universität wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„The visible hand“ – Marktregulierung in der Europäischen Union am Beispiel der österreichischen Milchmarktpolitik

Verfasserin

Daniela Vostry

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

(Mag. rer. soc. oec.)

Wien, im am 17. Jänner 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 157
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Internationale Betriebswirtschaft
Betreuer/Betreuerin:	a.o. Prof. Dr. B. Burcin Yurtoglu

Für meine Eltern

die mich immer unterstützt haben.

Danke.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1

2. Die Europäische Union 2

2.1. Die Entwicklung der Ländergemeinschaft 2

2.2. Die Europäische Union heute 5

2.2.1. Die Organe der EU 6

2.2.2. Ziele der Europäischen Union 6

2.2.3. Budget 7

2.2.4. Politikfelder 8

3. Die Agrarpolitik 8

3.1. GAP- die gemeinsame Agrarpolitik 8

3.1.1. Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Agrarmarkts 9

3.1.2. Die Reformen im Agrarmarkt 10

3.1.3. Ziele der GAP 12

3.1.4. Die Organisation der Gemeinsamen Agrarpolitik 14

3.1.5. Träger der GAP 16

3.1.6. Finanzierung der GAP 16

3.2. Der Milchmarkt 18

3.2.1. Milchproduktion in der Europäischen Union 18

3.2.2. Der österreichische Milchmarkt 19

4. Die agrarpolitischen Marktregulierungsinstrumente 20

4.1. Die agrarpolitischen Instrumente im Überblick 20

4.2. Außenwirtschaftliche Regulierungen 22

4.2.1. Importe 22

4.2.1.1. Tarifäre Handelshemmnisse (Zölle) 23

4.2.1.2. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse 26

4.2.1.3. Umsetzung in der Europäischen Union 30

4.2.1.4. Regelungen für den Milchmarkt 31

4.2.1.5. Kritik 33

4.2.2. Exporte 34

4.2.2.1. Exporterstattungen 34

4.2.2.2. Umsetzung in der Europäischen Union 36

4.2.2.3. Regelungen für den Milchmarkt 36

4.2.2.4. Kritik 37

4.3. Binnenwirtschaftliche Regulierungen 37

4.3.1. Instrumente der Stabilisierung 38
4.3.1.1. Öffentliche Intervention 38
4.3.1.2. Private Lagerhaltung 40
4.3.1.3. Umsetzung in der europäischen Union 41
4.3.1.4. Regelungen für den Milchmarkt 41
4.3.1.5. Kritik 43
4.3.2. Produktionsbeschränkungen 44
4.3.2.1. Quotensysteme 44
4.3.2.2. Umsetzung in der Europäischen Union 46
4.3.2.3. Regelungen für den Milchmarkt 46
4.3.2.4. Kritik 48
4.3.3. Subventionsregelungen 48
4.3.3.1. Subventionen 49
4.3.3.2. Umsetzung in der Europäischen Union 51
4.3.3.3. Regelungen für den Milchmarkt 52
4.3.3.4. Kritik 53
4.4. Fazit 55
5. Diskussion der Marktregulierungsinstrumente 56
5.1. Produktivitätssteigerung 57
5.1.1. Definition und Bedeutung 57
5.1.2. Entwicklung in der Europäischen Union 58
5.1.3. Kritik und Diskussion 59
5.2. Einkommenserhöhung 60
5.2.1. Definition und Bedeutung 60
5.2.2. Messbarkeit von landwirtschaftlichem Einkommen 61
5.2.3. Aktuelle Zahlen und Daten 63
5.2.4. Kritik und Diskussion 67
5.3. Marktstabilisierung 68
5.3.1. Definition und Bedeutung 68
5.3.2. Kritik und Diskussion 69
5.4. Versorgungssicherheit 70
5.4.1. Definition und Bedeutung 70
5.4.2. Entwicklung in der Europäischen Union 71
5.4.3. Kritik und aktuelle Zahlen 71
5.5. Verbraucherpreise 73
5.5.1. Definition und Bedeutung 74
5.5.2. Aktuelle Situation 74
5.5.3. Kritik und Diskussion 78

5.6. Fazit 78
6. Quellenverzeichnis 80
7. Anhang 88
8. Zusammenfassung 89
10. Curriculum vitae 91

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit & Ernährungssicherheit
AMA	Agrar Markt Austria
Art.	Artikel
AWU	annual work unit
CAP	common agricultural policy
EAG(EURATOM)	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBA	„everything but arms“ (Abkommen)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl („Montanunion“)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	economic profit
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAO	Food and Agriculture Organization
FNI	farm net income
FNVA	farm net value added
fob	„free on board“
GAP	Gemeinsame Agrarmarktpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GHT	Gewichtshundertteile
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GZT	Gemeinsamer Zolltarif
Hp	Homepage
IAHS	Income of the Agricultural Household Sector
INLB	Informationsnetz Landwirtschaftlicher Buchführung
Kap.	Kapitel
LGR	Landwirtschaftliche Gesamtrechnung
Nr.	Nummer
NTH	Nicht-tarifäre Handelshemmnisse
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
Publ.	Publikation
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
SVG	Selbstversorgungsgrad
TARIC	Tarif intégré des Communautés (Gemeinsamer Zolltarif)
WTO	Welthandelsorganisation

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die drei Säulen der Europäische Union 4
Abbildung 2: Anteil der Landwirtschaft am gesamten EU-Haushalt (in%) 17
Abbildung 3: Die Agrarerzeugnisse der EU....18
Abbildung 4: Marktregulierungsinstrumente....21
Abbildung 5: Die Auswirkungen eines Importzolls 23
Abbildung 6: Die Auswirkungen einer variablen Abschöpfung auf Inlandspreise 25
Abbildung 7: Die Wirkungsweise von Importquoten....27
Abbildung 8: Die Wirkungsweise eines Präferenzabkommens....28
Abbildung 9: Die Auswirkungen von Exporterstattungen auf Inlandspreise....35
Abbildung 10: Die Auswirkungen der Einführung eines Mindestpreises....39
Abbildung 11: Die Auswirkungen einer Kontingentierung der Produktion....45
Abbildung 12: Die Wirkungsweise einer Produktsubvention....49
Abbildung 13: Die Auswirkungen einer Preisausgleichszahlung im Produktmarkt ..50
Abbildung 14: Interventionsbestände für Butter und Fleisch....59
Abbildung 15: Einkommensentwicklung....66
Abbildung 16: Entwicklung des Selbstversorgungsgrads....73
Abbildung 17: Konsumentenpreisentwicklung....75
Abbildung 18: Die internationalen Marktpreise für Butter....76
Abbildung 19: Die internationalen Marktpreise für Magermilchpulver....77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wohlfahrtseffekte eines Importzolls 23

Tabelle 2: Produktgebundener Einkommenstransfer zugunsten der Produzenten der EU-27 26

Tabelle 3: Marktregulierungsmaßnahmen 55

Tabelle 4: Haushaltsplan für Milch und Milcherzeugnisse 56

Tabelle 5: Landwirtschaftliche Beschäftigung und reales landwirtschaftliches Einkommen 64

Tabelle 6: Versorgungsbilanz für Kuhmilch und Butter (in 1.000 Tonnen)..... 72

Tabelle 7: Milch und Milcherzeugnisse 88

Tabelle 8: Einkommensentwicklung 88

1. Einleitung

Die Europäische Union - 1992 gegründet und seitdem von 12 auf mittlerweile 27 Mitgliedsstaaten angewachsen - hat bereits zahlreiche Reformen und Umstrukturierungen durchlaufen. Einer der besonders „heiß“ diskutierten Politikbereiche war und ist die Gemeinsame Agrarpolitik der EU. Von Beginn an in einer Sonderposition, wurde sie besonders stark von Nicht-EU-Ländern wie z.B. der USA kritisiert. Dem Vorwurf des Protektionismus, der Marktverzerrung und der fehlenden Zielerreichung wollte die EU durch mehrere Reformenpakete wie z.B. der „Tarifizierung“ *(siehe 4.2.1.1.)* entgegenwirken.
Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Wirkungsweise der Marktregulierungsinstrumente der Europäischen Union und ihren Reformierungen. Sie geht der Frage nach dem Erfolg dieser Reformen nach. Sollen die bestehenden Marktregulierungsmechanismen aufrecht erhalten werden und wem dienen bzw. schaden sie? Werden die von der Europäischen Union gesetzten Ziele mit Hilfe von agrarpolitischen Instrumenten erreicht? Besonderes Augenmerk dieser Arbeit liegt auf der Entwicklung im österreichischen Milchmarkt. Laut Grams stellt die EU-Milchmarktpolitik*“(..) ein Hemmnis in der Entwicklung zu mehr Wohlstand in diesem Bereich der Gesellschaft dar, ohne die gesetzten Ziele treffsicher zu erreichen.”*[1] Doch kann der Milchmarkt in Europa und insbesondere in Österreich ohne Regulierungen funktionieren?

Der erste Abschnitt dieser Arbeit beschäftigt sich mit der Geschichte und Entwicklung der Europäischen Union. Es wird ein Überblick über den Aufbau, die Organe, Politikfelder und Ziele gegeben. Im Anschluss an diese allgemeine Einführung in die Organisation der EU beschäftigt sich Kapitel drei mit der Agrarpolitik, im Speziellen mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU. Gründe für eine Marktregulierung, die Entwicklung, ebenso wie Probleme, Reformen und Ziele werden diskutiert. Es wird ein Einblick in die Organisation der GAP, ihre Träger und die Finanzierung gegeben. Abschließend wird der europäische Milchmarkt beschrieben, sowie aktuelle Zahlen des österreichischen Milchmarktes diskutiert. Das vierte Kapitel beschäftigt sich in weiterer Folge mit den agrarpolitischen Marktregulierungsinstrumenten. Im Anschluss an einen allgemeinen Überblick folgt eine genaue Analyse der Ziele, Wir-

[1] Grams (2004), Kap. 2.3

kungsweisen sowie Entwicklung und Reformierung der außen- und binnenwirtschaftlichen Regulierungsinstrumente. Im letzten Kapitel dieser Arbeit wird die Zielerreichung und der Nutzen der Marktregulierung in der Europäischen Union untersucht. Die im EU-Vertrag verankerten agrarpolitischen Ziele werden auf ihre Erfüllbarkeit und ihre Wohlfahrtseffekte für Konsumenten und Produzenten untersucht.

2. Die Europäische Union

Die Staatengemeinschaft, wie wir sie heute kennen, entstand aus dem Wunsch nach größerer Stabilität und einem geeinten Europa, vor dem Hintergrund der vorangegangenen zahlreichen Kriege und Auseinandersetzungen.[2] Doch es war ein weiter Weg bis zur Europäischen Union des 21. Jahrhunderts. Dieses Kapitel soll einen allgemeinen Überblick über die Entwicklung, Organisation und Ziele der Europäischen Union geben.

2.1. Die Entwicklung der Ländergemeinschaft

Grundlage für die Gründung der Europäische Union bildeten die drei rechtlich selbstständigen Europäischen Gemeinschaften: die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder „Montanunion“) welche am 9.5.1950 entstand, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (EAG, heute: EURATOM), die am 25.3.1957 gegründet wurden.[3]
Auslöser und Gründe für die Zusammenschlüsse waren:

- Sicherheit und Frieden wollte man durch militärische Absicherung gegen den Osten mit Hilfe des eisernen Vorhangs erreichen, ebenso wie die Potentiale ehemaliger Kriegsgegner nutzen und durch die Europäische Gemeinschaft binden.

[2] vgl. Schley (2004), S. 11ff
[3] vgl. Schley et al. (2004) S. 11-31

- Freiheit und Einheit sollte durch die Freiheitssicherung der europäischen Bürger, Sicherung der Menschenrechte und Überwindung der Grenzen erreicht werden.
- Wirtschaftlicher Wohlstand sollte durch ökonomischen Wiederaufbau erreicht werden.
- Identitätsbehauptung gegenüber Russland und Amerika war ein weiters Anliegen der Europäischen Gemeinschaft.[4]

Während die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) und die Europäische Atomgemeinschaft für spezielle Wirtschaftssektoren konzipiert wurden, diente die EWG als Rahmenvertrag für alle wirtschaftlichen Sektoren. Abgesehen vom Agrarsektor, in welchem eine protektionistische Stützungspolitik überwog, war das Ziel, eine „liberale Wirtschaftsordnung mit Wettbewerbsfreiheit im Gemeinschaftsbereich“ [5] zu begründen. Die Montanunion und die Atomgemeinschaft verloren jedoch mit der Zeit an Bedeutung. Im Gegensatz dazu entwickelte sich die EWG immer weiter.[6] Es entstand die Europäische Gemeinschaft (EG) durch Zusammenlegung der drei Organe EGKS, EWG und EAG am 1.Juli 1967. Da einige Länder aus Angst um ihren Neutralitätsstatus dieser Fusion nicht zustimmten, entstand 1960 die Europäische Freihandelszone (EFTA). Zur Förderung der politischen Zusammenarbeit zwischen den Staaten kam es in weiterer Folge zur Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), welche später als Grundlage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäische Union diente.[7] 1973 erweiterte sich das „Europa der Sechs“ um die Länder Großbritannien, Dänemark, Norwegen und Irland. Die 80er Jahre waren geprägt durch die intensive Suche nach Reformmöglichkeiten der Agrarmarktpolitik, die bereits für 2/3 der Haushaltsausgaben verantwortlich war, sowie der Steigerung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit. Des Weiteren wurden neue Mitglieder in das Bündnis aufgenommen. So wurde Griechenland 1981 sowie Spanien und Portugal 1986 Teil der Europäischen Gemeinschaft. 1984 wurde der Grundstein für das Schengen-Abkommen durch die Unterzeichnung der Staaten: Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande und Luxemburg gelegt. Der schrittweise Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen ging jedoch nur langsam voran und trat erst 1995 in

[4] vgl. Boldt (1995), S. 18
[5] Boldt (1995), S. 19
[6] vgl. Boldt (1995), S. 17 -19
[7] vgl. Schley (2004), S.29 -38

Kraft. Im Februar 1986 wurde die Einheitliche Europäische Akte (EEA) unterzeichnet, welche den Grundstein für einen vollendeten europäischen Binnenmarkt legte.[8] Europa wuchs immer weiter zusammen, man versuchte auch die ehemaligen Ostblockstaaten zu unterstützen. Im Dezember 1991 kam es zu einem Europaabkommen mit Ungarn und Polen.

Im Jahr 1992 kam schließlich erstmals die Bezeichnung „Europäische Union" auf. Geschaffen wurde die Europäische Staatengemeinschaft durch den Vertrag von Maastricht vom 7.2.1992. Unterzeichnet wurde dieser von den 12 Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft: Griechenland, Portugal, Spanien, Irland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Belgien, Frankreich, Deutschland, Dänemark und Luxemburg. Inhalt des Vertrages wurden die Regelungen der drei Europäischen Gemeinschaften sowie die ergänzenden Bestimmungen über eine "Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) und über eine "Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres" - auch bekannt als die drei Säulen der Europäischen Union.[9]

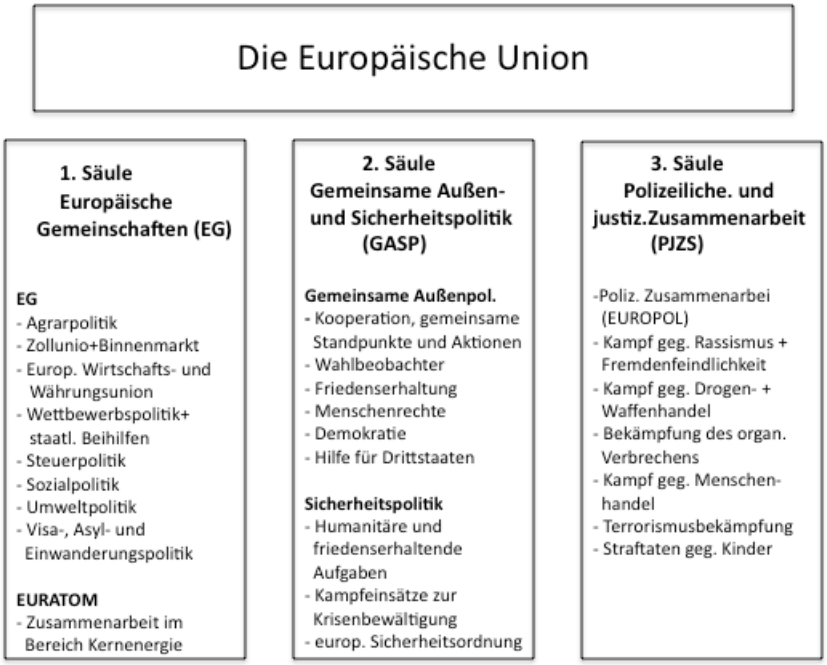


Abbildung 1: Die drei Säulen der Europäische Union

(In Anlehnung an Krenn, Zugriff am 07.10.2010)

[8] vgl. Schley (2004), S.38-57
[9] vgl. Boldt (1995), S.

Nach einer Volksabstimmung, bei der 66,6 Prozent der Bevölkerung für einen EU-Beitritt gestimmt hatten, wurde Österreich am 1. Jänner 1995 ein vollwertiges Mitglied der Europäischen Union.[10] Finnland und Schweden traten der Staatengemeinschaft im selben Jahr bei. Am 1. Mai 2004 traten zehn weitere Mitglieder der Europäischen Union bei: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Ungarn, Zypern und Malta. Sie alle erfüllten die zum Beitritt erforderlichen „Kopenhagener Kriterien“:

- politisches Kriterium: stabile Institutionen um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheiten zu schützen und zu garantieren
- wirtschaftliches Kriterium: eine funktionierende Marktwirtschaft, um im europäischen Binnenmarkt wettbewerbsfähig zu sein
- Aquis-Kriterium: Einverständnis mit den Gemeinschaftlichen Zielen sowie die Fähigkeit, alle Pflichten der Mitgliedschaft zu übernehmen. [11]

Am 29. Oktober 2004 unterzeichneten die 25 Mitgliedsstaaten einen Vertrag über eine Europäische Verfassung, welche die Strukturen der EU an die vergrößerte Mitgliederzahl anpassen sollte, die demokratische Beschlussfassung regelte und das Amt eines europäischen Außenministers einführte.[12] Mit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 entstand die EU-27.[13] Eine weitere Änderung brachte der Vertrag von Lissabon (am 13.Dezember 2007 unterzeichnet), welcher am 1.Dezember 2009 in Kraft trat. Das Ziel dieses Vertrags war es, die Europäische Union zu modernisieren und effizienter zu gestalten. Änderungen waren beispielsweise die Aufhebung der Säulenstruktur *(siehe Abb. 1)* und die Übernahme der Rechtspersönlichkeit der EG von der Europäischen Union. Die übrigen Verträge blieben bestehen und wurden angegliedert.[14]

2.2. Die Europäische Union heute

Zum jetzigen Zeitpunkt hat die Europäische Union 27 Mitgliedsstaaten: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland,

---

[10] vgl. Luif (2004), S. 272-274
[11] vgl. Schley(2004), S. 63-92
[12] vgl. EU-Hp: „2000-heute. Ein Jahrzehnt der weiteren Ausdehnung“
[13] vgl. Pinder et al. (2007), S.33
[14] vgl. EU -Hp: „Der Vertrag auf einen Blick“

Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, das Vereinigte Königreich und Zypern. Bewerberländer sind die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Türkei und Kroatien. [15] Die Fläche der EU erstreckt sich über mehr als 4 Millionen m^2 mit 495 Millionen Einwohner. [16] Das Bruttoinlandsprodukt in den EU-27 Ländern lag im Jahr 2009 bei 11.785.475 Millionen Euro. [17]

2.2.1. Die Organe der EU

Gemäß Artikel 4 des Vertrags über die Europäische Union sind die von der Ländergemeinschaft geschaffenen Rechtsorgane: das Europäische Parlament, der Europäische Rat und die Europäische Kommission. [18] Zwischen diesen Organen herrscht ein „institutionelles Gleichgewicht". Ihnen obliegen die zentralen politischen Entscheidungen. Das Europäische Parlament wird direkt von den Bürgern der EU gewählt, der Rat der Europäischen Union soll die Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten wahren und die Europäische Kommission soll die Interessen der EU vertreten.[19] Weitere EU-Rechtsorgane sind: der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof. [20] Alle die Europäische Union betreffenden Rechtsvorschriften und Programme werden vom „institutionellen Dreieck" beschlossen. [21]

2.2.2. Ziele der Europäischen Union

Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union definiert die Ziele der Gemeinschaft wie folgt:

Artikel 3
(ex-Artikel 2 EUV)

„(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völ-

---

[15] vgl. EU-Hp: „Europäische Länder"
[16] vgl. EU-Hp: „Größe und Bevölkerung"
[17] vgl. EU-Hp: „EU-Mitgliedsstaaten (mit Schweiz und Norwegen)"(2009)
[18] vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. 4
[19] vgl. EU-Hp: „Institutionen der Europäischen Union und andere Organe"
[20] Vertrag über die Europäische Union, Art. 4
[21] vgl. EU-Hp: „Institutionen der Europäischen Union und andere Organe"

ker zu fördern.

(2) *Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem - in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität - der freie Personenverkehr gewährleistet ist.*

(3) *Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.*
Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.
Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.
Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

(4) *Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.*

(5) *In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.*

(6) *Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.“* [22]

2.2.3. Budget

Budgetentscheidungen werden demokratisch gefällt. Die europäische Kommission bringt einen Vorschlag für die jeweiligen Sektoren ein und der Rat und das europäische Parlament beschließen den Budgetplan. Eine nachfolgende Berichterstattung über die Budgetverwendung und eine mögliche Prüfung durch den Rechnungshof sind vorgesehen. [23]

Die Europäische Union verfügte im Jahr 2009 über ein Gesamtbudget von 133,8 Milliarden Euro. Davon wurden 45% in nachhaltiges Wachstum (Forschung, Innovation, Beschäftigung, Kohäsion und regionale Entwicklung), 42% in die Landwirt-

[22] Vertrag über die Europäische Union, Art. 3
[23] vgl. EU-Hp: „Haushalt“

schaft, 6% in Außenbeziehungen, 6% in die Wahrung von Freiheit, Sicherheit und Recht und der restliche Teil in Verwaltungskosten und sonstige Ausgaben investiert.[24]

2.2.4. Politikfelder

Die Europäische Union ist in zahlreichen Politikfeldern tätig. Beispiele sind die audiovisuelle Politik und Medienpolitik, Energie, Gesundheitswesen, Haushalt, Informationsgesellschaft, Lebensmittelsicherheit, Verkehr etc. [25]Der weitaus wichtigste Teil, auch gemessen an der Budgetverwendung, sind die Regelungen die Landwirtschaft betreffend. Im folgenden Kapitel werden die Instrumente, die Entwicklung, Budgetierung und Kritik an der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union diskutiert.

3. Die Agrarpolitik

Agrarpolitik wird *„[...] als die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen verstanden, die darauf abzielen, den Ablauf des agrarmarktpolitisches Geschehen in einem Gebiet oder in einem Bereich zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen.*“ [26] Dieses Kapitel soll einen Überblick über die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union geben. Entwicklung, Ziele, Organisation und Finanzierung werden erläutert. Im Anschluss werden der europäische, ebenso wie der österreichische Milchmarkt näher beleuchtet.

3.1. GAP- die gemeinsame Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik nimmt im Vergleich zu anderen Politikfeldern eine Sonderstellung ein. So gibt es in fast allen Ländern weltweit (Neuseeland bildet die

[24] vgl. EU-Hp: „Haushalt“
[25] vgl. EU-Hp: „Politikfelder der Europäischen Union“
[26] Koester (2005), S. 246

einzige Ausnahme) [27] staatliche Regelungen für den landwirtschaftlichen Sektor. Gründe dafür sind die folgenden:

- die Sicherung der Versorgung mit Nahrungsmittel
- Agrareinkommensprobleme
- schlechte Effizienz der Landwirtschaft
- Instabilität der Agrarmärkte
- Probleme der Nahrungsmittelsicherheit (Qualität)
- Probleme der Umweltpolitik. [28]

3.1.1. Die Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Agrarmarkts

In den Nachkriegsjahren war der Bedarf an Lebensmittel groß und die Sicherstellung der Versorgung ebenso wie die Erhaltung von Arbeitsplätzen im landwirtschaftlichen Bereich von großer Bedeutung. Die Ursprünge der GAP gehen auf diese Zeit zurück.

