

Der Markt für Milch

Petra Salamon und Marianne Kurzweil

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig

1. Gedämpftes globales Produktionswachstum

... bedeutendstes Milchprodukt ist Kuhmilch, größter Zuwachs bei Büffelmilch

Seit Anfang der 90er Jahre wird die weltweite Milcherzeugung mit leicht schwankenden Zuwachsraten ausgedehnt. Das durchschnittliche Wachstum beträgt 1-2 %. Im Kalenderjahr 2002 lag der Zuwachs bei 1,7 %. Die FAO beziffert die globale Produktion für das Jahr 2002 auf knapp 598 Mio. t. Mit 502 Mio. t entfällt der Großteil auf Kuhmilch. Die restlichen 96 Mio. t verteilen sich auf Büffelmilch (75 Mio. t), Ziegenmilch (12 Mio. t), Schafmilch (8 Mio. t) und Kamelmilch (1 Mio. t). Größter supranationaler Produzent ist die EU mit knapp 125 Mio. t Milch (Kuhmilch und andere) im Jahr 2002 und einem Anteil von knapp 21 % am Weltaufkommen. Die wichtigste einzelne Erzeugungsregion ist Indien mit 84 Mio. t Milch insgesamt und einem Anteil von 14 %, gefolgt von den USA mit 77 Mio. t (Anteil: 12,8 %). Weitere große Produktionsregionen sind Russland und Pakistan mit jeweils 33 Mio. t (Anteil: 5,5 %).

... überdurchschnittliches nachfragebedingtes Wachstum in den Entwicklungsländern vor allem in Asien und Nordafrika

Die Produktion in der Gruppe der Entwicklungsländer beläuft sich insgesamt auf 248 Mio. t im Jahr 2002. Das entspricht einem Anteil von 41,5 %. Das Wachstum in den Entwicklungsländern liegt mit 4,2 % p.a.¹ deutlich über dem Durchschnitt. Sehr hohe Wachstumsraten von über 10 % p.a. weisen insbesondere einige kleinere Produktionsregionen auf (Thailand, Reunion, Eritrea). Aber auch Entwicklungsländer mit größerer Produktion expandierten deutlich (Pakistan 8,4 %, Äthiopien 7,9 %, China 6,6 %, Algerien 4,9 %, Ägypten 4,9 %, Indien 4,6 %).

... Trockenheit und Wechselkursverschiebungen verlangsamten globales Wachstum

Im Kalenderjahr 2003 ist tendenziell ein durchschnittlicher Anstieg der Produktion von 1,7 % zu beobachten (Tabelle 1). Trotz eines sehr heißen und trockenen Sommers entsprach die Milcherzeugung in Europa und hier speziell in der EU-15 in etwa den Erwartungen.

In einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern, in Russland und der Ukraine lag aufgrund der trockenheitsbedingten Futtermittelknappheit die Milcherzeugung über den Vorjahresergebnissen. Aufgrund niedriger Preise infolge der

Tabelle 1. Weltkuhmilcherzeugung (1 000 t)

Gebiet	1999	2000	2001	2002v	2003s	2004p
Amerika	139257	141930	142444	144742	144984	146541
Nordamerika	81968	84113	83086	85151	85301	86766
USA	73804	76023	74980	77021	77252	78797
Kanada	8164	8090	8106	8130	8049	7968
Lateinamerika	57289	57817	59358	59590	59683	59776
Mexiko	8877	9311	9472	9598	9598	9790
Argentinien	10649	10121	9866	8200	7708	7862
Brasilien	19661	20380	21146	22635	23314	23780
Andere	18101	18004	18874	18968	19063	19254
Europa	220809	219169	222540	224161	224106	223572
Westeuropa	127745	127264	127884	127607	127953	127810
EU-15	121924	121512	122091	121834	122199	122077
Andere	5821	5752	5793	5773	5753	5733
Osteuropa	93064	91905	94656	96554	96153	95762
Ex-UdSSR	64991	64341	66832	68335	67651	66975
Baltikum	3137	3177	3323	3247	3312	3378
Russland	32001	32000	32600	33100	32107	32749
MOE	28073	27564	27823	28220	28502	28787
Ozeanien	21441	23486	24105	25757	25948	26725
Australien	10494	11183	10875	11610	11378	11719
Neuseeland	10881	12235	13162	14079	14501	14936
Andere	66	67	68	69	70	70
Andere	99256	102632	104986	107665	112634	115450
dar. Indien	32800	34000	34400	35700	36593	38056
Japan	8460	8497	8301	8380	8296	8213
VR China	7514	8632	10601	11075	14398	18717
Welt insgesamt	480763	487216	494075	502325	507673	512289

v=vorläufig – s=geschätzt – p=Prognose

Quelle: FAO. – Eigene Berechnungen und Schätzungen

Produktionsausdehnungen 2002 stagnierte im nordamerikanischen Raum die Milchproduktion. Ein sehr verhaltenes Erzeugungswachstum hervorgerufen durch Nachwirkungen der extremen Trockenheit prägt die Situation in Australien. Günstigere Witterungsbedingungen und Produktivitätsfortschritte implizierten einen deutlichen Zuwachs in Teilen Asiens.

... marginal steigende Erzeugung in der EU

Trotz eines europaweit heißen und trockenen Sommers lag die EU-Milcherzeugung bisher über dem Niveau des Vorjahres. Nach Abschluss des Milchquotenjahres in der EU (April 2002/März 2003) dehnten die Erzeuger die Produktion leicht, aber nicht einheitlich aus. So war in Deutschland, Dänemark, Niederlande, Irland und im Vereinigten Königreich ein Produktionsanstieg zu beobachten. Gedrosselt wurde dagegen die Erzeugung in einigen stark von Hitze und Bränden betroffenen Ländern wie Frankreich, Spanien und Portugal, aber auch in Finnland. Meist wurde die Fütterung den Gegebenheiten angepasst.

... niedrige Erzeugerpreise in der EU mit leicht steigender Tendenz

Durch die Aufwertung des Euros konnten die europäischen Erzeuger vom leichten Aufschwung des internationalen Marktes nicht profitieren. In Kombination mit der leicht gestiegenen Milcherzeugung gaben die Erzeugerpreise in

¹ Dreijahresdurchschnitt 1992 bis 1994 gegenüber 2000 bis 2002. Diese Periode wird auch bei den übrigen Wachstumsraten in der Produktion zugrunde gelegt.

den meisten EU-Ländern nach. Erst in der zweiten Jahreshälfte zogen die Milcherzeugerpreise wieder an. Im EU-Durchschnitt könnten die Preise im Jahr 2003 bei 28,7 € je 100 kg liegen gegenüber 29,75 € je 100 kg im Vorjahr. Für Deutschland wird der Preis auf 27,80 € je 100 kg für 3,7 % Milchfett und 3,4 % Milcheiweiß (2002: 29,98 € je 100 kg) geschätzt.

... Fortführung der Milchquotenregelung

Die sehr niedrigen Erzeugerpreise in der ersten Jahreshälfte 2003 beeinflussten auch die Beschlüsse zum Mid-Term-Review (MTR), die eine Verlängerung des Milchquotenregimes bis zum Jahr 2014/15 beinhalten. Als Teil der Reform werden die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver in vier Schritten um 25 % bzw. um 15 % gesenkt (Tabelle 2).

Tabelle 2. Mid-Term-Review Beschlüsse

	2003/4	2004/5	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9
Butter (€/t)*	3 282,0	3 052,3	2 824,4	2 595,2	2 463,9	2 463,9
Lagerung ¹ (t)	—	70 000	60 000	50 000	40 000	40 000
MMP (€/t)*	2 055,2	1 952,4	1 849,7	1 746,9	1 746,9	1 746,9
Spezifische Zusatzquote (Veränderung in t)						
Portugal	73 000	-11 500	-11 500	—	—	—
Griechenland	120 000	—	—	—	—	—
Allgem. Erhöhung ² (t)	—	—	—	601 900	359 500	480 600

*Interventionspreis. ¹Einlagerung von Butter. ²Allgemeine Erhöhung in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich.

Quelle: KOM-EU

Zusätzlich wird die Intervention von Butter mengenmäßig begrenzt. Ab dem Milchwirtschaftsjahr 2004/05 können zum Ankaufspreis von 90 % des Interventionspreises 70000 t eingelagert werden. Bis zum Milchwirtschaftsjahr 2007/08 wird die Menge auf 40000 t reduziert. Die lineare Erhöhung der Zusatzquoten (1,5 %) wurde auf das Jahr 2006 verschoben. Die Zuteilung der spezifischen Zusatzquoten hingegen erfolgte schon in den Quotenjahren 2000/01 und 2001/02. Allerdings wurden rückwirkend ab 1. April 2003 die nationalen Garantiemengen für Griechenland und Portugal (Azoren) angehoben. Hinsichtlich der Behandlung der Prämien bestehen unterschiedliche Konzepte. Insgesamt ist auch für Milch eine Entkopplung angedacht (KLEINHANß et al., 2003). Bei der Beurteilung der künftigen Marktsituation in der EU-Milchwirtschaft ist zu berücksichtigen, dass die erste Stufe des MTR mit Beginn des nächsten Milchwirtschaftsjahres in Kraft tritt.

