

Isermeyer, Folkhard

Working Paper

Zukunft der Milchquotenregelung: Wie sind die verschiedenen Politikoptionen zu beurteilen?

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 01/2007

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Isermeyer, Folkhard (2007) : Zukunft der Milchquotenregelung: Wie sind die verschiedenen Politikoptionen zu beurteilen?, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 01/2007, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi041934-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39358>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zukunft der Milchquotenregelung – wie sind die verschiedenen Politikoptionen zu beurteilen?

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie

01/2007

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Ausgangssituation und bisherige Entwicklungen	2
3	Optionen für die künftige Milchmarktpolitik	7
3.1	Zur künftigen Entwicklung des Milchpreises in der EU	7
3.2	Bewertung der grundsätzlichen Optionen zur Quotenregelung	12
4	Gestaltung und Begleitung des Quotenausstiegs	22
4.1	Handhabung der Quotenpolitik bis zum Jahr 2015	22
4.2	Staatliche Finanzhilfen zur Begleitung des Quotenausstiegs	25
4.3	Anpassung weiterer Politikbereiche	27
5	Zusammenfassung	29
6	Literaturverzeichnis	31

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Produktionsmengen der wichtigsten Milch produzierenden Länder	3
Abbildung 2:	Produktionskosten für Milch im internationalen Vergleich, 2004	3
Abbildung 3:	Milcherzeugung und Betriebe mit Milchkühen in Deutschland, 1955 bis 2005	5
Abbildung 4:	Regionale Verteilung der Milcherzeugung in Deutschland	5
Abbildung 5:	Entwicklung der Milchpreise in der Vergangenheit und in einem künftigen Liberalisierungsszenario, 1997 bis 2014	12

1 Einleitung

Die Quotenregelung für den europäischen Milchmarkt läuft im Frühjahr 2015 aus, es sei denn, die EU-Kommission legt einen Verlängerungsvorschlag vor und die Agrarminister einigen sich mit qualifizierter Mehrheit auf eine Verlängerung der Quotenregelung. Sowohl die EU-Kommission als auch einige Mitgliedstaaten der EU haben bereits signalisiert, dass sie einer erneuten Verlängerung der Quotenregelung tendenziell ablehnend gegenüberstehen. Deutschland hat sich bisher noch nicht abschließend positioniert.

In dieser Ausgangslage beauftragte das BMELV die FAL im Frühjahr 2006, verschiedene Optionen für die künftige Gestaltung der EU-Milchmarktpolitik zu analysieren und zu bewerten. Im Rahmen dieses Auftrags untersuchte die FAL verschiedene Politikoptionen sowohl qualitativ als auch quantitativ. Zur quantitativen Abschätzung der Folgen kamen verschiedene Modelle des FAL-Modellverbundes zum Einsatz. Die Ergebnisse wurden im Herbst 2006 veröffentlicht (ISERMEYER et al., 2006). Anschließend wurden sie in zahlreichen Veranstaltungen präsentiert und eingehend diskutiert.

Bei diesen Diskussionen zeigte sich, dass die grundlegenden ökonomischen Wechselwirkungen der verschiedenen milchmarktpolitischen Instrumente (Außenhandelspolitik, Intervention, Quotenregelung, Direktzahlungen, 2. Säule-Politik) oft nicht verstanden werden. Wenn das der Fall ist, entsteht schnell ein grundlegendes Misstrauen gegenüber den quantitativen Modellergebnissen („spekulativ“), was wiederum bei vielen Landwirten zu der Haltung führt, im Zweifelsfall doch lieber an der bisherigen Politik festzuhalten (Fortsetzung der Quotenregelung). Dass diese Politik unter den künftig veränderten Rahmenbedingungen aber noch schlechtere Resultate bringen wird als in der Vergangenheit, wird dabei leicht übersehen oder bezüglich der Wirkungen beschönigt.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die wichtigsten Argumentationsstränge der FAL-Studie noch einmal zusammengefasst und ergänzt, indem zusätzliche Aspekte bzw. Argumente aufgegriffen werden, die in den anschließenden Diskussionen eine Rolle gespielt haben. Bezüglich der quantitativen Modellergebnisse wird auf die FAL-Studie verwiesen; darauf wird hier nicht erneut eingegangen.

2 Ausgangssituation und bisherige Entwicklungen

Deutschland und Europa im weltweiten Vergleich

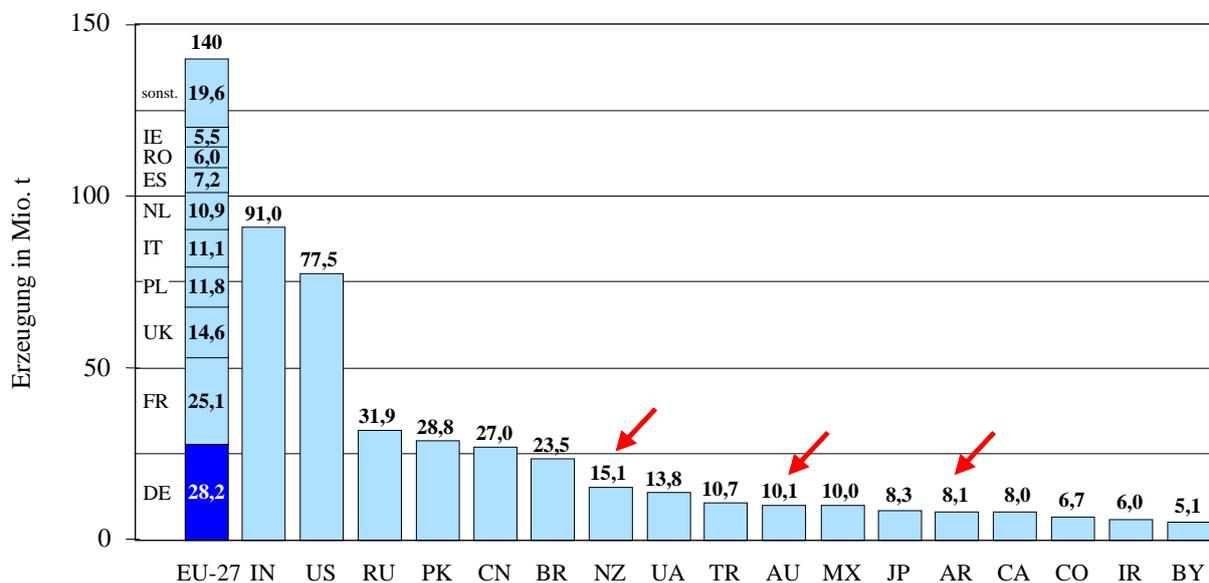
Die EU ist mit einem Produktionsanteil von 23 % der mit Abstand größte Milchproduzent der Welt. Innerhalb der EU ist Deutschland der größte Milchproduzent. Nur zwei Länder der Welt, nämlich Indien und die USA, produzieren wesentlich mehr Milch als Deutschland (Abbildung 1).