Der größte Teil der EU-Mitgliedsstaaten hatte bereits vor der Einigung über die Gemeinsame Agrarpolitik nationale Marktordnungssysteme und Preisstützungen für den Agrarmarkt entwickelt. Folglich wurde die Agrarpolitik eines der ersten Gebiete, in denen eine Einigung über einen gemeinsamen Markt erzielt werden konnte. Die Gemeinsame Agrarpolitik nimmt seit ihrer vertraglichen Festlegung bei der Konferenz von Stresa im Jahr 1958 eine Sonderrolle in der Europäischen Union ein.[29]

Anfangs lag der Schwerpunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik auf einer Produktivitätssteigerung im landwirtschaftlichen Sektor. Ziel war es, die Lebensmittelversorgung bei der Bevölkerung sicherzustellen, aber auch Landwirten ein ausreichendes Einkommen zu ermöglichen. Maßnahmen dazu waren: die Gewährung von Subventionszahlungen an Landwirte, Preisstützungsmechanismen, Umstrukturierungszuschüsse z.B. zur Modernisierung von Betrieben, Maßnahmen zur Berufsbildung, Unterstützung eines frühzeitigen Ruhestandes und Beihilfezahlungen für Betriebe in benachteiligten Regionen. Die Maßnahmen zeigten Wirkung und schon bald hatte die Europäische Gemeinschaft mit großen Überschüssen aus der landwirtschaftlichen Produktion zu kämpfen. Man suchte nach Wegen, diese zur verwerten. Die landwirtschaftlichen Produkte wurden zum Teil eingelagert, in der EU abgesetzt

---

[27] Koester (2010), S. 189
[28] vgl. Koester (2005), S. 203- 235
[29] vgl. Ahner (1996), S. 847ff

oder, unter der Zahlung von Ausfuhrerstattungen exportiert. Das Resultat waren stetig steigende Kosten und Handelsverzerrungen auf den Weltmärkten. Kritik an der Agrarpolitik wurde immer lauter – die GAP musste reformiert werden. [30]

3.1.2. Die Reformen im Agrarmarkt

a) Der Mansholt-Plan (1968)

Um den steigenden Kosten der agrarpolitischen Maßnahmen entgegenzuwirken, war das Ziel dieser Reform die quantitative Beschränkung des Agrarsektors. Bis zum Jahr 1978 sollten die landwirtschaftlich Erwerbstätigen um 50% sowie die landwirtschaftlichen Nutzflächen um 7% reduziert werden. 1984 folgten Garantiemengeregelungen und 1988 wurden Obergrenzen für die Haushaltsausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) festgelegt.[31]

b) MacSharry-Reform (1992)

Unter dem Druck der zeitgleich stattfindenden Uruguay-Runde des GATT [32] wurden weitere Reformen durchgeführt. Diese Reformen waren struktureller Form und dienten der Reformierung des protektionistischen Systems durch Abbau der Interventionspreise. Dies galt allerdings nur für die wichtigsten Produkte. Einzelsubventionierungen waren weiter möglich. In einem weiteren Abkommen mit der USA („Blair-House-Abkommen“) wurde eine weitere Liberalisierung des Marktes vereinbart.[33]

c) Agenda 2000 (1999)

Die einschneidendste Reform der GAP sollte dem internationalen Druck nach Liberalisierungsmaßnahmen nachgeben, sowie den aufgrund der Osterweiterung andernfalls explodierenden Kosten Rechnung tragen. Die Reformschwerpunkte waren:

---

[30] vgl. EU-Publ.: „Die gemeinsame Agrarpolitik erklärt“

[31] vgl. Schermann et al. (2007), S. 84

[32] GATT bezeichnet das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade). Am 30.10.1947 wurde das Abkommen von 23 Staaten unterzeichnet. Ziel war der Abbau von Zöllen und anderen Handelsbeschränkungen. Als eine Folge der Uruguay-Runde des GATT wurde die WTO (Welthandelsorganisation) gegründet. (vgl. Mickel et al. (2005), S.360f)

[33] vgl. Schermann et al. (2007), S. 84

- Direktbeihilfen wurden statt oder zusätzlich zu reduzierten Stützungspreisen (für Getreide, Ölsaaten, Fleisch und Milch) eingeführt
- das Förderungsziel des Strukturfonds wurde reduziert
- eine Obergrenze des Agrarbudgets wurde festgelegt (€ 298 Mrd.)
- Direktzahlungen konnten zu Gunsten der Förderung der ländlichen Entwicklung gesenkt oder an ökologische Auflagen gebunden werden. [34]

d) „GAP-Reform" (2003)

Ziel dieser neuerlichen Reformierung war es, die Agrarpolitik grundlegend zu verändern. Sie sollte die GAP verbraucher- und steuerzahlerorientierter machen. Außerdem sollte die Produktion der landwirtschaftlichen Produkte marktorientierter erfolgen. [35] Die Kernelemente der Reform waren:

- Entkoppelung: Beihilfen sollten unabhängig von der Produktion bezahlt werden. Eine Produktionsbindung war jedoch zur Vermeidung von Produktionseinstellungen in begrenztem Maß weiter möglich.
- Cross – Compliance: an die Zahlung von Direktbeihilfen wurde die Einhaltung von gewissen Normen im Umwelt-, Lebensmittelsicherheits- ,Tiergesundheits- Pflanzengesundheits- und Tierschutzbereich gebunden. Weiters mussten Arbeitssicherheitsstandards erfüllt werden und der Landwirt verpflichtet sich, seinen Betrieb in gutem agronomischen Zustand zu erhalten.
- Entwicklung des ländlichen Raums: mehr Fördermittel wurden zur Förderung des Umweltschutz, der Qualitätserzeugung und des Tierschutz, sowie zur Unterstützung der Landwirte bei der Umsetzung der EU-Standards in ihrem Betrieb zur Verfügung gestellt.
- Modulation: die zusätzlichen Fördermittel stammten aus der Kürzung der Direktzahlungen an große Betriebe.
- Haushaltsdisziplin: Ein Mechanismus wurde entwickelt, um die Kosten unter Kontrolle zu halten und das Agrarbudget bis 2013 nicht zu überschreiten.
- Anpassung der Marktstützungspolitik: besonders im Milchsektor wurden asymmetrische Preiskürzungen durchgeführt. Im Getreidesektor wurden währenddessen die Zuschläge gekürzt und Reformen für die Sektoren Reis,

[34] vgl. Schermann et al. (2007), S. 84f
[35] vgl. EU-Hp: „Der „Gesundheitscheck" der Gemeinsamen Agrarpolitik"

Hartweizen, Schalenfrüchte, Kartoffelstärke und Trockenfutter wurden geplant.[36]

e) „Gesundheitscheck (2009)

Im Jahr 2009 wurden neue Regelungen zur öffentlichen Intervention und Angebotssteuerung festgelegt. Es wurden beispielsweise öffentliche Interventionen in einigen Sektoren (Schweinefleisch, Gerste und Sorghumhirse) vollständig abgeschafft. In den verbliebenen Sektoren (Weizen, Butter und Magermilchpulver) wurden Höchstmengen für Interventionskäufe festgelegt. Außerdem wurde bis zum Auslaufen der Milchquoten im Jahr 2014/15 eine jährliche Anhebung um 1% festgelegt. Alle neuen Regelungen für Direktzahlungen wurden in der Verordnung Nr. 73/2009 begründet. [37]

3.1.3. Ziele der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik und die daraus abgeleiteten Maßnahmen sollen die folgenden Ziele verfolgen:

Artikel 39

„1. Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

d) die Versorgung sicherzustellen;

e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“[38]

---

[36] vgl. EU-Hp: „Der „Gesundheitscheck“ der Gemeinsamen Agrarpolitik“

[37] vgl. EU-Publ.: „Die erste Säule der GAP: I. die gemeinsame Marktorganisation“

[38] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39

Zu Beginn lag die Priorität der Europäischen Union lag darin, die Selbstversorgung der Landwirtschaft sicherzustellen. Vor dem Hintergrund der Hungersnöte und Weltkriege in den Jahren zuvor ein wichtiges Thema. Die ersten vier Punkte des Artikel 33 unterstreichen dieses Ziel, während der fünfte Punkt in Konflikt mit dem erstgenannten steht. Um weitere Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten zu vermeiden, wurde dieser jedoch eher vage gehalten.[39]
Die wichtigsten Prinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik sind:

1. *Einheitlicher Markt:* freier Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft.
2. *Gemeinschaftspräferenz:* innergemeinschaftliche Produkte werden gegenüber Drittländerware bevorzugt behandelt, in Form von z.B. Importzöllen (Abschöpfung)
3. *Gemeinsame finanzielle Verantwortung:* die Ausgaben werden einerseits von allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union getragen und andererseits werden die Einnahmen aus Zoll- und Steuerabgaben der Drittländer als der Gemeinschaft gehörig betrachtet. Alle Zahlungen fließen in und aus einem gemeinsamen Fond, vormals dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), heute dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) *(siehe 3.1.6.).* [40]

Auf Grundlage der Zielvorgaben der Europäischen Union wurden in Österreich die folgenden Ziele vom Nationalrat beschlossen und im Landwirtschaftsgesetz 1992 verankert:

„§ 1. Ziel der Agrarpolitik und dieses Bundesgesetzes ist es, unter Bedachtnahme auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP),
1. eine wirtschaftlich gesunde, leistungsfähige, bäuerliche Land- und Forstwirtschaft in einem funktionsfähigen ländlichen Raum zu erhalten, wobei auf die soziale Orientierung, die ökologische Verträglichkeit und die regionale Ausgewogenheit unter besonderer Berücksichtigung der Berggebiete und Sonstigen benachteiligten Gebiete Bedacht zu nehmen ist,
2. die vielfältigen Erwerbs- und Beschäftigungskombinationen zwischen der Landwirtschaft und anderen Wirtschaftsbereichen auszubauen,
3. die agrarische Produktion, Verarbeitung und Vermarktung marktorientiert auszurichten,
4. dieProduktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, insbesondere

[39] vgl. Neal (2007), S.65
[40] vgl. Pfetsch (2001), S. 178f

durch strukturelle Maßnahmen zu erhöhen, dabei ist auf eine leistungsfähige, umweltschonende, sozial orientierte, bäuerliche Landwirtschaft besonders Bedacht zu nehmen,
5. den in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen die Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand zu ermöglichen und
6. die Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher zu fördern, damit sie imstande ist,
a)naturbedingte Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen auszugleichen,
b) der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und Rohstoffen zu sichern,
c) sich den Änderungen der volkswirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen und
d) die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft nachhaltig zu sichern, die Kultur- und Erholungslandschaft zu erhalten und zu gestalten sowie den Schutz vor Naturgefahren zu unterstützen und
7. für die Land- und Forstwirtschaft EU-Kofinanzierungsmöglichkeiten umfassend auszuschöpfen." [41]

3.1.4. Die Organisation der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die gemeinsame Agrarpolitik besteht aus zwei Teilen: der Gemeinsamen Marktorganisation und der Entwicklung des ländlichen Raums. Diese werden die „zwei Säulen" der GAP genannt.

a) Die erste Säule der GAP: die Gemeinsame Marktorganisation (GMO)

Rechtsgrundlage für die GMO bildet Artikel 40 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV):

„(1) Um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen.
Diese besteht je nach Erzeugnis aus einer der folgenden Organisationsformen:
a) gemeinsame Wettbewerbsregeln,
b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen,
c) eine europäische Marktordnung." [42]

Durch die gemeinsame Marktorganisation der Europäischen Union wird die Produktion von und der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten gemeinsamen Regelungen und Richtlinien unterworfen. Die GMO lässt sich in zwei wesentliche Bereiche unterteilen:

1) einem Innenbereich in dem der innergemeinschaftliche (oder Binnen-) Markt durch unterschiedliche Steuerungsinstrumente und Preissysteme organisiert und reguliert wird.

---

[41] Landwirtschaftsgesetz 1992, § 1.
[42] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 40

2) einem Außenbereich der durch Zollsysteme, Ausfuhrerstattungen und Sicherungsklauseln den innergemeinschaftlichen Produzenten „Schutz“ vor Importen gewähren soll.[43]

Im Jahr 1962 eingeführt, wurden zu Beginn für unterschiedliche Produktgruppen und Erzeugnisse eigene GMOs gegründet. Die 21 unterschiedlichen Marktorganisationen wurden die folgenden Jahre immer wieder reformiert (z.B. Absenkung der institutionellen Preise (1999), Entkoppelung der Direktzahlungen (2003) etc.) und schließlich 2007 zu einer gemeinsamen Marktorganisation zusammengefasst. Diese ist durch die Verordnung 1234/2007 begründet. [44]

b) Die zweite Säule der GAP: die Entwicklung des ländlichen Raums

Laut Artikel 41 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die gemeinsame Agrarpolitik folgende Aufgaben:

„Um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, können im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik folgende Maßnahmen vorgesehen werden:
a) eine wirksame Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse; hierbei können Vorhaben oder Einrichtungen gemeinsam finanziert werden;
b)gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs bestimmter Erzeugnisse.“ [45]

Das vorrangige Ziel der zweiten Säule ist, die *„Schaffung eines einheitlichen und nachhaltigen Rahmens zur Sicherung der Zukunft des ländlichen Raums“* [46] mit Rücksichtnahme auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft. Besonderes Augenmerk liegt außerdem auf der Suche nach neuen nachhaltigen Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensquellen. Durch zahlreiche Reformen war die Bedeutung der zweiten Säule in den letzten Jahren immer weiter gewachsen (auch in budgetärer Hinsicht). Das Augenmerk lag nun immer mehr auf der nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft sowie einer besseren Abstimmung mit den Maßnahmen der ersten Säule d.h. den GMOs. Anfangs aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) bezahlt, wurde 2005 ein eigener Fond, der Europäische

---

[43] vgl. EU-Publ.: „Die erste Säule der GAP: I. die gemeinsame Marktorganisation“
[44] vgl. EU-Publ.: „Die erste Säule der GAP: I. die gemeinsame Marktorganisation“
[45] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 41
[46] EU-Publ.: „Die zweite Säule der GAP:Entwicklung des ländlichen Raums“

Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) eingerichtet.[47]

3.1.5. Träger der GAP

Koester bezeichnet die Träger der Agrarpolitik als „[...] *Organisationen, Personen oder Gruppen von Personen, die sich (a) zum Ziel setzen, Agrarpolitik zu betreiben und (b) über Einwirkungsmöglichkeiten verfügen um die Ziele zu verwirklichen*."[48]
Unter diese sehr weit gefasste Definition fallen Träger auf nationaler und EU-Ebene. Die Hauptakteure auf nationaler Ebene sind:

- das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium)
- die Ämter der Landesregierungen
- die Landwirtschaftskammern
- die Agrar Markt Austria (AMA)
- die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES).[49]

Die Möglichkeiten der Einflussnahme sind bei den verschiedenen Trägern unterschiedlich ausgeprägt. Sie können unterschiedliche Formen annehmen, wie z.B. selektive Informationsweitergabe, Meinungsbeeinflussung der Öffentlichkeit, aber auch das Verfassen von Gesetzesvorlagen und Erlassen von Gesetzen und Verordnungen.[50] Die absolut konträren Ansichten der unterschiedlichen Interessensgruppen, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene, haben und werden auch zukünftig zu politischen Auseinandersetzungen führen. [51]

3.1.6. Finanzierung der GAP

Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist in der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 geregelt.[52] Seit dem Jahr 1962 flossen alle agrarpolitischen Gelder in und aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantie-

---

[47] vgl. EU-Publ.: „Die zweite Säule der GAP:Entwicklung des ländlichen Raums"
[48] Köster (2005), S. 246
[49] Lebensministerium: „Agrarpolitik in Österreich"
[50] Köster (2005), S. 246-258
[51] Schermann et al. (2007), S. 86
[52] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1290/2005

fonds (EAGFL). Er bestand aus der Abteilung Garantie, zuständig für die Markt- und Preispolitik, und der Abteilung Ausrichtung, zuständig für die Agrarstrukturpolitik. Zusätzlich gab es seit 1993 das Finanzierungsinstrument für Fischerei.[53] Diese Budgetinstrumente wurden 2005 durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) abgelöst.

Der EGFL finanziert die Marktregulierungsinstrumente der Gemeinschaft (Ausfuhrerstattungen, Interventionszahlungen etc.) sowie Direktzahlungen, Umstrukturierungsmaßnahmen im Agrarbereich, Absatzförderung, Präventivmaßnahmen im Zusammenhang mit Tierseuchen und Pflanzenschutz, Pflege des Informationsnetzes, Maßnahmen zur Erhaltung genetischer Ressourcen sowie Ausgaben für Fischerei. Der ELER finanziert die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.[54]

Ziel der Reformen der letzten Jahre war es, den Anteil der Ausgaben für die Regulierung und Stützung des Agrarmarktes zu reduzieren. Die untenstehende Abbildung gibt den Anteil der Landwirtschaft am gesamten EU-Haushalt wieder. Der Graph zeigt die Entwicklung im Zeitverlauf vom Jahr 1988 bis 2008. Man sieht eine deutliche Verringerung der Ausgaben für Landwirtschaft.[55]

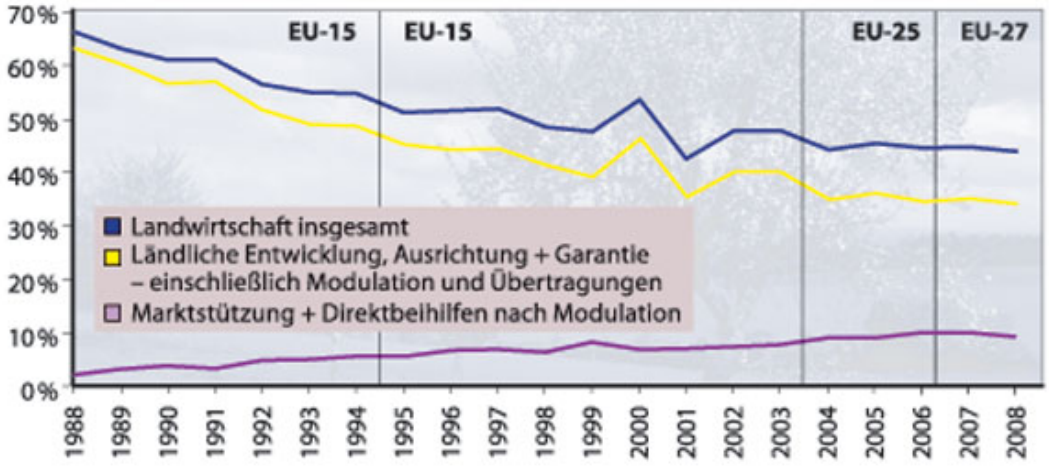


Abbildung 2: Anteil der Landwirtschaft am gesamten EU-Haushalt (in%)

(Quelle: EU-Hp: „Kosten der GAP“, Zugriff am: 26.11.2010)

[53] vgl. Von Urff (2004), S. 207-208
[54] vgl. EU-Hp: „Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik“
[55] vgl. EU-Hp: „Kosten der GAP“

3.2. Der Milchmarkt

Nach einem kurzen Überblick über die Entwicklung und Organisation der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union beschäftigt sich dieser Abschnitt nun mit dem europäischen und im speziellen mit dem österreichischen Milchmarkt. Ziel ist es, eine Einführung in diesen Sektor zu geben, um anschließend mit der Analyse ausgewählter Marktregulierungsinstrumente, besonders in Hinblick auf den österreichischen Milchmarkt, fortzufahren.

3.2.1. Milchproduktion in der Europäischen Union

Die Produktion von Milch und Milcherzeugnissen nimmt in der Europäischen Union einen hohen Stellenwert ein. So betätigen sich ausnahmslos alle Mitgliedsstaaten im Milchsektor und in vielen Ländern ist die Milchindustrie aus einnahmens- und umwelttechnischen Gründen von großer Bedeutung. Besonders in den Bergregionen wird die Milchviehhaltung zur Erhaltung des speziellen Charakters dieser Regionen, aber auch zur Erhaltung der Wirtschaft und Beschäftigung, geschätzt.[56]
Milch und Milcherzeugnisse zählen in der Europäischen Union zu den wichtigsten Agrarerzeugnissen. Im Jahr 2005 machte der Anteil der Milchprodukte an der Gesamtproduktion landwirtschaftlicher Produkte 16,4% aus.[57]

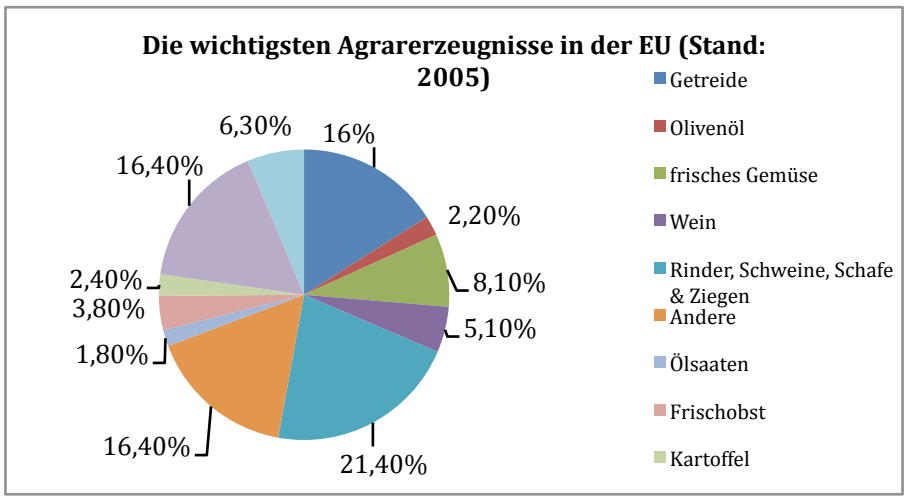


Abbildung 3: Die Agrarerzeugnisse der EU

(In Anlehnung an EU-Publ.: „Die gemeinsame Agrarpolitik erklärt", Zugriff am 25.10.2010)

---

[56] vgl. EU-Hp: „Milch und Milcherzeugnisse"
[57] vgl. EU-Publ.: „Die gemeinsame Agrarpolitik erklärt"

Alle Regelungen den Milchmarkt betreffend sind seit 2007 in der Verordnung Nr. 1234/2007 über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte verankert. Die unter die Bezeichnung Milch und Milcherzeugnisse fallenden Produkte finden sich im Anhang dieser Arbeit. [58]

3.2.2. Der österreichische Milchmarkt

In der österreichischen Landwirtschaft gilt der Milchsektor mit einem Anteil von etwa 14% als größter Produktionszweig. Seit dem EU Beitritt ist die österreichische Milchproduktion um 10% gestiegen, wobei im Jahr 2009 Milchprodukte im Wert von etwa 856 Mio. EUR produziert wurden. Die Kuhmilchproduktion betrug im selben Jahr insgesamt 3,230 Mio.t. Diese teilten sich in 2,709 Mio.t Molkereianlieferungen, 155.000t für Ernährung am Hof sowie 334.000t für Fütterungszwecke. Die übrige Menge war Schwund. 51% der gesamten österreichischen Milchanlieferung stammte aus Nieder- und Oberösterreich. Im Durchschnitt lag der Milchpreis bei 29,15 Cent/kg (bei 4,2% Fett, 3,4% Eiweiß, excl. MwSt). Der Tierbestand betrug im Jahr 2009 2 Mio. Rinder wobei etwa 27% Milchkühe waren. Hier kann man seit EU-Beitritt einen Rücklauf feststellen: Rinder -13% und Milchkühe -29%. Der Großteil der österreichischen Rohmilch wird zu höher veredelten Milchprodukten wie z.B. Käse (39%) oder Konsummilch und Frischmilcherzeugnisse (36%) verarbeitet. Stärkerer Fokus lag außerdem in den letzten Jahren auf der Produktion von BIO-Milch, deren Anteil auf 13,2% an der Gesamtmilchanlieferung gestiegen ist. Die Milchverarbeitung übernehmen in Österreich 90 Molkereiunternehmen mit 112 Betriebsstätten und 4.376 Angestellten. Es gibt zahlreiche kleine Sennereien und Käsereien in Westösterreich, aber die drei größten österreichischen Molkereiunternehmen sind: Berglandmilch, NÖM und Gmundner Molkerei (mit insgesamt 55% Milchanlieferungsanteil). Wichtigste Exportpartner sind Deutschland und Italien (ca.79% der Exporte fließen in diese Länder). Außenhandelsbilanz wies für 2009 einen Exportüberschuss von 346 Mio.EUR für Milch und Milchprodukte aus.[59]

---

[58] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Anhang
[59] vgl. „Die österreichische Milchwirtschaft in Zahlen 2009"

4. Die agrarpolitischen Marktregulierungsinstrumente

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Analyse der agrarpolitischen Marktregulierungsinstrumente. Wie in Kapitel 3.1.4. bereits kurz dargestellt, bedient sich die gemeinsame Marktorganisation (GMO) unterschiedlichster Marktregulierungsinstrumente, um im Innen- bzw. im Außenbereich den europäischen Markt zu stabilisieren und zu schützen. So haben sich seit der Gründung der Europäischen Union zahlreiche Instrumente entwickelt, wurden wieder verändert oder sogar ganz abgeschafft. Im Folgenden werden die Hauptinstrumente der aktuellen Agrarpolitik der EU erläutert sowie auf die Sonderregelungen für den (österreichischen) Milchmarkt eingegangen.

4.1. Die agrarpolitischen Instrumente im Überblick

Seit 2007 regelt eine einheitliche gemeinsame Marktorganisation die 21 Sektoren auf Basis der Verordnung Nr. 1234/2007. Zusätzlich gibt es zahlreiche Sonderregelungen für bestimmte landwirtschaftliche Produkte.[60]
Die von der Europäischen Union aktuell angewandten Marktregulierungsinstrumente sind:
a) in der Außenwirtschaft:

- *Importe* : Einfuhrlizenzen; Einfuhrzölle; Einfuhrzollkontingente; Präferenzregelungen und Sonderbestimmung für bestimmte Produkte wie z.B. Zucker, Getreide, Hanf; Verbot des aktiven Veredelungsverkehrs von z.B. Olivenöl, Milch, Geflügelfleisch
- *Exporte:* Ausfuhrlizenzen; Ausfuhrerstattungen; Ausfuhrzollkontingente für Milch; zahlreiche Sonderbestimmungen. [61]

[60] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007
[61] vgl. EU-Hp: „Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte“

b) im Binnenmarkt:

- *Marktintervention*: Interventionspreise; Referenzpreise; Beihilfen für die private Lagerhaltung
- *besondere Interventionsmaßnahmen:* z.B. bei Tierseuchen; für bestimmte Sektoren spezifische Marktstützungen wie z.B. Getreide, Reis, Zucker
- *Quotensysteme und Beihilfenregelungen*: nationale Produktionsquoten (z.B. Zucker, Milch) und Überschussabgaben; Beihilfen z.B. für Zucker- und Stärkeproduktion, Milch und Milcherzeugnisse etc. [62]

Die genannten Regulierungsinstrumente fallen unter die Instrumente der Marktorganisation. Des Weiteren kann eine Regulierung oder Stärkung eines Marktes aber auch durch sogenannte Strukturinstrumente herbeigeführt werden. Diese wären z.B. die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Schließung unrentabler Betriebe, Ausbildung junger Landwirte, Bewässerungsmaßnahmen in Mittelmeerländern, ökologische Strukturpolitik (Stilllegung, Düngemittel etc.), Frühpensionierungsprogramme etc. [63] Die folgende Abbildung stellt die wichtigsten Marktregulierungsinstrumente nochmals übersichtlich dar.

Direkte Beeinflussung des Marktergebnisses		Indirekte Beeinflussung des Marktergebnisses
Außenwirtschaftliche Regelungen	Binnenwirtschaftliche Regelungen	Gebote und Verbote
- z.B. durch Be- und Entlastung der Importe und Exporte - Einfuhrkontingente - Selbstbeschränkungsmaßnahmen - Mindestmarktzugang - Exportbeschränkungen	- z.B. durch staatlichen An- und Verkauf - Steuern - Subventionen - Höchst- und Mindestpreise - Produktionsquoten - Flächenstilllegung - Förderung bestimmter Produktionsweisen	- z.B. durch Lebensmittelgesetzte - Futtermittelgesetze - Pflanzenschutzgesetze - Gesetze über Inverkehrbringung neuer Produkte - Sortenrecht - Erbrecht - Produktionsvorschriften - Düngemittelverordnung

Abbildung 4: Marktregulierungsinstrumente

(In Anlehnung an Koester (2005), S. 289)

---

[62] vgl. EU-Hp: „Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte"
[63] vgl. Pfetsch (2001), S. 179ff

Im Folgenden werden die aktuellen Hauptinstrumente der Europäischen Union näher erläutert. Aufgrund der Fülle der Richtlinien und Regelungen sollen hier nur exemplarisch die bedeutendsten Instrumente näher beleuchtet werden und besonders in Hinblick auf den österreichischen Milchmarkt untersucht werden. Analysiert werden die unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Wirkungsweisen, Reformen und die Wohlfahrtseffekte. Da nicht alle Konsequenzen und Begleiterscheinungen eines solchen Instrumenteneinsatzes vorher abschätzbar und evaluierbar sind und oftmals ungewünschte Nebeneffekte auftreten, werden diese ebenfalls diskutiert.

4.2. Außenwirtschaftliche Regulierungen

Das Ziel von außenwirtschaftlichen Regulierungen ist es, den Binnenmarkt vor Importeuren zu „schützen". Außerdem soll für einen Exporteur von landwirtschaftlichen Produkten in Drittländer die gleiche Einkommenssituation hergestellt werden, wie beim Verkauf im Binnenmarkt. [64] Hierzu wurden in der Verordnung Nr. 1234/2007 für den Handel mit Drittländern eine Reihe von Regulierungen beschlossen.[65]

4.2.1. Importe

Den Produzenten im Binnenmarkt wird durch die Belastung von Einfuhren ein höheres Einkommen als den freien Marktteilnehmern ermöglicht. Die Einfuhrbelastungen passen den Weltmarktpreis an den in der Europäischen Union gewünschten Preis an.[66] Einfuhren können durch tarifäre oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse belastet werden. Unter tarifäre Hemmnisse fallen Zölle unterschiedlicher Art, während zu den nicht-tarifären Handelshemmnissen alle anderen Formen von Importbelastungen wie z.B. variable Abschöpfungen, Zollkontingente, Einfuhrlizenzen sowie sanitäre und phytosanitäre Vorschriften zählen.[67]
Ein weiteres Instrument, um den Binnenmarkt zu „schützen", ist es, die Anzahl der Importeure und Konkurrenten, sowie die Menge der importierten Erzeugnisse durch Einfuhrlizenzen bzw. Einfuhr-(Zoll-) kontingente zu limitieren. [68] Im Folgenden wird auf das System der Zölle und Einfuhrbelastungen näher eingegangen. Zu Beginn

[64] vgl. Koester (2010), S. 265
[65] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007
[66] vgl. Koester (2010), S. 265ff
[67] vgl. Koester (2010), S. 265f
[68] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, S. 50-60

werden die Wirkungsweisen der Instrumente und die entsprechenden Regelungen in der Europäischen Union sowie im Milchmarkt erläutert. Anschließend werden die Reformen und die Entwicklung sowie Kritikpunkte der Instrumente diskutiert.