... EU-Osterweiterung in Sicht

Der Beitritt der meisten mittel- und osteuropäischen Länder² findet voraussichtlich zum 1.5.2004 statt. Für den Milchsektor bedeutet dies die Übertragung aller EU-Regelungen auf die neuen Mitgliedstaaten einschließlich Milchquotenregelung, Interventionspreise, Verbrauchsbeihilfen, Exporterstattungen und Importzölle. Hinsichtlich der Höhe der Garantiemengen sind schon entsprechende Vereinbarungen getroffen worden, sodass drastische Produk-

tionssteigerungen aufgrund des höheren Marktpreisniveaus nicht zu erwarten sind. Die für die neuen Mitgliedstaaten festgelegten Garantiemengen (Tabelle 3) orientieren sich an historischen Produktionsmengen.

Tabelle 3. Milchquoten der Beitrittsländern (1 000 t)

Estland	646
Lettland	729
Litauen	1 705
Malta	47
Polen	9 380
Slowakei	1 041
Slowenien	577
Tschechien	2 738
Ungarn	1 990
Zypern	145
Zehn Länder zus.	18 999

Quelle: KOM-EU

... steigende Preise in den neuen Mitgliedsländern

Der EU-Beitritt impliziert für die neuen Mitgliedsländer nicht nur höhere Erzeugerpreise, sondern auch steigende Vorleistungs-, Faktor-, und Verbraucherpreise. Solange nicht die Kaufkraft in den betroffenen Ländern nachhaltig steigt, dürfte sich der Binnenmarktumsatz der betroffenen Länder rückläufig entwickeln. Die überschüssigen Produkte werden vermutlich mit einem Preisabschlag in den „alten“ Mitgliedstaaten abgesetzt. Diese Situation dürfte sich insbesondere bei Massenprodukten ergeben und preissenkend in den „alten“ Mitgliedstaaten wirken. Verstärkt wird diese Entwicklung durch den Tatbestand, dass der traditionelle Exportumsatz der Beitrittsländer durch die dann steigenden Inlandspreise erschwert wird. Andererseits eröffnen sich auch zusätzliche Absatzchancen in den Beitrittsländern insbesondere für höherwertige Milchprodukte. Durch die sogenannten „Doppel-Null“- und „Doppel-Profit“-Abkommen zwischen den Beitrittsländern und der EU-15 ist allerdings ein Teil der zu erwartenden Effekte vorweggenommen worden. Die Abkommen beinhalten in der Regel die Einrichtung von mengenmäßig begrenzten Zollquoten, in deren Rahmen schon heute Importe zu einem Nullzoll- oder reduzierten Zollsatz stattfinden. Vorläufige Modellberechnungen deuten auf Preiseffekte in der EU-15 in der Größenordnung von -3 % (BROCKMEIER et al., 2002). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass fast zeitgleich die erste Stufe der Interventionspreissenkungen der Agenda 2000 bzw. des Mid-Term-Reviews verbunden mit Marktpreissenkungen stattfindet. Diese Preissenkungen der ersten Stufe, die in der Größenordnung von 4 % bis 5 % marktwirksam werden, überdecken etwaige Preissenkungen auf der Basis von Beitrittseffekten.

... trockenheitsbedingt knappes Futteraufkommen und künftiges EU-Quotensystem behindern Produktionsausdehnungen in Osteuropa

Im Einzelnen hat sich die Milcherzeugung in den Beitrittsländern unterschiedlich entwickelt, ist aber tendenziell leicht gewachsen. So wurde die **polnische** Milcherzeugung im Jahr 2003 um ungefähr 1 % ausgedehnt. Deutliche Produktivitätssteigerungen überkompensieren trockenheitsbedingte negative Effekte in der Raufutterversorgung. Diese

² Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Slowenien sowie die südeuropäischen Länder Malta und Zypern.

ungünstige Futtermittellieferung und das Milchquotensystem begrenzen das künftige Wachstum in der Milcherzeugung, sodass im Jahr 2004 ebenfalls nur mit einem Zuwachs von 1 % gerechnet wird. Die europaweite Trockenheit hat in anderen Teilen Osteuropas durch eine Einschränkung der Milchviehbestände zu einer Drosselung der Milcherzeugung geführt, so in **Rumänien**. Verstärkt wurden die Probleme durch die insgesamt geringe Produktivität und Defizite in der Infrastruktur. Die vergleichsweise niedrige Produktion hat eine leichte Erholung der Erzeugerpreise nach sich gezogen.

... sinkende Erzeugung durch mangelhaftes Futteraufkommen auch in Teilen der ehemaligen UdSSR

Aufgrund der trockenen und heißen Witterung mussten die Milchviehbestände in Teilen **Russlands** abgebaut werden. So sank die Milcherzeugung um rd. -3 % im Vergleich zum Vorjahr. Durch eine verstärkte staatliche Unterstützung und steigende Milchleistungen wird sich die Milcherzeugung wahrscheinlich im Jahr 2004 erholen. Darüber hinaus wird in Russland die Implementierung eines Preissystems angedacht, das die Preisbildung in der gesamten Produktionskette regulieren soll. Wie in Russland war auch die Milcherzeugung der **Ukraine** durch die Futterknappheit im Jahr 2003 negativ betroffen. Die Produktion verminderte sich um rd. -4 %. Das knappe Milchangebot hat einen Anstieg der Milcherzeugerpreise nach sich gezogen, sodass für das Jahr 2004 ein Abflachen des Produktionsrückgangs erwartet wird.

... hohe Futter- und Rindfleischpreise lassen die Produktion in den USA stagnieren

Durch die niedrigen Erzeugerpreise für Milch im Jahr 2002 einerseits und die hohen Preise für Rindfleisch andererseits wurden die Milchviehherden in den **USA** konsolidiert. Zusätzlich waren die Preisrelationen zwischen den immer noch niedrigen Erzeugerpreisen und den extrem hohen Futterkosten ungünstig, sodass sich die Produktivität nur unterdurchschnittlich entwickelte. Insgesamt wurde die Milcherzeugung nur marginal um 0,2 % ausgedehnt. Die Erzeugerpreise lagen im Jahresdurchschnitt 2003 bei 12,45 US-\$ je cwt (2002: 12,11 US-\$ je cwt). Diese etwas festeren Preise reflektieren den vergleichsweise engen Käsemarkt: Es standen nur begrenzte Rohmilchmengen zur Herstellung von Käse zur Verfügung. Ein leichtes Wachstum in der Verfügbarkeit brachte allerdings die Großhandelspreise zum Jahresende unter Druck. Bei weiterhin verhaltener Nachfrageentwicklung könnte ein durchschnittlicher Produktivitätsfortschritt ein Produktionswachstum und leicht nachgebende Preise nach sich ziehen.

... Anpassung des Milchregimes in Kanada nach WTO-Panel notwendig

Leicht gedrosselt wurde die Milcherzeugung in **Kanada**. Diese folgte damit der Nachfrageentwicklung in Kanada und könnte sich auch im Jahr 2004 fortsetzen. Damit reagieren die Milcherzeuger aber auch auf die Anpassung des Milchquotenregimes, dass aufgrund einer Vereinbarung zwischen den USA und Neuseeland einerseits und Kanada andererseits im Zuge verschiedener WTO-Panels notwendig wurde.

... nur leichtes Produktionswachstum in Lateinamerika

Während im Kalenderjahr 2002 die lateinamerikanische Produktion deutlich angestiegen war, flachte auch hier die Erzeugung im Jahr 2003 ab. Aufgrund des großen heimischen Binnenmarktes und der Verteuerung der Importe, ist **Brasilien** ein Wachstumsmarkt. Dagegen wurde in **Argentinien** aufgrund der wirtschaftlichen Unsicherheit die Erzeugung nochmals vermindert. Vor allem durch steigende Milcherzeugerpreise verbesserte sich im Jahresverlauf der Nettoerlös der Milcherzeugung. Die so verbesserten Rahmenbedingungen lassen im Zusammenhang mit einer steigenden Nachfrage eine Tendenz zur Ausdehnung der Milchproduktion erwarten. In **Chile** wird eine stagnierende Milcherzeugung aufgrund einer schlechten Grundfütterversorgung und sinkenden Binnenmarktpreisen erwartet. Bedingt durch die ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist auch für das Jahr 2004 mit keiner deutlichen Steigerung der Milcherzeugung zu rechnen. Hingegen wird in **Kolumbien** der Produktionszuwachs für das Jahr 2003 auf 3 % geschätzt. Um von staatlicher Seite einen Angebotsdruck und einen weiteren Erzeugerpreisrückgang zu verhindern, wurde ein nicht WTO-konformer Einfuhrstopp für Milchprodukte verhängt, der bis Ende November des Jahres 2003 gültig war. Aufgrund der weiterhin niedrigen Erzeugerpreise wird allerdings mit einer Verlängerung des Einfuhrstopps gerechnet. Nur geringfügig steigt die Milcherzeugung in **Mexiko** an.

... in Asien trotz steigender Erzeugung wachsender Importbedarf

Die Entwicklung der **chinesischen** Milchproduktion wird von der rasanten allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und dem damit verbundenen Zuwachs an Kaufkraft getragen. Trotz deutlich wachsender Produktivität ist der Anstieg in der Produktion nicht ausreichend, um den Nachfragezuwachs zu decken, sodass ein zusätzlicher Einfuhrbedarf besteht. Der WTO-Eintritt Chinas verstärkt in gewissem Umfang die Importmengen durch die Senkung der MFN (Most Favourite Nations)-Tarife. In den nächsten Jahren wird sowohl mit einer steigenden Eigenproduktion als auch mit einer Zunahme der Importe gerechnet. Als Nachwirkung der geringen Monsunniederschläge im Jahr 2002 wuchs die Milcherzeugung in **Indien** geringer als erwartet. Der größere und stärker wachsende Teil entfällt auf Büffelmilch. Feste Milcherzeugerpreise und ein entsprechender Kaufkraftzuwachs induzieren auch in den nächsten Jahren ein Produktionswachstum. Eine zunehmende Verstädterung und sich verändernde Konsumgewohnheiten implizieren zudem eine zusätzliche Nachfrage nach stärker verarbeiteten Milchprodukten westlichen Standards. Von einer wachsenden Inlandsnachfrage profitiert auch der Milchsektor in **Indonesien**. Kontinuierlich stieg in **Südkorea** die Milcherzeugung in den letzten Jahren an, sodass inzwischen eine Überschusssituation besteht. Fehlende Kaufkraft und die damit verbundene schwache Nachfrage verschärfen das Problem. Die Regierung plant eine Drosselung der Produktion bei entsprechenden Ausgleichszahlungen. In **Japan** wurden die Subventionen für die Milchverarbeitung angehoben. Zudem stiegen die Erzeugerpreise für Rohmilch zur Herstellung von Frischmilchprodukten an. Bedingt durch eine Verminderung der Milchkuhbestände stagnierte die Milcherzeugung.