Die EU war bisher auch der größte Milchexporteur der Welt, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass bisher nur ein kleiner Teil der Milchprodukte international gehandelt wird und die Handelsströme wesentlich durch die Handelspolitik beeinflusst sind. Der Weltmarktanteil der EU lag 1990 noch bei 40 %, er schrumpfte bis 2004 auf 35 %. Inzwischen hat Neuseeland mit der EU gleichgezogen (MIKKELSEN, 2006).

International vergleichende Analysen zeigen, dass zahlreiche Länder auf der Südhalbkugel der Erde bedeutende Kostenvorteile gegenüber der EU und gegenüber Nordamerika haben (Abbildung 2). Dies ist zum Teil auf klimatische Vorteile zurückzuführen (ganzjährige Weidehaltung), zum Teil auf Lohnkostenvorteile. In vielen dieser Länder kann die heimische Milcherzeugung allerdings kaum mit der steigenden Inlandsnachfrage Schritt halten. Die Nachfrage nach Milchprodukten wächst weltweit, insbesondere getrieben durch die Entwicklungsdynamik in Südamerika und Asien (hier allen voran China), um rund 2,8 % pro Jahr (VOORBERGEN, 2007). Deshalb konnten nur drei der kostengünstigen Produktionsstandorte der Südhalbkugel bisher in nennenswertem Umfang als Exporteure in Erscheinung treten: Neuseeland, Australien und – in deutlich geringerem Umfang – Argentinien. Diese Länder produzieren derzeit insgesamt 33 Millionen Tonnen Milch. Selbst wenn sie ihre Produktion künftig um 10 % pro Jahr ausdehnen würden, entspräche dieser Produktionsanstieg nur rund einem Viertel des jährlichen globalen Verbrauchsanstiegs bei Milch und Milchprodukten.

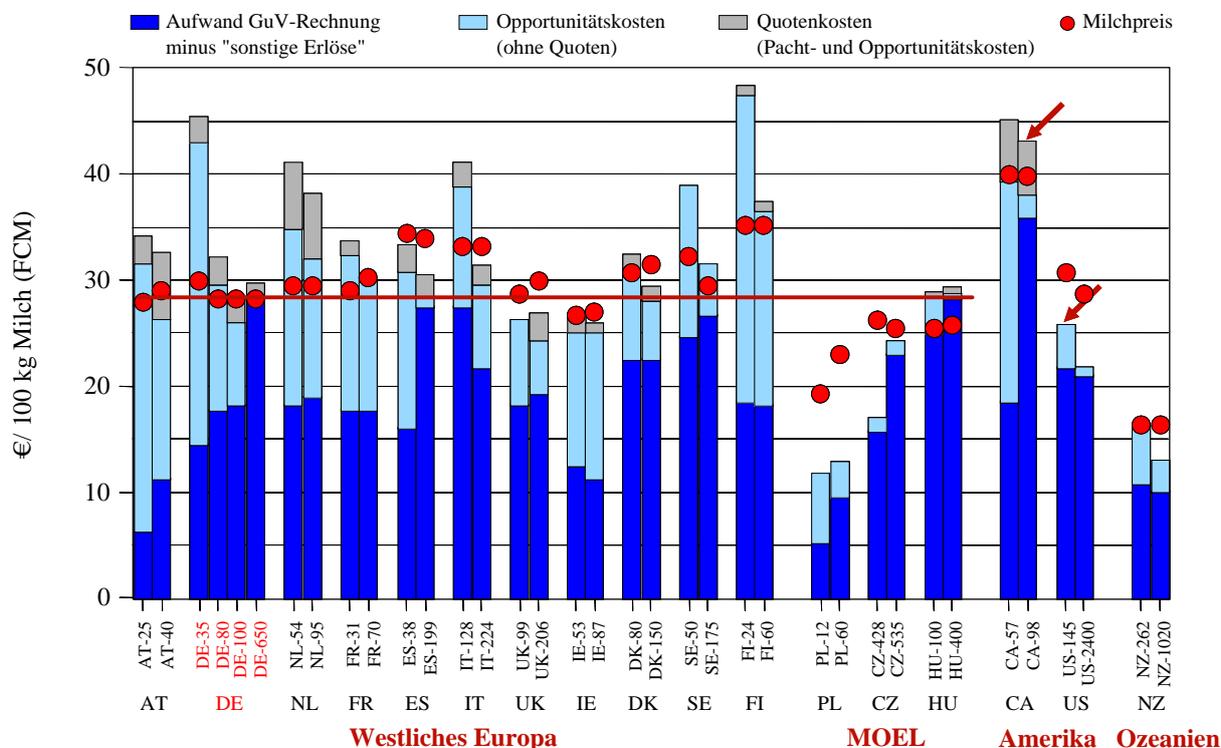
Angesichts der begrenzten Expansionspotenziale ist also nicht davon auszugehen, dass die Niedrigkosten-Standorte der Südhalbkugel auf dem EU-Binnenmarkt in größerem Umfang Marktanteile erobern werden.

Abbildung 1: Produktionsmengen der wichtigsten Milch produzierenden Länder



Quelle: FAOSTAT.

Abbildung 2: Produktionskosten für Milch im internationalen Vergleich, 2004



Quelle: IFCN Dairy Report 2005, eigene Darstellung.