4.2.1.1. Tarifäre Handelshemmnisse (Zölle)

Die Definition von Zöllen ist: „ [...] *eine Steuer auf die im Ausland produzierten und im Inland verkauften Güter.“* [69] Ziel dieses Marktregulierungsinstrumentes ist der Außenschutz. Durch die zu zahlenden Importzölle wird die Menge an Importen reduziert und die Produzenten im Binnenmarkt geschützt. [70]

a) Volkswirtschaftliche Wirkungsweisen

Die Auswirkung einer Einführung von Importzöllen soll anhand der folgenden Grafik dargestellt werden:

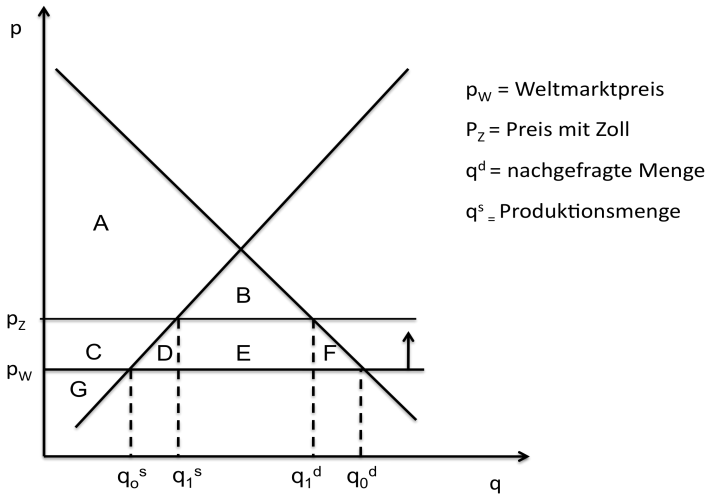


Abbildung 5: Die Auswirkungen eines Importzolls

(In Anlehnung an Mankiw et al. (2008), S. 211, Schaubild 9-4)

	Ohne Zollschranken	Mit Zollschranken	Veränderungen
Konsumentenrente	A+B+C+D+E+F	A+B	-(C+D+E+F)
Produzentenrente	G	C+G	+C
Staatseinnahmen	null	E	+E
Gesamtrente	A+B+C+D+E+F+G	A+B+C+E+G	-(D+F)

Tabelle 1: Wohlfahrtseffekte eines Importzolls

(In Anlehnung an Mankiw et al. (2008), S. 211, Tabelle 9-3)

---

[69] Mankiw et al. (2008), S. 210
[70] vgl. Koester (2010), S. 266f

Der Graph zeigt die Nachfrage- und Angebotsentwicklung in einem durch Importzölle regulierten Markt. Nach der Einführung eines Importzolls liegt der Preis im Binnenmarkt über dem Weltmarktpreis. Produzenten im Binnenmarkt können einen höheren Preis verlangen und sind gegenüber den ausländischen Importeuren im Vorteil, die diese Preiserhöhung in Form von Zöllen an den Staat abführen müssen. Der Preis nähert sich dem Gleichgewichtspreis, der ohne Außenhandel im Markt herrschen würde. Die Nachfrage sinkt jedoch infolge des höheren Preises, während das Angebot steigt. Wie die obenstehende Tabelle zeigt, sind die Gewinner dieser Marktregulierungsmaßnahme eindeutig die Produzenten und der Staat, wohingegen die Konsumenten starke Wohlfahrtsverluste hinnehmen müssen. Auch die Importeure sind stark benachteiligt. Insgesamt lässt sich sagen, dass der Wohlfahrtseffekt in einem Markt ohne Importzölle am größten ist. Dies lässt sich auf die falsche Anreizsetzung dieser Marktregulierungsmaßnahme zurückführen. Durch die Preiserhöhung werden die Produzenten im Binnenmarkt zur Produktionserhöhung angeregt, während jedoch die Nachfrage zurückgeht. Die Bereiche D+F stellen den daraus resultierenden Wohlfahrtsverlust für die Konsumenten dar.[71]
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass egal welche Form von Zoll angewandt wird, Einfuhrbelastungen den folgenden Effekt haben: die Inlandspreise steigen über die Weltmarktpreise, die Nachfrage sinkt (unter der Annahme dass die Preiselastizität dieser ist nicht null ist) und das Angebot steigt. In welchen Ausmaß die Produktion steigt, hängt jedoch von den Protektionskoeffizienten anderer Produkte ab, sofern sie in einer Beziehung zum Produkt stehen.[72]

b) Entwicklung und Reformierung

Bis zum Jahr 1995 waren variable Abschöpfungen das Hauptinstrument der Europäischen Union. Der gewünschte Preis (Abschöpfungspreis), der oft weit über dem Preis am Weltmarkt lag, wurde jährlich festgesetzt und die Differenz zum Weltmarktpreis abgeschöpft. [73] Die Wirkungsweise dieser variablen Abschöpfung soll die folgende Grafik verdeutlichen:

---

[71] vgl. Mankiw et al. (2008), S. 210f
[72] vgl. Koester (2010), S. 266f
[73] vgl. Koester et al. (2007), S. 390

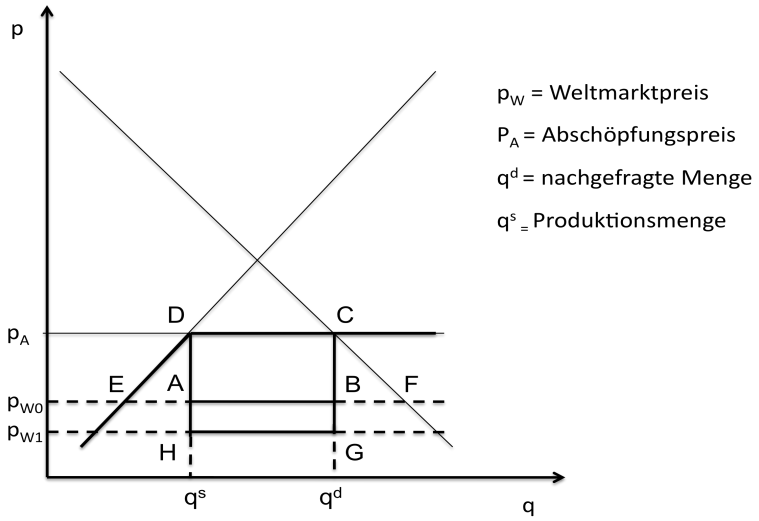


Abbildung 6: Die Auswirkungen einer variablen Abschöpfung auf Inlandspreise

(In Anlehnung an Koester et al. (2007), S. 390, Figure 20.5)

Das Schaubild zeigt deutlich die Effekte einer solchen Abschöpfung. Im Unterschied zu Importzöllen *(siehe Abb.5)* ist die variable Abschöpfung von den Weltmarktpreisen entkoppelt. Dies bedeutet, dass auch bei sinkenden Weltmarktpreisen der Preis im Binnenmarkt gleich bleibt und folglich ein höherer Betrag an Importabgaben abgeschöpft wird. Zusätzlich kann ein „terms of trade" Effekt auftreten, wenn die EU den Preis auf dem Weltmarkt beeinflussen kann. Bei einer Reduzierung des Preises am Weltmarkt kann so durch Abschöpfung ein höherer Gewinn für die Europäische Union erzielt werden. Der Wohlfahrtseffekt für die Gesellschaft insgesamt ist jedoch negativ.[74]

Die Uruguay-Runde brachte große Veränderungen für den Bereich der Importbelastungen. Gemeinsam mit dem WTO Abkommen für die Landwirtschaft wurden die folgenden Regelungen getroffen:

- Tarifizierung: alle nicht-tarifären Handelshemmnisse mussten in Zölle umgewandelt werden und alle tarifären Maßnahmen mussten schließlich um einen bestimmten Prozentsatz (im Durchschnitt 36%) zum Periodenäquivalent von 1986/88 reduziert werden.[75]
- Verpflichtung zu einem „Mindestzugang" in Höhe von 5% des Verbrauchs der Basisperiode 1986-88

[74] vgl. Koester et al. (2007), S. 391
[75] vgl. Koester et al. (2007), S. 391

- „üblicher Zugang“: vor 1995 bereits getätigte Zollzugeständnisse müssen mindestens auf dem Niveau des Basiszeitraums 1986-88 bleiben
- Schutzklauseln, deren Wirksamwerden von der Überschreitung eines bestimmten Auslösungsvolumens bzw. Auslösungspreises abhängt.[76]

Vor allem für den Außenschutz der Milchproduktion, die gemeinsam mit der Zuckerrübenproduktion zu den mit Abstand am meisten subventionierten Produkten gehörte, brachten die Reformen einige Veränderungen. [77] Die folgende Tabelle zeigt, dass die Milchpreisstützungen, hier anhand des Maßstabs der nominalen Protektionsrate[78] gemessen, erheblich gesenkt wurden.

		1986-88	2006-08	2006	2007	2008
Milch	PT[1]	21.040	2.855	8.142	130	295
	PT in %[2]	68,8	6,8	19,7	0,3	0,6
	NPT[3]	4,61	1,09	1,25	1,01	1

[1] Produktgebundener Transfer
[2] Produktgebundener Transfer in % der Erzeugererlöse
[3] Nominale Protektionsrate

Tabelle 2: Produktgebundener Einkommenstransfer zugunsten der Produzenten der EU-27 (In Anlehnung an OECD (2009), S.236)

4.2.1.2. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse

„Nicht-tarifäre Handelshemmnisse (NTH) sind alle Maßnahmen, die den internationalen Warenaustausch beschränken und keine Zölle sind.“ [79]
Die von der Europäischen Union verwendeten Marktregulierungsinstrumente sind:

1) variable Zölle (Abschöpfungen)
2) Importquoten
3) Präferenzabkommen
4) Sanitäre und phytosanitäre Handelshemmnisse
5) Exporterstattungen *(siehe 4.2.2.).*[80]

[76] vgl. EU-Publ.:„Die externe Dimension der GAP:das WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft“,S. 2
[77] vgl. Koester (2010), S. 266f
[78] Nominale Protektionsrate -1 = gibt den Prozentsatz an um den die Inlandspreise von den Weltmarktpreisen abweichen (vgl. Koester (2010), S. 267)
[79] Koester (2010), S. 281
[80] vgl. Koester (2010), S. 281ff

a)Volkswirtschaftliche Wirkungsweisen

Ad 1) variable Zölle (Abschöpfungen)

Die Wirkungsweise von variablen Zöllen ist identisch mit den Auswirkungen einer Abschöpfung. [81] *(siehe Abb.6)*

Ad 2) Importquoten

Bei dieser Außenschutzmaßnahme dürfen Importe aus Nicht-EU-Ländern, auf eine gewisse Stückzahl, Gewicht oder Maße beschränkt, zu einem geringeren Zollsatz eingeführt werden. Die Wirkungsweise ist der eines Zolls sehr ähnlich. [82] Im Anschluss eine Grafik um die Auswirkungen zu verdeutlichen:

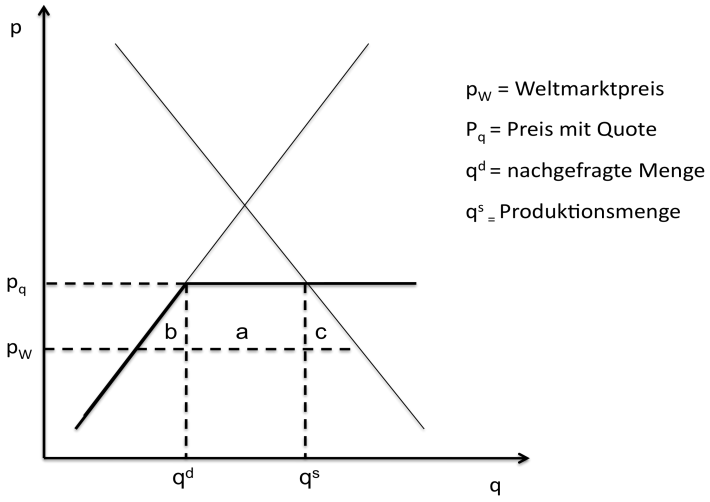


Abbildung 7: Die Wirkungsweise von Importquoten

(In Anlehnung an Koester et al.(2007), S. 392, Figure 20.6)

Die Kontingentierung hat den gleichen Effekt auf Preis, Angebot und Nachfrage wie die Einführung eines Zolls. Der wesentliche Unterschied besteht in den Geldmittel die in die Staatskassen fließen. Bei einer Zollbehebung würde das Geld an die Europäische Union gehen, bei einer Kontingentierung ist die Zollbehebung jedoch geringer. Der selbe Betrag würde nur durch eine Versteigerung der Einfuhrlizenzen an den Meistbietenden zum selben Ergebnis führen. Passiert dies nicht, erhalten die Importeure dieses Geld. [83]

---

[81] vgl. Koester (2010), S. 283f
[82] vgl. Koester (2010), S. 2
[83] vgl. Rose et al. (2006), S. 607f

Ad 3) Präferenzabkommen

Bestimmte Handelspartner erhalten bevorzugten Zugang zum Binnenmarkt, d.h. entweder abgabenfreien, mengenmäßig begrenzten oder unbegrenzten Zugang zu Märkten, die durch bestimmte Handelshemmnisse geschützt werden. Die Auswirkungen einer Präferenzquote sind mit denen der Importquote identisch. Bei unbegrenztem Zugang ist nur das Wirkungsausmaß unterschiedlich. [84] Die untenstehende Grafik soll die Wirkungsweise nochmals verdeutlichen.

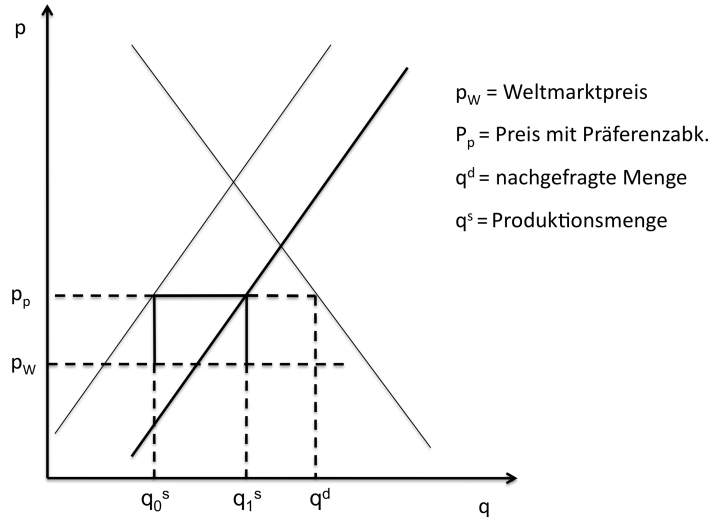


Abbildung 8: Die Wirkungsweise eines Präferenzabkommens

(In Anlehnung an Koester et al. (2005), S. 394)

Die Angebotskurve verschiebt sich um die importierte Menge nach rechts. Die EU verliert den Unterschiedsbetrag von Binnenmarktpreis und Preis am Weltmarkt, multipliziert mit der Importmenge aufgrund der nicht erhobenen Zölle. Unbegrenzter Marktzugang kann weiters für Produkte mit verbindlichen Produktionsquoten und starkem Außenschutz vernichtend sein.[85]

Ad 4) Sanitäre und phytosanitäre Handelshemmnisse

Diese Art von nicht-tarifären Handelshemmnissen beeinflussen den Außenhandel mittels Regelungen und Verordnungen, die z.B. zum Einfuhrverbot von bestimmten

[84] vgl. Koester (2010), S. 286
[85] vgl. Koester et al. (2007), S. 393f

Erzeugnissen, zu Produktionsauflagen für Produzenten im Ausland etc. führen können. [86]

b) Entwicklung und Reformierung

Ad 1)

Wie bereits im Kapitel über Zollbelastungen erwähnt, sollten in der Uruguay-Runde alle nicht-tarifären Handelshemmnisse in Zolltarife umgewandelt werden. Einzige Ausnahme bildet der Getreidemarkt. Hier wurde das System der Abschöpfung mit einigen Einschränkungen (Bindung der cif-Preise an US-amerikanische Börsenpreise und Obergrenze der Einfuhrschwelle) beibehalten.[87]

Ad 2)

In Bezug auf Importquoten haben sich die Mitgliedsländer der WTO verpflichtet, eine 5%ige Mindesteinfuhr (zum Verbrauch der Basisperiode von 1986/88) für bestimmte eng definierte Produktgruppen zu gewährleisten.[88]

Ad 3)

Der Druck auf die Europäische Union, präferenziellen Zugang zu ihren Märkten zu gewähren, war von Anfang an sehr groß. Durch die Mitgliedschaft ihrer Handelspartner in der EU mit ihren hoch protektionierten Wirtschaftsräumen verloren Entwicklungs- ebenso wie Industrieländer ihre traditionellen Absatzmärkte. Infolgedessen kam es beispielsweise 1975 zum AKP-Abkommen mit mehreren Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks und 2001 zum „Everything but Arms“ (EBA)- Abkommen mit den 49 ärmsten Entwicklungsländern. Auch Industrieländer (wie z.B. Neuseeland) erhielten präferenzierten Zugang zum EU-Markt.[89] Eine Fülle weiterer Abkommen wurden seit Entstehung der Europäischen Union unterzeichnet, unter anderem das Zollunionabkommen (z.B. mit der Türkei). Die wichtigsten Präferenzzonen der Europäischen Union sind der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Paneuropa-Mittelmeer-Kummulierungszone (Paneuro-Med) sowie die SAP-Kummulierungszone. [90]

---

[86] vgl. Koester (2010), S. 288f
[87] vgl. Koester(2010), S. 283
[88] vgl. Koester (2010), S. 284f
[89] vgl. Koester (2010), S. 287f
[90] vgl. WKO (2010)

Ad 4)

Grundsätzlich erlauben die WTO-Vereinbarungen den Einsatz von sanitären und phytosanitären Handelshemmnissen. Da es erhebliche Unterschiede in den gewünschten nationalen Standards der einzelnen Länder gibt, kann dies zu einer Erhöhung der nationalen Wohlfahrt führen. Innerhalb der EU gilt dennoch im Binnenmarkt das Prinzip, dass Waren die in einem EU-Mitgliedsstaat rechtmäßig produziert wurden, in allen anderen Mitgliedsstaaten verkauft werden dürfen (basierend auf dem Cassis de Dijon-Urteil) .[91]

4.2.1.3. Umsetzung in der Europäischen Union

Gemäß dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) aus dem Jahr 1947 sind nicht-tarifäre Handelshemmnisse grundsätzlich verboten. So besagt Artikel XI des Abkommens in Bezug auf die mengenmäßige Beschränkung:

„1. Kein Vertragspartner wird für die Einfuhr eines Erzeugnisses des Gebietes eines anderen Vertragspartners, für die Ausfuhr oder den Verkauf zur Ausfuhr eines für das Gebiet eines anderen Vertragspartners bestimmten Erzeugnisses andere Verbote oder Beschränkungen als Zöllen, Steuern oder andere Abgaben einführen oder aufrechterhalten, gleichviel ob diese in Gestalt von Kontingenten, Ein- oder Ausfuhrbewilligungen oder mittels irgendeines anderen Verfahrens angewendet werden.“[92]

Ziffer zwei lässt jedoch einige Ausnahmen zu, wie z.B. Einfuhrbeschränkungen bei Überschuss, zur Durchführung von anderen staatlichen Maßnahmen etc.[93] Weitere Ausnahmen wurden speziell für den landwirtschaftlichen Sektor im „Übereinkommen für die Landwirtschaft“ von den Mitgliedsstaaten der WTO 1994 unterzeichnet.[94]

In der Europäischen Union gelten die gemeinsamen Einfuhrregelungen, die sich ebenfalls auf den Grundsatz der freien Einfuhr stützen. [95] So steht hier in Artikel 128, dass es nicht erlaubt ist, Abgaben „mit der gleichen Wirkung wie Zölle“[96] sowie „die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher

---

[91] vgl. Koester (2010) , S. 288f
[92] Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen GATT (1947), S. 15
[93] vgl. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen GATT (1947), S. 16
[94] vgl. Übereinkommen über die Landwirtschaft (1994)
[95] vgl. Verordnung (EG) Nr. 3285/1994
[96] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 128

Wirkung“ [97] zu erheben. Dennoch gibt es Sonderregelungen für Agrarprodukte, die in Verordnung 1234/2007 festgehalten sind.
Die zum aktuellen Zeitpunkt in der Europäischen Union angewandten Zollarten sind:

- spezifischer Zoll (Mengenzoll): pro Mengeneinheit des importierten Produktes oder Ware wird ein konstanter Zollsatz verrechnet, der unabhängig vom Weltmarktpreis ist
- Mischzoll: bestehend aus einem festen Zollsatz und einem variablen Wertzoll.[98]

Des Weiteren gibt es für den landwirtschaftlichen Sektor spezielle Agrarzölle, die bei der Einfuhr von bestimmten Agrarprodukten eingehoben werden. [99] Diese sind in Anhang I des EU-Vertrages gelistet. [100]
Die Europäische Union kann Einfuhrlizenzen für die folgenden Produkte verlangen: Getreide, Reis, Zucker, Saatgut, Olivenöl und Tafeloliven, Flachs und Hanf, Bananen, lebende Pflanzen, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Schweinefleisch, Schaf- und Ziegenfleisch, Geflügelfleisch, Eier und Ethylalkohol landwirtschaftlichen Ursprungs. Auf die genannten Erzeugnisse werden die Einfuhrzölle des Gemeinsamen Zolltarifs angewandt. Daneben gibt es aber noch zahlreiche Sonderbestimmungen für die einzelnen Produktgruppen. [101] Im Folgenden werden exemplarisch die Sonderverordnungen den Milchmarkt betreffend dargestellt.

4.2.1.4. Regelungen für den Milchmarkt

Die Regelungen des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) finden wie oben schon erwähnt auch auf Milch und Milchprodukte ihre Anwendung, die aus Drittländern in die Europäische Union eingeführt werden. Basierend auf der Verordnung Nr. 2658/1987 *über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif* [102] werden mit Hilfe des Arbeitstarifs TARIC [103] die jeweiligen Zölle berechnet. Weiters gibt es die Möglichkeit, zusätzliche Einfuhrzölle zu erheben. Hierzu sagt Artikel 141 der Verordnung Nr. 1234/2007, dass zusätzliche Einfuhrzölle nur erho-

[97] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 128
[98] vgl. Koester (2010), S. 265f
[99] vgl. Koester (2010), S. 266
[100] vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Anhang 1
[101] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 130
[102] Verordnung (EG) Nr. 2658/1987
[103] vgl. EU-Hp: „Die Kombinierte Nomenklatur“

ben werden sofern die cif - Einfuhrpreise [104] bzw. –mengen unter dem „Auslösungspreis“ bzw. über dem „Auslösungsvolumen“ liegen. Zusätzlich muss die Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die Importe den Binnenmarkt beeinflussen bzw. stören oder in einem Verhältnis zum vereinbarten Ziel stehen.[105]

Mit der Berechnung der zusätzlichen Zollsätze beschäftigt sich der folgende Artikel aus der Verordnung Nr. 504/2007:

Artikel 3

„Beträgt die Differenz zwischen dem Auslösungspreis und dem bei der Festsetzung des Zusatzzolls gemäß Artikel 4 Absatz 1 oder 3 zu berücksichtigenden Einfuhrpreis, im Folgenden „Ein- fuhrpreis“,
a) 10 % des Auslösungspreises oder weniger, so fällt kein Zusatzzoll an;
b) mehr als 10 %, aber nicht mehr als 40 % des Auslösungspreises, so beläuft sich der Zusatzzoll auf 30 % des Betrags, der über den 10 % liegt;
c) mehr als 40 %, aber nicht mehr als 60 % des Auslösungspreises, so beläuft sich der Zusatzzoll auf 50 % des Betrags, der über den 40 % liegt, zuzüglich des in Buchstabe b genannten Zusatzzolls;
d) mehr als 60 %, aber nicht mehr als 75 % des Auslösungspreises, so beläuft sich der Zusatzzoll auf 70 % des Betrags, der über den 50 % liegt, zuzüglich der in den Buchstaben b und c genannten Zusatzzölle;
e) mehr als 75 % des Auslösungspreises, so beläuft sich der Zusatzzoll auf 90 % des Betrags, der über den 75 % liegt, zuzüglich der in den Buchstaben b, c und d genannten Zusatzzölle.“ [106]

Die Höhe der Auslösungspreise bzw. Auslösungsvolumen wird von der Gemeinschaft jährlich festgesetzt und an die Welthandelsorganisation (WTO) gemeldet.[107] Die Einführung und Verwaltung von Zollkontingenten für bestimmte Länder wird in Artikel 144-148 der Verordnung Nr. 1234/2007 sowie in Verordnung Nr. 2535/2001 geregelt. Sollte das Gleichgewicht des Binnenmarkts in Gefahr sein, werden die Aussetzung des aktiven Veredelungsverkehrs sowie die Ergreifung gewisser Schutzmaßnahmen durch diese Verordnung festgelegt. [108] Weitere Richtlinien und Durchführungsbestimmungen sowie Regelungen zu Zollsätzen enthält die Verordnung Nr. 2535/2001.[109]

---

[104] Der cif-Einfuhrpreis gibt den Warenpreis bei der Einfuhr inklusive Kosten (**c**osts), Versicherung (**i**nsurance) und Fracht (**f**reight) an.
[105] vgl. Verordnung (EG) Nr.1234/2007, S. 52
[106] Verordnung (EG) Nr. 504/2007, Art. 3
[107] vgl. EU-Hp: „Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse“
[108] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007
[109] vgl. Verordnung (EG) Nr. 2535/2001

4.2.1.5. Kritik

Nach Betrachtung der in der Europäischen Union für Importe eingesetzten Marktregulierungsinstrumente kann man feststellen, dass der Außenschutz generell nicht den marktwirtschaftlichen Prinzipien entspricht. Den Marktteilnehmern werden falsche Anreize gesetzt, wodurch die Produktions- und Verbraucherstrukturen verzerrt werden. Die Produktionsleistung wird zu hoch bewertet, wodurch die optimale Koordination im Markt nicht möglich ist. Weiters lässt sich feststellen, dass die Produktionsverzerrung umso größer ist, je unterschiedlicher die einzelnen Protektionskoeffizienten zwischen den Sektoren oder Produkten sind. Das Einkommen und folglich auch der Wohlfahrtseffekt für die Konsumenten werden deutlich verringert. Wie bereits bei der Wirkung von Zöllen diskutiert, kommt es durch Einfuhrabgaben zu einer Fehlallokation der Ressourcen. Die Gesellschaft als Gesamtes verliert und es ist fraglich, ob der von der EU gewünschte Effekt der Einkommenserhöhung im landwirtschaftlichen Sektor tatsächlich eintritt. Positiv anzumerken ist jedoch, dass die Europäische Union durch die Änderung des Abgabensystems (Tarifizierung) in der Uruguay-Runde eine Besserung herbeigeführt hat. Durch die Koppelung an Weltmarktpreise kann das Instrument der Zollabgaben als fairer bewertet werden (im Vergleich zur Abschöpfung).[110]

Der europäische Außenschutz hat jedoch nicht nur binnenwirtschaftliche Wirkung, sondern beeinflusst auch den internationalen Handel. Durch die erhöhte Produktion im Inland steigt das Angebot und die Menge an Importen geht zurück. Infolgedessen treten Änderungen der Handelsströme und Weltmarktpreise auf (sofern die Europäische Union als relativ großes Land anzusehen ist). Exporteure werden daher negativ getroffen, da Preise am Weltmarkt bei freiem Handel höher wären. Weiterer Effekt könnte unter Umständen eine Destabilisierung der Weltmarktpreise sein.[111]

Die Einführung eines Mindestmarktzugangs ist ebenfalls kritisch zu betrachten. Die budgetären Kosten und Wohlfahrtsverluste könnten jedoch die Reduzierung der Protektion herbeiführen. Das nicht-tarifäre Handelshemmnis des Präferenzabkommens muss negativ bewertet werden. Bevorzugter Marktzugang könnte für einzelne Länder von Vorteil sein, die Weltwohlfahrt wird jedoch insgesamt verringert, da eine Orientierung an höheren protektionierten Preisen erfolgt. Abschließend lässt sich noch zu den sanitären und phytosanitären Handelshemmnissen sagen, dass diese

[110] vgl. Koester (2010), S. 269-290
[111] vgl. Koester (2010), S. 269-283

grundsätzlich geeignet wären die Wohlfahrt einzelner Länder zu erhöhen, es jedoch auch zu Problemen kommen kann (z.B. keine wissenschaftlichen Beurteilungen vorhanden, versteckter Protektionismus, Transaktionskosten etc.).[112]

4.2.2. Exporte

Auch bei Warenlieferung von landwirtschaftlichen Produkten aus dem Binnenmarkt in Drittländer greift die Europäische Union regulierend ein.

4.2.2.1. Exporterstattungen

Exporterstattungen sind variable Ausfuhrsubventionen, welche die Differenz zwischen einem höheren EU-Preis und einem niedrigerem Weltmarktpreis bei der Ausfuhr ausgleichen sollen.[113] Auf diese Weise kann der Staat Überschussmengen auf dem Weltmarkt absetzen und den Produzenten den im Binnenmarkt erzielbaren Preis bezahlen. Folglich werden Exporterstattungen nur geleistet, wenn der Selbstversorgungsgrad (SVG) [114] im Binnenmarkt bei 100% liegt. [115]

a) Volkswirtschaftliche Wirkweisen

Ausfuhrerstattungen stellen das Spiegelbild von Einfuhrbelastungen dar. Da auf die Wirkweise von Abschöpfungen bereits in Kapitel 4.2.1.1. detailliert eingegangen wurde, wird an dieser Stelle nur auf die Besonderheiten des Instruments der Exporterstattungen eingegangen.

