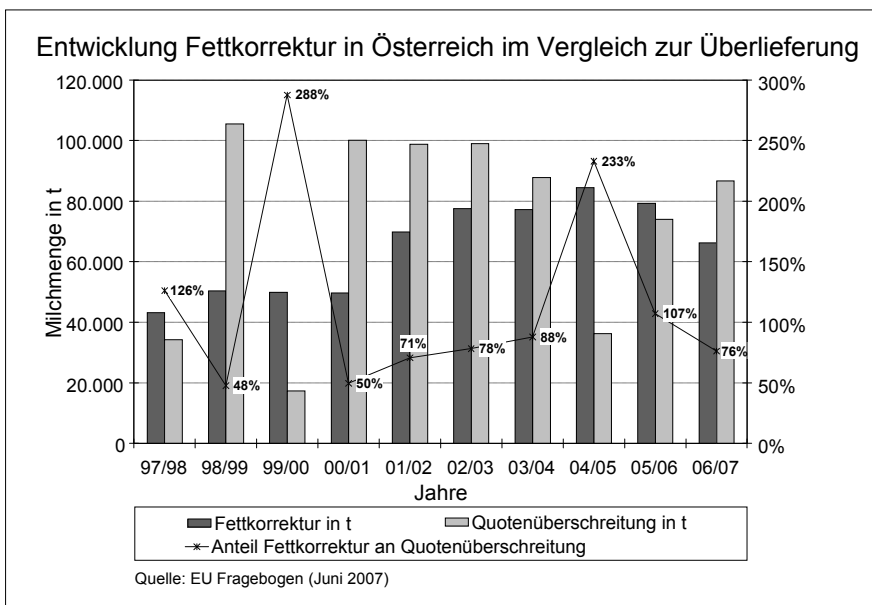


Abbildung 6: Fettkorrektur im Vergleich zur Überlieferung in Österreich von 1997/98 bis 2006/07 (Quelle: EU Fragebögen, EK Abt. C4, eigene Darstellung)

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).

Ein wichtiger Vorteil ist, dass österreichische Konsumenten die heimische Herkunft von Milchprodukten bevorzugen. Es sind also sowohl vom Aufkommen als auch vom prognostizierten Absatz her günstige Rahmenbedingungen für die Weiterführung und sogar Ausdehnung der Milchproduktion gegeben. Trotz dieser Rahmenbedingungen wird es nicht möglich sein, betriebliche Abläufe so zu lassen wie bisher. BetriebsleiterInnen 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 (siehe nächstes Kapitel).

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.

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, wie bereits beschrieben, sehr stark von der gewählten Variante der angeführten Übergangsmaßnahmen abhängen.

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 Übergangsmaßnahmen 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

¹ ROSENWIRTH, SINABELL, Ländlicher Raum Feb. 2008; Herausforderungen für die Milcherzeuger bei Änderung der Milchmarktordnung und des Marktumfeldes

Bedingungen Rechnung tragen. Die steigenden Lebenshaltungskosten, die in der Kennzahl „Privatverbrauch“ zum Ausdruck kommen (plus 812 Euro pro Jahr), sind 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 Auslaufens 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 Entwicklung 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, die Betreuung trockenstehender Kühe oder die Übernahme der Futterwirtschaft für benachbarte Milchviehbetriebe kann eine Möglichkeit sein, Spezialisierungsvorteile zu realisieren und bestehende Anlagen und Maschinen sowie 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 wird. 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 in Form einer Milchkuhprämie 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.

5. Analyse Alternativen Milchmengensteuerungssysteme²

Eingangs darf gleich grundsätzlich klargestellt werden, dass bei Auslaufen der staatlich geregelten EU-weiten Quotenregelung nicht zu erwarten ist, dass ein anderes genauso effizientes privatwirtschaftliches System in einer EU der 27 Mitgliedstaaten, mit den unterschiedlichsten Interessen der Akteure, etabliert werden kann. Derzeit wäre es vom EG-Recht auch nicht gestattet, dass die Mitgliedstaaten ein solches System einrichten können. Es ist realpolitisch auch nicht zu erwarten, dass die EU ein funktionierendes Quotensystem abschafft, ohne offen für eine Weiterentwicklung zu sein (österreichische Forderung) und dann von Grund auf ein neues staatliches System einführt.

Damit bleibt nur mehr die Anwendung privatwirtschaftlicher Modelle übrig. Vor näherer Prüfung der bisher diskutierten Modellansätze sollten die Interessen der 2 wesentlichsten Akteure geprüft werden.