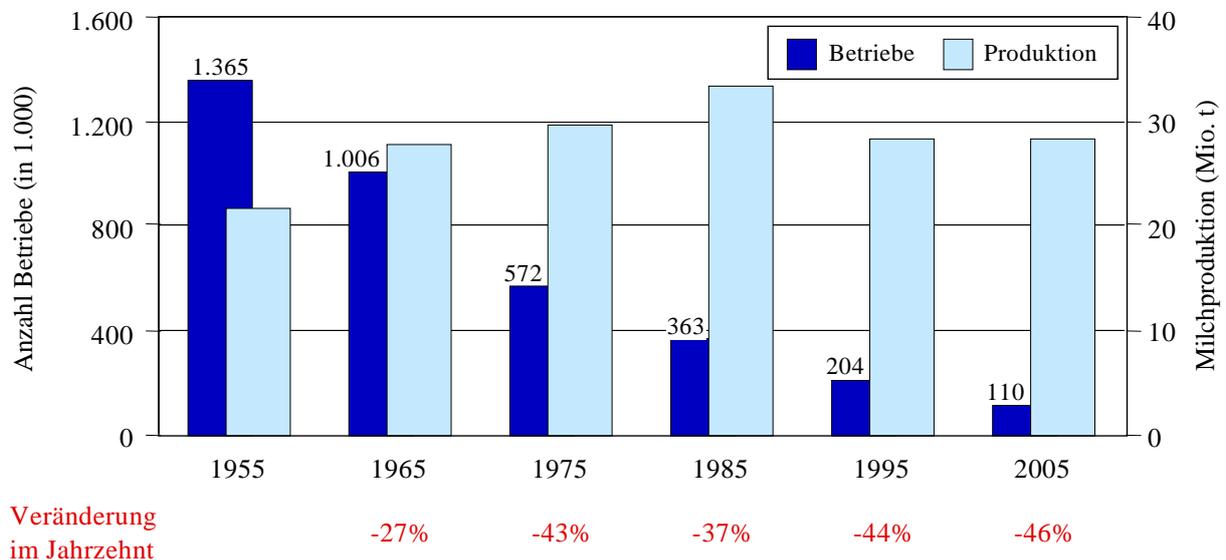
Entwicklungen in Deutschland

Die Milchproduktion in Deutschland verlief bis zur Einführung der Milchquotenregelung im Jahr 1983 expansiv (Abbildung 3), seither ist keine weitere Ausdehnung mehr möglich. Die Anzahl der Betriebe mit Milchkühen ist in den vergangenen 50 Jahren stark zurückgegangen. Seit Einführung der Milchquotenregelung hat sich der betriebliche Strukturwandel noch beschleunigt. Für Kanada, das mitunter als „Positivbeispiel“ für eine gelungene Anwendung der Quotenregelung angeführt wird, ist eine ähnliche Entwicklung festzustellen; auch hier hat sich die Anzahl der Betriebe mit Milchkühen im vergangenen Jahrzehnt um rund 40 % verringert. Das Prinzip „Wachsen oder Weichen“, das charakteristisch für alle marktwirtschaftlich organisierten Agrarsektoren der Welt ist, konnte also ganz offensichtlich durch die Quotenpolitik nicht ausgehebelt werden.

Die regionale Verteilung der Milchproduktion in Deutschland ist in Abbildung 4 dargestellt. Während vor rund 50 Jahren die Milchproduktion noch relativ gleichmäßig im Raum verteilt war, hat sich seither eine deutliche regionale Spezialisierung vollzogen. Inzwischen ist für die Hälfte der Landkreise in Deutschland zu konstatieren, dass die Milcherzeugung für die regionale Landwirtschaft keine nennenswerte Bedeutung mehr hat; auf der anderen Seite gibt es aber ausgesprochene Milchzentren, in denen die regionale Landwirtschaft weitgehend durch die Milcherzeugung geprägt wird. Die Bedingungen für die regionale Verlagerung der Produktion ändern sich gegenwärtig, weil der länderübergreifende Quotentransfer erleichtert wird. Ab dem Jahr 2007 soll es in Deutschland nur noch zwei Handelsgebiete geben, ab 2010 nur noch eines. Es wird erwartet, dass sich die regionale Wanderung der Milchproduktion in Richtung auf die Zentren fortsetzt. Die starke Förderung der Biogas-Erzeugung wird die Wanderung der Milchproduktion auf die Grünlandstandorte tendenziell beschleunigen.

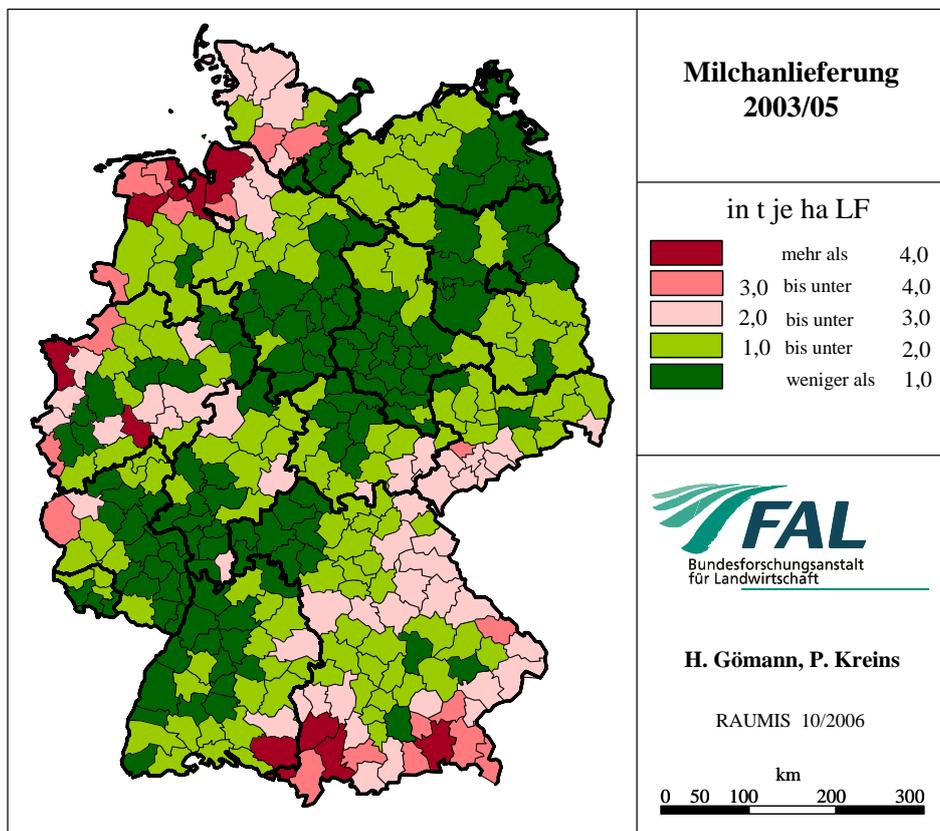
Die Modellrechnungen der FAL führen darüber hinaus zu der Einschätzung, dass sich die Produktion um wenige Prozentpunkte von Süd nach Nord und von West nach Ost verlagert. Diese Ergebnisaussage wird maßgeblich von den Annahmen über Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Arbeit und über die Präferenzen der Landwirte beeinflusst, die den Modellen zugrunde liegen. Die Informationsbasis bezüglich der zu erwartenden Anpassungsreaktionen der Landwirte ist allerdings derzeit noch recht gering. Um diese Lücken zu schließen, sind inzwischen weiterführende Forschungsarbeiten initiiert worden, in denen verstärkt mit Landwirten und Beratern in den am meisten betroffenen Regionen zusammengearbeitet werden soll.

Abbildung 3: Milcherzeugung und Betriebe mit Milchkühen in Deutschland, 1955 bis 2005



Zahl der Betriebe: Bis 1985 nur früheres Bundesgebiet, für 1995 geschätzt.
 Milchproduktion: Deutschland insgesamt (DDR und BRD addiert).
 Quelle: Statistische Jahrbücher, Agrarbericht der Bundesregierung.

Abbildung 4: Regionale Verteilung der Milcherzeugung in Deutschland



Milchmarktpolitik

Die Milchpreise liegen in der EU um rund 50 % über dem Weltmarktpreisniveau. Dies wurde in der Vergangenheit durch das Zusammenwirken verschiedener Stützungsmaßnahmen erreicht: Interventionskäufe des Staates zu definierten Mindestpreisen, hohe Zollsätze zur Verteuerung von Importen, Milchquoten zur Begrenzung des internen Angebots, und Exportsubventionen sowie interne Verwendungsbeihilfen zur Überschussbeseitigung.