Exporterstattungen können Inlandspreise stark beeinflussen. Liegt in einem Markt ein Exportüberschuss vor, so ist die Höhe des Exporterstattungssatzes d.h. die Differenz zwischen Inlands- und Weltmarktpreis, ausschlaggebend für den Inlandspreis. In einem Markt mit Interventionspreisen kann z.B. der Inlandspreis über Interventionspreis und Autarkiepreis liegen, sofern die Differenz zwischen dem Weltmarktpreis jeweils kleiner als der Exporterstattungssatz ist. [116] Die untenstehende Abbildung soll den Zusammenhang nochmals verdeutlichen.

---

[112] vgl. Koester (2010), S. 269-290
[113] vgl. Lachmann (2004), S. 115
[114] SVG= (im Inland produzierte Menge/im Inland verbrauchte Menge)*100 (vgl. Koester (2010), S. 290)
[115] vgl. Koester (2010), S. 290f
[116] vgl. Koester (2010), S. 290f

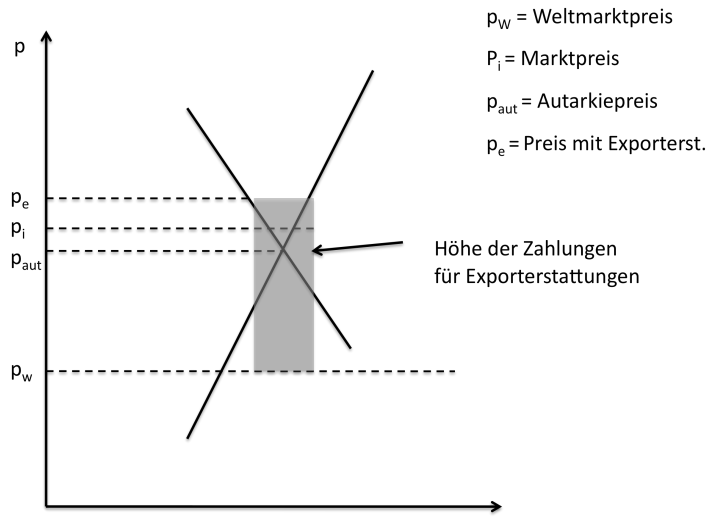


Abbildung 9: Die Auswirkungen von Exporterstattungen auf Inlandspreise

(In Anlehnung an Koester (2010), S. 291)

b) Entwicklung und Reformierung

Artikel XVI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) erlaubt die Zahlung von Exportsubventionen, sofern die subventionierten Produkte dadurch nicht *„mehr als einen angemessenen Anteil an dem Welthandel“* [117] erhalten.

Bis zum Jahr 1992 entwickelte sich die Europäische Union von einem Import- zu einem Exportland. Exportsubventionen waren von großer Bedeutung. Überschüsse konnten auf dem Weltmarkt abgesetzt werden, ohne den Druck einer Preisreduzierung im Binnenmarkt forcieren zu müssen. Mit der Uruguay-Runde wurden jedoch erhebliche Einschränkungen dieser Ausfuhrpolitik vereinbart. Die Menge der Exporte, für die Ausfuhrzahlungen geleistet wurden, musste um 21% und die Ausgaben für Subventionen um 36% reduziert werden.[118] Exportsubventionen werden seitdem kontinuierlich abgebaut und die laufende Doha-Runde wird die Nutzung dieses Instruments aller Vorraussicht nach völlig verbieten.[119] Für Milch und Milchprodukte wurden Exporterstattungen bereits mit 15. Juni 2007 ausgesetzt, am 23. Jänner 2009 jedoch aufgrund der stark fallenden Preise auf dem Weltmarkt wieder eingeführt. [120] *(siehe 4.2.2.3.)*

---

[117] Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), S.24
[118] vgl. Koester et al. (2007), S. 394
[119] vgl. Koester (2010), S. 290
[120] vgl. AMA (2009) :„Exporterstattungen Milch“

4.2.2.2. Umsetzung in der Europäischen Union

Um die Anzahl der Exportlieferungen ins Ausland zu limitieren und dadurch den Preis hoch zu halten, benutzt die Europäische Union das Instrument der Ausfuhrlizenzen sowie der Ausfuhrbegrenzungen. Ausfuhrlizenzen können insbesondere für die folgenden Sektoren verlangt werden: Getreide, Reis, Zucker, Olivenöl und Tafeloliven, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Schweinefleisch, Schaf- und Ziegenfleisch, Eier, Geflügelfleisch und Ethylalkohol landwirtschaftlichen Ursprungs.[121] Zusätzlich sollen Ausfuhrerstattungen den Unterschied zwischen Weltmarktpreis und dem Preis im Binnenmarkt ausgleichen. Artikel 161 bis 171 der Verordnung Nr. 1234/2007 regeln die Einführung, Festlegung und Durchführung der Ausfuhrerstattungen.[122]

4.2.2.3. Regelungen für den Milchmarkt

Laut Artikel 162 kann um *„[...] die Notierungen oder Preise, die auf dem Weltmarkt gelten, zu ermöglichen, kann der Unterschied zwischen diesen Notierungen oder Preisen und den Preisen in der Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der nach Artikel 300 des Vertrags geschlossenen Abkommen durch eine Erstattung bei der Ausfuhr ausgeglichen werden.“* [123]

Artikel 169 behandelt weiters die mengenmäßige Begrenzung der Ausfuhren, das Ausfuhrvolumen. Die Verwaltung von Ausfuhrzollkontingenten für Milch und Milcherzeugnisse wird durch Artikel 171 der Verordnung Nr.1234/2007 geregelt.[124] Sonderregelungen zur Durchführung und Erteilung von Ausfuhrlizenzen sowie Ausfuhrerstattungen finden sich in Verordnung Nr.1282/2006.[125] Gemäß Verordnung Nr.948/2010 wurden seit 15. Juni 2007 keine Ausfuhrerstattungen für Milchprodukte gewährt. [126] Aufgrund der schlechten Wirtschaftslage auf dem Milchmarkt (gesunkene Nachfrage in der EU und auf dem Weltmarkt führten zu sehr niedrigen Preisen), wurde jedoch am 23. Jänner 2009 für alle Milchprodukte das System der Ausfuhrerstattungen wieder eingeführt.[127] Die Regelungen diesbezüglich finden sich

---

[121] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 161
[122] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007; Art. 161-171
[123] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 161
[124] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 171
[125] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1282/2006
[126] vlg. Verordnung (EG) Nr. 948/2010, Anhang
[127] vgl. EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009“

in Verordnung Nr. 619/2008.[128]

4.2.2.4. Kritik

Die Wohlfahrtseffekte von Ausfuhrerstattungen sind identisch mit den Effekten in einer Importsituation (siehe Kapitel 4.2.1.). Auch hier ist die Höhe der Subventionen abhängig von einem politisch gesetzten Preis (im Binnenmarkt), welcher nicht auf die Änderung von Marktdaten reagiert. Besonders hervorzuheben ist jedoch, dass die Zahlung von Ausfuhrerstattungen in relativ großen Märkten zu sinkenden Weltmarktpreisen führen kann. Dies hat folglich einen starken negativen Wohlfahrtseffekt. Hinzu kommt, dass bei der Beurteilung dieser Marktregulierungsinstrumente ebenfalls die Interdependenzen zwischen den Märkten (protektioniert und nicht protektioniert) berücksichtigt werden müssen. Weiterer negativer Aspekt der Einfuhrerstattungen ist der administrative Aufwand, der bei der Subventionierung von Ausfuhren um einiges höher ist als bei der Erhebung von Zöllen.[129] Zur Ermittlung der Subventionshöhe muss der fob[130] Preis bekannt sein. Die Erhebung dieser Preise ist mit höheren Kosten und größerer Unsicherheit behaftet. Ein höheres Betrugspotential ist dadurch gegeben. Abschließend lässt sich jedoch sagen, dass die Abschaffung von Exportsubventionen und Beibehaltung von Einfuhrbelastungen zu einer noch stärkeren Verzerrung der Preise auf den Weltmärkten führen kann.[131]

4.3. Binnenwirtschaftliche Regulierungen

Abgesehen von Interventionen den Außenschutz betreffend greifen Länder ebenfalls regulierend in Inlandsmärkte ein. Ziel hierbei ist es, die Preise im Inland zu stabilisieren und in weiterer Folge Landwirten ein angemessenes Einkommen zu ermöglichen. Im Speziellen sollen funktionslose, d.h. durch zufallsbedingte Mengenschwankungen ausgelöste, Preisschwankungen vermieden werden. Darüber hinaus

---

[128] vgl. Verordnung (EG) Nr. 619/2008
[129] vgl. Koester (2010), S. 290ff
[130] free on board d.h. *„Die sich aufgrund der FOB-Kalkulation ergebenden Preise sind neben den grundsätzlich verwendeten Warenpreisen „frei Grenze" Grundlage der Ausfuhrwerte in der amtlichen Außenhandelsstatistik." (*Gabler Verlag, Stichwort: „fob")
[131] vgl. Koester (2010), S. 290-298

kann die Agrarpolitik durch unterstützende Maßnahmen umweltpolitische und gesundheitliche Ziele umsetzen.[132]
Die in der Europäischen Union angewandten Marktregulierungsinstrumente lassen sich unterscheiden in Instrumente zur Stabilisierung der Märkte und Preise sowie Instrumente zur Kontingentierung und Subventionierung. Diese sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.[133]

4.3.1. Instrumente der Stabilisierung

Zur Stabilisierung der Marktpreise werden in der Europäischen Union unterschiedliche Maßnahmen getroffen. Die zwei wichtigsten Instrumente sind:

1) die öffentliche Intervention und
2) die obligatorische bzw. fakultative Beihilfe für private Lagerhaltung.[134]

4.3.1.1. Öffentliche Intervention

Bei der öffentlichen Intervention werden genau definierte Qualitäten von bestimmten Produkten unter genau festgelegten Bedingungen von den Interventionsstellen der Europäischen Union (in Österreich die AMA – *AgrarMarkt Austria*)[135] zu einem vorher politisch festgelegten Preis (Interventionspreis) aufgekauft. Dies kann obligatorisch sein für die Sektoren Getreide, Zucker, Butter und Magermilch oder unter bestimmten Bedingungen fakultativ passieren (z.B. Rindfleisch- oder Obstmarkt).[136]

a)Volkswirtschaftliche Wirkweisen

Ziel des Interventionspreissystems ist die Stabilisierung des Marktes. Der Interventionspreis (oder Garantiepreis) *„[...] legt die staatlich garantierte Preisuntergrenze fest, die für EU-Erzeugnisse auf den Märkten der Gemeinsschaft realisiert werden kann.“* [137] Er stellt somit für die Produzenten einen Mindestpreis dar, welcher nicht mehr unterschritten werden kann. Beim Interventionspreis ergibt sich demnach eine vollkommen elastische Nachfrage. Liegt der Interventionspreis in einem Markt mit

---

[132] vgl. Koester (2010), S. 282f
[133] vgl. Koester (2010), S. 299f
[134] vgl. Koester (2010), S. 300-310
[135] vgl. Lebensministerium: „Agrarpolitik in Österreich“
[136] vgl. Koester (2010), S. 300f
[137] Lachmann (2004), S. 113

Überschussproduktion über dem Weltmarktpreis, so übernimmt das Preissystem außerdem die Funktion der Preisstützung. [138] Die folgende Grafik soll die Wirkungsweise verdeutlichen.

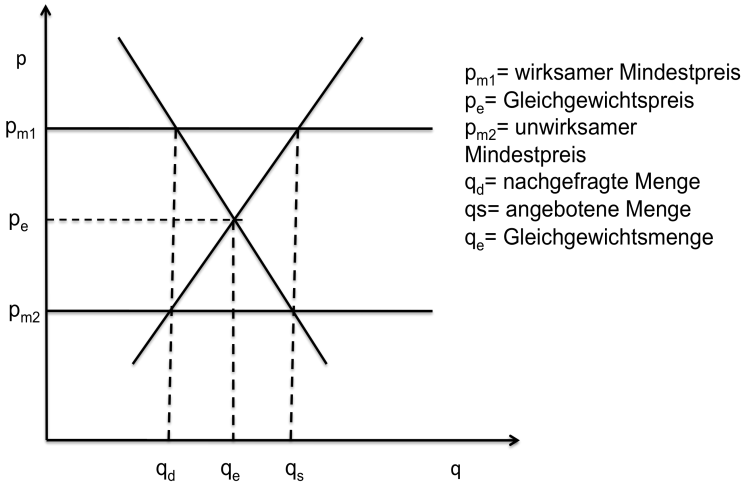


Abbildung 10: Die Auswirkungen der Einführung eines Mindestpreises

(In Anlehnung an Mankiw et al. (2008), S.139)

Der oben dargestellte Markt zeigt die Auswirkungen der Einführung eines Mindestpreises. Dargestellt werden zwei Szenarien: bei Wirksamkeit und ohne Auswirkungen auf den Marktpreis. Liegt der Interventionspreis unter dem Marktpreis, so pendeln sich Angebot und Nachfrage auf dem Gleichgewichtspreis und der Gleichgewichtsmenge ein. Der Mindestpreis hat keine Auswirkungen. Im zweiten Fall liegt der Interventionspreis über dem Gleichgewichtspreis. Der Preis im Binnenmarkt wird demnach an den Mindestpreis angepasst. In weiterer Folge steigt das Angebot und die Nachfrage sinkt. Das Resultat ist eine Überschussmenge. Die Einführung eines wirksamen Mindestpreises setzt folglich Anreize zur Überproduktion.[139]

Neben der obligatorischen Intervention gibt es die fakultative Intervention, die nur bei bereits sehr stark gesunkenen Preisen zum Einsatz kommt. Der Stabilisierungseffekt ist geringer als bei der obligatorischen Intervention.[140]

b) Entwicklung und Reformen

Seit der Uruguay-Runde im Jahr 1992 hat sich die Europäische Union wieder von einem Exporteur zu einem Importeur von landwirtschaftlichen Produkten (z.B. Getreide) entwickelt. Die Bedeutung des Interventionspreissystems hat sich somit von

[138] vgl. Koester (2010), S. 302f
[139] vgl. Mankiw (2008), S. 138f
[140] vgl. Koester (2010), S. 301

der Marktstabilisierung hin zur Marktpreisbestimmung gewandelt.[141] Mehrere Reformen wurden ebenfalls in diesem Bereich durchgeführt. So wurden bereits in den Jahren 1988, 1992 und 1999 schrittweise Absenkungen der institutionellen Preise beschlossen. Zur Einkommensstützung wurden stattdessen Direktbeihilfen eingeführt. Die GAP-Reform im Jahr 2003 führte zu einer weiteren asymmetrischen Preissenkung, bei der die Interventionspreise für Butter um 25% (über vier Jahre hinweg) und für Magermilchpulver um 15% (über drei Jahre hinweg) gesenkt wurden. Diese Änderungen betrafen auch andere Sektoren wie z.B. Reis, bei dem eine Kürzung des Interventionspreises um 50% durchgeführt wurde. Außerdem wurden die Interventionsmengen auf 30.000t für Butter und 109.000t für Magermilch begrenzt. Sofern es die Marktlage jedoch erfordert, können weiterhin größere Mengen übernommen werden.[142] Weitere Einschränken wurden im Rahmen der Sektorreformen 2004 und des „Gesundheitscheck" 2009 beschlossen. Beispiel dafür ist die Einführung von Höchstmengen für Interventionskäufe von Weizen, Butter und Magermilchpulver. Ausschreibungen wurden als Ankaufsmodus für darüber hinaus gehende Mengen festgelegt.[143]

4.3.1.2. Private Lagerhaltung

In einem Markt mit Überschussproduktion werden Beihilfen für die private Lagerhaltung gewährt.

a) Volkswirtschaftliche Wirkweisen

Begleitend zu den Interventionspreissystemen können von der Europäischen Union Beihilfen für die private Lagerhaltung gezahlt werden. Durch die Einlagerung von Überproduktionen wird das Angebot reduziert, wodurch die Preise auf dem Markt stabilisiert und auf einem höheren Niveau gehalten werden können.[144]

b) Entwicklung und Reformen

Auch in diesem Bereich der Marktregulierungsinstrumente kam es zu zahlreichen Reformen und Gesetzesänderungen. So wurden beispielsweise im Rahmen der

---

[141] vgl. Koester (2010), S. 300f
[142] vgl. EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009", S. 2
[143] vgl. EU-Publ.: „Die erste Säule der GAP: I. Die gemeinsame Marktorganisation"
[144] vgl. Koester (2010), S. 300-304

GAP-Reform 2003 die Beihilfen für Getreidelager um die Hälfte gekürzt. [145] Fokus der Reformen der letzten Jahre lag weiters auf der Entkoppelung der Beihilfen und Umwandlung in Direktbeihilfen. Aufgrund der schlechten Entwicklung der Marktpreise in den Jahren 2007/08 wurden jedoch bereits Anfang Jänner 2009 wieder Beihilfen für die private Lagerhaltung gewährt. Bis 28.Juni 2009 wurden 105.800t Butter eingelagert.[146]

4.3.1.3. Umsetzung in der europäischen Union

Kapitel 1 der Verordnung Nr. 1234/2007 über die GMO regelt den Ankauf von landwirtschaftlichen Produkten (öffentliche Intervention) und die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung für die folgenden Produkte: Getreide, Reis, Zucker, Olivenöl und Tafeloliven, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Schweinefleisch sowie Schaf- und Ziegenfleisch. Weiters regeln Artikel 44-53 die besonderen Interventionsmaßnahmen in den Fällen der Bekämpfung von Tierseuchen sowie den Maßnahmen bei Vertrauensverlust der Konsumenten (bei Gesundheitsrisiken in den Sektoren Eier und Geflügelfleisch).[147]

4.3.1.4. Regelungen für den Milchmarkt

Ad 1) Öffentliche Intervention

Gemäß Artikel 10 sind die im Milchmarkt für die öffentliche Intervention zugelassene Produkte folgende:

„e) in einem in der Gemeinschaft zugelassenen Betrieb unmittelbar und ausschließlich aus pasteurisiertem Rahm gewonnene Butter, die einen Milchfettgehalt von mindestens 82 GHT und einen Wassergehalt von höchstens 16 GHT aufweist;
f) Magermilchpulver der ersten Qualität, das in einem in der Gemeinschaft zugelassenen Betrieb durch Sprüh-Trocknung unmittelbar und ausschließlich aus Magermilch gewonnen worden ist und mindestens einen Eiweißgehalt von 35,6 GHT, bezogen auf die fettfreie Trockenmasse, aufweist." [148]

Der Referenzpreis für Milch und Milchprodukte beträgt gemäß Artikel 8 für Butter 246,39€/100kg und für Magermilch 174,69€/100kg. Für Butter erfolgt eine Intervention, sofern die Marktpreise innerhalb eines repräsentativen Zeitraumes unter 90%

---

[145] vgl. EU-Publ.: „Die erste Säule der GAP: I. Die gemeinsame Marktorganisation"
[146] vgl. EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009", S. 6
[147] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Kap.1
[148] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 10

des Referenzpreises (für Butter) liegen. Bei Magermilch entspricht der Referenzpreis dem Interventionspreis. Dieser kann jedoch variieren, wenn der Eiweißgehalt unter 35,6 GHT[149] liegt (jedoch nicht weniger als 31,4 GHT). In diesem Fall werden 1,75% pro Prozentpunkt, den der Eiweißgehalt von 35,6 GHT abweicht, abgezogen. Der Interventionszeitraum ist der jeweils 1. März bis 31. August. Die Intervention wird jedoch ausgesetzt, wenn die Marktpreise über 90% des Referenzpreises liegen oder die Höchstmenge von 30.000 Tonnen der zur Intervention angebotenen Butter bzw. 109.000 Tonnen Magermilchpulver überschritten wird. Der Verkauf der aus der Intervention akquirierten Güter muss nach dem Gleichberechtigungsprinzip erfolgen. Nach einem Jahresplan erhalten bedürftige Einrichtung kostenlose Abgaben.[150]

Ad 2) Private Lagerhaltung

Eine obligatorische Beihilfe wird für die folgenden Produkte gewährt:

„*a) i) Rahm,*

ii) ungesalzene Butter, die in einem in der Gemeinschaft zugelassenen Betrieb aus Rahm oder Milch hergestellt wurde und einen Milchfettgehalt von mindestens 82 GHT und einen Wassergehalt von höchstens 16 GHT aufweist,
iii) gesalzene Butter, die in einem in der Gemeinschaft zugelassenen Betrieb aus Rahm oder Milch hergestellt wurde und einen Milchfettgehalt von mindestens 80 GHT, einen Wassergehalt von höchstens 16 GHT und einen Salzgehalt von höchstens 2 GHT aufweist;

b) Käse:
i) mindestens neun Monate alter Grana Padano,
ii) mindestens 15 Monate alter Parmigiano Reggiano,
iii) mindestens drei Monate alter Provolone.“ [151]

Die Höhe der Beihilfe wird von der Kommission unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Marktpreisentwicklung und den aktuellen Lagerhaltungskosten festgesetzt.[152] Außerdem können fakultative Beihilfen für die folgenden Produkte gewährt werden:

„d) Magermilchpulver der ersten Qualität, das in einem in der Gemeinschaft zugelassenen Betrieb unmittelbar und aus- schließlich aus Magermilch gewonnen worden ist;
e) lagerfähige Käsesorten und aus Schaf- und/oder Ziegen- milch hergestellte Käsesorten, deren Reifungszeit mindes- tens sechs Monate beträgt;“ [153]

---

[149] GHT = Gewichtshundertteile
[150] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 8-27
[151] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 28
[152] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 29,30
[153] Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 31

Beihilfen werden bei einem schwer wiegenden Marktungleichgewicht erteilt – sofern sich dieses durch Lagerhaltung beheben oder verringern lässt. Bei der Festlegung der Beihilfen muss das Gleichbehandlungsprinzip von neuen Käsesorten, die auf den Markt kommen, gewährleistet werden. [154]

4.3.1.5. Kritik

Das Interventionspreissystem soll der Marktstabilisierung dienen. Um einen Markt zu stabilisieren, d.h. intertemporale Marktgleichgewichte zu erreichen, müssen die erwarteten Marktgrößen mit den tatsächlichen übereinstimmen. In einem Markt mit vollständiger Konkurrenz liegt dies vor, wenn die Grenzkosten der Produzenten den Marktpreisen entsprechen. Da Märkte jedoch durch exogene Störungen beeinflusst werden, können Angebots- oder Preissschwankungen auftreten. Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, den Gleichgewichtspreis festzustellen und folglich besteht die Gefahr, dass der Preis in einer falschen Höhe stabilisiert wird (absolute Stabilisierung). Dies kann umso größere Auswirkungen haben, je elastischer Angebot und Nachfrage reagieren. In solchen Märkten sind direkte Eingriffe folglich nicht zu empfehlen. In diesen Fällen würde eine Preisausschlagsbegrenzung nach oben oder unten zu einem besseren Ergebnis führen (relative Stabilisierung). In einer Einfuhrsituation würden Einfuhrbelastungen bzw. Interventionspreise nach oben bzw. nach unten begrenzen.[155]

Weiteres Problem bei der Stabilisierung der Agrarmärkte stellen naturbedingte Ernteschwankungen dar. Hier lässt sich jedoch feststellen, dass eine höhere Unsicherheit in der freien Marktwirtschaft zu einem nicht optimalen Angebot führen würde. Ein regulierter Markt würde zu einer Risikoreduzierung für die Produzenten führen und folglich ein optimalere Lösung darstellen. Dasselbe gilt für die private Lagerhaltung. Unsicherheit besteht bezüglich des Zeitpunkts, zu dem das Lager wieder abgebaut werden kann. Das Risiko für die privaten Lagerhalter ist folglich relativ hoch. Das Risiko würde in einem protektionierten Markt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geringer eingestuft werden und zu einer optimaleren Lösung führen. Dennoch können Märkte bei naturbedingten Schwankungen nicht vollständig stabilisiert werden. Es kann jedoch versucht werden, deren Wirkung zu kompensieren. Koester zeigt in

---

[154] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 31 sowie Art. 35-36
[155] vgl. Koester (2010), S. 301-304

seinem Buch „Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre“, dass naturbedingte Angebotsschwankungen bei absoluter Preisstabilisierung nur dann zu einer Erlösstabilisierung führen können, wenn die Preiselastizität der Nachfrage kleiner als 0,5 ist. In dem Großteil der Märkte wird sie aber über 0,5 liegen. Eine Möglichkeit wäre die private Lagerhaltung leicht lagerfähiger Produkte. Hier würde die Nachfrage preiselastischer werden. Zusammenfassend kann man sagen, dass sich keine eindeutige positive Wirkung von preisstabilisierenden Methoden auf Erlöse feststellen lässt. Eine andere Schlussfolgerung die sich aus den Berechnungen von Koester ziehen lässt, ist dass das Erzeugereinkommen bei stabilen Preisen höher sind. Einerseits aufgrund der höheren Erlöse und andererseits aufgrund der niedrigeren Durchschnittskosten.[156]

4.3.2. Produktionsbeschränkungen

Einschränkungen der Produktion wurden in der Europäischen Union für den Zucker- sowie für den Milchmarkt erlassen. [157]Im Folgenden liegt der Schwerpunkt auf den Regelungen für den Milchmarkt.