5.1. Interessen der Akteure Erzeuger

Es besteht vor allem von Seite der Erzeuger nach dem Auslaufen der Milchquotenregelung ein Interesse ein anderes Mengenmanagementsystem einzurichten, um unkontrollierte Produktionssteigerungen, die zu einem Milchpreisverfall führen, zu vermeiden.

Vor allem für kleinere Milcherzeuger, die aufgrund der höheren Logistikkosten bei der Milchsammlung für die Molkereien nicht so interessant sind, wird die Abnahmesicherheit einen größeren Stellenwert bekommen, da wachstumswillige Betriebe durch den Wegfall der Quote ihre Mengen leichter kompensieren können.

Wachstumswillige Betriebe präferieren andererseits niedrigere Expansionskosten (Frage Kosten etwaiger Lieferrechte oder Genossenschaftsanteile). Betriebe, die aus der Milchproduktion aussteigen wollen, sind an einem hohen Quotenrestwert interessiert.

Molkereien

Für die Molkereien wird in der Zukunft durch die sich abzeichnenden stärkeren Milchpreisschwankungen, die auch mit einem temporären Angebotsrückgang verbunden sein werden, die Sicherung ihrer Rohstoffbasis verbunden mit einer längerfristigen Bindung der Lieferanten von immer größerer Bedeutung sein. Dies ist insbesondere bei größeren Investitionen in neue Produktlinien wichtig. Andererseits sollen Übermengen vermieden werden, die in Überschusssituationen kurzfristig nur mit geringer Wertschöpfung am Spotmarkt abgesetzt werden können oder als Bulkwaren gelagert werden müssen. Der Vorteil von Verarbeitungsunternehmen gegenüber Liefergenossenschaften oder Gemeinschaften ist daher, dass sie bei einer schlechten Marktlage durch die Veredelung des Rohstoffes und einer dadurch höheren Wertschöpfung höhere Auszahlungspreise erzielen sollten. Hingegen können Verarbeitungsunternehmen bei einer sehr guten Marktlage, in der am Spotmarkt höhere Milchpreise zu erzielen sind, ihre aufgebauten Handelsbeziehungen nicht vernachlässigen. Gut geführte Verarbeitungsunternehmen sollten daher krisensicherer sein.

Genossenschaften

Die derzeitigen Lieferverträge der Molkereigenossenschaften mit ihren Lieferanten schreiben keine bestimmte Liefermenge vor, haben aber sehr oft das exklusive Übernahmerecht aller Liefermengen beinhaltet, ausgenommen Mengen zur Direktvermarktung. Derzeit besteht noch eine Abnahmeverpflichtung der gesamten Milch der andienungspflichtigen Genossenschaftsmitglieder. Es stellt sich die Frage, ob dies in Zukunft bei zyklisch auftretenden Überschusssituationen auch noch beibehalten wird. Wie die letzten Monate zeigen, reichen die Mitgliedschaft und Kündigungsfristen

² Nach Referat und Artikel: Möglichkeiten, Grenzen und Probleme eines aktiven Milchmengenmanagements der Molkereien nach dem Wegfall der gegenwärtigen Quotenregelung, WEINDLMAIER, OBERSOJER, TU-München, 2007

mit einem gewissen Zeitraum der Auszahlung der Genossenschaftsanteile nicht alleine zur Lieferantenbindung aus. Die Genossenschaften sind daher mehr gefordert, ihre zusätzlichen Leistungen zu forcieren oder herauszustreichen.

Privatmolkereien

Privatmolkereien, die in Österreich bisher lediglich ca. 10 % der Milchmenge übernehmen, haben einen größeren Handlungsspielraum bei der Festlegung der Mengen. Nach Ablauf der Bindungsfrist müssen unbenötigte Mengen nicht mehr unter Vertrag genommen werden. Bei den Preisen orientieren sie sich meist an den Genossenschaften, die aber meist den Nachteil von an die steigende Liefermengen anzupassende Genossenschaftsanteile haben. Der Milchpreis und eventuelle Serviceleistungen sind meist das ausschlaggebende Entscheidungskriterium.

5.2. Interessen je nach Preis-Mengenkonstellationen am Milchmarkt

Solange am Binnenmarkt die Versorgung der Molkereien mit Rohmilch kleiner bzw. gleich ihrem Bedarf ist, besteht keine Notwendigkeit einer zusätzlichen Mengensteuerung.