Die Milchproduktion der EU liegt um mehr als 15 % über dem Inlandsverbrauch zu Marktpreisen. Ungefähr 9 % der EU-Produktion werden mit Hilfe von Exportsubventionen auf den Weltmarkt exportiert, und ungefähr 10 % der EU-Produktion werden mit Hilfe von internen Verwendungsbeihilfen auf dem EU-Binnenmarkt abgesetzt, z. B. in der Backwaren- und in der Futtermittelherstellung. Rund 3 % des EU-Verbrauchs werden importiert, wobei es sich hierbei um zollbegünstigte Importe im Rahmen von Präferenzabkommen handelt (VERSTEIJLEN, 2006).

Die Regeln für die Intervention haben sich als Folge des Luxemburger Beschlusses aus dem Jahr 2003 gravierend geändert, und für die nähere Zukunft ist nun auch mit einer Veränderung der handelspolitischen Rahmenbedingungen zu rechnen. Insofern stellt sich die Frage, wie diese Veränderungen die künftigen Gestaltungsspielräume der EU-Milchmarktpolitik beeinflussen und auf die Vorzüglichkeit bestimmter Politikoptionen wirken.

3 Optionen für die künftige Milchmarktpolitik

3.1 Zur künftigen Entwicklung des Milchpreises in der EU

Um eine Grundlage für die Beurteilung von Politikoptionen zu legen, wird zunächst sequenziell herausgearbeitet, wie die inzwischen hergestellte Beschlusslage zur Milchmarktpolitik (Interventionspreise, Direktzahlungen, Verwendungsbeihilfen) und die erwartbaren Änderungen der Agrarhandelspolitik (Exporterstattungen, Zollschutz) den EU-Milchpreis beeinflussen und welche Schlussfolgerungen sich daraus für die Zukunft der Milchquotenregelung ergeben. Besonderer Wert wird dabei auch auf die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Politikinstrumenten gelegt.

Um die wesentlichen Wirkungszusammenhänge herauszuarbeiten und den Text dabei verständlich zu halten, wird nachfolgend vereinfachend nur von „dem Milchpreisniveau“ gesprochen. In der Realität ist das Wirkungsgefüge noch komplexer, weil verschiedene Teilmärkte für einzelne Milchprodukte existieren und auf den einzelnen Teilmärkten, die untereinander verknüpft sind, unterschiedliche Marktbedingungen herrschen.

Einflussfaktor Agrarreform

Der Luxemburger Beschluss aus dem Jahr 2003 hatte zur Folge, dass das Interventionsystem auf dem Milchsektor weitgehend ausgehöhlt wird (Senkung der Interventionspreise, Begrenzung der Interventionsmengen). Das bewirkt, dass am Markt entstehender Preisdruck kaum noch durch die Intervention aufgehalten werden kann.

Außerdem wurde beschlossen, die Milchquoten geringfügig aufzustocken und die staatliche Förderung des verbilligten Milchabsatzes auf dem Binnenmarkt zu reduzieren. Das führt zu einem wachsenden Angebot und einem schrumpfenden Absatz, so dass die Preise tendenziell unter Druck geraten. Es gibt aber keinen Automatismus, der dazu führt, dass die EU-Marktpreise ebenso stark absinken wie die Interventionspreise. Die Marktpreise werden künftig nicht mehr durch die Intervention bestimmt, sondern bilden sich unter dem Einfluss von Angebot und Nachfrage.

Drittens wurde beschlossen, dass die Landwirte zur Milderung der Einkommenswirkungen, die mit der Absenkung der Interventionspreise einhergehen können (aber nicht müssen), einen Ausgleich in Form von entkoppelten Direktzahlungen erhalten.

Es zeichnet sich ab, dass Landwirte in verschiedenen Regionen der EU auf diese Zahlungen in unterschiedlicher Weise reagieren. In einigen Regionen überwiegt eine eher liquiditätsorientierte Haltung, bei der Landwirte ihre Milchproduktion auch bei Verlusten aus laufender Produktion fortführen und die Zahlungen dann teilweise zum Ausgleich dieser Verluste verwenden. In anderen Regionen überwiegt eine eher rentabilitätsorientierte Haltung, bei der die Direktzahlungen uneingeschränkt als „Einkommens-Vorweg“ angesehen werden und die Milchproduktion nur dann fortgeführt wird, wenn die Produktionskosten

durch die Markterlöse (ohne Einbeziehung der Direktzahlungen) gedeckt werden. Je mehr Landwirte in der EU die rentabilitätsorientierte Kalkulation praktizieren, desto höher wird sich der Gleichgewichtspreis auf dem EU-Binnenmarkt einpendeln.

Da die skizzierten Wirkungslinien zum Teil gegenläufig sind, wird eine eindeutige Prognose des Gesamteffektes erschwert. Es ist zu erwarten, dass die Quotenaufstockung und der Abbau der Verwendungsbeihilfen zunächst die Marktpreise unter Druck bringt; je mehr Milcherzeuger in der EU darauf (und auf die Förderung der Bioenergie) durch Produktionsaufgabe reagieren und je stärker die Marktnachfrage nach Molkereiprodukten steigt, desto eher wird der negative Preistrend beendet und desto besser sind die Aussichten auf einen Wiederanstieg der Marktpreise.

Einflussfaktor Exporterstattungen

Von sehr großer Bedeutung für die künftige Höhe der Milchpreise werden die handelspolitischen Entwicklungen sein. Bis vor kurzem galt es als wahrscheinlich, dass die Rahmenbedingungen hierfür durch eine erfolgreich abgeschlossene Doha-Runde der WTO gesetzt werden. Der zwischenzeitlich erreichte Beratungsstand sah vor, die Exportsubventionen zunächst schrittweise und dann bis 2013 vollständig abzuschaffen. Außerdem liefen die Verhandlungen auf eine deutliche Absenkung der Importzölle hinaus.

Nachdem die Doha-Runde im Sommer 2006 vorläufig gescheitert ist, hat sich die Planungsunsicherheit bezüglich der künftigen handelspolitischen Rahmenbedingungen erheblich vergrößert. Da die Friedenspflicht ausgelaufen ist, ist es möglich, dass die Exporterstattungen der EU im Rahmen von WTO-Panels attackiert werden. Das könnte dazu führen, dass sich das Liberalisierungstempo (im Vergleich zu den erwarteten Ergebnissen der Doha-Runde) sogar noch verschärft. Andererseits kann aber auch ein Rückfall einzelner Länder in einen umfassenden Protektionismus nicht ausgeschlossen werden; in diesem Szenario wäre die exportorientierte EU-Milchwirtschaft von steigendem Protektionismus in den Importländern negativ betroffen. Ein drittes Szenario besteht darin, dass nach einer gewissen Denkpause ein Wettrennen um bilaterale Handelsabkommen einsetzen wird, mit schwer kalkulierbaren Wirkungen auf den weltweiten Agrarhandel. Angesichts der Risiken dieser Szenarien spricht letztlich viel für die Annahme, dass sich die Politiker letztlich doch wieder an den Verhandlungstisch setzen und im Endeffekt zu einem WTO-Abschluss kommen, der relativ nahe beim WTO-Verhandlungsstand des Sommers 2006 liegen könnte.