... Trockenheit in Australien und Abwertung des US-Dollars behindern Wachstum in Ozeanien

Australien litt unter einer extremen Trockenheit, die die Produktion im WJ 2002/03 um 8 % auf 10,3 Mio. t fallen ließ. Für das folgende WJ 2003/04 implizieren steigende Milchviehbestände eine leichte Ausdehnung der Produktion, gestützt durch eine Normalisierung der Niederschläge. Trotz des knappen Milchangebots war keine kurzfristige Verbesserung der Erzeugerpreise in Sicht. Gestiegene Weltmarktpreise wurden durch die Aufwertung des Australischen Dollars überkompensiert. Der Auszahlungspreis lag im Jahr 2002/03 bei 29,5 australischen Cents je l (2001/02: 33 australische Cents je l) und wird sich vermutlich bei 29,1 australischen Cents je l im Jahre 2003/04 stabilisieren. Nach hohen Zuwächsen im Vorjahr expandierte die **neuseeländische** Milcherzeugung moderat in der Größenordnung von 2–3 %. Auch in Neuseeland werden internationale Absatzaussichten und Milcherlöse durch den steigenden Neuseeland-Dollar beeinträchtigt, sodass für das kommende Jahr die Erlösschätzungen nach unten korrigiert werden müssen. Dieser Vorgang drosselt vermutlich die Expansion in der Milchwirtschaft.

Steigende Produktion von Frischmilcherzeugnissen und Käse

Die weltweite Herstellung von Milchprodukten belief sich im Jahr 2002 auf 8,04 Mio. t Butter, 17,08 Mio. t Käse, 2,73 Mio. t Vollmilch- und 3,58 Mio. t Magermilchpulver. Überproportional wurde die Erzeugung an Butter und Magermilchpulver ausgedehnt. Auch im Jahr 2003 verteilte sich der Produktionszuwachs aufgrund der Rahmenbedingungen sektoral und regional nicht einheitlich. In der Regel wurde insbesondere die Käseerzeugung ausgedehnt, in einigen Regionen auch die Herstellung von Frischmilcherzeugnissen. Verhalten oder gar rückläufig war die Produktion von Butter und Milchpulver.

... Verschiebungen im Bereich der Frischmilcherzeugnisse

Aufgrund der Hitzewelle in weiten Teilen Europas wurden mehr Frischmilcherzeugnisse nachgefragt, sodass ein höherer Anteil der Rohmilch in der Konsummilcherzeugung sowie in der Herstellung von sonstigen Frischmilcherzeugnissen (wie Joghurt, Kefir und fermentierte Milchprodukte) eingesetzt wurde. In den osteuropäischen Ländern, Russland und der Ukraine wurde hingegen aufgrund des knappen Milchaufkommens ein höherer Anteil weiterverarbeitet und nicht als Frischmilch verbraucht. Trotzdem musste die Erzeugung anderer Milchprodukte leicht eingeschränkt werden. Der zunehmende Einsatz von Kühlschränken in Entwicklungsländern implizierte einen rasch wachsenden Absatz an Frischmilcherzeugnissen, der sich in einem Herstellungsrückgang von Vollmilchpulver niederschlägt. Der starke Zuwachs in der chinesischen Milcherzeugung wird primär zur Herstellung von Frischmilcherzeugnissen verwendet, die häufig produktionsnah abgesetzt werden.

... regional unterschiedliche Entwicklung in der Käseherstellung

In Europa stieg die Herstellung von Käse trotz hoher Bestände weiter an, wenngleich mit etwa 0,25 % geringer als in den Vorjahren. Insbesondere in Deutschland (+2 %) und

in den Niederlanden (+3 %) fand eine deutliche Produktionsausdehnung statt. Das nur marginale Wachstum der Milcherzeugung in den USA führte zu einer Stagnation in der Käseherstellung, während in Kanada die Käseherstellung kräftig (+5 %) ausgedehnt wurde. Bedingt durch die verminderte Produktion fiel die Käseerzeugung in Australien im Wirtschaftsjahr 2002/03 unter das Vorjahresniveau (-10 %) und auch in Neuseeland wurde ein Rückgang beobachtet (-13 %). Trotz gesunkener Erzeugung hat sich hingegen die Käseproduktion in Russland kaum verändert. Aufgrund günstiger Absatzaussichten für Käse wird im kommenden Kalenderjahr 2004 die Herstellung an Käse weltweit und in der EU wachsen.

... hohe Bestände behindern Produktionswachstum bei Butter

Trotz hoher Butterbestände ist die Produktion an Butter im Jahr 2003 europaweit nur gering eingeschränkt worden (-0,3 %). Eine verminderte Erzeugung in Spanien (-10 %), Italien (-9 %) und Frankreich (-5 %) wurde zumindest teilweise durch entsprechende Zuwächse in Deutschland (+2 %), Irland (+1,5 %) und dem Vereinigten Königreich (+6 %) ausgeglichen. In den USA, Kanada, Japan sowie in Russland wurde die Butterherstellung leicht gedrosselt. Auch die australische Butterherstellung wurde im Wirtschaftsjahr 2002/03 um rd. -5 % vermindert, während die neuseeländische Butterherstellung um 5 % ausgedehnt wurde. Bessere Absatzbedingungen für andere Milchprodukte implizieren eine weitere Verschiebung zulasten von Butter. Dies gilt sowohl für die EU als auch weltweit. Eine Ausnahme stellt Ozeanien dar, wo die Buttererzeugung um 7 % ausgedehnt werden soll.

... tendenziell weiter schrumpfende Erzeugung von Magermilchpulver

Die im Vergleich der letzten Jahre hohen Lagerbestände und die niedrigen Weltmarktpreise im Jahr 2002 implizierten eine Drosselung der weltweiten Herstellung von **Magermilchpulver** im Kalenderjahr 2003. In der EU-15 lag die Erzeugung vermutlich gut -2 % unter der Vorjahresproduktion. Hier waren die Einschränkungen besonders ausgeprägt in Irland (-20 %), Finnland (-15 %), Österreich (-10 %), Frankreich (-7,5 %), Spanien, in den Niederlanden (-5 %) sowie in Deutschland (-2 %). Gegen den Trend waren Produktionsausdehnungen in Dänemark (+7 %) und im Vereinigten Königreich (+4,5 %) zu beobachten. Auch in den außereuropäischen Ländern wurde die Erzeugung tendenziell vermindert, beispielsweise in den USA um -5 %, in Kanada um -8 %, in Polen um -4 %, in Japan um -2 % und in Russland um -8 %. Im Wirtschaftsjahr 2002/03 musste die Erzeugung in Australien um -30 % eingeschränkt werden, was zumindest teilweise durch einen Produktionsanstieg von +15 % in Neuseeland ausgeglichen wurde.

... aber wachsende Nachfrage nach Vollmilchpulver in einigen Regionen

Im Jahr 2003 stieg die Erzeugung an Vollmilchpulver in einer Reihe von Regionen und Ländern an, insbesondere in Neuseeland, der EU, Polen und Brasilien. Zu Produktionseinschränkungen kam es vor allem in Russland, der Ukraine

und Australien. In Australien fiel der Rückgang mit 21 % im Wirtschaftsjahr 2002/03 nicht ganz so hoch aus wie bei Magermilchpulver, andererseits war die Ausdehnung der Erzeugung Neuseelands mit +8 % ebenfalls geringer. Positive Impulse, die sich regional sehr unterschiedlich entwickelnden Nachfrage, beeinflussen die Vollmilchpulverproduktion in bestimmten Ländern. In China und anderen Gebieten Asiens wird ein Teil des Produktionszuwachses zu Vollmilchpulver verarbeitet, welches die Basis für den Milchabsatz bei unzureichender Kühlung bildet. Ähnliches gilt auch für Lateinamerika.

2. Internationaler Absatz leicht belebt

Aufgrund des Gewichts von flüssiger Milch und aus hygienischen Gründen werden überregional verarbeitete Milchprodukte gehandelt. Verglichen mit der Milchproduktion ist der Handel gering. Die Food and Agriculture Organization (FAO) rechnet den Handel mit Milchprodukten zur besseren Vergleichbarkeit in Milchäquivalent um. Der Welthandel (auf Exportbasis) umfasste im Jahr 2001 rd. 40 Mio. t Milchäquivalent oder 7 % der Weltmilchproduktion. Größte Exportregionen sind die EU (Anteil 27 %) und Neuseeland (23 %), gefolgt von Australien (12 %) sowie den USA (7 %), Polen (3 %) und der Ukraine (3 %). Das Wachstum der Exporte verlief zwischen 1992 und 2000 mit 4,6 % nachfragebedingt dynamischer als das der Produktionsausdehnung.