In dieser Situation wird die Lieferantenbindung im Vordergrund stehen, um den Rohstoff zu sichern.

Bei einer Überschusssituation am Binnenmarkt, aber bei einem höheren Weltmarktpreis lassen sich die Übermengen am Spotmarkt bzw. durch Exporte zu akzeptablen Verwertungen abgeben.

Die Marktsituation, bei der ein Mengenmanagement verlangt wird, ist eine Überschusssituation am Binnenmarkt mit einem niedrigeren Weltmarktpreis als der Binnenmarktpreis. In dieser Situation kommt es zur Senkung des Milchpreises, der Kündigung von Mengen durch Privatmolkereien und dem Wunsch nach einem aktiven Mengenmanagement in Genossenschaften oder Lieferorganisationen.

5.3. Konzepte für ein privates Milchmengenmanagement

In der folgenden Übersicht sind die bisher bekannten Ansätze für ein privates Milchmengenmanagement angeführt:

- Mengengrenzung durch europaweites privates **A/C-Modell der Molkereien**
- Mengengrenzung durch Erzeugerzusammenschlüsse in Europa oder Mitgliedstaaten
- Mengenbündelung durch Erzeugerzusammenschlüsse (z.B. BayernMeG)
- Preisdifferenzierung nach festgelegter A-Menge und zusätzlich gelieferter B-Übermilchmenge (z.B. Campina)
- Genossenschaftlicher „ClosedShop“ (Modell Nordmilch)
- Erhöhung der Geschäftsanteile (sog. Fonterra Modell)

5.4. Analyse der Konzepte

Die beiden erst genannten Ansätze haben in der Praxis in einer EU-27 keine Realisierungschance, da einerseits eine Abschottung von Importen und eine Solidarisierung eines Großteils der Molkereien oder Milchlieferanten der EU Voraussetzung wären.

Was sich nach meiner persönlichen Einschätzung nach immer mehr herauskristallisiert ist, dass große Molkereikonzerne wie z.B. Arlafoods in Nordeuropa, die bevorstehende Fusion von Campina und Friesland in den Niederlanden und auch nicht auszuschließende Zusammenschlüsse von größeren Molkereien in Norddeutschland mit ihren beträchtlichen Milchmengen in diesen Regionen eine Art Mengenmanagement innerhalb ihres Konzerns in Zukunft durchführen werden. Dies ist in Regionen mit einer größeren Zersplitterung der Molkereiwirtschaft sehr schwer möglich.

Mengenbündelung durch Erzeugerzusammenschlüsse

Die Mengenbündelung durch Erzeugerzusammenschlüsse (Beispiel BayernMeG) mit dem Schwerpunkt der zentralen Verhandlung der Milchmengen und -preise hat die Kernfrage bisher noch nicht beantwortet, welcher Alternativverwertung in Form eines sog. Milchpools die EU-weite Überschussmilch zugeführt werden soll, wenn die Weltmarktpreise niedriger sind.

Es ist auch nicht klar, wie eine Mengengrenzung zur Vermeidung der Überschussmilch und damit der Preisdämpfung erreicht werden soll.

Durch die Bündelung größerer Milchmengen geht die Milch zum besseren Wirt (Molkerei mit besserer Wertschöpfung aufgrund besserem Produktrange), was einen höheren durchschnittlichen Milchpreis für die Mehrheit der Lieferanten bringen müsste. Allerdings muss dieser Milchpreis auch mittelfristig von den Molkereien erwirtschaftet werden, sonst ist die Insolvenz unausweichlich. Dafür ist eine mittelfristige und nicht kurzfristige Betrachtung des Milchpreisniveaus ausschlaggebend, da sonst innovative Molkereien ungenügend investieren können.

Die folgenden Ansätze könnten eher einen Beitrag zu einer größeren Mengen- und Preis- bzw. Verwertungsstabilität erreichen.

Ansatz der Preisdifferenzierung nach besser bezahlter A-Menge und zusätzlich gelieferter B-Übermilch

Jedem Milchlieferanten würde nach diesem Vorschlag zum 31.03.2015 ein A-Lieferrecht zugeteilt, das sich an seiner Quotenreferenzmenge orientiert. Will er mehr Milch liefern, erfolgt dies im Rahmen eines B-Lieferrechts. Der Auszahlungspreis für Milch, die im Rahmen des A-Lieferrechts geliefert wird, ist dabei deutlich höher als für Milch des B-Lieferrechts. Für die B-Milch wird ein Milchpreis bezahlt, der sich an der Grenzverwertung orientiert. Nähere Angaben über die Festlegung und Höhe der Preise für die A- und B-Mengen wurden bisher noch nicht gemacht.