Dieses Ergebnis würde relativ große Auswirkungen auf die EU-Milchproduktion haben, denn der Abbau der Exporterstattungen wirkt sich hier gravierender aus als in den meisten anderen Bereichen des EU-Agrarsektors. Bisher werden rund 9 % der EU-Milcherzeugung durch Erstattungen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig gemacht. Wenn diese Exportsubventionen wegfallen, führt dies zu einem erheblichen Preisdruck in der EU, auf der anderen Seite aber auch zu einem Anstieg der Weltmarktpreise.

Einflussfaktor Zollschutz

Während die Exporterstattungen voraussichtlich schon bald abgebaut werden, ist damit zu rechnen, dass die EU auf absehbare Zeit noch über einen gewissen Zollschutz für Milch und Molkereiprodukte verfügen wird.

Dieser Zollschutz führt grundsätzlich dazu, dass sich das Binnenmarktpreisniveau der EU vom Weltmarktpreisniveau abheben kann. Sofern der Zollschutz ausreichend hoch ist, stellt sich auf einem nach außen geschützten Markt jeweils das Preisniveau ein, welches die Produzenten brauchen, um genügend Milch für den heimischen Markt zu produzieren (Gleichgewichtspreis). Dieser Wirkmechanismus zeigt sich derzeit auf dem EU-Rindfleischmarkt. Nachdem sich der Staat hier aus der Marktsteuerung zurückgezogen und die Direktzahlungen entkoppelt hat, sorgte allein der (gestiegene) Marktpreis für ein ausreichendes Rindfleischangebot in der EU.

Auf dem EU-Milchmarkt liegen derzeit allerdings andere Ausgangsbedingungen vor als auf dem Rindfleischmarkt, denn die EU erzeugt bei Milch erhebliche Überschüsse. Wenn in dieser Situation die bisherigen politischen Instrumente zur „Überschussbeseitigung“ (Exporterstattungen; subventionierte Binnenmarktverwendung) wegfallen, kommt es unweigerlich zu einer Absenkung des Binnenmarktpreises, die der Zollschutz zunächst einmal nicht verhindern kann. Das „Sicherheitsnetz“ Zollschutz greift erst dann, wenn es im Zuge des Milchpreisverfalls zu einem deutlichen Absinken der EU-Produktion kommen sollte.

Wo diese „Ablöseschwelle“, bei der sich der Binnenmarktpreis nachhaltig vom Weltmarktpreis abheben kann, exakt liegt, ist nur sehr schwer vorherzusagen. Zum einen ist zu bedenken, dass der Importschutz der EU nicht nur durch einen einzigen Zollsatz bestimmt wird, sondern durch das Zusammenwirken verschiedener Zollsätze (für verschiedene Milchprodukte) und die Möglichkeit verschiedener zollfreier bzw. zollbegünstigter Präferenzimporte. Zum anderen ist zu bedenken, dass die Exporte der EU ohne Exporterstattungen zwar größtenteils, aber nicht vollständig zum Erliegen kämen, weil einige Exporte (vor allem im Käsesegment) aufgrund ihrer hohen Qualität auch ohne Exporterstattungen wettbewerbsfähig sind. Je niedriger die Milchpreise in der EU liegen, desto mehr Milchprodukte können ohne Erstattungen wettbewerbsfähig exportiert werden.

Im Grundsatz ändern diese Modifikationen jedoch nichts an der Feststellung, dass der Zollschutz beim Übergang von einer Nettoexport- zu einer Nettoimportsituation zu greifen beginnt und dann den Binnenmarktpreis auf ein Niveau bringt, welches automatisch eine weitgehende Selbstversorgung der EU sichert. Fazit: Solange ein hoher Zollschutz existiert, ist eine weitgehende Eigenversorgung der EU sichergestellt.

Einflussfaktor Milchquote

Das wesentliche Funktionsprinzip einer Quotenregelung besteht darin, durch Angebotsverknappung den Binnenmarktpreis zu erhöhen. Das kann allerdings nur dann funktionieren, wenn die außenhandelspolitischen Bedingungen diese Preiserhöhung auch zulassen.

In der EU liegt die bisher insgesamt ausgegebene Milchquote um rund 15 % über der Milchmenge, die auf dem Binnenmarkt ohne staatliche Verbilligungsmaßnahmen abgesetzt werden könnte. Ein Absinken der Preise konnte bisher nur dadurch verhindert werden, dass in großem Umfang sowohl Exporte als auch Binnenmarktverwendung subventioniert wurden. Wenn künftig die Exporterstattungen und die subventionierte Binnenmarktverwendung abgeschafft werden, werden die überschüssigen Milchmengen auf den Milchpreis drücken, die dann trotz der quotierten Angebotsmenge sinken müssen. In dieser Situation kann die Quotenregelung keine preisstützende Wirkung mehr entfalten, es sei denn, die Quotenmenge wird deutlich gekürzt.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Milchpreis durch eine Quotenkürzung nicht beliebig hoch über das Weltmarktpreisniveau angehoben werden kann. Der mögliche Preisanstieg findet seine Grenze dort, wo Importprodukte trotz Zollzahlungen rentabel in der EU verkauft werden können. Jeder Versuch, durch weitere Quotensenkungen ein noch höheres Preisniveau zu erzielen, würde zu zusätzlichen Importen führen, die letztlich den zusätzlichen Preisanstieg wieder zunichte machen. In dieser Situation führt eine weitere Quotenkürzung also nur dazu, dass der heimische Milchsektor Marktanteile an das Ausland abgibt, ohne dass sich der Binnenmarktpreis weiter vom Weltmarktpreis abhebt.

Hier ist nun von Bedeutung, dass im Zuge der fortschreitenden Liberalisierung nicht nur die Exporterstattungen abgebaut werden, sondern zusätzlich auch mit einer Reduzierung der Zollsätze zu rechnen ist. Wäre im Extremfall eines Tages gar kein Zollschutz mehr vorhanden, so könnten weder eine Quotenregelung noch andere Politikeingriffe (z. B. Interventionskäufe) den Binnenmarktpreis nachhaltig nennenswert vom Weltmarktpreis abheben.

Kumulierte Wirkung der Einflussfaktoren

Der Milchpreis in der EU bewegt sich künftig in einem Band, dessen Untergrenze durch das Weltmarktpreisniveau und dessen Obergrenze durch die Formel „Weltmarktpreis plus Zollschutz“ bestimmt wird.