Im laufenden Jahr 2003 spielten für den internationalen Handel Faktoren wie die Abwertung des US-Dollars, das durch Trockenheit in einigen Regionen begrenzte Produktionswachstum sowie hohe Interventionsbestände eine wichtige Rolle. Trotz eines leichten Anstiegs im Handelsvolumen entwickelt sich die internationale Nachfrage in der Regel nur verhalten.

... zersplitterte Importnachfrage

Im Gegensatz zum Export ist die Importnachfrage nach Milchprodukten stark zersplittert. Größter Importeur umgerechnet in Milchäquivalent war im Jahr 2001 die EU mit einem Anteil von 7,7 % (3,3 Mio. t), gefolgt von Mexiko mit 7,5 % (2,8 Mio. t). Die Einfuhren Chinas belaufen sich auf 5,6 % (2 Mio. t), der USA und Algeriens auf rd. 5 % (1,8 Mio. t). Japan, Russland und die Philippinen importieren jeweils gut 4 % der gehandelten Mengen. Insgesamt werden in Asien 16 Mio. t Milchäquivalent importiert und in Südamerika 2 Mio. t. In beiden Regionen stieg die Importnachfrage um ca. 4 % an. Nach Afrika werden rd. 5 Mio. t exportiert, allerdings mit rückläufiger Tendenz.

... rückläufige australische Exporte

Rückläufige bzw. stagnierende australische Ausfuhren prägten im Wirtschaftsjahr 2002/03 maßgeblich die Entwicklung im internationalen Handel. Die Exporte aller Milchprodukte mussten reduziert werden. Die Ausfuhren wurden von 108 000 t auf 99 000 t Butter, von 218 000 t auf 208 000 t Käse, von 210 000 t auf 181 000 t Magermilchpulver sowie von 165 000 t auf 142 000 t Vollmilchpulver vermindert. Für das Jahr 2003/04 wird mit einer leichten Erholung des Exportangebots bei Butter auf 115 000 t gerechnet. Hingegen wird bei Käse (184 000 t), Magermilchpulver (179 000 t) und Vollmilchpulver (135 000 t) ein weiterer Rückgang erwartet.

... hingegen begrenztes Wachstum bei EU-Exporten

Insbesondere vor dem Hintergrund einer begrenzten Verfügbarkeit von Milchprodukten für den internationalen Absatz wurden verstärkt EU-Produkte in Drittländer exportiert. Allerdings passte die Kommission mehrfach im Jahresverlauf die Ausfuhrerstattungen an. Bei Milchpulver erfolgte bis Jahresmitte 2003 eine Anhebung der Exportsubventionen, die in der zweiten Jahreshälfte teilweise wieder zurückgenommen wurden. Die Ausfuhren der EU an Magermilchpulver sind im Kalenderjahr 2003 vermutlich von 154 000 t auf 220 000 t gestiegen. Destinationen waren insbesondere Mexiko, Nigeria, Indonesien und Vietnam. Im gleichen Zeitraum nahmen aufgrund präferentieller Abkommen bzw. des WTO-Mindestzugangs auch die Importe der EU-15 an Magermilchpulver aus Drittländern von 69 000 t auf 90 000 t zu. Hauptlieferanten waren Neuseeland und Polen. Auch bei Käse fand ein Exportzuwachs bei EU-Drittlandsexporten von 484 000 t auf schätzungsweise 510 000 t im Jahr 2003 statt. Deutsche Exporte vor allem nach Russland hatten einen wachsenden Anteil. Bedingt durch die präferentiellen Abkommen insbesondere mit osteuropäischen Ländern stiegen die Drittlandsimporte im Kalenderjahr 2003 auf schätzungsweise 185 000 t gegenüber 156 000 t im Vorjahr an. Bei Butter mussten im Jahr 2002 deutlich größere Mengen eingelagert werden, was entsprechend auf die internationalen Preise drückte. Die etwas entspanntere Marktlage auf den internationalen Märkten erleichterte den Absatz von Butter im Drittlandsgeschäft, sodass die EU-Exporte von 214 000 t auf vermutlich 270 000 t im Jahr 2003 gestiegen sind. Wiederum bedingt durch präferentiellen Handel nahmen auch die Importe von Butter leicht von 115 000 t auf ungefähr 120 000 t zu. Die EU führte 2003 mit schätzungsweise 495 000 t Vollmilchpulver in etwa die Vorjahresmenge aus.

... rückläufige argentinische Produktion vermindert Exportangebot

Die argentinischen Ausfuhren wurden bedingt durch das verringerte Milchaufkommen weiter reduziert, was alle Milchprodukte gleichermaßen betraf. Die Ausfuhren an Käse sanken von 26 000 t auf 23 000 t im Jahr 2003, an Vollmilchpulver von 136 000 t auf 75 000 t und an Magermilchpulver von 22 000 t auf 12 000 t.

... aufgrund hoher Bestände steigende Ausfuhren der USA

Auch in den USA sind im Jahr 2002 Bestände an Milchprodukten aufgebaut worden. Diese ermöglichten trotz eingeschränkter Produktion eine Anhebung der Exporte, insbesondere an Butter und Magermilchpulver. Dies wurde durch eine frühzeitige Zuteilung im Rahmen des Exportförderprogramms unterstützt. Allerdings blieben die Exporte bisher hinter den Erwartungen von 20 000 t Butter (KJ 2002: 3 000 t) und 175 000 t Magermilchpulver (KJ 2002: 126 000 t) zurück, während die Importe leicht anstiegen. Dies gilt insbesondere für das wichtigste Importprodukt Käse.

... Einigung im WTO-Panel gegen Kanada

Für die USA, Neuseeland und Kanada spielt der endgültige WTO-Schiedsspruch gegen die subventionierten kanadischen Exporte eine wichtige Rolle. Nach einer fünfjährigen Phase von verschiedenen WTO-Panelen wurde eine Über-

einkunft zwischen den USA und Neuseeland auf der einen und Kanada auf der anderen Seite erzielt. Die kanadische Regierung muss nun versuchen, das Milchregime in Einklang mit daraus entstehenden Anforderungen zu bringen. Kanada hat sich verpflichtet, Exportsubventionen bei der Ausfuhr in die USA zu beseitigen und bei der Ausfuhr in andere Drittländer drastisch zu reduzieren. Dies impliziert ein neues Angebotsmanagement, das zum 1. August 2003 implementiert wurde. Insbesondere werden Überlieferungen nicht mehr entgolten und Maßnahmen zur Verdrängung von Butterimporten ergriffen.

... endgültige Implementierung des NAFTA (North America Free Trade Agreement)

Zum 1. Januar 2003 wurden die meisten Tarifbelastungen im Handel zwischen den USA und Mexiko im Rahmen des North American Free Trade Agreements (NAFTA) beseitigt. Eine Ausnahme stellen allerdings weiterhin Magermilchpulverexporte nach Mexiko dar, für die eine Zollquote eingerichtet wurde.

... steigende indische Ausfuhren an Magermilchpulver

Indien, der größte einzelne Milchproduzent, exportiert in größerem Umfang nur Magermilchpulver. Die Schätzungen des USDA belaufen sich für das Jahr 2003 auf 23 000 t gegenüber dem Vorjahr mit 10 000 t. Allerdings werden in kleinerem Umfang auch Importe an verarbeiteten Milchprodukten getätigt. Einfuhren an Magermilchpulver, Butteröl, Vollmilch, Magermilch, Joghurt, fermentierter Milch, Molke, gereiftem Käse und Blauschimmelkäse zu einem Zollsatz von 30,4 % sind im Rahmen einer offenen allgemeinen Lizenz (Open General License) möglich. Seit dem Juni 2000 besteht außerdem eine Zollquote in Höhe von 10 000 t zu einem in-quota Zollsatz von 15 %. Der Out-of-quota Zollsatz beträgt 60 %. Luxushotels können darüber hinaus Nahrungsmittel zu einem Zollsatz von 25 % importieren.

... trotz wachsender Eigenproduktion Bedeutung der chinesischen Importe steigend

Nachdem Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre die ehemalige UdSSR als wichtiger internationaler Importmarkt an Bedeutung verloren hat, steigen inzwischen die Importe Chinas deutlich an. Im Gegensatz zu den russischen Importen werden die chinesischen von Australien, Neuseeland und den USA dominiert. Die beiden wichtigsten Produktgruppen hinsichtlich der Importe sind Milchpulver und Molkenpulver, deren Einfuhren im Jahre 2002 bei 112 000 t bzw. 138 000 t lagen. Im ersten Halbjahr 2003 stiegen gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum die Importe an Milchpulver um 76 % und an Molkenpulver um 11 %. Auf niedrigem Niveau wurden auch deutliche Zuwächse bei Butter und Käse verzeichnet. Allerdings ist der tatsächliche Einfuhrzuwachs geringer, da die Bedeutung der Re-Exporte aus Hongkong aufgrund der SARS-Infektion drastisch zurückging. Wichtigster Lieferant an Milchpulver war Neuseeland mit rd. 70 000 t im Jahr 2002, gefolgt von Australien mit 34 500 t. Die EU waren im Jahr 2002 größter Exporteur an Molkenpulver mit rd. 60 000 t, gefolgt von den USA mit 51 000 t. Beide Exportregionen dehnten ihre Ausfuhren 2003 nach China aus, und zwar um

45 bzw. 15 %. In geringerem Umfang exportieren aber auch die Chinesen Milchpulver. Aufgrund des WTO-Beitritts Chinas sanken die Zölle für Milchpulver je nach Zollkategorie auf 12,5 %, 15 % oder 23,3 %, für Käse auf 19,6 oder 22 % sowie für Butter auf 23,3 %. Mit Blick auf die stetig steigende Nachfrage und die Aussicht auf weitere Zollreduzierungen ist mit einem weiteren Anstieg der Einfuhren zu rechnen.