Die erste offene Frage ist, warum Molkereien für die bisherige A-Quote, die dann ähnlich dem Schweizer Übergangsmodell in ein Lieferrecht umgewandelt wird (Prozentsatz dürfte entsprechend sicherer Verwertungsmenge abgestimmt sein), einen höheren Milchpreis erhalten sollten. Der einzige Grund könnte sein, dass vor allem Genossenschaften ihren treuen Mitgliedern indirekt eine Entschädigung der noch nicht abbeschriebenen Quotenkosten zukommen lassen möchten, als eine Art Kundenbindung. Da es auch danach einen Entwicklungsprozess geben wird, hätten wachstumwillige Betriebe wieder höhere Kosten zu tragen, da sie entweder das besser bezahlte A-Lieferrecht von Aussteigern erwerben müssen (ein knappes Gut hat immer einen Preis) oder mit dem niedrigeren

B-Milchpreis vorlieb nehmen. Diese wachstumswilligen Betriebe würden dann zu Molkereien wechseln, bei denen diese Wachstumsnachteile nicht anfallen, was nicht das Ziel sein kann. Andererseits könnte die Ausgangsmolkerei den zusätzlichen Milchbedarf durch den B-Milchzukauf von anderen Molkereien kostengünstiger decken.

Exkurs zum geplanten Mengenmanagement in der Schweiz durch die Produzentenorganisationen

Ziel ist die Bündelung des Angebots durch die Etablierung eines nationalen Verkaufspools in Form einer Holding durch die Produzentenorganisationen, die den Milchverkauf an die 4 größten Molkereien des Landes (entspricht 80 % der Molkereimilch) steuern.

Die Steuerung erfolgt in der Weise, dass Anfang des Jahres eine 80 % Milchzu- teilung auf Basis der bisherigen Liefer- rechte erfolgt. Für diese Milch gibt es den sogenannten höheren „A-Preis“. Für die darüber hinaus produzierte Menge gibt es einen so genannten „B-Preis“, der entsprechend der Verwertung am Spot- Markt gezahlt wird. Jene, die nicht mehr produzieren und den A-Preis erhalten, werden dadurch nicht beeinflusst.

Dieser Ansatz wirft Fragen des Wett- bewerbs- und Kartellrechts auf (alle Molkerien sollen angeblich denselben Milchpreis bezahlen), weiters aber auch des Genossenschaftsrecht, das eine Ver- pflichtung der Mitglieder zur Lieferung an die Molkerei vorschreibt. Die meisten Genossenschaften in Österreich sind nicht nur Liefergenossenschaften son- dern auch Molkereien, die das Produkt verarbeiten.

Es wird auf alle Fälle interessant sein, die praktischen Auswirkungen dieses Ver- suchs in der Schweiz, sofern er überhaupt zu Stande kommt, zu analysieren.

Genossenschaftliches Closed Shop Konzept (Vorschlag Nordmilch)

Dabei handelt es sich um eine privile- gierte Abnahmegarantie für bestehende Genossenschaftsmitglieder und den Verzicht der Aufnahme neuer Mitglieder (Abbildung 7).

Die bestehenden Mitglieder haben auch in Überschussituationen die Abnahme- sicherheit, wobei die Genossenschaft nur eine begrenzte Möglichkeit der Mengen-

steuerung hat, da die einzelbetriebliche Milchlieferung der Mitglieder nicht direkt zu beeinflussen ist.

Die Wirkung ist daher nur gegeben, wenn die Mengenausdehnung der Mitglieder durch den Mehrbedarf oder durch Ver- zicht auf Zukaufmengen von Nichtmit- gliedern (die Manövriermasse darstellt) kompensiert werden kann.