Innerhalb dieses Bandes bildet sich nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage ein Gleichgewichtspreis heraus. Dieser kann deutlich oberhalb des Interventionspreises liegen, zumal die Intervention im Zuge der Agrarreform stark abgesenkt wurde und nur noch als Sicherheitsnetz fungiert, welches sehr tief hängt und löchrig ist.

Wenn nun künftig die Exporterstattungen und die subventionierte Binnenmarktverwendung entfallen, wird der Gleichgewichtspreis erheblich unter Druck geraten.

Solange ein hoher Zollschutz existiert, kann der Milchpreis jedoch nicht dauerhaft auf einem so niedrigen Niveau liegen, dass ein großer Teil der Milchproduktion aus der EU abwandert. Sollte die EU tatsächlich zu einem Nettoimporteur werden, wird sich der interne Gleichgewichtspreis so weit vom Weltmarktpreis abheben, dass der Produktionsrückgang gestoppt wird.

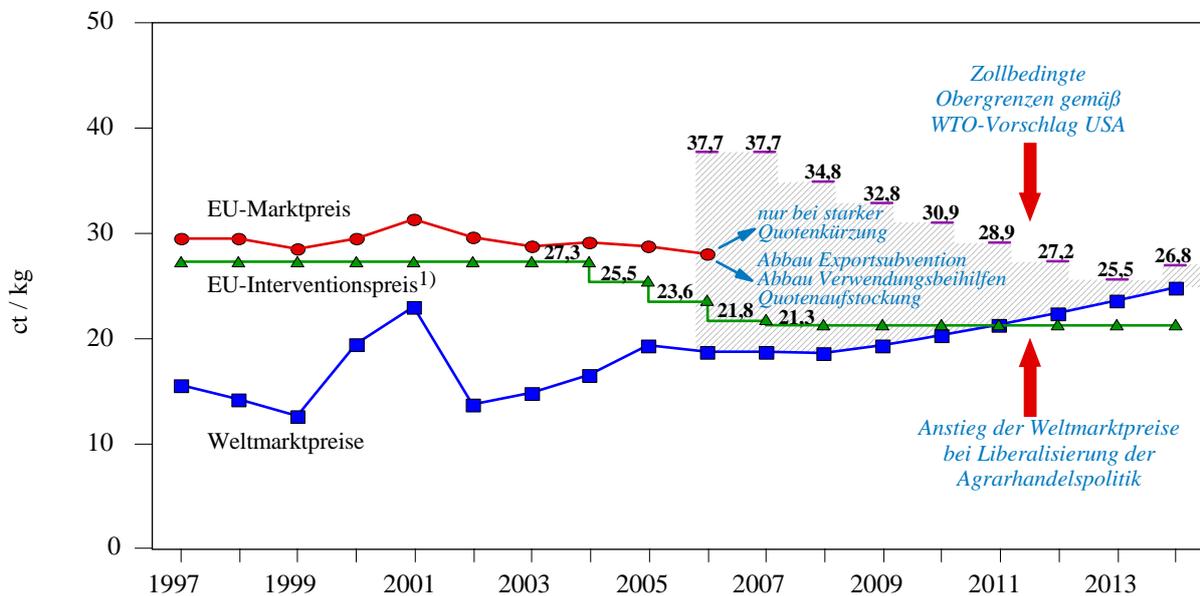
Allerdings werden künftig voraussichtlich auch die Zollsätze sinken. Je stärker das der Fall ist, desto stärker hängt der Umfang der EU-Milchproduktion allein von der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ab, ohne dass die Agrarpolitik hier noch Einfluss nehmen könnte. Daher kommt der Entwicklung wettbewerbsfähiger Produktionsstrukturen große Bedeutung zu.

Die Quotenregelung kann in der anfänglichen Überschuss-Situation, die durch den Wegfall der Exporterstattungen und der internen Verwendungsbeihilfen marktwirksam wird, das Absinken des Gleichgewichtspreises nicht verhindern. Sie könnte nur dann wieder greifen und zu einem Anstieg des internen Gleichgewichtspreises führen, wenn die Quotenmenge stark gekürzt würde. Wie stark dann der Binnenmarktpreis durch Quotenkürzungen angehoben werden könnte, hängt von der Höhe des noch verbleibenden Zollsatzes ab. Je niedriger der Zollsatz, desto geringer werden die Spielräume für einen zusätzlichen (quotenbedingten) Preisanstieg.

Diese Zusammenhänge werden überlagert durch die Weltmarktpreisentwicklung. In Anbetracht (a) der weiterhin deutlich steigenden Nachfrage im Nahrungsmittelbereich, (b) der erheblichen zusätzlichen Nachfrage im Bioenergiebereich und (c) der Konkurrenzsituation zwischen den Teilmärkten der Weltagrarwirtschaft ist damit zu rechnen, dass die Weltmarktpreise für Milchprodukte tendenziell steigen – auch dann, wenn es zu keiner Liberalisierung der Handelspolitik kommt. Wenn es aber zusätzlich zu einer Liberalisierung kommt, dann werden die Weltmarktpreise erheblich höher liegen als in der Vergangenheit. Zur Frage, wie hoch der zu erwartende Preisanstieg ausfallen wird, gibt es je nach Modelltyp und ja nach Annahmen bezüglich des Ausmaßes der Liberalisierung unterschiedliche Modellergebnisse (Isermeyer et al., 2006). Für den Fall einer sehr weitgehenden oder sogar vollständigen Handelsliberalisierung rechnen Wissenschaftler des USDA-ERS mit einem Anstieg der Weltmarktpreise, bezogen auf Rohmilch, in einer Größenordnung zwischen 20 und 35 % (LANGLEY et al., 2006; PENG und COX, 2006).

Für dieses Szenario wird in Abbildung 5 dargestellt, wie sich die Preise auf dem EU-Milchmarkt in einem Liberalisierungs-Szenario entwickeln könnten. Alle Preise des Schaubilds sind für Milch mit 3,7 % Fett und 3,4 % Einweiß angegeben. Besonders deutlich wird, wie sich der zunächst breite Preiskorridor im Zuge der Liberalisierung immer mehr einengt, so dass die Preiseffekte einer Quotenkürzungsstrategie immer geringer werden.

Abbildung 5: Entwicklung der Milchpreise²⁾ in der Vergangenheit und in einem künftigen Liberalisierungsszenario, 1997 bis 2014



1) Basis = Interventionspreis für Butter und MMP, 2) Alle Preise berechnet für Milch mit 3,7% Fett und 3,4% Eiweiß.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten von VERSTEIJLEN (2006) und ergänzende Berechnungen von SALAMON (FAL-MA) und ISERMEYER (FAL-BW).