... auch Mexiko führt mehr ein

Mexiko ist ein wichtiger Importeur an Magermilchpulver. Im Kalenderjahr 2003 stiegen vermutlich die mexikanischen Einfuhren von 163 000 t auf 165 000 t an. Auch wurde mehr Käse bzw. Butter importiert, und zwar 70 000 t Käse (2002: 65 000 t) bzw. 40 000 t Butter (2002: 37 000 t). Die Importe an Vollmilchpulver werden unverändert auf 45 000 t beziffert. Insbesondere die Importe aus den USA dürften nach der endgültigen Implementierung des NAFTA zunehmen.

... trockenheitsbedingte Produktionsausfälle führen in Russland zu höherem Importbedarf

Bedingt durch die rückläufige Produktion stieg der Importbedarf Russlands im Jahr 2003 an. Die Buttereinfuhren werden auf 135 000 t gegenüber 120 000 t im Vorjahr geschätzt, die Einfuhren an Käse auf 170 000 t (KJ 2002: 130 000 t) und an Magermilchpulver auf 60 000 t (KJ 2002: 50 000 t).

... leichte Zunahme der Butterimporte Japans

Trotz Einschränkung in der Herstellung von Magermilchpulver bleibt in Japan ein Marktgleichgewicht aufgrund der schwachen Nachfrage der Lebensmittelindustrie bestehen. Dies führt zu einer weiteren Zunahme der Magermilchpulverbestände. Die damit verbundene Verminderung der Butterproduktion führt zu einem Anstieg der Einfuhren.

3. Höhere Weltmarktpreise

Im Kalenderjahr 2003 begannen die internationalen Preise für Milchprodukte erst saisonal und dann gestützt durch die Abwertung des US-Dollars gegenüber anderen Währungen anzuziehen. Die Trockenheit in Australien fiel offenbar stärker aus als erwartet, sodass sich das Exportangebot Australiens verhaltener entwickelte. Ein trockenheitsbedingter Rückgang der Eigenproduktion einiger Importländer wie Russland sowie eine rasch wachsende Wirtschaft in Defizitländern wie China und einigen anderen asiatischen Ländern im Verbund mit veränderten Konsumpräferenzen hat die Importnachfrage nach Milchprodukten wachsen lassen. Aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen entwickelte sich die Produktivität des US-amerikanischen Milchsektors unterdurchschnittlich, was zu einer Stagnation in der Erzeugung und einem Zuwachs an Importen führte. Im Ergebnis notieren die Weltmarktpreise deutlich über denjenigen des Jahres 2002. Die vergleichsweise hohen Preise des Jahres 2000 wurden hingegen verfehlt. Für einen weiteren Preisanstieg wäre eine deutliche Verbesserung der internationalen Konjunktur notwendig.

... deutlich höhere Magermilchpulverpreise reflektieren die begrenzte Produktion

Der niedrige Magermilchpulverpreis des Jahres 2002 von 1 292 US-\$ je t wurde schon zum Jahreswechsel 2002/03 mit 1 725 US-\$ je t deutlich überschritten. Dies reflektiert eine allmähliche Drosselung in der Herstellung von Magermilchpulver. Entgegen diesem allgemeinen Trend wurde die Erzeugung in den USA allerdings ausgedehnt. Ein Teil dieser Produktion wurde verstärkt als Nahrungsmittelhilfe exportiert. Nach einem leichten Einbruch im zweiten Quartal des Jahres 2003 liegen inzwischen die Preise wieder auf höherem Niveau und könnten im Kalenderjahr 2003 einen Durchschnitt von 1 655 US-\$ erzielen (Tabelle 4). Allerdings wurde Magermilchpulver sowohl in den USA als auch in der EU wieder interveniert, was weiteren Preisanstiegen enge Grenzen setzt.

Tabelle 4. Weltmarktpreise für Milchprodukte (US-\$ je t fob)

Produkt	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003s
MMP	2077	1836	1678	1414	1295	1840	1975	1292	1695
VMP	2140	1935	1897	1656	1496	1822	1954	1357	1695
Butter	2246	1877	1911	1889	1444	1417	1248	1063	1375
Käse	2249	2426	2425	2225	1910	1854	2172	1740	1868

s=geschätzt

Quelle: USDA. – ZMP. – Eigene Berechnungen und Schätzungen.

... vergleichbare Situation bei Vollmilchpulver

Vergleichbar verlief die Entwicklung bei Vollmilchpulver. Allerdings setzten sich die internationalen Preise für Vollmilchpulver im Gegensatz zur Situation im Jahre 2002 nachhaltig von denen für Magermilchpulver ab. Zum Jahresende 2003 näherten sich die beiden Preise aber wieder an. Der durchschnittliche Preis des Kalenderjahres 2003 könnte bei 1 695 US-\$ je t gegenüber 1 357 US-\$ je t im Vorjahr liegen. Auch einem Preisaufschwung bei Vollmilchpulver sind durch die gewachsenen Interventionsbestände Grenzen gesetzt, da Voll- und Magermilchpulver in gewissem Umfang substituierbar sind.

... ebenfalls Preisanstieg bei Butter

Nachhaltig war der Preisaufschwung bei Butter, wobei hier im Jahr 2002 das niedrigste Niveau mit 1 062 US-\$ je t beobachtet worden war. Die internationalen Preise für Butter stiegen im Jahresverlauf 2003 kontinuierlich an, wobei in der zweiten Jahreshälfte eine Beschleunigung stattfand. Im Jahresdurchschnitt 2003 ist ein Preis von 1 375 US-\$ je t wahrscheinlich. Ein weiterer Preisanstieg wird durch den Anstieg der internationalen Butterbestände behindert.

... unterdurchschnittlich wachsende Preise bei Käse durch höheres Angebot

Unterdurchschnittlich verlief hingegen der Preisanstieg für Käse. Während im Kalenderjahr 2002 ein durchschnittlicher Preis von 1 740 US-\$ je t registriert wurde, steigt dieser im Kalenderjahr 2003 auf wahrscheinlich 1 868 US-\$ je t an. In diesem Kontext spielen Verschiebungen von der Butter- zur Käseproduktion eine Rolle, die global ausgedehnt wurde. Allerdings beschleunigte sich der Preisanstieg zuletzt.

4. Kurzfristige Aussichten

Im Jahr 2004 werden unterschiedliche Faktoren die internationale Marktentwicklung beeinflussen. Auf der Nachfrageseite haben sich mit China und Russland zwei wirtschaftlich rasch wachsende Regionen herausgebildet. Im Zuge des allgemeinen Kaufkraftwachstums werden dort auch verstärkt Milchprodukte nachgefragt. In abgeschwächtem Umfang gilt dies auch für einige andere asiatische Staaten sowie für Brasilien. Bei diesen Ländern handelt es sich in Regel zwar um Defizitregionen. Trotzdem werden in diesen Ländern Maßnahmen ergriffen, um die Produktivität der Milchwirtschaft zu erhöhen. Neben der eigenen Versorgung steigt meist auch die Importnachfrage an, da das Wachstum der Produktion nicht ausreicht, um den Zuwachs in der Binnennachfrage zu decken. Auf der Angebotsseite wird mit einem Zuwachs in der Erzeugung Australiens und Neuseelands gerechnet. Nach den trockenheitsbedingten Produktionsausfällen und den geringen Wasservorräten dürfte der Zuwachs in Australien vorerst unterdurchschnittlich ausfallen. Durch die verminderten Milchviehbestände in den USA sind hier einem deutlicherem Wachstum Grenzen gesetzt. Allerdings eröffnet die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung in Südamerika Potential für Produktionsausdehnungen. Die meisten mittel- und osteuropäischen Länder treten im Jahr 2004 der EU bei. Durch die Einbindung in die EU-Regelungen gelten auch für alle Beitrittsländer Begrenzungen durch das Milchquotensystem. In den alten EU-Mitgliedstaaten kommen im Rahmen des Mid-Term-Reviews erste Interventionspreissenkungen zum Tragen, die sinkende Markt- und Erzeugerpreise implizieren. Ein Produktionswachstum in der EU ist damit sehr unwahrscheinlich. Ähnliches gilt auch für Kanada, wo infolge des WTO-Panels die Milcherzeugung stärker an die inländische Nachfrage angepasst wird. Da sowohl das internationale Exportangebot als auch die Importnachfrage leicht wachsen, dürften sich die Weltmarktpreise im Jahr 2004 auf dem bestehenden Niveau behaupten oder leicht zunehmen. Allerdings können in diesem Zusammenhang erneute Wechselkursverschiebungen die Entwicklung leicht beeinflussen.

5. Agrarverhandlungen der Doha-Runde

... vorläufiges Scheitern

Die Doha-Runde der WTO-Verhandlungen ist auch nach dem Scheitern der Verhandlungen zurzeit ein hochaktuelles Thema. Wie bereits in der Uruguay-Runde nimmt auch diesmal die Landwirtschaft eine Schlüsselposition ein. Ausgangspunkt für die Agrarverhandlungen war das sogenannte Harbinson-Papier, das auf Basis der nationalen und regionalen Vorschläge vom Agrarkomitee der WTO erstellt worden ist. Die Agrar- und Ernährungssektoren und die Interessen der Entwicklungsländer bestimmten nachhaltig den Verlauf der WTO-Verhandlungen. Insbesondere die aus Sicht der Entwicklungsländer nicht ausreichende Berücksichtigung ihrer Belange hat das Scheitern der Verhandlungen in Cancun mitverursacht. Über das weitere Vorgehen hinsichtlich einer Reform des Welthandels besteht momentan noch Unklarheit. Aus Sicht der beiden großen Blöcke USA und EU bieten sich in diesem Zusammenhang zwei Strategien an:

- Wiederaufnahme der Verhandlungen im Rahmen der WTO oder
- Ausweitung von bilateralen Handelsabkommen.