Mengensteuerung durch den Kauf zusätzlicher Genossenschaftsanteile mit jährlich angepassten Nennbeträ- gen (Fonterra-Modell)³

Erhöht bei Fonterra (Neuseeländische Genossenschaft) ein Milchlieferant seine Anlieferungsmenge, muss er pro kg zusätzliche Milch einen weiteren Geschäftsanteil zeichnen. Zwei gravie- rende Unterschiede bestehen jedoch zu österreichischen Genossenschaften: Ers- tens liegt der Wert der Fonterra-Anteile aktuell mit ca. 30 Cent/kg Milch deutlich höher als bei österreichischen Genossen- schaftsmolkereien, bei denen dieser von 0,09 bis 20 Cent/kg, im Durchschnitt ca. 2 Cent/kg Milch beträgt. Und zweitens kann der Milchlieferant an der positiven Unternehmensentwicklung von Fonter- ra partizipieren, indem er sowohl eine Dividende für seine Anteile erhält, als auch indem die Anteile jährlich auf Basis des Unternehmenswertes neu bewertet werden. In Summe dieser beiden Kom- ponenten erzielten die Mitglieder von Fonterra im Schnitt der letzten fünf Jahre eine jährliche Rendite von ca. 13,5 %

ihres eingelegten Kapitals⁴. Ausgehend von diesem Konzept könnte eine einzel- betriebliche Mengensteuerung für öster- reichische Genossenschaftsmolkereien dadurch erfolgen, dass die Milcherzeuger bei einer Ausdehnung der Liefermenge konsequent zusätzliche Geschäftsanteile zeichnen müssen und zudem der Nenn- betrag der Geschäftsanteile jährlich auf der Basis der Prognosen der Absatzpla- nung der Molkerei zur Mengensteuerung angepasst wird.

Wenn Erzeuger nicht mehr bereit oder in der Lage sind, infolge einer Anhebung des Nennbetrages der Genossenschafts- anteile die Differenz für die bereits ge- zeichneten Anteile einzubezahlen, würde die garantierte Abnahmemenge entspre- chend eingeschränkt. Durch eine gezielte Anpassung des Nennbetrages könnte die abnahmepflichtige Menge durch die Molkerei beeinflusst werden. In der Fol- ge könnten inferiore Verwertungen von Milchüberschüssen vermieden werden, die ansonsten die Nettoverwertung der gesamten Anlieferungsmilch belasten würden. Die zusätzlichen Einlagen würden die Eigenkapitalausstattung der Molkereien verbessern und könnten so für deren strategische Weiterentwicklung genutzt werden.

In den letzten Monaten wurde bereits von einigen Genossenschaften begonnen ihr bestehendes System auf den aktuellen Stand zu bringen. Das dürfte ein Zeichen sein, dass einzelne Genossenschaften diesen Ansatz ernsthaft prüfen.

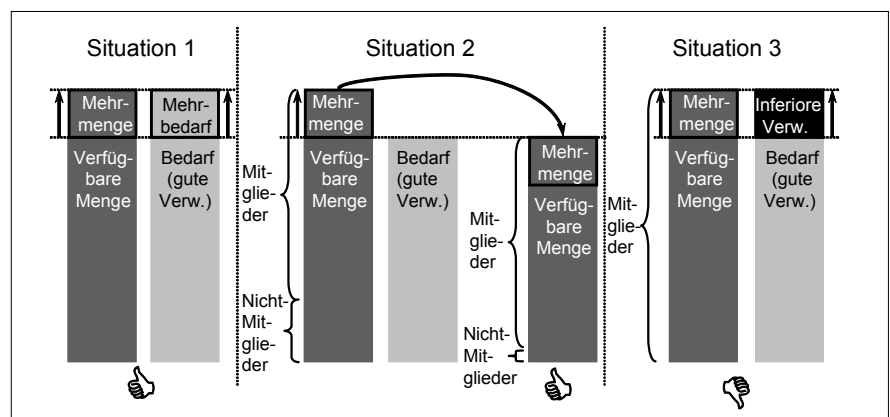


Abbildung 7: Wirkung eines Closed Shop bei unterschiedlichen Ausgangssituationen (Quelle: WEINDLMAIER, OBERSOJER, 2007)

³ großteils zitiert aus WEINDLMAIER, OBERSOJER, 2007: Möglichkeiten, Grenzen und Probleme eines aktiven Milchmengenmanagements der Molkereien nach dem Wegfall der gegenwärtigen Quotenregelung

⁴ 6AM - Fonterra Annual Report 2007, S.4. Abrufbar im Internet: [http://www.fonterra.com/wps/wcm/connect/-5bd-d8800469a54e587398fed75de3e87/Fonterra+Annual+Report+2006-07.pdf?MOD=AJPERES\(Abrufdatum:24.09.2007\)](http://www.fonterra.com/wps/wcm/connect/-5bd-d8800469a54e587398fed75de3e87/Fonterra+Annual+Report+2006-07.pdf?MOD=AJPERES(Abrufdatum:24.09.2007)).