3.2 Bewertung der grundsätzlichen Optionen zur Quotenregelung

Nachdem jahrzehntlang an kleinen Schraubchen des Quotensystems herumgedreht wurde und sich der erhoffte Erfolg dennoch nicht eingestellt hat, setzt sich bei Befürwortern und Gegnern der Quotenregelung immer stärker eine gemeinsame Einsicht durch: Es ist ratsam, zunächst einmal eine verbindliche Grundsatzentscheidung über die künftige Ausrichtung der Milchpolitik (d. h. die Regelung nach 2015) zu treffen und erst danach in einem zweiten Schritt zu entscheiden, wie man den Zeitraum bis 2015 optimal ausgestalten kann. Denn: Wenn man nicht weiß, wo man überhaupt hin will, kann man auch nicht beurteilen, ob der nächste Schritt in die richtige oder die falsche Richtung führt.

Deshalb wird im Folgenden zunächst zur Langfriststrategie in der Milchmarktpolitik Stellung genommen (Kapitel 3.2), und erst danach werden Überlegungen zu einer möglichen Gestaltung des Quotenausstiegs angestellt (Kapitel 4).

Bei der Grundsatzentscheidung über die langfristige Ausrichtung der Milchmarktpolitik sind bezüglich der Quotenregelung im Wesentlichen drei Optionen denkbar:

- Die Quotenregelung wird unverändert über das Jahr 2015 hinaus fortgeführt.
- Die Quotenregelung wird fortgeführt, wobei die Quoten schrittweise gekürzt werden, um den Milchpreis so hoch wie möglich zu schrauben.
- Die Quotenregelung wird im Jahr 2015 definitiv beendet.

Im Folgenden wird für jede dieser Optionen kurz herausgearbeitet, welche Wirkungen zu erwarten wären und wie die Option im Hinblick auf verschiedene Beurteilungskriterien zu bewerten ist. Dabei wird keine volkswirtschaftliche Gesamtbewertung angestellt (siehe aber: Gesamtfazit am Ende des Kapitels), sondern es werden vorrangig nur jene Ziele beleuchtet, die von Landwirten und Agrarpolitikern im Zusammenhang mit der Quotendebatte in den Mittelpunkt gerückt werden.

Option A: Unveränderte Fortführung der Quotenregelung über 2015 hinaus

- Wenn die Exporterstattungen und die internen Verwendungsbeihilfen wegfallen, wird der Milchpreis trotz Quotenregelung sinken, und zwar unter Umständen bis knapp oberhalb des Weltmarktpreises (vgl. Kapitel 3.1). Somit wird das Einkommensziel, das ja als wichtigstes Motiv zur Quotenfortführung anzusehen ist, nicht erreicht.
- Der regionale Strukturwandel läuft in diesem Szenario ungebremst weiter, ganz ähnlich wie im Szenario Quotenausstieg. Das Ziel „Milch in der Fläche halten“, das oft als Motiv für die Quotenfortführung genannt wird, wird also ebenfalls nicht erreicht.
- Auch der betriebliche Strukturwandel läuft ungebremst weiter, so dass voraussichtlich auch im nächsten Jahrzehnt wiederum über 40 % der Milcherzeuger die Milchviehhaltung aufgeben. Das Ziel „Wachsen oder Weichen stoppen“, das bei der Diskussion über die Quotenpolitik oft mitschwingt, wird also ebenfalls nicht erreicht.
- Wenn die Politik das Signal gibt, die Quotenregelung werde verlängert, dann werden die Landwirte mit stabilen und tendenziell steigenden Milchpreisen rechnen. Ansonsten ergäbe die Quotenregelung ja keinen Sinn. Diese Erwartungshaltung wird dazu führen, dass die Quotenpreise wieder deutlich steigen. Die erhöhten Quotenpreise werden sich im Nachhinein aber als überhöht erweisen, weil die erwartete Milchpreissteigerung wegen der Überschuss-Situation gar nicht eintreten kann (s. o.). Dann wird sich herausstellen, dass der Verlängerungsbeschluss und die dadurch ausgelöste Quotenpreissteigerung zu einer unnötigen Verschlechterung der Einkommens- und Liquiditätslage in den Wachstumsbetrieben geführt haben.
- Auch die Politiker selbst werden mit der Verlängerung der Quotenregelung die Hoffnung verbinden, Preisdruck vermindern zu können. Dementsprechend verringert sich die Notwendigkeit, sich für andere Instrumente einzusetzen, die den Milcherzeugern

mit Steuermitteln helfen könnten (s. u.). Hinzu kommt, dass sie mit dieser Haltung bei vielen Landwirten ein positives Echo finden („wir wollen keine Almosen, sondern auskömmliche Preise“). Weil sich die Milchpreissteigerungen aber nicht einstellen können (s. o.), führt die Strategie „Quotenverlängerung“ im Endeffekt dazu, dass eine gute Chance für die Aufstockung staatlicher Finanzhilfen zugunsten der Milcherzeuger verspielt wird.

- Die Politikunsicherheit, die der Quotenregelung grundsätzlich anhaftet, wird abermals in die Zukunft hinein fortgeschrieben. Investierende Landwirte müssen stets befürchten, dass die Politik die Regelungen zum Quotentransfer verschärft, so wie das in der Vergangenheit in den meisten EU-Ländern immer mal wieder geschehen ist – bis die Landwirte feststellten, dass die Verschärfungen unerwünschte Nebenwirkungen haben und deshalb zurückgenommen werden sollten. Das ständige Hin und Her, die große Politikabhängigkeit und die fortwährende Orientierung der Managementkapazität auf das Thema „Quote“ wirken sich insgesamt negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors aus.

Fazit: Unter dem Strich ist diese Option auch aus Sicht der Milcherzeuger sehr ungünstig zu bewerten. Denn faktisch läuft die Quotenverlängerung, wenn sie nicht in eine deutliche Quotenkürzung einmündet, mit großer Wahrscheinlichkeit auf einen „Quotenausstieg durch die Hintertür“ hinaus. Hierbei wird aber die Chance vertan, die Unternehmen ehrlich und geradlinig auf den Quotenausstieg vorzubereiten und dabei durch politische Begleitmaßnahmen so zu unterstützen, dass sich ein nachhaltiger Wettbewerbsvorteil für die deutsche Milchwirtschaft ergibt.

Option B: Verschärfung der Quotenregelung, um den Milchpreis zu maximieren

- Eine Verknappung der Quoten führt EU-weit zu einem deutlichen Anstieg der Milchpreise. Infolgedessen steigen allerdings auch die Preise für die Milchquoten. Für die Einkommensentwicklung der Betriebe ist jedoch der Quotenpreiseffekt kurz- und mittelfristig weniger bedeutsam als der Milchpreiseffekt. Deshalb werden die durchschnittlichen Einkommen der Milchviehhalter bei einer Quotenkürzung zunächst deutlich steigen.
- Wenn allerdings in den kommenden Jahren die Exporterstattungen und die internen Verwendungsbeihilfen schrittweise abgebaut werden, kann eine nachhaltige Erhöhung der Milchpreise nur erreicht werden, indem der Quotenumfang mindestens um die bisher subventionierte Milchmenge gekürzt wird. Für das Zieljahr 2015 wäre somit eine EU-weite Quotenkürzung um mindestens 15 % erforderlich (19 % zusätzliche Überschüsse minus 4 % zusätzlicher Verbrauch), um die gegenwärtige Versorgungslage zu erreichen, und eine noch stärkere Quotenkürzung, um im Vergleich zur heutigen Situation eine stärkere Angebotsverknappung mit der Aussicht auf deutliche Preissteigerungen herbeizuführen.