... Auswirkungen der Harbinson-Vorschläge auf den Milchsektor

Im Folgenden werden die ökonomischen Auswirkungen von Vorschlägen des Harbinson-Papiers in seiner revidierten Fassung vom März 2003 auf den Milchsektor dargestellt. Die zugrundeliegenden Arbeiten zielten darauf ab, Effekte für die EU und Deutschland, Entwicklungsländer und andere Handelspartner auf globaler Ebene für eine Vielzahl von Sektoren zu quantifizieren (BROCKMEIER und SALAMON, 2003).³ Solche Simulationen erfordern nicht nur die Berücksichtigung des Agrar- und Ernährungssektors, sondern auch die Einbeziehung von Wechselwirkungen zu vor- und nachgelagerten Bereichen, den Faktormärkten und dem Staatsbudget.

... Abschätzung mit Hilfe eines Allgemeinen Mehr-Regionen-Gleichgewichtsmodells

Zur Abschätzung der komplexen Vorgänge auf multilateraler Ebene wurde das Allgemeine Mehr-Regionen-Gleichgewichtsmodell GTAP (Global Trade Analysis Project) eingesetzt. Für eine realitätsnähere Abbildung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie der internationalen Agrarpolitik wurde die Standardversion des GTAP-Modells um eine explizite Modellierung der flächen- und tierbezogenen bzw. entkoppelten Direktzahlungen, der Flächenstilllegung, der Zucker- und Milchquotenregelung und des EU-Finanzierungssystems erweitert.⁴ Die Modellrechnungen wurden für 23 Regionen und 19 Sektoren durchgeführt.

... Erstellung eines Basislaufs

Mit Hilfe dieser erweiterten Variante wurde ein Basislauf vom Basisjahr 1997 bis zum Jahr 2014 erstellt, der Projektionen in Form von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen sowie bereits beschlossene Politikmaßnahmen der EU

(Agenda 2000 bzw. Mid-Term Review, EU-Osterweiterung, EBA-Abkommen) berücksichtigt.

... und eines Szenarios (Harbinson-Variante)

Dem Basislauf wurden in den Simulationen sogenannte Szenarien gegenübergestellt, die zusätzlich auch die Doha-Runde der WTO-Verhandlungen berücksichtigen. Folgende Politikmaßnahmen wurden zur Abbildung des Harbinson-Papiers simuliert: Die Zollsätze werden je nach Ausgangsniveau in Industrieländern um -40 % bis -60 % und in Entwicklungsländern um -25 % bis -40 % gekürzt. Bei den Exportsubventionen erfolgt ein vollständiger Abbau. Für die inländische Stützung in Form des AMS wird eine Verminderung um -60 % und -40 % in Industrie- bzw. Entwicklungsländern eingeführt. Im Folgenden werden Ergebnisse zu den Harbinson-Vorschlägen als Differenz zwischen Basislauf und dem Szenario dargestellt. Wegen des Umfangs vorliegender Ergebnisse findet eine Konzentration auf einige wenige Ergebnisse für den Milchsektor statt:

... Handel mit Milchprodukten wächst

Bei gleichzeitiger Variation einer Vielzahl von agrarpolitischen Instrumenten beeinflusst die Protektionsstruktur vor und nach Implementierung der Harbinson-Vorschläge maßgeblich die Ergebnisse. Im Bereich der Milchprodukte führt die Umsetzung der Maßnahmen zu einem wertmäßigen Wachstum des globalen Handels in der Größenordnung von 6 %. Dabei wachsen sowohl Importe als auch Exporte der meisten abgebildeten Länder und Regionen. Ausnahmen bei den Exporten stellen die sonstigen europäischen Länder (SONEURO) und bei den Importen Malaysia (MAL) sowie Russland (FSU) dar.

... Bewertung der regionalen Situation anhand der Handelsbilanz

Um die Entwicklung der Gesamtsituation zu beurteilen, wird in Abbildung 1 die Veränderungen der Handelsbilanz für Milchprodukte durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge dargestellt. Diese ergeben sich aus der Differenz zwischen den Veränderungen der zu FOB-Preisen bewerteten Exporte und den Veränderungen der zu CIF-Preisen bewerteten Importe. Eine negative Entwicklung zeigt demgemäß, dass die Importe des jeweiligen Produkts relativ zu seinen Exporten zunehmen. Hier zeigen sich bei einigen Ländern und Regionen deutliche Verschiebungen.

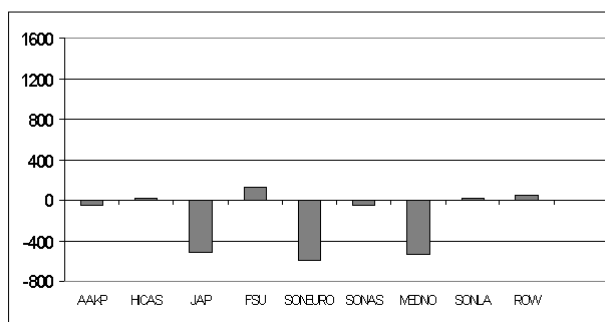
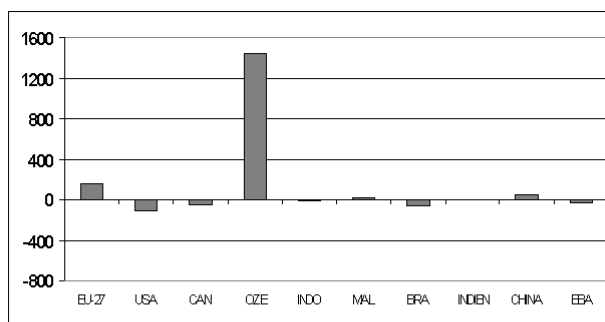
... Handelsgewinne bei Milchprodukten in Ozeanien

Besonders hohe Gewinne sind bei Ozeanien (OZE) zu beobachten, wo die Handelsbilanz für Molkereiprodukte einen Anstieg von mehr als 1,4 Mio. € verzeichnet. Hier kamen die Zollkürzungen sämtlicher wichtiger Handelspartner zum Tragen, während die Protektion in Ozeanien selbst kaum verändert wurde. Ein weiterer stark beeinflussender Faktor waren die Kürzungen der europäischen Exportsubventionen. Auch in einigen anderen Regionen entwickelt sich die Handelsbilanz positiv, allerdings in erheblich geringerem Umfang. So stieg unter anderem in den GUS, den sonstigen lateinamerikanischen Ländern (SONLA), China und Malaysia die Handelsbilanz an.

³ <http://www.ma.fal.de/index.htm?page=aktuelles.htm>

⁴ Zollquoten sollen auf 10 % des inländischen Verbrauchs ausgedehnt werden. Allerdings wurden sie in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt, auch wenn für einige Produktgruppen wie beispielsweise Rindfleisch, Zucker und Milchprodukte diese für den Außenhandel der EU eine Bedeutung haben. Ursache hierfür ist die separate Betrachtung von Deutschland und anderen EU-Mitgliedsländern in der Analyse, die eine Aufteilung der Zollkontingente der EU auf die Länder bzw. Teilregionen erfordert hätte. Eine befriedigende Lösung war angesichts der Datenproblematik im Bereich der Zollkontingente jedoch innerhalb der Projektlaufzeit nicht möglich. Eine Darstellung der Zollsätze innerhalb und außerhalb der Zollkontingente in Form eines gewogenen durchschnittlichen Zollsatzes bei gleichzeitiger Betrachtung einzelner EU-Länder erwies sich daher als vorteilhafter. Im Rahmen einer weiteren Untersuchung ohne regionale Differenzierung der EU wurden allerdings Zollquoten etabliert (BROCKMEIER et al., 2003b). Hier zeigte sich die Problematik der Aggregation einzelner Zollquoten (z.B. für verschiedene Käsesorten und Butter) in einer Produktgruppe.

Abbildung 1. Veränderung des Welthandels mit Milchprodukten durch Umsetzung der Harbinson-Vorschläge (Mio. €)



Quelle: Eigene Berechnungen

... aber auch leichte Ausdehnung der Handelsbilanz für Milchprodukte in der erweiterten EU

Auffällig ist die leichte Ausdehnung der Handelsbilanz für Milchprodukte der erweiterten EU (158 Mio. €), die sich trotz relativ hohem Protektionsniveau in der Ausgangssituation und entsprechend hohem Abbau des Importzolls in der Doha-Runde der WTO-Verhandlungen ergibt. Bei der Beurteilung der Handelseffekte im Milchsektor müssen zusätzlich verschiedene Faktoren berücksichtigt werden: Bedingt durch die Agenda 2000 bzw. den MTR und die allgemeine Produktivitätsentwicklung haben sich die realen Marktpreise für Milchprodukte rückläufig entwickelt. Der europäische Markt hat damit schon vor Einsetzen der WTO-Maßnahmen an relativer Attraktivität für Importe aus Drittländern verloren.