4.3.2.1. Quotensysteme

„Mengenbegrenzungen bestimmter Agrarprodukte mit dem Ziel, Überschüsse einzudämmen und die daraus entstehenden Belastungen des Gemeinschaftshaushalts zu verringern, werden als Quotierung bezeichnet.“ [158]

a)Volkswirtschaftliche Wirkweisen

Quotierungssysteme (auch Garantiemengeregelungen genannt) sollen explodierende Staatsausgaben entgegenwirken. Bei diesem System garantiert der Staat für eine bestimmte Produktmenge, einen politisch festgelegten Preis. Darüberliegende Produktionsmengen werden mit einer Superabgabe belegt, welche es unattraktiv machen, über der erlaubten Quote zu produzieren. Ziel ist es, das Angebot zu reduzieren, ohne den Preis zu verringern. Ganz im Gegenteil - Marktpreise werden eher

[156] vgl. Koester (2010), S. 304-307
[157] vgl. Koester (2010), S. 312
[158] Mickel et al. (2005), S. 625

erhöht um die niedrigere Produktion durch höhere Preise auszugleichen und um keinen Einkommensnachteil für Produzenten zu schaffen. [159]

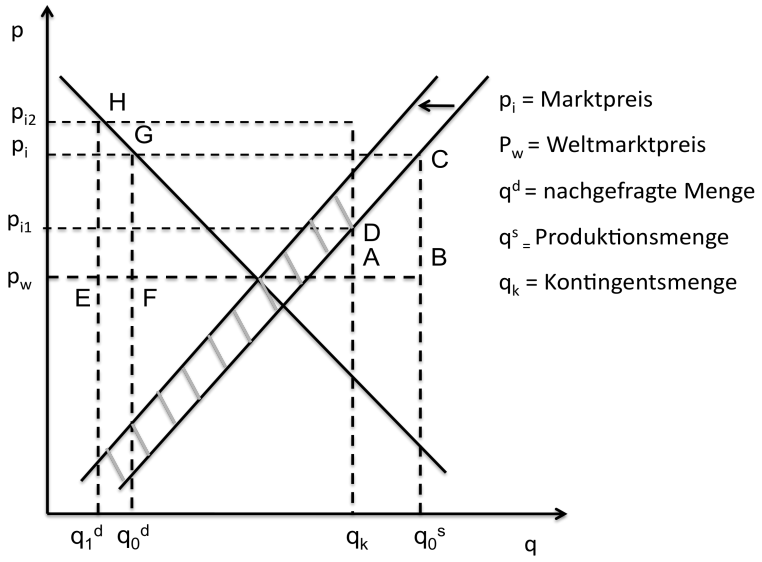


Abbildung 11: Die Auswirkungen einer Kontingentierung der Produktion

(In Anlehnung an Koester (2010), S. 314)

Durch die Quotierung muss die Produktionsmenge von q_0^s auf q_k reduziert werden. Die Angebotskurve verschiebt sich nach links. Das System der Kontingentierung verlangt nicht die Einschränkung von ineffizienten Produzenten, sondern im Gegenteil von allen Produzenten, in der Regel sogar eher von den effizienteren Produzenten. Die Herstellung der Quotenmenge ist somit insgesamt mit höheren Kosten verbunden. Der dadurch entstehende Wohlfahrtsverlust ist in der Grafik durch die schraffierte Fläche dargestellt. Andererseits werden die Wohlfahrtsverluste auf der Produzentenseite durch den Verzicht auf Spezialisierungsgewinn (dargestellt durch die Fläche ABCD) verringert. Zum Ausgleich der durch die Produktionsmengeneinschränkung entstandenen Einkommensverluste wird der Marktpreis in weiterer Folge auf p_{i2} angehoben. Für die Konsumenten entstehen dadurch Wohlfahrtsverluste der Fläche EFGH. Gesamt betrachtet lässt sich feststellen, dass der Wohlfahrtseffekt auf kurzfristige Sicht positiv ist, jedoch auf längere Sicht der Strukturwandel gehemmt wird und auch andere Märkte verstärkt beeinflusst werden.[160]

[159] vgl. Koester (2010), S. 312f
[160] vgl. Koester (2010), S. 314f

b)Entwicklung und Reformen

Mit Beginn der gemeinsamen Marktordnung (1967/68) wurden Produktionskontingentierungen auf dem Zuckermarkt eingeführt. Im Jahr 1984 folgten Beschränkungen für den Milchmarkt. [161] Die Kontingentierung war zunächst bis zum Jahr 1992 befristet, aber keine der darauffolgenden Reformen (Agrarreform 1992, Agenda 2000) brachte eine Abschaffung der Quoten. Schließlich wurde am 26.06.2003 eine offizielle Verlängerung bis 2015 beschlossen. [162] Allerdings wurde vereinbart, die Quoten kontinuierlich zu erhöhen, um ein „sanftes" Auslaufen zu ermöglichen. Die Milchquote wurde im Rahmen der GAP-Reform (2003) erstmals um 1,5% erhöht. Der „Gesundheitscheck" brachte eine weitere Erhöhung um 2% sowie eine jährliche Aufstockung von 1% in den Jahren 2009-2013. Durch eine schrittweise Reduzierung des Quotenwertes soll den Landwirten ein leichterer Übergang in den nichtproduktionsbeschränkten Milchmarkt ermöglicht werden. Als begleitende Maßnahmen wurden weiters die Herabsetzung des Fettkorrekturfaktors beschlossen, sowie Förderungen zur „Umstrukturierung des Milchsektors" anerkannt.[163]

4.3.2.2. Umsetzung in der Europäischen Union

Kapitel 3 der Verordnung 1234/2007 beschäftigt sich mit den Produktionsbeschränkungen, d.h. Quotensystemen.[164]

4.3.2.3. Regelungen für den Milchmarkt

Im Milchmarkt gelten Quoten für die folgenden Produkte:

„ a) Milch und andere Milcherzeugnisse im Sinne von Artikel 65 Buchstaben a und b;" [165]

Artikel 65 definiert Milch bzw. Milcherzeugnisse wie folgt:

„a) „Milch": das Gemelk einer oder mehrerer Kühe;
b) „andere Milcherzeugnisse": jedes Milcherzeugnis außer Milch, insbesondere entrahmte Milch, Rahm, Butter, Joghurt und Käse; diese Erzeugnisse werden gegebenenfalls mit Hilfe von Koeffizienten, die von der Kommission festzusetzen sind, in

---

161 Koester (2010), S. 314
162 Mickel et al. (2005), S. 625
163 vgl. EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt 2009", S. 2f
164 Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Kap. 3
165 Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 55

„Milchäquivalente“ umgerechnet“ [166]

Man unterscheidet zwischen der einzelbetrieblichen Quote (die auf Erzeuger aufgeteilt wird) und der einzelstaatlichen Quote (die auf Länder aufgeteilt wird). Die einzelstaatliche Quote beträgt für das Land Österreich: 2.791.645,558 Tonnen.[167] Sie wird alle 12 Monate neu verteilt und kontrolliert. Ab 1.April 2008 werden in sieben aufeinanderfolgenden Zeiträumen Quotenkontingente verteilt. Diese Zuteilung wird anhand von objektiven Kriterien von den Mitgliedsstaaten vorgenommen. Jeder Betrieb kann hierbei 2 gesonderte Quoten, d.h. Lieferungs- und Direktverkaufsquote besitzen. Für beide Quoten werden die Überschussabgaben gesondert berechnet. Eine Umwandlung ist ebenfalls möglich.[168] Die Definition von Lieferungs- und Direktverkaufsquote lautet:

„f)„Lieferung“: jede Lieferung von Milch — unter Ausschluss aller anderen Milcherzeugnisse — von einem Erzeuger an einen Käufer, gleichgültig ob die Beförderung vom Erzeuger, vom Käufer, vom behandelnden oder verarbeitenden Unternehmen oder von einem Dritten übernommen wird;
g)„Direktverkauf“: jeder Verkauf bzw. jede Abgabe von Milch von einem Erzeuger direkt an Verbraucher sowie jeder Verkauf bzw. jede Abgabe anderer Milcherzeugnisse durch einen Erzeuger. Die Kommission kann unter Beachtung der Begriffsbestimmung für „Lieferung“ gemäß Buchstabe f die Begriffsbestimmung für „Direktverkauf“ anpassen, um insbesondere sicherzustellen, dass keinerlei vermarktete Menge Milch oder anderer Milcherzeugnisse aus der Quotenregelung ausgeschlossen wird;“ [169]

Jeder Quote wird ein bestimmter Referenzfettgehalt zugewiesen. Dieser beträgt für Österreich: 40,3g/kg.[170] Jeder Erzeuger sollte zudem mindestens 70% seiner zugewiesenen Quotenmenge erreichen. Andernfalls können die Mitgliedsstaaten diese der nationalen Reserve zuweisen. Dies gilt auch für eingezogene Mengen, den Überbetrag einbehaltener Mengen und durch Inaktivität der Erzeuger übertragene Quoten. [171] Erzeuger haben aber auch die Möglichkeit, Quoten an andere Erzeuger zu übertragen oder bei Übergang von Grund mitzuübergeben. Regelungen dazu können von den Mitgliedstaaten getroffen werden.[172] Die Mitgliedsstaaten sind zur Berechnung der geschuldeten Überschussabgaben verpflichtet und müssen diese

---

166 Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 65
167 vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Anhang IX
168 vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 66-69
169 Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 65
170 vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Anhang X
171 vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 68-72
172 vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 73-74

Informationen vor Ablauf des Zwölfmonatszeitraums an die Kommission weiterleiten.[173] In den, auf den Berechnungszeitraum folgenden, Monaten von 16.Oktober bis 30.November müssen 99% des zu zahlenden Betrages an den EGFL von den Mitgliedsstaaten bezahlt werden. Dieses Geld wird jedoch von den Erzeugern eingehoben. Zuständig für die Erhebung der Beträge sind die Käufer der Milch. Der Betrag ist 27,83€/kg Milch bei Überschreitung der Quote.[174]

4.3.2.4. Kritik

Negative Aspekte des Kontingentierungssystems sind, dass die Maßnahmen im Gegensatz zu den marktwirtschaftlichen Prinzipien stehen. Des Weiteren wird die individuelle Entscheidungsfreiheit der Produzenten stark eingeschränkt und Barrieren für neue Produzenten erzeugt. Die Verteilung der Quoten geht mit einem hohen administrativen Aufwand einher, welcher jedoch reduziert wird, sofern die Quoten handelbar sind. Weitere Nachteile sind, dass die Anwendung von Quotierungen in einem Markt Rückwirkungen auf andere Märkte haben kann. Außerdem ist eine Rücknahme der Regelungen sehr schwierig, da die Quoten in den kontingentierten Märkten eigene Vermögenswerte darstellen. Es kann mitunter sehr kapitalintensiv sein, Quoten zu halten bzw. zu kaufen. Infolgedessen kommt es zu einer Vergrößerung der Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft und einer Verlagerung der Milchproduktion hin zu den Großbetrieben. Das Ziel, das Einkommen der Landwirte insgesamt zu erhöhen, wird zudem auf lange Sicht nicht erreicht, da nach erfolgter Anpassung die Entgelte nicht höher sind als nach einer Preisreduzierung. Auf den internationalen Märkten kommt es zu einer stärkeren Abkoppelung der inländischen agrarwirtschaftlichen Sektoren von den Weltmärkten. Eine nachträgliche Integration wird dadurch weiter erschwert. Auf kurze Sicht wird der Weltpreis jedoch durch die geringeren Exporte aus dem produktionsbeschränktem Land angehoben und andere Exportländer profitieren davon. [175]

4.3.3. Subventionsregelungen

Subventionen sind Geldzahlungen oder geldwerte Vorteile, die vom Staat einseitig

---

[173] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 69
[174] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 78-85
[175] vgl. Koester (2010), S. 314

an Landwirte bzw. Unternehmen übertragen werden. Diese können in Form von Steuervergünstigungen, Bürgschaften, Preisnachlässen oder Geldzahlungen gewährt werden. Häufig wird die Übertragung von Subventionen an bestimmte Regelungen, d.h. Bestimmungen oder erwartete Verhaltensweisen geknüpft. [176]

4.3.3.1. Subventionen

In der europäischen Union gibt es die unterschiedlichsten Arten von Subventionen, in der Regel eher als Prämien, Ausgleichszahlungen oder Beihilfen bezeichnet. Eine Differenzierung kann je nach Ansatzpunkt nach produkt-, faktor-, betriebs- und personengebundenen Subventionen vorgenommen werden.[177] Die Arten und Formen dieser staatlichen Unterstützungen sind so zahlreich, dass an dieser Stelle nur auf Beihilfen den Milchmarkt betreffend eingegangen wird.

a)Volkswirtschaftliche Wirkweisen

Wie bereits erwähnt, gibt es zahlreiche Ausgestaltungen von Subventionen. Die untenstehende Grafik zeigt den Effekt einer Subventionszahlung auf ein Produkt.

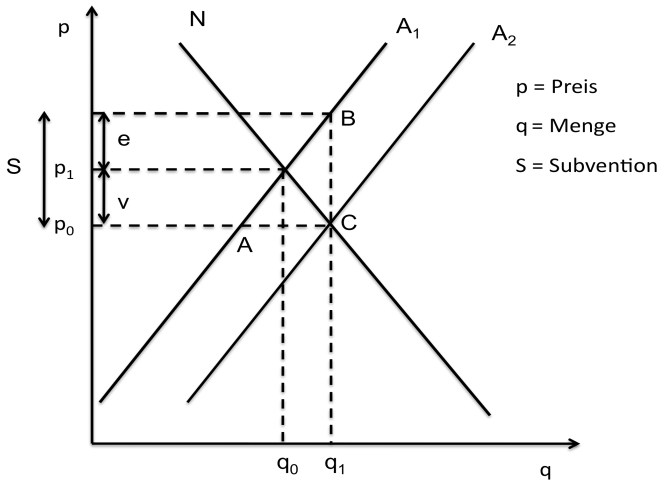


Abbildung 12: Die Wirkungsweise einer Produktsubvention

(In Anlehnung an Koester (2010), S. 318)

Der in der Grafik dargestellte Markt wird durch eine Produktsubvention reguliert. Aufgrund der Subventionszahlung verschiebt sich die Angebotskurve nach rechts

[176] vgl. Gabler Verlag, Stichwort: Subventionen
[177] vgl .Koester (2010), S. 317f

und der Preis sinkt, während das Produktangebot steigt. Für die Produzenten besteht das neue Gewinnmaximum aus Grenzkosten = Marktpreis + Stücksubvention. Anbieter ebenso wie Nachfrager profitieren von der Subvention. In der Grafik ist dies dargestellt durch e (Erzeuger) und v (Verbraucher). Je unelastischer das Angebot des Anbieters ist und je elastischer die Preiselastizität der Nachfrage ist, desto größer ist der Anteil den der Anbieter von der Subvention erhält. Der Wohlfahrtsverlust der Gesellschaft ist durch das Dreieck ABC dargestellt. [178]

Besondere Bedeutung in der EU-Agrarpolitik haben des Weiteren Subventionszahlungen, die an Betriebsmittel oder Produktionsfaktoren gekoppelt sind. Wie z.B. Dieselsteuerermäßigungen, Flächenprämien, Preisausgleichszahlungen für Preissenkungen, Prämien für Flächenstilllegungen, Investitionsbeihilfen etc. An dieser Stelle soll nur auf eine Subventionszahlungsart eingegangen werden: die der Preisausgleichszahlungen für Preissenkungen. Im Rahmen der MacSharry-Reform sowie der Agenda 2000 wurde flächennutzungsgebundene Direktzahlungen an Landwirte zum Ausgleich der Einkommensverluste aufgrund von Interventionspreissenkungen beschlossen. [179] Die untenstehende Grafik soll die Auswirkung dieser Zahlungen auf den Produktmarkt verdeutlichen.

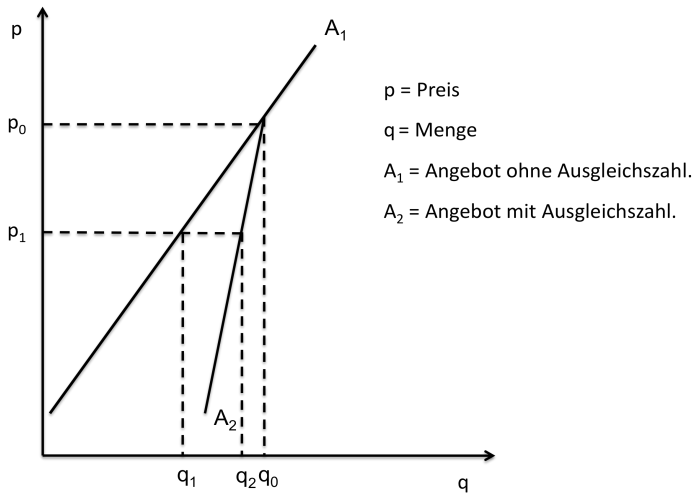


Abbildung 13: Die Auswirkungen einer Preisausgleichszahlung im Produktmarkt

(In Anlehnung an Koester (2010), S. 321 Abb. 7.26)

Durch die Preissenkung von p_0 auf p_1 kommt es zu einem Produktionsrückgang von q_0 auf q_1. Die flächennutzungsabhängige Ausgleichszahlung kann jedoch vom Landwirt kostenminimierend verbucht werden und es kommt zu einem wesentlich

[178] vgl. Koester (2010), S. 318-328
[179] vgl. Koester (2010), S. 320-328

geringeren Produktionsrückgang. Nach der MacSharry-Reform kam es sogar zu einer Getreideproduktionssteigerung. Grund dafür war einerseits eine Überkompensation der Einkommensverluste durch die Ausgleichs- (oder Direkt-) zahlungen und andererseits technische Fortschritte. Die Zahlungen hatten aber auch Auswirkungen auf den Bodenmarkt. Es kam zu einer funktionalen Einkommensumverteilung. Das Einkommen eines Landwirtes besteht aus den drei Einkommensarten: Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen und Bodeneinkommen. Durch die Preissenkung kommt es zu einer Verringerung aller Faktoreinkommen. Die Zahlung von Subventionen erhöht jedoch lediglich das Bodeneinkommen.[180]

b)Entwicklung und Reformen

Seit der Einführung von Subventionszahlungen gibt es zahlreiche Ausprägungen dieser staatlichen Beihilfen. Bereits seit 1975 wurden im Rahmen der Förderung benachteiligter Regionen faktorgebundene Subventionen gezahlt. Bis zum Jahr 1991 zählte eine Subvention, die an die Produktionsmenge von Ölsaaten gebunden war, zu den wichtigsten produktgebundenen staatlichen Unterstützungszahlungen. Seit 1993 spielen Ausgleichszahlungen eine große Rolle. Diese wurden beispielsweise im Milchmarkt zu Beginn quotenabhängig und später flächenabhängig ausbezahlt. Weiters wurde durch die steigende Bedeutung der zweiten Säule der Agrarpolitik („Der Entwicklung des ländlichen Raumes") die Zahlung von Subventionen zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben von ländlichen Räumen immer wichtiger. Im Gegensatz dazu spielen personengebundene Subventionen nur eine geringe Rolle. [181]

4.3.3.2. Umsetzung in der Europäischen Union

Grundsätzlich besagt Art. 107 des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union", dass „ [...] *staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."*[182]

Erlaubt sind Beihilfen sozialer Art, sofern sie keine Diskriminierung nach Herkunft vornehmen. Außerdem Beihilfen zur Beseitigung von Schäden und zur Abschwä-

[180] vgl. Koester (2010), S. 320ff
[181] vgl. Koester (2010), S. 317
[182] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 107

chung von wirtschaftlichen Nachteilen die durch die Teilung Deutschlands resultiert sind. Weiters mit dem Binnenmarkt vereinbar sind: Förderungen zur wirtschaftlichen Entwicklung benachteiligter Gebiete, Förderungen von Vorhaben von gemeinschaftlichem europäischem Interesse, Beihilfen zur Entwicklung von bestimmten Wirtschaftszweigen sowie zur Erhaltung von Kultur und kulturellem Erbe. Darüber hinaus alle sonstigen Arten von Förderungen, die vom Rat auf Vorschlag der Kommission beschlossen wurden.[183]

Regelungen für den Agrarmarkt finden sich in Kapitel IV der Verordnung Nr. 1234/2007. Dieses befasst sich mit Verarbeitungsbeihilfen (Trockenfutter, Faserlachs), Produktionserstattungen (Stärke, Zucker), Beihilfen für Milch und Milcherzeugung sowie Beihilfen für Olivenöl und Tafeloliven.[184]

4.3.3.3. Regelungen für den Milchmarkt

Für die folgenden Erzeugnisse regelt die Verordnung Nr. 1234/2007 Beihilfezahlungen:

- Magermilch und Magermilchpulver (sowie Buttermilch und Buttermilchpulver für

  Futterzwecke):

  Die Kommission setzt die Beihilfenhöhe unter Berücksichtigung der folgenden Faktoren fest: der Referenzpreise, der Entwicklung der Versorgungslage, der Kälberpreisentwicklung sowie der Preise, der am Markt mit den Milchprodukten konkurrierenden Eiweißstoffe.[185]
- Beihilfen für zu Kasei und Kaseinaten verarbeitete Magermilch:

  Die Kommission setzt die Höhe der Beihilfen unter Berücksichtigung der folgenden Faktoren fest: die Referenzpreise sowie die Marktpreise auf dem Gemeinschafts- und Weltmarkt.[186]
- Beihilfen für den Kauf von verbilligtem Rahm, Butter und Butterfett:

  Bestehen oder drohen Überschüsse auf dem Milchmarkt, so kann die Kommission Beihilfen für den Bezug von Rahm, Butter und Butterfett für bestimmte Betriebe (z.B. gemeinnützige Einrichtungen, Backwarenhersteller, Streitkräfte

---

[183] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 107
[184] vgl. Verordnung Nr. 1234/2007
[185] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 99
[186] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 100

etc.) gewähren.[187]

- Beihilfe für die Abgabe von Milcherzeugnissen an Schüler:
  Für bestimmte von der Kommission festgelegte Erzeugnisse können pro Schüler und Tag auf 0,25l limitierte Milchäquivalente gewährt werden. Die Höhe der Beihilfen beträgt 18,15€/100kg Vollmilch. Andere Milchprodukte werden entsprechend ihrer Milchbestandteile gefördert.[188]

Weitere Marktregulierungsnormen der Verordnung Nr. 1234/2007 Kapitel 5 enthalten Regelungen über den gemeinschaftlichen Tabakfonds (zur Aufklärung über die schädliche Wirkung von Tabak, sowie die Umstellung von Tabakkulturen auf die Anpflanzung anderer Kulturen), Sonderbestimmungen für die Bienenzucht und Beihilfen für die Seidenraupenzucht. Weiters gibt es Vermarktungsnormen und Herstellungsbedingungen.[189]

4.3.3.4. Kritik

Die positive oder negative Bewertung von Subventionszahlungen hängt von ihrer Zielsetzung sowie ihrer Ausgestaltung ab. Unterscheiden sich die sozialen Grenzkosten der Produktion von den privaten Grenzkosten, so liegt Marktversagen vor. Zielt eine Beihilfe darauf ab, dieses Marktversagen zu beseitigen oder die primäre Einkommensverteilung zu korrigieren, so ist sie mit dem System der sozialen Marktwirtschaft vereinbar. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Subventionen einen positiven Wohlfahrtseffekt haben, wenn sie produktionsneutral sind und Anpassungscharakter haben. Anpassungssubventionen dienen der Anpassung von Betrieben an geänderte ökonomische Rahmenbedingungen und sind grundsätzlich zeitlich befristet. Im Gegensatz dazu zielen Beihilfezahlungen mit Erhaltungscharakter auf die Erhaltung bestehender wirtschaftlicher Strukturen ab und haben keine Frist. Die Subventionszahlungen der Europäischen Union jedoch sind mehrheitlich produktionsstimulierend und haben Erhaltungscharakter. Die Reduktion der Preisstützungen und Einführung von Direktzahlungen hatte dennoch positive Effekte. Diese sind einerseites in der erhöhten Transparenz der Zahlungen und andererseits in einem Umverteilungseffekt bei der Finanzierung zu sehen. Die Finanzierungsum-

---

[187] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 101
[188] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Art. 102
[189] vgl. Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, Kap. 5

verteilung tritt auf, weil bei den Subventionszahlungen nicht mehr, wie bei der Preisstützung, in erster Linie die ärmeren Haushalte belastet werden. Postitive Wohlfahrtseffekte haben außerdem die durch die Reform 2003 eingeführten Betriebsprämien, sofern sie den Landwirten tatsächlich als Gewinnmaximierer ausbezahlt werden. Dennoch gibt es weiterhin zahlreiche negative Auswirkungen von Subventionszahlungen. Ein Beispiel sind die Beihilfen zur Einkommenserhöhung der Landwirte. Diese sind durch die fehlende Ausrichtung auf den sozialen Status der Empfänger als nicht zielsicher und nicht kosteneffizient zu bewerten. Bei der Bewertung von Flächenprämien lässt sich desweiteren feststellen, dass es zu begrüßen ist, die Landwirte für eine umweltfreundliche Produktionsweise zu belohnen. Dennoch verstößt diese Zahlung gegen das Prinzip der marktwirtschaftlichen und demokratischen Ordnung, da man in diesem Fall Personen, die keinen Schaden verursachen, belohnt und nicht wie in der Gesellschaftlich üblich Verursacher bestraft werden. Als besonders negativ sind weiters Prämien zur Flächenstilllegung zu bewerten, da sie Anreize zu einer Verschlechterung der Ressourcennutzung setzen. Werden durch Subventionszahlungen außerdem inländische Produktions- oder Verbrauchsmengen verändert, so hat dies ebenfalls einen Effekt auf den internationalen Handel. In der laufenden Uruguay-Runde wird die Klassifikation von Subventionen angestrebt, um nur solche Zahlungen zu erlauben, die keine Auswirkungen auf Produktion und Verbrauch haben.[190] In der Politik sind Subventionen sehr beliebt, da so wählerwirksam Leistungen versprochen werden können, deren Finanzierung nicht so transparent wie bei anderen Zahlungen ist.[191] Durch die Zahlung der Beihilfen wird jedoch das Staatsbudget und folglich auch der Steuerzahler belastet. Der Begünstigte solcher Zahlungen ist aber nicht immer eindeutig, da die Verteilungseffekte von den Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage abhängen. Die Gesellschaft kann folglich auch insgesamt an Wohlstand verlieren, da es nicht nur zu einer bloßen Umverteilung von Geldern kommt, sondern Subventionszahlungen auch mit Kosten (z.B. bei der Erhebung der Steuern, Kontrolle ob Verhaltensregel eingehalten werden etc.) verbunden sind. Je größer der Verwaltungsaufwand und je höher das Betrugspotential, desto größer kann der Wohlfahrtsverlust für die Gesellschaft sein.[192]

---

[190] vgl. Koester (2010), S. 326-332
[191] vgl. Gabler-Verlag, Stichwort: Subvention
[192] vgl. Koester (2010), S. 331f

4.4. Fazit

Die in diesem Kapitel diskutierten Marktregulierungsmaßnahmen der Europäischen Union haben unterschiedliche Auswirkungen auf Konsumenten und Produzenten. Wie bereits dargestellt wurde, zeigten die Reformen der vergangenen Jahre einige positive Effekte. Besonders das Agrarbudget wurde durch die Reformierungen entlastet. Es fand ein stärkerer Fokus auf die von der Produktion entkoppelten Zahlungen von Unterstützungsleistungen statt. Marktregulierende Instrumente wurden immer mehr reduziert. Die untenstehende Tabelle zeigt einen Vergleich zwischen Zahlungen für Maßnahmen in den Jahren 1989 und 2008 in % des Budgets, des EAGFL der Abteilung Garantie.[193]

Maßnahmen	**1989** EAGFL-G.	**2008** EGFL
von der Produktion entkoppelte Zahlungen (Betriebsprämien)	-	72
Marktstützung: Ausfuhrerstattungen	38	2
Öffentliche Intervention/ Lagerhaltung	20	6
Erzeugungsbeihilfen	42	14
Sonstige Maßnahmen (inkl. Umstrukturierung der Zuckerind.)	-	6

Tabelle 3: Marktregulierungsmaßnahmen

(In Anlehnung an EU-Publ.: „Die erste Säule der GAP: I.Die gemeinsame Marktorganisation“, Zugriff am: 12.10.2010)

Der weiterhin am stärksten regulierte Markt ist der Milchmarkt. Die Sonderregelungen und Gesetze wurden in diesem Kapitel dargestellt. Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für Milch und Milcherzeugnisse für marktbezogene Maßnahmen für das 2009 sieht wie folgt aus: (Angaben in EUR)

[193] vgl. EU-Publ.: *„Die erste Säule der GAP: I.Die gemeinsame Marktorganisation“*

Milch und Milcherzeugnisse	Mittel 2009 Zahlungen	Mittel 2008 Zahlungen	Ausführungen 2007 Zahlungen
Erstattungen für Milch und Milcherzeugnisse	9.433.749	27.000.000	513.377.958,22
Interventionen in Form von Einlagerungen von Magermilchpulver	p.m.	p.m.	0
Interventionen in Form von Beihilfen für den Verbrauch von Magermilch	p.m.	p.m.	10.891.476,34
Interventionskäufe bei Butter und Rahm	16.980.747	19.000.000	-58.049.190,13
Sonstige Maßnahmen im Zusammenhang mit Butterfett	18.867.497	29.000.000	93.026.938,66
Interventionen in Form von Einlagerungen von Käse	22.640.997	24.000.000	21.845.822,90
Schulmilch	69.000.000	67.000.000	57.096.878,74
Sonstige Maßnahmen (Milch und Milcherzeugnisse)	943.375	1.000.000	0,00
SUMME	**137.866.365**	**167.000.000**	**638.189.884,73**

Tabelle 4: Haushaltsplan für Milch und Milcherzeugnisse

(In Anlehnung an EU-Hp: „Gesamthaushaltsplan 2009“, Zugriff am 23.11.2010)

5. Diskussion der Marktregulierungsinstrumente

Im Anschluss an die Diskussion der in der Europäischen Union verwendeten Marktregulierungsmechanismen beschäftigt sich dieses Kapitel nun abschließend mit der Frage nach der Zielerreichung dieser Instrumente. Konnten die von der Europäischen Union in Artikel 39 des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ angeführten Ziele umgesetzt werden?