Eine derartige Vorgehensweise stellt zwar eine relativ gerechte und ökonomisch effiziente Form zur Selektion von Lieferanten und deren Anlieferungsmengen dar. Gleichzeitig bestehen jedoch erhebliche Bedenken hinsichtlich deren Umsetzbarkeit. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass einerseits die milchmengenabhängige Pflichtbeteiligung der Mitglieder an Genossenschaften in Deutschland und Österreich teilweise nicht konsequent umgesetzt wurde und dass andererseits Kapitalerhöhungen in Genossenschaften für anstehende Investitionen häufig nur schwer mehrheitsfähig sind (höherer Milchgeldauszahlungspreis geht meist vor). Um jedoch eine kontinuierliche Mengensteuerung vornehmen zu können, müsste eine solche Regelung in der Genossenschaftssatzung festgeschrieben werden und die Entscheidungskompetenz über die Höhe des Nennbetrages auf die operativen Entscheidungsgremien übertragen werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine notwendige Mehrheit der Mitglieder einer derartigen Satzungsänderung zustimmt, ist jedoch relativ gering. Einerseits ist die Liquiditätssituation vieler Milcherzeuger zu schlecht, als dass sie zusätzliches Kapital in ihre Genossenschaft investieren könnten und wollten. Andererseits stellt eine unverzinsten Einlage keinen Anreiz für weitere

Investition dar. Um den LandwirtenInnen einen Anreiz zur Einlage weiterer bzw. höherer Genossenschaftsanteile zu geben, wäre zudem mindestens eine kapitalmarktähnliche Verzinsung der Anteile notwendig, um gegebenenfalls den Landwirten eine Refinanzierung der Anteile zu ermöglichen (ähnliche Ansätze bei MGN-Milchliefergenossenschaft Niederösterreich). Eine solche Verzinsung ist aber nur dann möglich, wenn die Genossenschaft eine klare strategische Orientierung und folglich eine gute Wettbewerbsposition aufweist.

Ist dies nicht der Fall, würden Genossenschaftsmitglieder zu anderen Molkereien wechseln, die beim Wachstum diese zusätzlichen Kapitalkosten nicht verlangen. Dieser Ansatz ist in Neuseeland leichter möglich, da Fonterra eine mehr als marktdominierende Stellung hat.

5.5. Zusammenfassung alternativer Milchmengensteuerungssysteme

Kein bisher vorgestelltes Konzept ist geeignet, eine Mengen- und Preissteuerung für den EU-Gesamtmarkt erfolgreich zu bewerkstelligen. Auf einzelbetrieblicher Ebene der Molkerei sind lediglich der Vorschlag eines Closed Shop und der Ansatz den Nennbetrag der zu zeichnenden Geschäftsanteile pro

kg gelieferter Milch für weitere Überlegungen geeignet.

Es wird daher ein zentrales Anliegen der Agrarpolitik sein müssen, stärkere Preis- und Einkommensschwankungen über ein öffentlich bezuschusstes privates Versicherungssystem abzufedern und die Interventionsmechanismen aufrecht zu erhalten. Die Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit der Molkereien und auch der Milcherzeuger, unterstützt durch Investitionsförderungen, sollte ein Garant sein, um die Herausforderungen nach dem Auslaufen der Milchquotenregelungen besser zu bewältigen.

6. Literatur

AGRAFACTS Nr. 19-08 vom 28.2.08

KIRNER, L., Ch. ROSENWIRTH, E. SCHMID, F. SINABELL und Ch. TRIBL, Okt. 2007: Analyse von möglichen Szenarien für die Zukunft des Milchmarktes in der EU und deren Auswirkungen auf die österreichische Milchwirtschaft (Österreichische Milchquotenstudie).

ROSENWIRTH, Ch. und F. SINABELL, 2008: Herausforderungen für die Milcherzeuger bei Änderung der Milchmarktordnung und des Marktumfeldes, in: Ländlicher Raum, Feb. 2008.

WEINDLMAIER, H. und T. OBERSOJER, 2007: Möglichkeiten, Grenzen und Probleme eines aktiven Milchmengenmanagements der Molkereien nach dem Wegfall der gegenwärtigen Quotenregelung.