... für die EU-Handelsbilanz ergeben sich positive Effekte durch Zollabbau in Drittländern

Ausschlaggebend für diese Reaktion sind ebenfalls verschiedene, gegenläufige Effekte. Um die Wirkung einzelner Maßnahmen isolieren zu können, wurde eine sogenannte Dekomposition des Gesamteffekts in bestimmte Einzeleffekte vorgenommen. Hier wurde unterschieden zwischen Wirkungen, die sich durch Abschaffung von Exportsubventionen beim Export

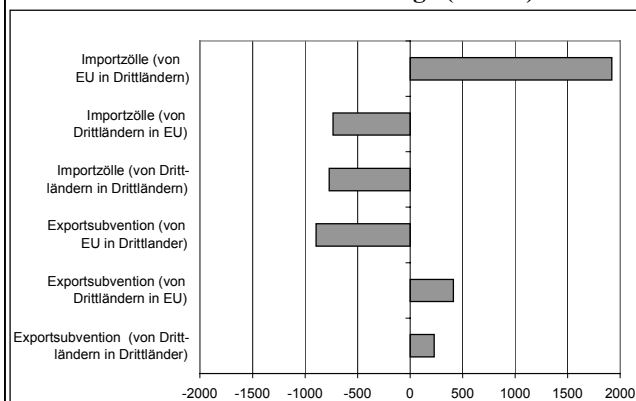
- von EU-Produkten in Drittländer,
- von Produkten aus Drittländern in die EU,
- von Produkten zwischen Drittländern

sowie bei der Kürzung von Importzöllen bei der Einfuhr

- von Produkten aus Drittländern in die EU,
- von EU-Produkten in Drittländer sowie
- von Produkten zwischen Drittländern

ergeben. Abbildung 2 bietet eine entsprechende Dekomposition des Gesamteffekts anhand der EU-Handelsbilanz für Milchprodukte. Da Milchprodukte in zahlreichen anderen Ländern und Regionen (z.B. USA, Kanada, sonstige Länder Europas) zu den am höchsten geschützten Sektoren zählen, ist es nicht überraschend, dass ein Abbau der Importzölle in Drittländern gegenüber EU-Milchprodukten zu einer deutlich positiven Entwicklung der EU-Handelsbilanz führt. Ein Abbau der EU-Importzölle gegenüber Milchprodukten aus Drittländern führt dagegen nur zu einer vergleichsweise niedrigen negativen Reaktion der EU-Handelsbilanz.

Abbildung 2. Dekomposition der Veränderung der Handelsbilanz von Milchprodukten für die EU-27 durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge (Mio. €)



Quelle: Eigene Berechnungen

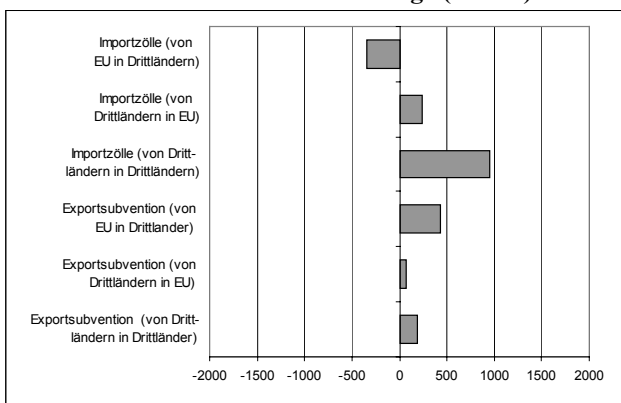
... Wirkung von Produktionsquoten

Ausschlaggebend hierfür ist zum einen die Limitierung der Rohmilcherzeugung in der EU durch die Quotenregelung, die vor und auch nach der Umsetzung der Harbinson-Vorschläge bindend ist (siehe unten). Diese Produktionsbegrenzung impliziert Marktpreise, die sehr weit über den Produktionskosten liegen und zu einer sogenannten Quotenrente führen. Ein Protektionsabbau im Sinne des Harbinson-Papiers führt daher zunächst zu einem Preisdruck und zu sinkenden Marktpreisen. Die Produktion wird jedoch erst dann eingeschränkt, wenn die Quotenrente auf Null reduziert und die Quote nicht mehr bindend ist, d.h. wenn die Markt- bzw. die Erzeugerpreise den Produktionskosten entsprechen. Bis zu diesem Punkt muss die innerhalb der EU hergestellte Rohmilchmenge in der EU verarbeitet werden, da Rohmilch nur in marginalen Mengen gehandelt wird. Der Protektionsabbau im Rahmen der WTO-Verhandlungen impliziert zwar einen Anstieg der Importe. Dieser Zuwachs fällt durch die Quotenregelung (keine Mengenanpassung) aber geringer als erwartet aus, insbesondere wenn er beispielsweise mit dem Rindfleischsektor verglichen wird.

... Ozeanien profitiert von global niedrigeren Importzöllen und der Abschaffung der Exportsubventionen

Eine Dekomposition der Veränderungen der Handelsbilanz für Ozeanien zeigt, dass die Verminderung der EU-Importzölle sich zwar positiv auf das Gesamtergebnis auswirkt (Abbildung 3), aber nicht den wichtigsten Effekt darstellt. Dagegen fällt die Auswirkung der Abschaffung von EU-Exportsubventionen auf die Handelsbilanz Ozeaniens mehr als doppelt so hoch aus. Den überragenden Einfluss auf das Gesamtergebnis hat allerdings der Abbau der Zölle in den übrigen Regionen.

Abbildung 3. Dekomposition der Veränderung der Handelsbilanz von Milchprodukten für Ozeanien durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge (Mio. €)



Quelle: Eigene Berechnungen

... negative Veränderungen der Handelsbilanz in Ländern mit hoher Importprotektion

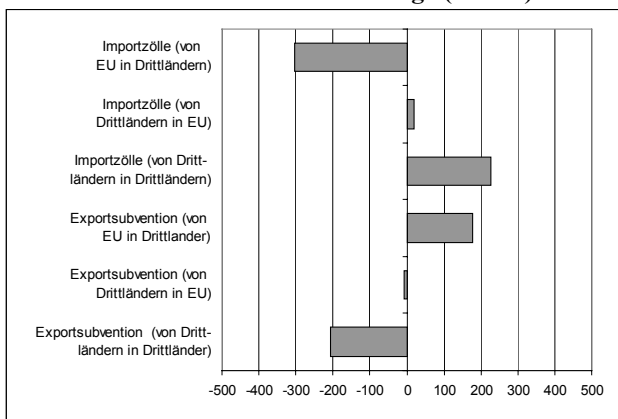
Die Modellanalysen erlauben auch die Isolierung derjenigen Länder und Regionen, die negativ von einer Doha-Runde betroffen sind. Hierbei handelt es sich in der Regel um Länder mit hoher Protektion. In diesem Zusammenhang sind vorrangig die sonstigen europäischen Länder (SONEURO), Japan (JAP) und die sonstigen Länder des Mittelmeerraums und des Nahen Ostens zu nennen. Aber auch in den USA, den sonstigen asiatischen Ländern (SONAS) und einigen anderen Entwicklungsländern entwickelt sich die Handelsbilanz negativ.

... USA negativ vom Zollabbau gegenüber EU betroffen

Die USA sind ein wichtiger Produzent von Milchprodukten. Allerdings ist die Bedeutung des Handels mit Milchprodukten für die USA deutlich geringer als für die EU, aber die Handelsbilanz für Milchprodukte ist leicht positiv. Infolge der Doha-Runde sinkt die Handelsbilanz für Milchprodukte. Für diese Entwicklung sind mehrere Faktoren ausschlaggebend. So spielt der Einfluss des globalen Abbaus von Importzöllen eine etwas größere Rolle als die globale Abschaffung der Exportförderung (Abbildung 4). Hier profitiert die USA vom Abbau der Drittländer untereinander und in geringerem Umfang auch vom Abbau der Importzölle der EU. Dieser Effekt wird aber überkompensiert durch den negativen Einfluss des Abbaus der Importzölle der Drittländer gegenüber der EU. Die Wirkung der Abschaffung der EU-Exportsubventionen ist zwar erwartungsgemäß positiv, aber die USA selbst setzt ebenfalls

Exportsubventionen ein. Deren Abbau wiederum überkompensiert die Wirkung des Abbaus der EU-Exportsubventionen.

Abbildung 4. Dekomposition der Veränderung der Handelsbilanz von Milchprodukten für die USA durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge (Mio. €)

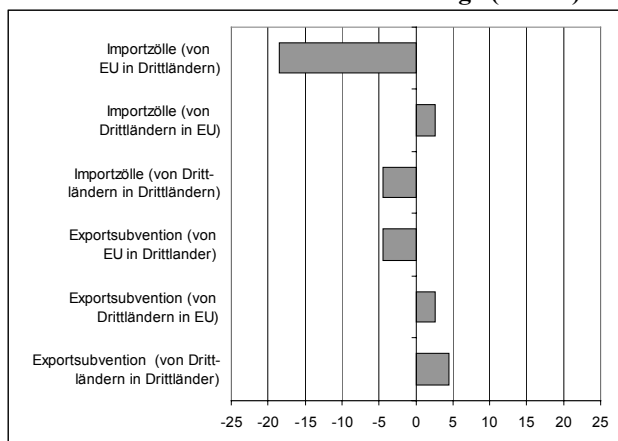


Quelle: Eigene Berechnungen

... EBA-Länder von steigenden Weltmarktpreisen negativ betroffen

Bei der Gruppe der EBA-Länder (Everything But Arms) handelt es sich um die am wenigsten entwickelten Länder, mit denen die EU das sogenannte EBA-Abkommen abgeschlossen hat. Im Rahmen des EBA-Abkommens wird diesen Ländern ein weitgehend unbeschränkter zollfreier Zugang zu EU-Märkten gewährt (KURZWEIL et al., 2003). Im Bereich der Milchprodukte weisen die EBA-Länder eine deutlich negative Handelsbilanz auf, die sich durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge noch leicht verschlechtert. Als Defizitregion sind sie von den steigenden Weltmarktpreisen negativ betroffen. Dies zeigt die hohe negative Reaktion auf den Abbau aller Drittländerszölle (Abbildung 5). Darüber hinaus wirkt sich aber auch der Abbau der Exportsubventionen der EU negativ auf die damit verbundenen verringerten Exporte in diesen Defizitländern aus.