Artikel 39

„1. Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
c) die Märkte zu stabilisieren;
d) die Versorgung sicherzustellen;
e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“[194]

Betrachtet werden soll der Zeitraum 1995-2010, d.h. seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bis zum heutigen Zeitpunkt. Schwerpunkt wird hier wiederum auf der Analyse von Entwicklungen im österreichischem Milchmarkt liegen. Anhand aktueller Zahlen und Studienergebnissen soll die Entwicklung in den letzten Jahren in Hinblick auf die dargestellten Ziele betrachtet werden. Fokus liegt hierbei auf den obenstehenden Hauptzielen der Europäischen Union. Diese sind einerseits wirtschaftlicher (a,c,d) und andererseits sozialer Natur (b und e) und werden von weiteren Zielsetzungen begleitet. So wurden im Vertrag ergänzende Ziele für die folgenden Bereiche beschlossen: öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt sowie Umweltschutz. [195]

5.1. Produktivitätssteigerung

Das erste Ziel ist, laut „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) die Produktivität im landwirtschaftlichem Bereich zu erhöhen. Als Faktoren zur Produktivitätserhöhung werden der technische Fortschritt, die Rationalisierung in der Produktion sowie optimaler Ressourceneinsatz gennannt.[196]

5.1.1. Definition und Bedeutung

Unter dem Begriff Produktivität versteht man das „Verhältnis zwischen Output und den für die Produktivität verwendeten Inputs“.[197] Um somit eine Produktivitätssteigerung in der österreichischen Milchwirtschaft zu erzielen, müsste z.B. bei gleichblei-

[194] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39
[195] vgl. EU-Publ.: „Der Vertrag von Rom und die Grundlagen der GAP“
[196] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39
[197] vgl. Hohlstein et al.(2009), S. 575

bendem Input (Futtermittel, Arbeitskraft etc.) ein höherer Output (Milch und Milchprodukte) erwirtschaftet werden. Folglich müssen Prozesse effizienter gestaltet werden. Mangelnde Produktivität bzw. Effizienz im Agrarbereich kann auf folgende Faktoren zurückgeführt werden:

- die Nutzung veralteter Technologien,
- variierende Farmgrößen machen es oft nicht möglich, Skalen- bzw. Größeneffekte nutzen zu können,
- der Zugang zu Krediten ist limitiert und schwierig,
- der Faktor Boden wird nicht effizient genutzt,
- die im Vergleich geringe technische Effizienz im Agrarmarkt aufgrund des ständigen technischen Wandels.[198]

Koester nennt neben den angeführten Faktoren folgende weitere Gründe für die fehlenden Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe an geänderte Rahmenbedingung: fehlende Ausrichtung auf Gewinnmaximierung, unzureichende Entwicklung und Information über neue Technologien, fehlendes Wissen über Marktentwicklungen sowie hohe Transaktionskosten.[199]

5.1.2. Entwicklung in der Europäischen Union

Die hohe Subventionierung und Preisstützung nach Einführung der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik führte innerhalb weniger Jahre zu einer starken Produktivitätssteigerung. Förderungen zur Entwicklung neuer Technologien und Umstrukturierungen verbesserten die landwirtschaftlichen Prozesse und die Produktion stieg von Jahr zu Jahr. In den 80er Jahren hatte man bereits mit Überschüssen zu kämpfen. Diese mussten unter der Zahlung von Subventionen in den Weltmarkt ausgeführt werden. Dies belastete das Budget zunehmend.[200] Weiteres Problem war, dass durch den Druck der Überschüsse auch die Binnenmarktpreise absanken und die Einkommenschancen der Landwirte verschlechtert wurden. Außerdem wurden die Preisstützungen proportional zum verkauften Produktionsvolumen durchgeführt und folglich profitierten in erster Linie die großen und umsatzstarken Betriebe von den eingeführten Marktregulierungsinstrumenten der Europäischen Union. Die Refor-

[198] vgl. Koester et al. (2007), S. 376ff
[199] vgl. Koester (2010), S. 211
[200] vgl. EU-Hp: „Erfolg durch Wandel"

men der darauffolgenden Jahre sollten diesen Negativeffekten entgegenwirken. [201] Eine Erhebung der Europäischen Union *(Abb. 15)* zeigt die Interventionslagerbestände der Jahre 1978-2004. Die Grafik zeigt eine deutliche Reduzierung der Interventionslagerbestände, was für einen Produktionsrückgang und folglich für eine erfolgreiche Reformierung der Marktregulierungsinstrumente spricht. [202] Die genauen Effekte und Anreizsetzungen der agrarpolitischen Instrumente sowie deren Reformierungen wurde bereits in Kapitel vier ausführlich diskutiert.

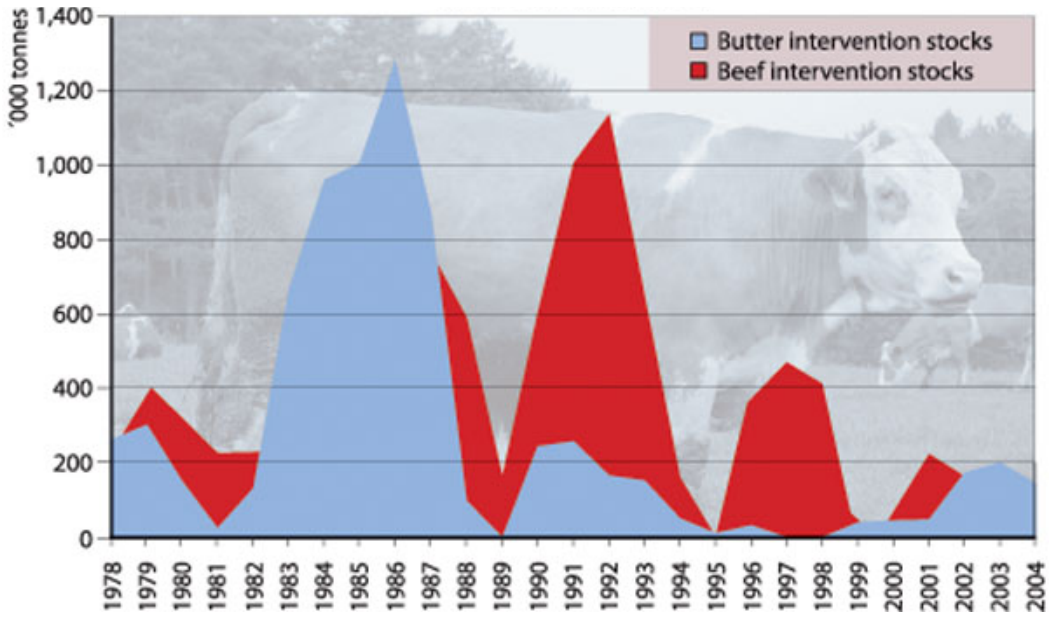


Abbildung 14: Interventionsbestände für Butter und Fleisch

(in Anlehnung an EU-Hp: „A record to be proud of", Zugriff am: 30.11.2010)

5.1.3. Kritik und Diskussion

Bewertet man die Zielerreichung der Produktivitätssteigerung anhand der Produktionsteigerung bei landwirtschaftlichen Produkten in der Europäischen Union, so wurde dieses schnell erreicht. An dieser Stelle soll jedoch nochmals auf den Gesetzestext des AEUV verwiesen werden. Laut Zielsetzung der EU soll durch die Produktivitätssteigerung das Pro-Kopf – Einkommen der Landwirte erhöht werden. So steht im Gesetzestext, dass das Ziel *„a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts,[...] zu steigern; b) auf diese Weise der*

[201] vgl. Ahner(1991), S.853ff
[202] vgl. EU-Hp: „A record to be proud of"

landwirtschaftlichen Bevölkerung [...] eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;"[203] sein soll. Eine Produktivitätserhöhung beinhaltet jedoch, wie schon eingangs erwähnt, einen effizienteren Ressourceneinsatz und folglich auch die durch technische Fortschritte begründete geringere Nachfrage nach Arbeitskräften. Arbeit wird in diesem Fall durch Kapital substituiert. Die Ziele a) und b) stehen folglich in direkter Konkurrenz. Eine geringere Nachfrage nach Arbeitskräften führt in einem Gleichgewichtsmarkt zur Abwanderung in andere Sektoren. Damit diese Abwanderung jedoch stattfinden kann, muss das andernorts erzielbare Einkommen über dem im Agrarsektor erzielbaren Lohn liegen. Eine Produktionserhöhung führt folglich nicht automatisch zu einer Einkommenserhöhung für alle im landwirtschaftlichen Sektor tätigen Personen.[204]

5.2. Einkommenserhöhung

Als zweiten Punkt führt Artikel 39 des „Vertrag über der Arbeitsweise der Europäischen Union" die Erhöhung des landwirtschaftlichen Einkommens und dadurch die Gewährleistung einer „angemessenen Lebenshaltung" als vorrangiges Ziel der europäischen Agrarpolitik an.[205]

5.2.1. Definition und Bedeutung

Unter dem Einkommen versteht man eine *„Stromgröße im Rahmen der Haushaltstheorie, die einem Haushalt innerhalb einer Periode zufließt. Dabei stehen dem Haushalt i.Allg. vier Einkommensarten zur Verfügung: (1) Einkommen aus Arbeitsleistung in Form von Lohnzahlungen, indem der Haushalt im Produktionsprozess den Unternehmen verwertbare Leistungen anbietet (Arbeits-Einkommen); (2) Einkommen aus Vermögen in Form von Zinsen bzw. Grundrente durch die Bereitstellung von Kapital oder Boden (Besitz-Einkommen); (3) Einkommen aufgrund rechtlicher Ansprüche oder freiwilliger Zuwendungen (Transfer-Einkommen); (4) Einkommen als Residualgewinn aus unternehmerischer Tätigkeit (Unternehmer-Einkommen). Für die Mehrzahl der Haushalte ist das Arbeitseinkommen von maßgebender Bedeutung. (5) Zu ergänzen sind Differenzialeinkommen, die sich aus Leistungsdifferenzen von Faktoren ergeben."* [206]

---

[203] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39
[204] vgl. Koester (2010), S. 222ff
[205] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39
[206] Gabler Verlag (Stichwort: Einkommen)

Das Ziel der „landwirtschaftlichen Bevölkerung“ eine „angemessene Lebenshaltung“[207] zu ermöglichen ist eines der wichtigsten der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die zahlreichen Preisstützungsmechanismen und Beihilfen sollen den in der Landwirtschaft tätigen Personen ein mit anderen Wirtschaftssektoren vergleichbares Einkommen ermöglichen. Uneinigkeit herrscht jedoch bezüglich der Definition, aber auch der richtigen Bewertung und Messbarkeit von landwirtschaftlichen Einkommen. Dies soll im Folgenden genauer diskutiert werden.

5.2.2. Messbarkeit von landwirtschaftlichem Einkommen

Hill kritisiert in seinem Artikel, dass es in der EU keine geeigneten Messinstrumente gibt um eine Aussage über die Einkommenslage der Landwirte treffen zu können. Die Europäische Union gibt unter anderem keine klare Definition der „landwirtschaftlichen Bevölkerung“ bzw. der „angemessenen Lebenshaltung“. Dies erschwert es, eine Bewertung der einkommenserhöhenden Maßnahmen vorzunehmen und die Indikatoren messbar zu machen. Weiters kritisiert er, dass in den bereits vorhandenen Studien und Erhebungen falsche Ansätze und Indikatoren gewählt wurden. So wurde größtenteils das Einkommen aus der landwirtschaftlichen Produktion als Messwert genommen, obwohl der größte Teil der Landwirte weiteres Einkommen außerhalb der Landwirtschaft generiert.[208] Unterschiedlichste Messinstrumente wurden in den letzten Jahren von den einzelnen Mitgliedsländern und von der Europäischen Union entworfen und angewandt. Keines konnte jedoch die Einkommenssituation unter Berücksichtigung aller relevanten Parameter darstellen. Bereits ein Bericht des European Court of Auditors stellte 2003 fest, dass die Europäische Union keine zufriedenstellenden Messinstrumente für das Agrareinkommen hatte. Hill stellt diesbezüglich in einem weiteren Artikel eine Studie vor, die herausfinden sollte woran eine qualitativ hochwertige Einkommenserhebung in den Mitgliedsländern scheiterte. Dass Ergebnis war, dass in vielen Mitgliedsländern jährlich zusätzliche Datenerhebungen vorgenommen werden und spezielle Studien durchgeführt werden müssten, um alle relevanten Informationen zu berücksichtigen. Außerdem wären weitere Analysen und umfassende Datenverarbeitungen notwendig. Dafür sollte das UNECE Handbook (2005/2007) die notwendigen Definitionen liefern.[209]

---

[207] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39
[208] vgl. Hill (2000), S. 11ff
[209] vgl. Hill (2009), S. 2-6

Eines der in der Europäischen Union angewandten Messinstrumente waren die „Income of the Agricultural Household Sector“ (IAHS) Statistiken. Hier versuchte man, das landwirtschaftliche Einkommen auf Länderbasis zu ermitteln und das Level des verfügbaren Einkommen pro Haushalt mit dem nationalen Mittel zu vergleichen. Diese Statistiken kamen zu dem Ergebnis, dass im Großteil der Haushalte (33% in DK bis hin zu 65% in GR) das Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit nicht zu den Haupteinnahmequellen zählte (Stand: Jahr 2000). Weiters wurde festgestellt, dass die Zahl der landwirtschaftlichen Haushalte teilweise sehr rapide gefallen war, aber die bestehenden Haushalte nicht unter Armut litten. Nicht-landwirtschaftliches Einkommen ist weniger variabel, was zu der Erkenntnis führte, dass das Einkommen im Agrarsektor gesamt weniger schwankte als erwartet. Ein weiteres Ergebnis der Statistik zeigte, dass landwirtschaftliche Haushalte nicht zur einkommensschwächsten Gruppe gehörten. Abschließend wurde festgestellt, dass Haushalte, in denen Landwirtschaft nur als Nebenerwerb betrieben wurde, nicht von den agrarmarktstützenden Maßnahmen profitierten, da diese Personen von der Gesamtwirtschaft abhängig waren. [210] Da jedoch die wenigsten der Mitgliedsstaaten die IAHS Statistiken nutzten, wurde dieses Messinstrument im Jahr 2002 wieder abgeschafft.[211]

Ein „Farm Business Survey“, welches in England durchgeführt wurde, kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das Einkommensproblem in der Landwirtschaft aufgrund der falschen Berechnung der Haushaltseinkommen, d.h. durch die fehlende Berücksichtigung des nicht-landwirtschaftlichen Einkommens, überbewertet wird. Man fand weiters heraus, dass es große Unterschiede zwischen den einzelnen Haushalten aufgrund von Betriebsgrößen, aber auch zwischen den einzelnen Betriebsarten gab. Landwirte die im Milchsektor tätig sind, haben z.B. einen höheren Arbeitsaufwand, was zu geringeren Kapazitäten im Bereich der Nebentätigkeiten führt und daher das Haushaltseinkommen im Vergleich zu Landwirten aus anderen Landwirtschaftsbereichen schmälern kann. [212]

[210] vgl. Hill (2000), S. 11f
[211] vgl. Hill (2009), S. 2
[212] vgl. Hill (2000), S. 12-16

5.2.3. Aktuelle Zahlen und Daten

Wie bereits angesprochen, weisen die von der Europäischen Union verwendeten Messinstrumente erhebliche Schwächen auf. Dennoch sollen hier einige aktuelle Zahlen zur Einkommenssituation der Landwirte präsentiert werden.

a) „Informationsnetz Landwirtschaftlicher Buchführungen"

Das für die Europäische Union wichtigste Messinstrument ist das „Informationsnetz Landwirtschaftlicher Buchführungen" (INLB). Bei den Erhebungen des INLB führen die Mitgliedsstaaten anhand eines Stichprobenplans Analysen der Haupterwerbsbetriebe der Union durch. In Frage kommen hier besonders Betriebe, die aufgrund ihrer Größe zu den Haupterwerbsbetrieben zählen.[213] Die verwendeten Einkommensindikatoren sind:

- farm net value added (FNVA) = gesamter Output (Produktionswert) + Direktbeihilfen – „intermediate consumption" – Abschreibung
- farm net income (FNI) = FNVA – externe Faktoren + Subventionen und Steuerzahlungen auf Investitionen
- economic profit (EP) = FNI – „family factors".[214]

Die verwendeten Maßeinheiten sind AWU (per Annual Work Unit),[215] welche der Leistung einer im landwirtschaftlichem Bereich tätigen Person innerhalb eines Jahres (d.h. mindestens 280 Tage) entspricht.[216]

Für den österreichischen Milchmarkt wurden für das Jahr 2007 Einkommenswerte von spezialisierten und nicht auf Milchproduktion spezialisierte Betriebe veröffentlicht. Hier wurde eine hohe Einkommensdifferenz festgestellt. So wurde z.B. für Österreich ein Wert von 22.489 €/AWU in spezialisierten Betrieben im Gegensatz zu 21.050€/AWU in nichtspezialisierten Betrieben festgestellt. In anderen Mitgliedsländern ist diese Differenz noch um einiges höher, in den EU-10 Ländern z.B. liegt sie im Durchschnitt bei -34%. Für die EU-27 Länder wurden EP- Werte in der Höhe von 4.306€/AWU bei spezialisierten und 170€/AWU bei nichtspezialisierten Betrieben festgestellt. Obwohl nur 39% der EU-27 Milchfarmen einen positiven economic profit

---

[213] vgl. Koester (2010), S. 203
[214] vgl. EU-Publ.: „EU dairy farms report 2010", S. 33f
[215] vgl. EU-Publ.: „EU dairy farms report 2010", S. 34
[216] vgl. Koester (2010), S. 204

haben, haben sie einen Anteil von 70% an der gesamten europäischen Milchproduktion. Generell wird in dem Bericht der Europäischen Union jedoch zum Ausdruck gebracht, dass der Milchsektor zu den landwirtschaftlichen Sektoren mit dem höchsten Einkommen zählt.[217]

b) Eurostat

Aktuelle Zahlen zur landwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Einkommenssituation werden auch von Eurostat in regelmäßigen Abständen veröffentlicht. Eine Presseaussendung vom 07.05.2010 enthält die folgenden Zahlen:

	landwirtschaftliche Beschäftigung		reales landwirtschaftliches Einkommen (%)	
	AWU (1000) 2009	2009/2000 (%)	2009/2008	2009/2000
EU 27	11.223	-24,9	-11,6	5,3
EU 15	5.424	-16,7	-11,6	-9,6
NMS 12	5.799	-31,2	-12,5	61,2
Österreich	153	-13,5	-19,4	5,7

Tabelle 5: Landwirtschaftliche Beschäftigung und reales landwirtschaftliches Einkommen

(in Anlehnung an *Eurostat News-release (2010), Zugriff am: 10.12.2010)*

In den EU-27 Ländern wurde ein Anstieg des realen landwirtschaftlichen Einkommens zwischen den Jahren 2000 und 2009 um 5% festgestellt. Hierbei muss aber besonders auf den großen Unterschied zwischen den einzelnen Mitgliedsländern hingewiesen werden. So kam es in den NMS 12 (die neuen Mitgliedsländer (seit 2004 und 2007): Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und die Slowakei) zu einem Anstieg von +61%, während es in den EU-15 Ländern zu einem Rückgang von -10% kam. Die hierbei größten Anstiege wurden in Litauen (+140%) und Estland (+130%) sowie Polen (+107%) verzeichnet. Größte Verlierer in den EU-15 Ländern waren Dänemark (-46%), Italien und Luxemburg (jeweils -36%) und Irland (-30%). Österreich liegt bei den Gewinnern an 14. Stelle mit einem Einkommenszuwachs von 5,7% bei einem Beschäftigungsrückgang von -13,5%. Stellt man jedoch einen direkten Vergleich zwischen den Jahren 2008 und 2009 an, so ergibt sich in den EU-27 Ländern ein Rückgang von -12% beim realen landwirtschaftlichen Einkommen. Größter Rückgang wurde hierbei in Ungarn (-32%) und Luxemburg (-25%)

[217] vgl. EU-Publ.: „EU dairy farms report 2010“, S. 34 – 54

sowie stärkster Anstieg in Malta (+8%) und Dänemark (+4%) festgestellt. Österreich verzeichnete eine Einkommensminderung um -19,4%. [218]

Zur Definition des Einkommens in dieser Erhebung liefert Eurostat die folgende:

„Agricultural income comprises the income generated by agricultural activities (as well as inseparable non-agricultural, secondary activities) over a given accounting period, even though in certain cases the corresponding revenues will not be received until a later date. It does not, therefore, constitute the income effectively received in the course of the accounting period itself. Moreover, it must not be confused with the total income of farming households as it does not comprise income from other sources (non-agricultural activities, salaries, social benefits, income from property).“ [219]

Folglich werden auch bei diesem Messinstrument Nebeneinkünfte ohne landwirtschaftlichem Hintergrund nicht berücksichtigt. Die Auswirkungen und möglichen Fehleinschätzungen diesbezüglich wurden bereits diskutiert.

c) Statistik Austria

Zahlen für Österreich liefert die Statistik Austria im Rahmen der von der Europäischen Union jährlich vorgeschriebenen „Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung“ (LGR). Die genaue Vorgehensweise und Methodik bei der Berechnung der Werte für die Mitgliedsländer findet sich in der Verordnung (EG) Nr. 138/2004.[220]

In der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung wird das landwirtschaftliche Einkommen „[...] *als das in einem bestimmten Buchungszeitraum aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten (sowie nicht trennbaren Nebentätigkeiten) hervorgegangene Einkommen* “[221] definiert. Das landwirtschaftliche Faktoreinkommen stellt diesbezüglich die zentrale Rechengröße dar. Die Berechnung dieses Wertes sieht folgendermaßen aus: Faktoreinkommen = landwirtschaftlicher Produktionswert (zu Herstellungspreisen) – Vorleistungen – Abschreibungen + (Subventionen - sonst. Produktionsabgaben). [222] Für das Jahr 2009 wurde diesbezüglich ein Rückgang von 20,9% des nominellen Faktoreinkommens im Vergleich zum Vorjahr festgestellt. Real wurde dieser Wert mit 21,3% angeführt.[223] Die folgende Grafik zeigt die Einkommensentwicklung in Österreich im Zeitraum von 1999-2009. Eine detaillierte Aufstellung der Werte befindet sich im Anhang dieser Arbeit.

---

[218] vgl. Eurostat News-release (2010)
[219] Eurostat News-release (2010)
[220] vgl. Verordnung (EG) Nr. 138/2004
[221] Statistik Austria (2010), S. 7
[222] vgl. Statistik Austria (2010), S. 7
[223] vgl. Statistik Austria (2010), S. 7

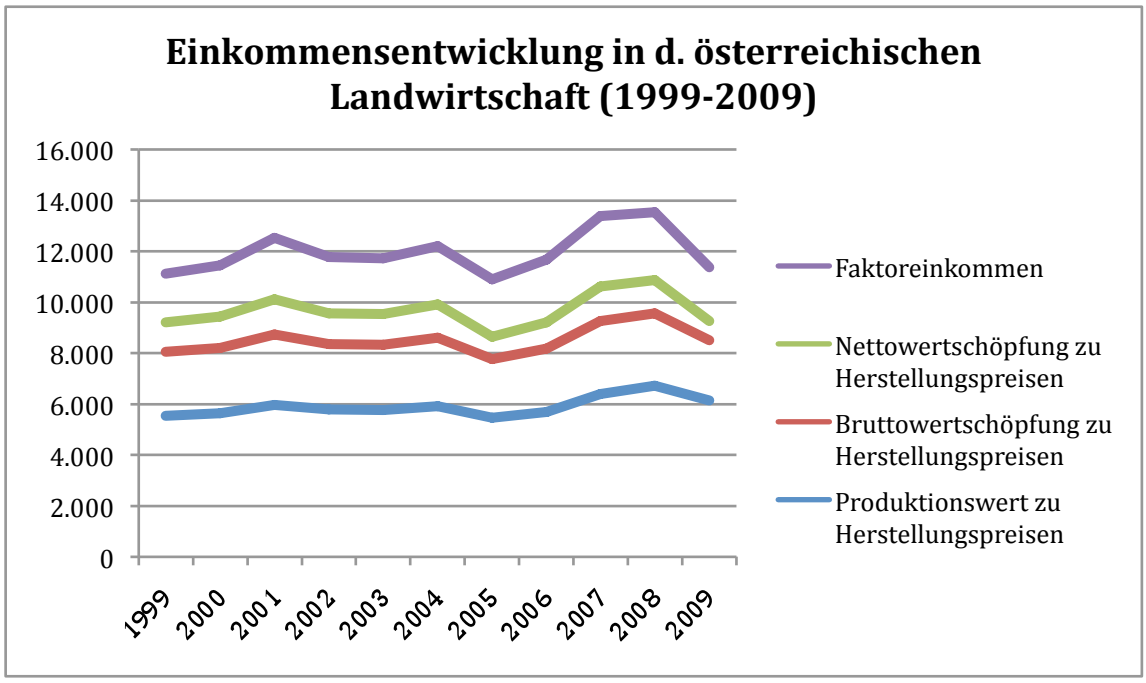


Abbildung 15: Einkommensentwicklung

(in Anlehnung an Statistik Austria (2010), S.8)

Besonders betroffen von den Einkommensrückgängen war 2009 die Milchindustrie. Hier kam es aufgrund der rapiden Preisverfälle, die Ende 2008 ihren Anfang nahmen und Mitte 2009 ihren Tiefststand erreichten, zu einem Rückgang des Produktionswertes um 23,8%. An Fördermittel flossen im Jahr 2009 1,7 Milliarden € in die Landwirtschaft, was einem Zuwachs von 2% entspricht. Zu erwähnen ist weiters, dass das berechnete Faktoreinkommen 4% an landwirtschaftlichen Dienstleistungen und 6% an nicht-trennbaren landwirtschaftlichen Nebentätigkeiten beinhaltet (z.B. Direktvermarktung, Buschenschank etc.). [224] Hier ist die Kritik die gleiche wie bei allen bereits erwähnten Messinstrumenten: die Ausgrenzung bzw. Nichtberücksichtigung der sonstigen nicht-landwirtschaftlichen Nebenerwerbstätigkeiten bei Heranziehen der Zahlen zur Entscheidungsfindung.

d) Studie Direktzahlungen

In Bezug auf die Unterstützungsleistungen der Europäischen Union sollen an dieser Stelle die Ergebnisse einer Studie, die im Jahr 2006 über die Auswirkung von Direktzahlungen auf die Verteilung des landwirtschaftliche Einkommens durchgeführt

[224] vgl. Statistik Austria (2010), S. 10

wurde, dargestellt werden. In der Untersuchung „Impacts of CAP Instruments on the Distribution of Farm Incomes – Results for Austria“ der Universität für Bodenkultur Wien wurde der Frage nachgegangen, ob Direktzahlungen tatsächlich die Gleichstellung von landwirtschaftlichen Einkommen ermöglichen. Mit Hilfe der Daten aus der „landwirtschaftlichen Gesamtrechnung“ (LGR) wurden landwirtschaftliche Betriebe in den vier Zonen des österreichischen Agrarsektors analysiert. Das landwirtschaftliche Einkommen wurde als die Summe alle Erträge aus landwirtschaftlicher Tätigkeit, Unterstützungszahlungen seitens der Europäischen Union sowie andere Einkommen (wie z.B. Pensionen, Gehälter aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit etc.) bezeichnet. Die Studie zeigte, dass nur ein sehr geringer Teil des Einkommens aus der landwirtschaftlichen Markttätigkeit stammt. Weitere Ergebnisse waren, dass die Direktzahlungen sowie die Beihilfen aus dem Fonds „Entwicklung des ländlichen Raums“ proportional zur Unternehmensgröße bezahlt wurden und folglich große Unternehmen stärker profitierten. Die Autoren kamen zu dem Schluss, dass die entkoppelten Zahlungen der Europäischen Union an die Landwirte nichts an der Einkommensverteilung innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors geändert hatte. [225]

5.2.4. Kritik und Diskussion

Die hier exemplarisch dargestellten Messinstrumente und aktuellen Daten sind die von der Europäischen Union zur Entscheidungsfindung herangezogenen Quellen. Wie bereits von Koester, Hill und auch vom European Court of Auditors[226] kritisiert, liefern diese jedoch ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Einkommenssituation in den landwirtschaftlichen Betrieben der Mitgliedsländer. Grund dafür ist, dass die nichtlandwirtschaftlichen Nebeneinkommen nicht berücksichtigt werden.
Zur aktuellen Lage auf dem Milchmarkt wird in einem offiziellen Bericht der Europäischen Union ein Anstieg der Einkommen in den landwirtschaftlichen Haushalten in den Jahren 1999-2007 festgestellt. In den Folgejahren kam es jedoch aufgrund der Preisverfälle auf den Weltmärkten zu starken Einkommensverlusten und die Europäische Union führte erneut die zuvor reduzierten, Stützmaßnahmen (Beihilfen, Ausfuhrerstattungen, Interventionskäufe etc.) ein. [227]

---

[225] vgl. Schmid et al. (2006), S. 3-13
[226] vgl. Hill (2000), S.11ff
[227] vgl. EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009“, S. 2-6

Die Frage nach der einkommenserhöhenden Wirkung bzw. der generellen Notwendigkeit der Regulierung des landwirtschaftlichen Einkommens durch die Europäische Union muss mit der Entwicklung eines geeigneten Messinstruments beginnen. Gemessen an denen von der Statistik Austria veröffentlichten Zahlen (Stand Juli 2010),[228] kann das Ziel das Einkommen der Landwirte in Österreich zu erhöhen, zum aktuellen Zeitpunkt jedoch als nicht erreicht angesehen werden.