Abbildung 5. Dekomposition der Veränderung der Handelsbilanz von Milchprodukten für die EBA-Länder durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge (Mio. €)

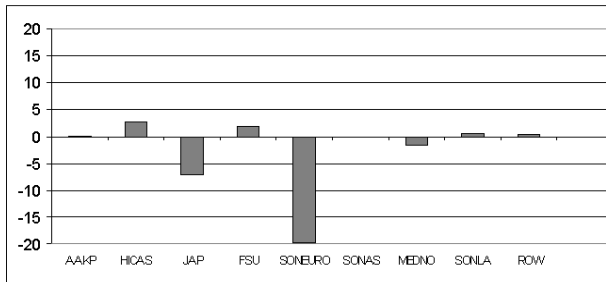
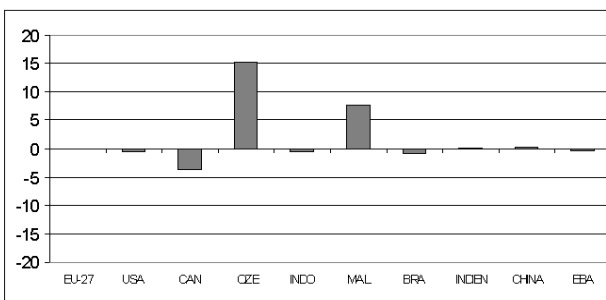


Quelle: Eigene Berechnungen

... starke Produktionsausdehnungen in Ozeanien

Die Verschiebungen im Außenhandel durch eine Umsetzung der Harbinson-Vorschläge wirken sich regional sehr unterschiedlich auf die Produktionsmengen aus (Abbildung 6). Aufgrund der drastisch steigenden Exportnachfrage wird insbesondere in Ozeanien die Milcherzeugung ausgedehnt, wobei die Reaktion vorrangig von dem Abbau der Drittlandszölle und erst in zweiter Hinsicht von der Abschaffung der EU-Exportsubventionen bestimmt wird. Auch in einigen anderen Regionen wächst die Erzeugung von Rohmilch, wenngleich deutlich geringer als in Ozeanien.

Abbildung 6. Veränderung der Produktionsmengen an Milch durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge (%)



Quelle: Eigene Berechnungen

Wie in Ozeanien steht in den sonstigen lateinamerikanischen Ländern die Entwicklung der Exportnachfrage im Vordergrund. Hingegen gilt es in einigen anderen Ländern und Regionen vorrangig, eine wachsende Inlandsnachfrage zu befriedigen wie beispielsweise in Malaysia, den GUS, asiatischen Staaten mit hohem Einkommen (HICAS) oder China. In der EU erfolgt keine Mengenanpassung, da die Milchquoten nach wie vor bindend sind. Produktionseinschränkungen ergeben sich für eine Reihe von Industrieländern wie USA, Kanada, Japan und sonstige europäische Länder durch sinkende Handelsbilanzen.⁵ Aber auch in einigen Entwicklungsländern wird die Milchproduktion gedrosselt, so in Indonesien (INDO), Brasilien (BRA), den

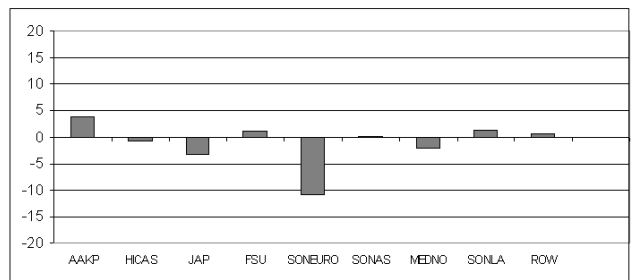
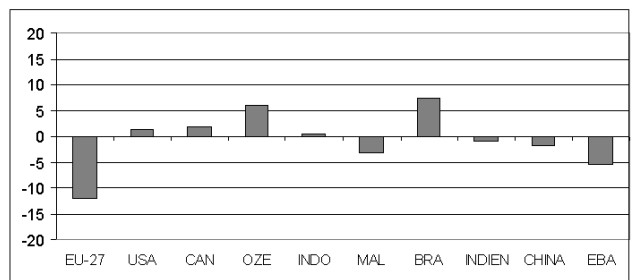
⁵ Da keine spezifischen agrarpolitischen Maßnahmen für nicht EU-Mitgliedstaaten implementiert worden sind, erfolgte auch keine Abbildung von Milchquotenregimen in weiteren Ländern wie beispielsweise Kanada oder der Schweiz. Im Gegensatz zu den ausgewiesenen Reaktionen treten in diesen Ländern keine Mengenreaktionen auf, solange noch eine positive Quotenrente besteht.

EBA-Ländern und den sonstigen Ländern des Mittelmeerraums und des Nahen Ostens (MEDNO). Der dominierende Effekt in Indonesien sowie in den sonstigen Ländern des Mittelmeerraums und des Nahen Ostens (MEDNO) ist der Zollabbau. In Brasilien hingegen wird die Entwicklung durch Produktionsausdehnungen in anderen Sektoren dominiert.

... Preisreaktionen unterschiedlich

Aufgrund der fehlenden Mengenanpassung in der erweiterten EU sind vergleichsweise große Preisrückgänge zu beobachten. Diese Preisabschläge gehen zulasten der Quotenrente, da auch nach der Doha-Runde die Milchquoten in der EU noch bindend sind (Abbildung 7). Die Erzeugerpreise in Ozeanien hingegen steigen deutlich an. Preissteigerungen sind auch in einer Reihe von Ländern zu beobachten, in denen die Produktion vermindert wurde. Hier stieg aufgrund der Umsetzung der Harbinson-Vorschläge in anderen Sektoren das Preisniveau an, beispielsweise in Brasilien, den USA, Kanada und Indonesien. Die umgekehrte Situation gilt hingegen für die EBA-Länder. Der Abbau der Exportsubventionen als auch die Kürzung der Importzölle untergräbt die durch die EBA-Initiative geschaffenen Präferenzen für diese Entwicklungsländer, da nun sämtliche Länder einen verbesserten Zugang zum EU-Markt erhalten. Das führt zu einem verstärkten Wettbewerb exportierender Länder untereinander. Zudem sind die EBA-Länder gezwungen, ihre eigenen Importzölle zu senken. Diese Situation impliziert eine sinkende Erzeugung in fast allen Agrarsektoren, was einen Rückgang der Faktorpreise auslöst.

Abbildung 7. Veränderung der Erzeugerpreise für Milch durch die Umsetzung der Harbinson-Vorschläge (%)



Quelle: Eigene Berechnungen

Literatur

- AGRA-EUROPE, versch. Jgg. und Ausg.
AGRA EUROPE (London), versch. Jgg. und Ausg.
AMTSBLATT DER EG (Abl.), versch. Jgg. und Ausg.
ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Ressource Economics): Agriculture and Ressources Quarterly (ARQ), versch. Ausg.
BMVEL: Statistischer Bericht über die Milch- und Molke-reiwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland und den EG-Mitgliedstaaten, versch. Jgg.
BROCKMEIER, M., P. SALAMON, M. KURZWEIL und K. WALSH (2003a): WTO-Agrarverhandlungen - Schlüsselbereich für den Erfolg der Doha-Runde: Optionen für Exportsubventionen, interne Stützung, Marktzugang [online]. Braunschweig. In: http://www.ma.fal.de/dokumente/bmwa/BMWA_WTO_FAL_Bericht_korregiert231003.pdf.
BROCKMEIER, M., P. SALAMON, M. KURZWEIL, C. HEROK (2003b): Food and agricultural markets at the advent of the next WTO round. Paper presented at the 6th Annual Conference on Global Economic Analysis, June 12-14, 2003, Scheveningen, The Hague, The Netherlands. In: <http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1563.doc>.
EUROSTAT: Cronos Datenbank.
–: Tierische Erzeugung, versch. Jgg. und Ausg.
–: Schnellberichte Milch, versch. Jgg. und Ausg.
FAO: FAOSTAT- Datenbank.
–: Commodity Review and Outlook, versch. Jgg.
–: Food Outlook, versch. Jgg. und Ausg.
KURZWEIL, M., O. V. LEDEBUR und P. SALAMON (2003): Review of trade agreements and issues. Brussels : CEPS, 94 p Working paper / ENARPRI 3.
USDA: Dairy: World Markets and Trade. Versch. Ausg.
–: Dairy, Livestock and Poultry 2003.
–: World Agricultural Production. Versch. Ausg.
–: World Oilseed and Outlook. Versch. Ausg.
ZMP: Europamarkt Dauermilch. Versch. Jgg. und Ausg.
–: Europamarkt Milch, Butter, Käse. Versch. Jgg. und Ausg.
–: Marktbericht Milch. Versch. Jgg. und Ausg.
–: Bilanz, Milch.

Kontaktautorin:
DR. PETRA SALAMON
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
Tel.: 05 31-596 53 09, Fax: 05 31-596 53 99
e-mail: petra.salamon@fal.de