5.3. Marktstabilisierung

Als drittes Ziel der Europäischen Union wird der Wunsch nach einer Stabilisierung der Agrarmärkte genannt.[229]

5.3.1. Definition und Bedeutung

Ein Charakteristikum von Agrarmärkten sind Preisschwankungen. Diese können zyklusbedingt oder zufällig sein. Zu den zyklischen Preisschwankungen zählt das Echoprinzip. Dieses besagt, dass eine zu einem bestimmten Zeitpunkt getätigte Investition nach einer gewissen Anzahl von Perioden zu einer erhöhten Ersatzinvestition führt. Dies wäre z.B. der Fall bei Dauerkulturen, die nach der normalen Lebensdauer eine Neubepflanzung erfordern. Weiters treten zyklusbedingte Preisschwankungen aufgrund von preisinduzierten Angebotsschwankungen auf. Voraussetzung dafür sind Gleichgewichtsstörungen aufgrund von exogenen Einflüssen, an Gegenwartspreisen orientierte Preiserwartungen der Produzenten sowie Unterschiede zwischen aktueller und zukünftigen Angebotsreaktionen. Ebenfalls unter die Kategorie der zyklischen Agrarpreisschwankungen fallen konjunkturbedingte Schwankungen. Hier kommt es aufgrund von, in Relation zu anderen Sektoren, niedrigeren Einkommenselastizitäten zu Preisanpassungen bzw. Preisanstiegen. [230]
Zufallsbedingte Agrarpreisschwankungen hingegen treten naturbedingt jedes Jahr auf. Die Kingsche Regel besagt diesbezüglich, dass eine 1%ige Angebotsänderung in weiterer Folge zu einer mehr als 1%igen Preisänderung führt. Das Ausmaß die-

[228] vgl. Statistik Austria (2010)
[229] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39
[230] vgl. Koester (2010), S. 154-160

ser Schwankung ist abhängig von der Preiselastizität der Nachfrage. Preisschwankungen bedeuten ein Risiko und folglich auch einen Kostenfaktor für die Landwirte. Eine Eliminierung oder Reduktion von Agrarpreisschwankungen bedeutet eine geringere Unsicherheit und somit eine Steigerung des Angebots auf dem Agrarmarkt.[231]

5.3.2. Kritik und Diskussion

Der Wunsch nach einem stabileren Markt steht im Einklang mit dem Ziel, die Produktivität zu erhöhen. Wie zu Beginn bereits diskutiert, sind Preisschwankungen charakteristisch für Agrarmärkte. Die Reduktion dieser Schwankungen würde zu stabileren Preisen und folglich zu einer geringeren Unsicherheit für die Landwirte führen. Die Produktion von Agrarprodukten könnte gesteigert werden. [232] Die von der Europäischen Union eingesetzten Marktregulierungsinstrumente wirken größtenteils stabilisierend. So garantieren beispielsweise Interventionspreise einen bestimmten Mindestpreis, den die Landwirte für ihre Produkte erhalten und reduzieren dadurch die Unsicherheit. Eine ausführliche Diskussion der Instrumente wurde bereits in Kapitel vier vorgenommen. So kann generell gesagt werden, dass die Marktregulierung der Europäischen Union zu einer Stabilisierung der Binnenmärkte beiträgt.

Eine genauere Definition des angestrebten Stabilisierungsgrades der Agrarmärkte wurde jedoch im EU-Vertrag nicht vorgenommen. Folglich lässt sich nicht beurteilen, ob das Ziel der Stabilisierung vollständig erreicht wurde. Grundsätzlich lässt sich jedoch sagen, dass eine Herbeiführung von absoluter Stabilität auf den Agrarmärkten wenig sinnvoll wäre. Preisschwankungen im Zeitablauf treten auch in Gleichgewichtssituationen auf und eine Preisfixierung auf einem bestimmten Niveau würde zu Wohlfahrtsverlusten für die Gesellschaft führen.[233]

---

[231] vgl. Koester (2010), S. 160ff
[232] vgl. Koester (2010), S.222-226
[233] vgl. Koester (2010), S. 225f

5.4. Versorgungssicherheit

Ein weiteres Ziel der Agrarpolitik der Europäischen Union ist die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmittel.[234]

5.4.1. Definition und Bedeutung

Nahrung ist eines der Grundbedürfnisse des Menschen. Folglich ist die Befriedigung dieses Bedürfnisses von großer Bedeutung. Fluktuationen, d.h. erhebliche Schwankungen in Produktions- bzw. Angebotsmenge sind charakteristisch für Agrarmärkte. Da Märkte nicht perfekt sind (Transaktionskosten etc.), können diese Fluktuationen auch durch regionalen Handel, durch den Abbau von Lagerbeständen oder auch durch internationale Handelsbeziehungen nicht eliminiert werden. Zusätzlich können Warenbewegungen durch politische Regelungen im nationalen Markt erschwert oder sogar unterbunden werden. Je besser die Märkte jedoch regional eingebunden sind, desto geringer sind die Transaktionskosten und desto besser der Informationsfluss.[235]

Hauptinstrument der Agrarpolitik ist die Marktregulierung durch Preisstützungen. Diese dienen in erster Linie der Erhöhung des Selbstversorgungsgrades. Nahrungsmittelsicherheit und Selbstversorgungsgrad sollten jedoch nicht gleichgesetzt werden. Der Selbstversorgungsgrad gibt an, wie viel der im Inland verbrauchten Nahrungsmittel auch im Inland produziert wurden. Nahrungsmittelsicherheit ist hingegen von zwei Hauptfaktoren abhängig: vom verfügbaren Einkommen sowie der Verfügbarkeit der Nahrungsmittel auf dem Markt. [236] Protektionismus führt zu einem geringeren allgemeinen Wohlstand und folglich auch zu einem geringeren Einkommen jedes Einzelnen. Der Fokus sollte deshalb auf der Befriedigung beiden Faktoren, Einkommen und Nahrungsmittelverfügbarkeit liegen.[237] Weiterer Aspekt ist der Zeithorizont. Der Selbstversorgungsgrad gibt die momentane Situation wieder und gibt keine Auskunft über die zukünftige Versorgung. Es ist jedoch wichtig, sich bei der politischen Entscheidungsfindung an zukünftig möglichen Entwicklungen des Agrarmarktes bzw. möglichen Mangelsituationen zu orientieren. Koester unter-

---

[234] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39
[235] vgl. Koester (2010), S. 370f
[236] vgl. Koester (2005), S. 201
[237] vgl. Koester(2007), S. 375

scheidet zwischen relativen und absoluten Mangelsituationen. Im ersten Fall ist es weiterhin möglich, die gewünschte Menge an Agrarprodukten auf dem Weltmarkt zu höheren Preisen einzukaufen, im zweiten Fall nicht. In einer relativen Mangelsituation können Haushalte durch Ernährungsumstellung weiterhin mit der Situation fertig werden und es ist fraglich ob der Staat in einem solchen Fall durch Marktregulierung überhaupt Vorsorge treffen kann. Im zweiten Fall ist es wichtig Vorsorgen zu treffen, um im Krisenfall ausreichende inländische Ressourcen produzieren zu können. Geeignete staatliche Maßnahmen diesbezüglich hätten eine Stabilisierungswirkung auf alle internationalen Märkte. [238]

5.4.2. Entwicklung in der Europäischen Union

In den Nachkriegsjahren war die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmittel das wichtigste Ziel der Landwirtschaft. Die Gemeinsame Agrarmarktpolitik hatte sich ebendies bei ihrer Einführung im Jahr 1958 als Ziel gesetzt. Die Selbstversorgung sollte durch Subventionen und Preisstützungen sowie Förderungen zur Umstrukturierung und Technologienentwicklung gewährleistet werden. In den 80er Jahren war die Selbstversorgung sichergestellt und man hatte erstmals mit Überschüssen zu kämpfen. Diese wurden durch die hohen Preisstützungen weiter gefördert und mussten mittels Exportsubventionen ausgeführt werden. Dies verursachte hohe Kosten für die Europäische Union.[239] Wie bereits in Kapitel 5.1.1. diskutiert, wurden in den Folgejahren zahlreiche Reformen durchgeführt, um den Budgetaufwand, aber natürlich auch die erhöhte Produktion zu reduzieren.

5.4.3. Kritik und aktuelle Zahlen

Trotz der guten Versorgungslage in der Europäischen Union und den Überschussproduktionen in den vorangegangenen Jahren führt der OECD-FAO „Agricultural Outlook 2010-2019“ Nahrungsmittelversorgungssicherheit in dem Kapitel „Bleibende Unsicherheiten“ an. Hier liegt der Fokus auf der Versorgung mit Ressourcen, mit landwirtschaftlichem Input. Die Autoren sehen zukünftig eine negative Beeinflussung der Versorgungssicherheit durch den voranschreitenden Klimawandel und die steigende Ressourcenknappheit (Wasser, erneuerbare Energien und anorganische

[238] vgl. Koester (2010), S.189ff
[239] vgl. EU-Hp: „Erfolg durch Wandel“

Rohstoffe). Zudem stufen sie die vermehrte Verlagerung von Produktionsstätten in Gebiete mit starken Produktionsschwankungen (wetter- und klimabedingt) als sehr bedenklich ein. In den kommenden Jahren wird sich die Nachfrage nach Lebensmittel aufgrund des Bevölkerungswachstums und der Einkommensdynamik der Industrieländer weiter erhöhen. Die Autoren sehen einen dringenden Bedarf an der Erhöhung von Produktivität als auch an einer Produktionssteigerung. [240]

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Versorgung mit Kuhmilch und Butter in Österreich in den letzten Jahren (seit 1995). Die Grafik zeigt deutlich, dass der Selbstversorgungsgrad bei Kuhmilch stark zugenommen hat und es seit dem Jahr 2000 eine Überschussproduktion gibt. Der Selbstversorgungsgrad bei Butter hingegen ist seit dem Jahr 1995 zurückgegangen und liegt seit 2005 im Durchschnitt bei 75%. [241]

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Kuhmilch							
Erzeugung	2.948,17	3.233,16	3.113,66	3.146,66	3.155,07	3.195,95	3.229,81
Nahrungsverbrauch	740,43	754,94	748,21	766,46	754,36	768,33	764,29
Pro Kopf Verbrauch (in kg)	92,00	93,10	90,90	92,50	90,80	92,10	91,40
Selbstversorgungsgrad (in %)	99,00	107,00	128,00	136,00	148,00	152,00	153,00
Butter							
Erzeugung	39,55	36,68	31,21	33,06	34,67	33,52	33,52
Nahrungsverbrauch	39,21	38,62	39,19	39,75	41,73	40,89	43,33
Pro Kopf Verbrauch (in kg)	4,90	4,80	4,80	4,80	5,00	4,90	5,20
Selbstversorgungsgrad (in %)	101,00	93,00	73,00	76,00	77,00	77,00	72,00

Tabelle 6: Versorgungsbilanz für Kuhmilch und Butter (in 1.000 Tonnen)

(In Anlehnung an Statistik Austria, Lebensministerium, Zugriff am: 30.11.2010)

Weiters zeigt die untenstehende Grafik den Selbstversorgungsgrad für Getreide, Zucker, Butter und Fleisch in den EU-Mitgliedsländern seit dem Jahr 1973. Auch hier liegt der Selbstversorgungsgrad seit dem Jahr 1976 über der 100%-Marke. Einzigen Ausreißer für Butter stellt ein Einbruch in den Jahren 1989/90 dar. [242]

[240] vgl. OECD – FAO Agricultural Outlook 2010-2019, S. 47-49
[241] vgl. Statistik Austria, Lebensministerium
[242] vgl. EU-Hp: „A record to be proud of"

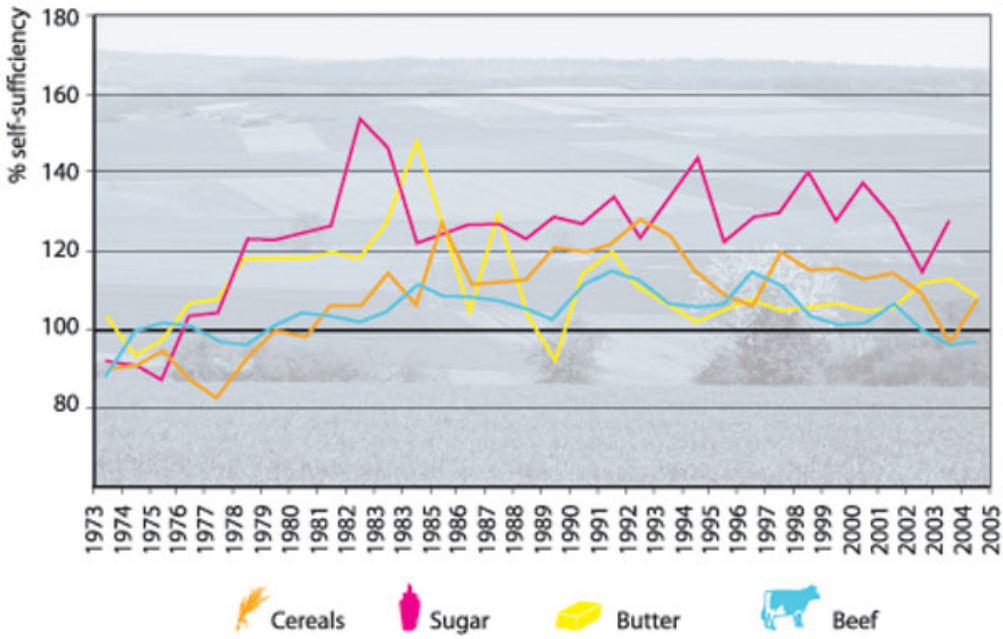


Abbildung 16: Entwicklung des Selbstversorgungsgrads

(Quelle: EU-Hp: „A record to be proud of", Zugriff am: 30.11.2010)

Anhand dieser Zahlen könnte man folglich zu dem Schluss kommen, dass die Marktregulierungspolitik der Europäischen Union erfolgreich war. Wie jedoch einführend bereits erwähnt, ist der Selbstversorgungsgrad kein Indikator für die Nahrungsmittelsicherheit, sondern gibt an wie viel der inländisch verbrauchten Lebensmittel auch aus dem Inland stammen. Zur richtigen Bewertung ist die Betrachtung der beiden Faktoren, verfügbares Einkommen und auf dem Markt verfügbare Lebensmittel, nötig. Der ebenfalls bereits erwähnte Zeithorizont, d.h. eine Ausrichtung der Betrachtung auf die zukünftige Entwicklung der Märkte ist von großer Bedeutung. [243]

5.5. Verbraucherpreise

Als letztes Ziel führt Artikel 39 des AEUV die Versorgung der Konsumenten mit landwirtschaftlichen Produkten zu „angemessenen" Preisen an.[244]

[243] vgl. Koester (2010), S.189ff
[244] vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 39

5.5.1. Definition und Bedeutung

Agrarpreise werden grundsätzlich, wie in jedem anderen Markt, durch Angebot und Nachfrage bestimmt. In einem so hoch protektionierten Agrarmarkt wie dem der Europäischen Union gibt es jedoch zahlreiche Regulierungsinstrumente die diese beiden Faktoren beeinflussen. Die Wirkungsweise der unterschiedlichen Marktregulierungsinstrumente und ihre Auswirkungen auf den Markt wurden bereits ausführlich in Kapitel vier diskutiert.
Die Zielsetzung der Europäischen Union lässt jedoch auch in diesem Fall einige Fragen offen. Wie soll eine „angemessene" Preisfestsetzung aussehen? Wie lässt sich die Zielerreichung messbar machen? Nach welchen Kriterien soll die Versorgung der Konsumenten bewertet werden? Koester liefert diesbezüglich die folgende mögliche Definition eines „angemessenen" Preises: „ *Die Verbraucherpreise sind dann nicht angemessen, wenn sie über dem Weltmarktniveau liegen und die Preisdifferenz nicht notwendig ist, um das Ziel „Sicherung der Ernährung" zu realisieren".* [245] Der erste Teil dieser Definition lässt sich durch einen einfachen Vergleich zwischen Binnenmarkt- und Weltmarktpreisen nachprüfen. Ob die Differenz der Preise jedoch in den einzelnen Fällen notwendig war, um eine ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln zu gewährleisten, lässt sich weitaus schwerer feststellen. Im Folgenden soll deshalb ein Blick auf aktuelle Preisentwicklungen auf Binnen- und Weltmarkt geworfen werden. Es wird angenommen, dass ein Preisunterschied nicht zur Sicherung der Ernährung nötig ist.

5.5.2. Aktuelle Situation

Auf dem österreichischen Milchmarkt gab es, nach einem Preishoch im Jahr 2007, Mitte 2008 einen starken Rückgang der Rohmilchpreise. Lagen die Weltmarktpreise 2007 noch über dem, nach der Reform 2003 herabgesenkten, EU- Interventionspreis, so sanken sie im Jahr 2008 unter dieses Niveau. Grund dafür waren die stark gestiegenen Rohstoffpreise. Sie resultierten in höheren Erzeugerpreisen und folglich auch in einer starken Erhöhung der Verbraucherpreise, welche im Frühjahr 2008 ihren Höchststand verzeichneten. Diese Entwicklung wurde weiters durch den schwachen US-Dollar verstärkt. Während es jedoch in weiterer Folge zu einer Ent-

[245] Koester (2010), S.226

spannung bei den Rohmilch- und Ab-Werk-Preisen kam, zeigte sich bei den Verbraucherpreisen nur ein geringer Rückgang und eine anschließende Stabilisierung auf einem hohen Niveau. [246]

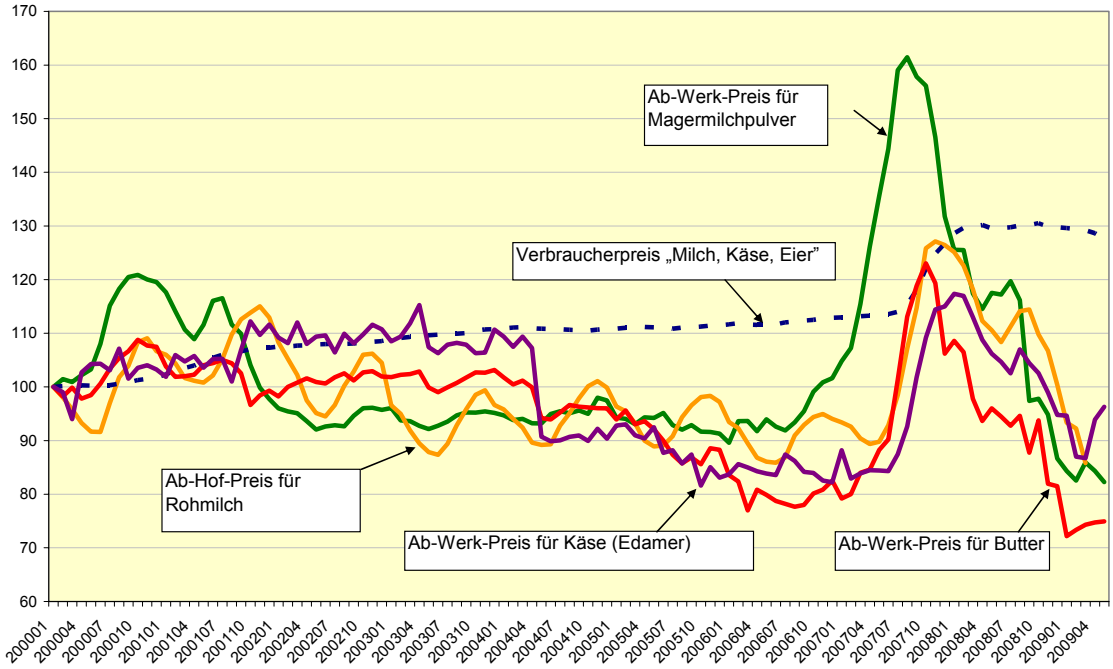


Abbildung 17: Konsumentenpreisentwicklung

(Quelle: EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009", Zugriff am 10.10.2010)

Diese Entwicklung zeigt sich ebenfalls in den aktuellen Zahlen einer Erhebung der Europäischen Kommission. Die Marktpreise für Konsumenten liegen weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. So sind beispielsweise die Preise für Milch, Käse und Eier im Mai 2010 weiterhin um 11,8% höher als jene im Mai des Jahres 2007. Obwohl die Rohstoffpreise seit Anfang 2008 stetig gesunken sind, konnten die geringeren Erzeugerpreise noch nicht an die Verbraucher weitergegeben werden.[247] Rohmilchpreise sind nur einer von mehreren Kostenfaktoren, die den Verbraucherpreis im Agrarmarkt bestimmen. Es kann unterschiedliche Ursachen haben, warum gesunkene Erzeugerpreise nicht an die Konsumenten weitergegeben werden. Die Kommission sieht jedoch die fehlende Effizienz in der Versorgungskette für Milcherzeugnisse als das Hauptproblem an. In ihrem Bericht über „Die Lage auf dem

[246] vgl. EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009", S. 4f
[247] vgl. Europäische Komission (2010), S. 4

Milchmarkt im Jahr 2009“ empfiehlt sie, Massnahmen zur besseren Kenntnis und Transparenz der Wertschöpfungsverteilung und Preisweitergabe zu treffen. [248] Zeigte die obenstehende Grafik die Problematik einer fehlende Effizienz in der EU auf, soll nun abschließend die Konsumentenpreisentwicklung im Binnenmarkt im Vergleich zu jener im Weltmarkt betrachtet werden. Aktuelle Zahlen dazu veröffentlichte die AMA (Agrar Markt Austria) für die Jahre 2008 und 2009. Die untenstehenden Grafiken zeigen die Marktpreisentwicklungen von Jänner 2008 bis Dezember 2009 in den Agrarmärkten der EU, USA sowie Ozeanien für die Produkte Butter und Magermilchpulver.[249]

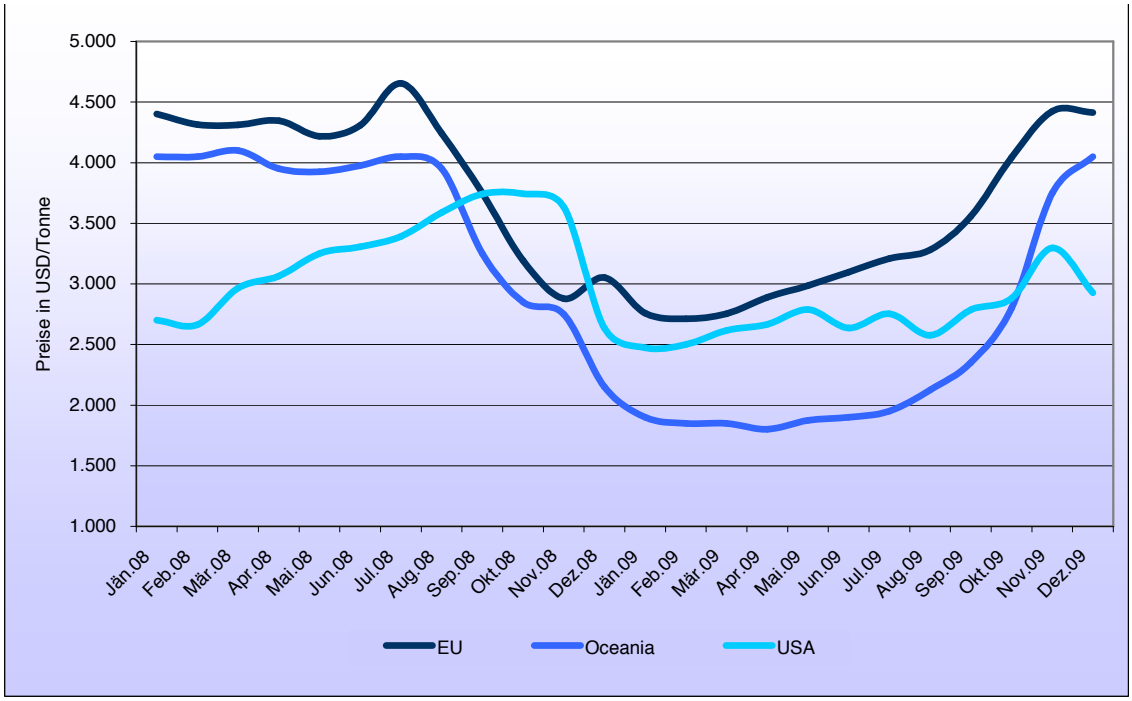
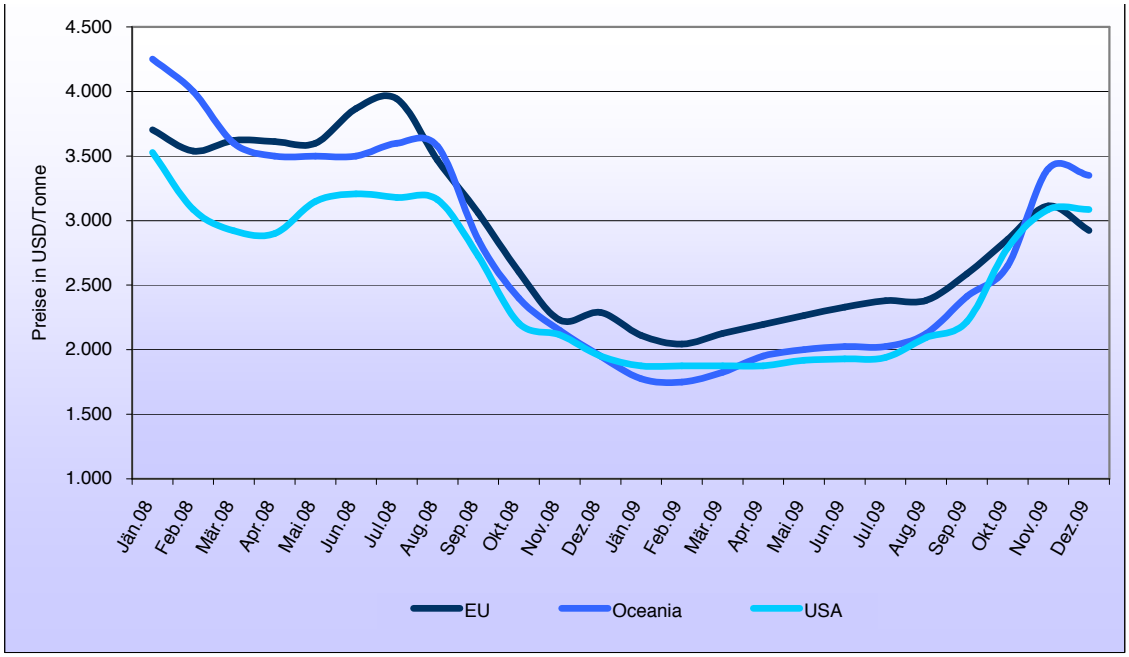


Abbildung 18: Die internationalen Marktpreise für Butter

(Quelle: Agrar Markt Austria (2010), Zugriff am 06.01.2011)

[248] vgl. EU-Publ.: „Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009“, S. 4ff
[249] vgl. Agrar Markt Austria (2010)



Quelle: EU

Abbildung 19: Die internationalen Marktpreise für Magermilchpulver

(Quelle: AgrarMarkt Austria (2010), Zugriff am: 06.01.2011)

Für den Markt für Butter lässt sich feststellen, dass die Marktpreise in der Europäischen Union in den Jahren 2008/09 im Durchschnitt über den Marktpreisen der beiden anderen Märkte lagen. Lediglich im Zeitraum September – Dezember 2008 stieg der Butterpreis im US-amerikanischen Markt über das Niveau des EU-Preises. Ende des Jahres 2009 lag der Preis im Europäischen Markt jedoch wieder über dem der Marktpreise in Ozeanien und der USA.[250] Im Markt für Magermilchpulver verhielt es sich ähnlich. Auch hier lag der Marktpreis der EU im Durchschnitt über den Preisen in Ozeanien und der USA. Hier lagen jedoch die Marktpreise in Ozeanien zu Beginn des Jahres 2008, in den Monaten August/September 2008 und Ende 2009 leicht über den Preisen in der Europäischen Union. Ende 2009 lagen die Marktpreise für Magermilchpulver am höchsten in Ozeanien, gefolgt von den Preisen der USA und an letzter Stelle denen der Europäischen Union.[251]

[250] vgl. Agrar Markt Austria (2010)
[251] vgl. Agrar Markt Austria (2010)

5.5.3. Kritik und Diskussion

Konnte die Europäische Union das Ziel erreichen, die Konsumenten mit Lebensmittel zu „angemessenen“ Preise zu versorgen? Wie bereits eingangs erwähnt, ist die Bewertung einer Zielerreichung durch die unklare Definition der Zielsetzung erschwert. Zieht man die, von Koester vorgeschlagene, Definition zur Bewertung heran, so kommt man anhand der obenstehenden Daten zu dem Ergebnis, dass das gesetzte Ziel nicht erreicht wurde. Die unterschiedliche Entwicklung von Erzeuger- und Konsumentenpreis zeigt, dass hier Maßnahmen zur Verbesserung getroffen werden müssen. Wie bereits in Kapitel vier dargestellt, setzten Marktregulierungsinstrumente oft an der falschen Stelle an und treiben Konsumentenpreise künstlich in die Höhe, wie in den obenstehenden Grafiken erkennbar war. Der Wohlfahrtsverlust liegt in diesen Fällen klar auf Seite der Konsumenten. Die in den letzten Jahren angestrebten Reformen versuchten diese Missstände zu beheben, was ihnen jedoch nur teilweise gelungen ist. Zukünftig müssen Marktregulierungsinstrumente (wie z.B. Interventionspreise, Abschöpfungen etc.) weiter reduziert werden sowie Maßnahmen getroffen werden, um die Wertschöpfungsketten der Europäischen Union effizienter zu gestalten. Erst dann kann man sich an das Ziel, den Konsumenten Lebensmittel zu einem „angemessenen“ Preis zu bieten, annähern.

5.6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine eindeutige Bewertung der Zielerreichung der im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäische Union“ festgelegten Ziele an den fehlenden exakten Definitionen scheitern muss. Um Abweichungen der Realsituation von der Zielsituation feststellen zu können, müsste der Gesetzgeber qualitativ und quantitativ eindeutig feststellbare Definitionen festlegen. Die in Artikel 39 angeführten Ziele lassen einen breiten Entscheidungsspielraum zu. Weiters stehen einzelne Ziele zueinander in Konkurrenz (z.B. Produktivität vs. Einkommenserhöhung), was die Bewertung weiter erschwert. Darüber hinaus wurde vom Gesetzgeber keinerlei Gewichtung der Zielvorstellungen vorgenommen. [252]

[252] vgl. Koester (2010), S. 222ff

In diesem Kapitel wurde dennoch versucht, eine objektive und aktuelle Betrachtung der agrarpolitischen Maßnahmen in der Europäischen Union vorzunehmen. Eine positive Tendenz lässt sich in Hinblick auf die Reformierung der Marktregulierungsinstrumente feststellen. Die Europäische Union hat es sich zum Ziel gesetzt, die Gemeinsame Agrarpolitik verbraucher- und steuerzahlerorientierter zu gestalten. [253]
Die Zielanalyse ebenso wie die Analyse der Marktregulierungsinstrumente, zeigte eine positive Entwicklung in dieser Hinsicht. Dennoch ist es noch ein weiter Weg, bis man von einer „fairen" Agrarpolitik, ganz besonders für Konsumenten und Steuerzahler, sprechen kann. Die Vertreter der Europäischen Union scheinen aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt zu haben. Es hat sich jedoch noch zuwenig getan, um von einer erfolgreichen Reformierung sprechen zu können. Die Regulierungsinstrumente der Europäischen Union benachteiligen Konsumenten ebenso wie Nicht-EU-Mitglieder weiterhin und führen zu einem negativen Wohlfahrtseffekt für die gesamte Gesellschaft.
Zukünftig sollte der Fokus der Gemeinsamen Agrarpolitik weg von der Marktregulierung vermehrt auf der zweiten Säule „Der Entwicklung des ländlichen Raums" liegen. Umweltschutz und Nachhaltigkeit sind wichtige Themen. Diesbezüglich wäre eine Neuformulierung der in Artikel 38 AEUV festgelegten Ziele angebracht. Nahrungsmittelsicherheit und Umweltschutz muss eines der wichtigsten Ziele der Agrarpolitik werden. Die Suche nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten, alternativen Ressourcen und Energieerzeugungsmöglichkeiten sollte Priorität haben. Erst dann könnte man von einer erfolgreichen Reformierung der Agrarpolitik sprechen.

[253] vgl. EU-Hp: „Der „Gesundheitscheck" der Gemeinsamen Agrarpolitik"

6. Quellenverzeichnis

Ahner, Dirk (1991): „Gemeinsame Agrarpolitik-Herzstück und Sorgenkind“, In: „Handbuch der europäischen Integration“ Hrsg: Röttinger, Moritz, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien

Arentzen, Ute et al. (Red.) (1996): „Gabler-Volkswirtschaftslexikon A-K“, Gabler, Wiesbaden

Arentzen, Ute et al. (Red.) (1996b): „Gabler-Volkswirtschaftslexikon L-Z“, Gabler, Wiesbaden

Boldt, Hans (1995): „Die europäische Union“, Meyers Forum, Mannheim

Borrell, Brent; Hubbard, Lionel (2000): „Global economic effects of the EU Common Agricultural Policy. Reforming the CAP“, Institute of Economic Affairs, Blackwell Publisher, Oxford

Grams, Michael (2004): „Analyse der EU-Milchmarktpolitk bei Unsicherheit“, Dissertation
http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/grams-michael-2004-01-30/HTML/front.html#front
(Zugriff am 24.03.2010)

Hill, Berkeley (2000): „Agricultural incomes and the CAP. Reforming the CAP“, Institute of Economic Affairs, Blackwell Publisher, Oxford

Hohlstein, Michael et al. (2009): „Lexikon der Volkswirtschaft“, Deutscher Taschenbuch Verlag, München (3. vollst. überarb. Auflage)

Horwarth, Richard (2000): „The CAP: History and attempts at reform. Reforming the CAP“, Institute of Economic Affairs, Blackwell Publisher, Oxford

Koester, Ulrich (2005): „Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre“, Vahlens Lernbücher, München, 3.,völlig neubearb. u. wesentl. erw. Aufl.

Koester, Ulrich (2010): „Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre“, Vahlens Lernbücher, München, 4. überarb. + erw. Auflage

Koester, Ulrich; El-Agraa, Ali M. (2007): Kap. 20: „The Common Agricultural Policy“, In: El-Agraa, Ali M.: „The European Union. Economics and Policies“, Cambridge University Press, 8th edition

Luif, Paul (2004): „Österreich“, In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): „Europa-Handbuch. Band 2“,Verlag BertelsmannStiftung, Gütersloh (3.Aufl.)

Lachmann, Werner (2004): “Volkswirtschaftslehre 2. Anwendungen“, Springer Verlag, Berlin, 2. vollständig neu bearb. + erw. Auflage

Mankiw, Gregory N.; Taylor, Mark P. (2008): „Grundzüge der Volkswirtschaftslehre“, Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart, 4. Überarb. + erw. Auflage

Mickel, Wolfgang W.; Bergmann,Jan M.(2005): „Handlexikon der Europäischen Union“, Nomos, Sinzheim, 3.überarb. + erw. Auflage

Neal, Larry (2007): „The Economics of Europe and the European Union“, Cambridge University Press, United Kingdom

OECD (2009): „Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation“, Paris

OECD-FAO (2010): „Agricultural outlook 2010-2019“, Paris
Online: http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/5110041E.PDF
(Zugriff am: 29.11.2010)

Pfetsch, Frank R. (2001): „Die Europäische Union – Eine Einführung“, Wilhelm Fink Verlag, München (2.erwei. u. aktual. Aufl.)

Pinder, John/ Usherwood, Simon (2007): „The European Union- A Very Short Introduction“, Oxford University Press, New York

Rose, Klaus; Sauernheimer, Karlhans (2006): „Theorie der Außenwirtschaft“, Verlag Vahlen, München, 14. überarb. Auflage

Schermann, Karin; Stimmer, Gernot; Thöndl, Michael (2007): „Die Europäische Union. Institutionen, Verfahren, Akteure“, Manz Verlag, Wien

Schley, Nicole; Busse, Sabine; Brökelmann, Sebastian J. (2004): „Knaurs Handbuch Europa. Daten-Länder-Perspektiven. Aktuell: Die neuen EU-Länder“, Knaur Taschenbuch, München

Schmid, Erwin; Hofreither, Markus F.; Sinabell, Franz (2006): „Impacts of CAP Instruments on the Distribution of Farm Incomes - Results for Austria“, Diskussionspapier, Universität für Bodenkultur Wien, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Von Urff, Winfried: „Agrarmarkt und Struktur des ländlichen Raumes in der Europäischen Union, IN: Weidenfeld, Werner: „ Europa-Handbuch. Band 1“, (3.Aufl. 2004), S.205-206, Verlag

EU- Verträge:

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 9.5.2008
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:de:PDF
(Zugriff am 15.10.2010)

Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung vom 30.03.2010
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:DE:PDF

(Zugriff am 03.11.2010)

Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 24.12.2002
http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf
(Zugriff am 15.10.2010)

EU-Verordnungen:

Verordnung (EWG) Nr. 2658/1987 vom 23.Juli 2010
über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987R2658:de:HTML
(Zugriff am 08.10.2010)

Verordnung (EG) Nr. 3285/1994 des Rates vom 22. Dezember 1994
Über die gemeinsamen Einfuhrregelungen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr.518/1994
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R3285:DE:HTML
(Zugriff am 08.11.2010)

Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur gemeinsamen Marktorganisation von Milch und Milcherzeugnissen
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:160:0048:0072:DE:PDF
(Zugriff am 07.10.2010)

Verordnung (EG) Nr. 2535/2001 der Kommission vom 14. Dezember 2001
mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates zur Einfuhr- regelung für Milch und Milcherzeugnisse und zur Eröffnung der betreffenden Zollkontingente
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:341:0029:0069:DE:PDF
(Zugriff am 03.11.2010)

Verordnung (EG) Nr. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:033:0001:0087:DE:PDF
(Zugriff am 13.12.2010)

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005
über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:209:0001:0025:DE:PDF
(Zugriff am 03.03.2010)

Verordnung (EG) Nr. 1282/2006 der Kommission vom 17. August 2006

mit besonderen Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates im Hinblick auf die Ausfuhrlizenzen und die Ausfuhrerstattungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:234:0004:0028:DE:PDF
(Zugriff am 15.10.2010)

Verordnung (EG) Nr. 504/2007 der Kommission vom 8. Mai 2007
mit Durchführungsbestimmungen zur Regelung über die Erhebung eines zusätzlichen Einfuhrzolls auf Milch und Milcherzeugnisse
URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:119:0007:0021:DE:PDF
(Zugriff am 16.5. 2010)

Verordung (EG) Nr. 1152/2007 vom 26. September 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:258:0003:0005:DE:PDF
(Zugriff am 03.02.2010)

Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007
über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO)
URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:299:0001:0149:DE:PDF
(Zugriff am 02.11.2010)

Verordnung (EG) Nr. 619/2008 der Kommission vom 27. Juni 2008
zur Eröffnung einer Dauerausschreibung für Ausfuhrerstattungen für bestimmte Milcherzeugnisse
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:168:0020:0026:DE:PDF
(Zugriff am 19.11.2010)

Verordnung (EU) Nr. 948/2010 der Kommission vom 21. Oktober 2010 zur Festsetzung der Ausfuhrerstattungen für Milch und Milcherzeugnisse
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:278:0012:0015:DE:PDF
(Zugriff am 03.11.2010)

EU-Homepage:

„A record to be proud of“
http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/record/index_en.htm
(Zugriff am 30.11.2010)

„Der Vertrag auf einen Blick“
http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm

(Zugriff am 03.11.2010)

„Der „Gesundheitscheck“ der Europäischen Union“
http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_de.htm
(Zugriff am 15.10.2010)

„Die Kombinierte Nomenklatur“
http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/tariff_aspects/combined_nomenclature/index_de.htm
(Zugriff am 02.11.2010)

„Erfolg durch Wandel“
http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/change/index_de.htm
(Zugriff am 30.11.2010)

„EU-Mitgliedsstaaten (mit Schweiz und Norwegen): 2009
http://www.economic-growth.eu/Seiten/AktuelleDaten/Daten2009.html
(Zugriff am 20.02.2010)

„Europäische Länder“
http://europa.eu/abc/european_countries/index_de.htm
(Zugriff am 22.02.2010)

„Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik“
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l11096_de.htm
(Zugriff am 23.02.2010)

„Gesamthaushaltsplan 2009“
http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2009_VOL4/DE/nmc-titleN123A5/nmc-chapterN50452281327-264/index.html#N50452281327-264
(Zugriff am 25.11.2010)

„Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte“
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/l67001_de.htm
(Zugriff am 20.10.2010)

„Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse“
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/agricultural_products_markets/l11092_de.htm
(Zugriff am 20.10.2010)

„Größe und Bevölkerung“
http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/index_de.htm
(Zugriff am 18.02.2010)

„Haushalt“
http://europa.eu/pol/financ/index_de.htm
(Zugriff am 24.02.2010)

„Institutionen der Europäischen Union und andere Organe“

http://europa.eu/institutions/index_de.htm
(Zugriff am 05.03.2010)

„Kosten der GAP“
http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_de.htm
(Zugriff am 26.11.2010)

„Milch und Milcherzeugnisse“
http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/index_de.htm
(Zugriff am 29.10.2010)

„Politikfelder der Europäischen Union“
http://europa.eu/pol/index_de.htm
(Zugriff am 15.02.2010)

„2000-heute. Ein Jahrzehnt der weiteren Ausdehnung“
http://europa.eu/abc/history/2000_today/index_de.htm
(Zugriff am 24.02.2010)

EU-Publikationen:

„Der Vertrag von Rom und die Grundlagen der GAP“ (2010)
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.2.1.pdf
(Zugriff am 03.12.2010)

„Die erste Säule der GAP: I. die gemeinsame Marktorganisation“ (2010)
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.2.3.pdf
(Zugriff am 12.10.2010)

„Die externe Dimension der GAP: das WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft“ (2010)
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.2.7.pdf
(Zugriff am 16.11.2010)

„Die gemeinsame Agrarpolitik erklärt“
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_de.pdf
(Zugriff am 25.10.2010)

„Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009“
http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/report2009/com2009_385_de.pdf
(Zugriff am 10.10.2010)

„Die zweite Säule der GAP: Entwicklung des ländlichen Raums (2010)
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.2.5.pdf
(Zugriff am 12.10.2010)

„EU dairy farms report 2010“
http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/dairy_report_2010.pdf
(Zugriff am 10.12.2010)

Europäische Kommission (2010): „June 2010 update on recent agricultural commodity and food price developments in the EU“
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/markets/foodprices/food06_2010_en.pdf
(Zugriff am 06.01.2011)

„Milch und Milcherzeugnisse in der Europäischen Union“ (2006)
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/milk/2007_de.pdf
(Zugriff am 03.03.2010)

Sonstige Internet- Publikationen:

Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen GATT vom 30. Oktober 1947 (Fassung vom 1.März 1969), http://www.vilp.de/Depdf/d070.pdf
(Zugriff am 16.11.2010)

„Die österreichische Milchwirtschaft in Zahlen 2009“ (Lebensministerium)
www.landnet.at/filemanager/download/63885
(Zugriff am 28.10.2010)

Landwirtschaftsgesetz 1992 (Grüner Bericht 2008)
htttp://adressen.lebensministerium.at/filemanager/download/35406/
(Zugriff am 23.02.2010)

Übereinkommen über die Landwirtschaft vom 15.April 1994
http://www.vilp.de/Depdf/d089.pdf
(Zugriff am 16.11.2010)

Sonstige Internet – Homepages:

AgrarMarkt Austria (2009): „Exporterstattungen Milch“
http://www.ama.at/Portal.Node/public?gentics.rm=PCP&gentics.pm=gti_full&p.contentid=10008.67557&Exporterst_Milch_22_1.pdf
(Zugriff am 18.11.2010)

AgrarMarkt Austria (2010): „Daten + Fakten der AgrarMarkt Austria für den Bereich Milch und Milchprodukte“
http://www.ama.at/Portal.Node/ama/public?gentics.rm=PCP&gentics.pm=gti_full&p.contentid=10008.78518&141_Weltmarktpreise_08_09.pdf
(Zugriff am 06.01.2011)

Eurostat News-release (2010): „Agriculture in the EU27. Employment in the agriculture sector down by 25% between 2000 and 2009“ vom 07.05.2010
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/5-07052010-AP/EN/5-07052010-AP-EN.PDF
(Zugriff am 10.12.2010)

Gabler Verlag (Hrsg.): „Gabler Wirtschaftslexikon“, (Stichwort: Einkommen, fob)
http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/324/einkommen-v9.html
(Zugriff am 03.12.2010)

Hill, Berkeley (2007): „Data sources and Quality Improvements for Statistics on Agricultural Household Incomes in 27 EU Countries“, WYE City Group on Statistics on Rural Development and Agriculture Household Income, Second Meeting Italy Rome 11-12 June, FAO-Headquarters
www.fao.org
(Zugriff am 03.12.2010)

Krenn, Rene: „ Die drei Säulen der Europäischen Union“
http://www.wien.gv.at/politik/eu/saeulen.html
(Zugriff am 07.10.2010)

Lebensministerium: „Agrarpolitik in Österreich“
http://www.landnet.at/article/articleview/60295/1/1455/
(Zugriff am 23.11.2010)

Statistik Austria, Lebensministerium
http://duz.lebensministerium.at/duz/duz/search///40?SectionIDOverride=402&SearchText=milch&SearchLimit=10
(Zugriff am 30.11.2010)

Statistik Austria (2010): „Landwirtschaftliche Gesamtrechnung Österreichergebnisse. Ergebnisse für 2009“, Stand Juli 2010
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/land_und_forstwirtschaft/gesamtrechnung/landwirtschaftliche_gesamtrechnung/index.html
(Zugriff am 13.12.2010)

WKO: „Überblick über die Präferenzabkommen, Präferenzzonen und autonomen Präferenzmaßnahmen“ vom 24.08.2010
http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=275443&DstID=0
(Zugriff am 17.11.2010)

7. Anhang

KN-Code	Warenbezeichnung
a) 0401	Milch und Rahm, weder eingedickt noch mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßungsmitteln
b) 0402	Milch und Rahm, eingedickt oder mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßmitteln
c) 0403 10 11 bis 0403 10 39 0403 90 11 bis 0403 90 69	Buttermilch, saure Milch und saurer Rahm, Joghurt, Kefir und andere fermentierte oder gesäuerte Milch (einschließlich Rahm), auch eingedickt und mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßungsmitteln, weder aromatisiert noch mit Zusatz von Früchten, Nüssen oder Kakao
d) 0404	Molke, auch eingedickt oder mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßungsmitteln; Erzeugnisse, die aus natürlichen Milchbestandteilen bestehen, auch mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßungsmitteln, anderweit weder genannt noch inbegriffen
e) ex 0405	Butter und andere Fettstoffe aus der Milch; Milchstreichfette mit einem Fettgehalt von mehr als 75 GHT, jedoch weniger als 80 GHT
f) 0406	Käse und Quark/Topfen
g) 1702 19 00	Laktose und Laktosesirup ohne Zusatz von Aroma- oder Farbstoffen und einem Gehalt an Laktose, berechnet als wasserfreie Laktose in der Trockenmasse, von weniger als 99 GHT
h) 2106 90 51	Laktosesirup, aromatisiert oder gefärbt
i) ex 2309	Zubereitungen von der zur Fütterung verwendeten Art:
	– Futter und Zubereitungen, die Erzeugnisse enthalten, auf die diese Verordnung unmittelbar oder aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1667/2006 anwendbar ist, ausgenommen Futter und Zubereitungen, die unter Teil I dieses Anhangs fallen

Tabelle 7: Milch und Milcherzeugnisse

(Quelle: Verordnung Nr. 1234/2007, Anhang)

Positionen der Einkommensentstehungsrechnung	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2008
	in Mio. EUR											in %
Produktionswert zu Erzeugerpreisen	5.155	5.226	5.520	5.307	5.272	5.360	5.342	5.547	6.336	6.654	6.051	-9,1
Gütersubventionen (outputseitig)	423	463	508	535	535	583	166	195	101	101	108	7,6
davon pflanzlicher Bereich	332	337	349	339	339	339	7	5	5	5	5	-9,5
tierischer Bereich	92	125	160	197	196	244	160	189	96	96	104	8,5
Gütersteuern (outputseitig)	24	54	52	54	48	30	41	45	46	31	21	-31,4
Produktionswert zu Herstellungspreisen	**5.554**	**5.634**	**5.976**	**5.788**	**5.759**	**5.913**	**5.467**	**5.696**	**6.391**	**6.723**	**6.138**	**-8,7**
Vorleistungen zu Marktpreisen	3.059	3.058	3.222	3.212	3.189	3.220	3.202	3.246	3.570	3.918	3.818	-2,6
Gütersubventionen (inputseitig)	-	-	-	-	-	-	38	37	42	47	47	0
Gütersteuern (inputseitig)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vorleistungen zu Anschaffungspreisen	3.059	3.058	3.222	3.212	3.189	3.220	3.164	3.209	3.529	3.872	3.772	-2,6
Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen	**2.495**	**2.576**	**2.754**	**2.577**	**2.570**	**2.692**	**2.304**	**2.487**	**2.863**	**2.851**	**2.366**	**-17**
Abschreibung	1.329	1.345	1.355	1.363	1.364	1.386	1.426	1.445	1.482	1.545	1.599	3,5
Nettowertschöpfung zu Herstellungspreisen	**1.166**	**1.231**	**1.399**	**1.213**	**1.206**	**1.306**	**878**	**1.042**	**1.381**	**1.306**	**767**	**-41,3**
Sonstige Produktionsabgaben	191	140	121	136	138	126	157	138	133	157	203	28,8
Sonstige Subventionen	927	925	1.118	1.122	1.119	1.129	1.534	1.550	1.505	1.523	1.548	1,7
Faktoreinkommen	**1.902**	**2.017**	**2.396**	**2.200**	**2.187**	**2.309**	**2.256**	**2.454**	**2.753**	**2.672**	**2.113**	**-20,9**

Tabelle 8: Einkommensentwicklung

(in Anlehnung an Statistik Austria (2010), S.8)

8. Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union und im Speziellen mit ihren Auswirkungen auf den österreichischen Milchmarkt.

Die Gemeinsame Agrarpolitik hatte von Beginn an eine Sonderposition in der Europäischen Union. Hohe Protektionszahlungen und Marktstützungen führten in der Vergangenheit zu Überproduktionen und explodierenden Budgetkosten. Diese Missstände sollten durch Reformen beseitigt werden. Ziel dieser Arbeit ist es, festzustellen ob die Reformen der vergangenen Jahre erfolgreich waren. Konnten die Missstände beseitigt werden? Ist die aktuelle Agrarpolitik „fairer" oder werden Konsumenten und Steuerzahler weiterhin benachteiligt? Konnten die von der Europäischen Union gesetzten agrarpolitischen Ziele durch Marktregulierung erreicht werden?

Nach einer allgemeinen Einführung in die Organisation und Entwicklung der Europäischen Union und der Allgemeinen Agrarpolitik, folgt eine Analyse der Marktregulierungsinstrumente. Diese wird mittels Angebot und Nachfragemodellen durchgeführt. Die Wirkungsweisen der eingesetzten Regulierungsinstrumente (z.B. Subventionen) und ihre Wohlfahrtseffekte für die Gesellschaft werden untersucht. Die Analyse der Entwicklung im Zeitverlauf soll Veränderungen durch die Reformen aufzeigen. Darüber hinaus werden die gesetzlichen Regelungen in der Europäischen Union und die Sonderregelungen für den Milchmarkt betrachtet. Im Anschluss folgt eine Analyse der agrarpolitischen Ziele. Anhand von Studien und aktuellen Zahlen werden die in Artikel 39 AEUV genannten Ziele auf ihre Erfüllung untersucht.

Die Analysen zeigen, dass die Wohlfahrtseffekte der Marktregulierungsinstrumente insgesamt gesamtgesellschaftlich gesehen weiterhin negativ sind. Eine positive Entwicklung durch die Reformen kann jedoch festgestellt werden. Die analysierten Zahlen und Studien zeigen, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht werden konnten. Zukünftig muss ein noch stärkerer Fokus auf der zweiten Säule „Die Entwicklung des ländlichen Raums" liegen. Umweltschutz und Nahrungsmittelsicherheit sollten im Vordergrund stehen. Neben weiteren Reformen der Marktregulierungsinstrumente ist eine Neuformulierung und exakte Definition der agrarpolitischen Ziele nötig.

9. Abstract

The thesis deals with the topic of the Common Agricultural Policy in the European Union and especially with their influence on the Austrian milk market.
Since the inception of the Common Agricultural Policy it has occupied a special position within the European Union. High protection payments and market support led to overproduction and a dramatic cost increase. The intention of the thesis is to find out if the reformations were successful. Could the deficiencies be eliminated? Is the current agricultural policy fairer which means less discriminating towards customers and taxpayers? Could the European Union's agricultural goals be reached?
In the beginning a short introduction about the European Union's and the Common Agricultural Policy's organisation and development is given. Followed by an analysis of the market regulation instruments through supply and demand models. The instruments (for example subsidies) are investigated according to their mode of action and welfare effects on society. The changes due to the reformations are evaluated through the development in the past years. Furthermore European Union's regulations for the agricultural market as well as for the milk market will be stated. Through studies and up-to-date numbers an analysis of the goals stated in article 39 is done.
The analysis shows that the overall economic welfare for the society is still negative. Nevertheless a positive development due to the reformations can be seen. The numbers and studies nevertheless showed that the European Union's agricultural goals couldn't be reached.
In the future there has to be a stronger focus on the second pillar of the European Union "The rural development". The protection of the environment as well as food safety has to become more important. Besides further reformations of the market regulation instruments, the European Union's goals have to be restated and an accurate definition is necessary.

10. Curriculum vitae

Persönliche Daten:

Staatsbürgerschaft:	Österreich
Familienstand:	ledig
Geburtsdatum:	13.06.1986
Geburtsort:	Wien

Ausbildung:

03/2005- 01/2011	**Studium Internationale Betriebswirtschaftslehre** Universität Wien Schwerpunkte: Controlling und Internationale Unternehmensführung Auszeichnung des 1. und 2. Studienabschnitts im Rahmen von ***„Best of the Best“***
09/2009-03/2010	**Talent Circle** High Potential Weiterbildungsprogramm des Uniport Wien
01/2009-06/2009	**University of Lund/ Schweden** Auslandssemester im Rahmen des ERASMUS Programms
10/2004-06/2005	**Studium Publizistik und Kommunikationswissenschaften** Universität Wien
09/1996-06/2004	**Bundesrealgymnasium Bernoullistraße** Matura mit ausgezeichnetem Erfolg

Berufserfahrung:

04/2010-06/2010	**Wirtschaftskammer Österreich, Volontariat** Außenhandelsstelle Kopenhagen/Dänemark
seit 12/ 2004	**Austro Control, Teilzeitbeschäftigung** Flugstreifenaufbereitung und Coordination
08/2009	**Agrana, Praktikantin** Abt. Wirtschaftspolitik
09/2008	**MCI Wien, Hostess** Weltbankenkongress 2008
09/2006-06/2008	**Bekleidungsfirma Closed, freie Mitarbeiterin** Verkaufspräsentation, Großkundenberatung
07/2006	**Creditanstalt Bank Austria, Praktikantin**

	Abteilung Werbung/ Umsetzung
07/2005	**Sozialmedizinisches Zentrum Ost, Praktikantin** Schulungsorganisation, Projektassistenz
09/2004-11/2004	**Agrarprojektverein Austria, geringfügig** Projektassistenz, Mitorganisation der Messe „Genusssalon“
07/2003	**Notariat Dr. Teichtmeister, Ferialpraktikantin** Büroarbeiten
08/2002	**Versicherung Interunfall, Ferialpraktikantin** Kundenbetreuung

Besondere Kenntnisse:

Sprachen:	Deutsch, Muttersprache Englisch, Verhandlungssicher Italienisch, gute Kenntnisse Französisch, Grundkenntnisse Schwedisch, Grundkenntnisse Dänisch, Grundkenntnisse
Auslandssprachkurse:	Lund, Schweden (2009), Forli, Italien (2003); Toronto, Kanada (2003); English Language Course, Wien (2002); Cannes, Frankreich(2001)
EDV:	Microsoft Office, Grundlagen des SAP, Adonis