- Bisweilen wird die Hoffnung geäußert, dass vielleicht auch geringere Quotenkürzungen ausreichen könnten, wenn nämlich die Milchverwender trotz der fortfallenden Verwendungsbeihilfen davon absehen würden, auf pflanzliche Ersatzprodukte auszuweichen. Hier läuft die Milchpolitik aber in folgendes Dilemma hinein: Wenn sie die Quotenpolitik erfolgreich handhabt, wird der Milchpreis deutlich steigen, und wenn der Milchpreis deutlich steigt, werden die Milchverwender auf Ersatzprodukte ausweichen. An dem marktwirtschaftlichen Grundsatz „hohe Preise = niedriger Verbrauch“ führt kein Weg vorbei.
- Nachhaltig hohe Milchpreise in der EU werden auch dazu führen, dass der EU-Markt für Importeure an Attraktivität gewinnt. Das betrifft insbesondere den Import von Milchprodukten aus den ärmsten Entwicklungsländern, deren Produkte im Rahmen der EBA-Regelung einen zollfreien Zugang zur EU erhalten. Zwar produzieren diese Länder bisher keine Milchprodukte für die EU, doch würde dies bei hohen Preisdifferenzen lukrativ werden. Wenn die Importe steigen, müssen die Quoten für die EU-Erzeuger weiter gesenkt werden, um den EU-Preis hoch zu halten.
- Ferner ist zu erwarten, dass es bei einer konsequenten Quotenkürzungsstrategie zu sehr schwierigen Verteilungsdebatten innerhalb der EU kommt. Jene Mitgliedstaaten der EU, die bisher unterdurchschnittliche Selbstversorgungsgrade aufweisen, werden den Vorschlag einer gleichmäßigen Quotenkürzung als „ungerecht“ zurückweisen. Sie werden fordern, dass die Überschussgebiete mehr Quoten abgeben müssen. Dieser Streit lohnt sich umso mehr, je höher der für den Fall einer Quotenkürzung erwartete Milchpreis eingeschätzt wird.
- Dieser Streit wird sich auch innerhalb der Mitgliedstaaten entzünden, auch in Deutschland. Nach den bisherigen Äußerungen ist kaum damit zu rechnen, dass die Quotenbefürworter ihre Forderungen allein auf eine Kürzung der Gesamtquote beschränken. Ergänzend wird vielmehr gefordert, den zwischenbetrieblichen und überregionalen Quotentransfer einzuschränken, damit Unterlieferungen an einer Stelle möglichst nicht durch Überlieferungen an anderer Stelle ausgeglichen werden können. Wenn man dieser Philosophie folgt (Verteilung der Produktion nicht nach Wettbewerbsfähigkeit, sondern nach Gerechtigkeit), werden jene Regionen, denen in der Vergangenheit relativ wenig Quote zugeteilt wurde, eine Umverteilung fordern. Im Endeffekt werden dann Überschussregionen wie z. B. Bayern, wo der regionale Selbstversorgungsgrad für Milch bei weit über 150 % liegt, ihre Quotenmenge wahrscheinlich noch stärker einschränken müssen als der Durchschnitt aller deutschen Regionen.
- Der verschärfte Streit um die Zuteilung der Produktionsrechte, die in diesem Szenario ja sehr wertvoll werden, und die zu erwartenden Einschränkungen beim zwischenbetrieblichen Quotentransfer wirken sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Produktion aus. Wenn Managementkapazität auf das Quotenmanagement verwendet wird, ergeben sich im Laufe der Zeit immer größere Defizite bei der Betriebsoptimierung. Welche Dimensionen dies erreichen kann, zeigt ein Vergleich der typischen Betriebe

- aus Kanada (98 Kühe) und den USA (145 Kühe) in Abbildung 2. Obwohl sich beide Betriebe hinsichtlich der natürlichen Standortbedingungen und der Betriebsgröße kaum unterscheiden, weist der kanadische Betrieb um 30 % höhere Produktionskosten auf (ohne Beachtung der Quotenkosten).
- Sehr ungünstig wirkt sich die drastische Quotenkürzung auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Molkereiwirtschaft aus. Zum einen müssen dort Verarbeitungskapazitäten und Arbeitsplätze abgebaut werden, weil die Verarbeitungsmenge um über 15 % reduziert wird. Zum anderen werden die Unternehmen sehr stark auf die Komplettversorgung des EU-Binnenmarktes ausgerichtet; ihre Wettbewerbsposition auf Drittlandsmärkten wird durch die hohen Rohstoffkosten stark beeinträchtigt, so dass sich Investitionen in diese Exportmärkte kaum lohnen. Diese Ausrichtung kann sich zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Liberalisierung voranschreitet und die Zollsätze sinken, fatal auswirken. Dann wird nämlich keine Ausrichtung auf komplette Eigenversorgung benötigt, sondern genau das Gegenteil: Profilbildung dort, wo die eigenen Stärken liegen, und Eingliederung in den internationalen Wettbewerb nach Maßgabe der komparativen Vorteile.
 - Dass der ganze politische Aufwand schließlich in einem Misserfolg endet, erscheint hochgradig wahrscheinlich. Denn es gibt kaum einen Zweifel daran, dass früher oder später die Zollsätze auch im Milchbereich abgebaut werden, so dass dann auch die maximal möglichen Milchpreise in der EU entsprechend sinken (siehe Kapitel 3.1). Der Versuch, diese Entwicklung dadurch zu bremsen, dass man einzelne Milchprodukte (vor allem Butter) als sensibles Produkt deklariert, bringt keine wirkliche Entlastung. Nach dem bisher in der WTO erzielten Verhandlungsstand müsste dann nämlich ein zusätzliches zollbegünstigtes Importkontingent akzeptiert werden, was zur Folge hätte, dass die Hochpreisstrategie mit einer um so stärkeren Quotenkürzung zu bezahlen wäre.
 - Wenn man all die angesprochenen Mengenkürzungen, die durch die Hochpreisstrategie ausgelöst werden, zusammenzählt und sich dann vergegenwärtigt, dass der Spielraum für Preiserhöhungen schon bald durch Zollsenkungen immer stärker zunichte gemacht wird, relativiert sich der zunächst festgestellte einkommenspolitische Vorteil dieser Politikoption ganz erheblich. Der Punkt, bei dem sich der Einkommensvorteil in einen Einkommensnachteil verwandelt, wird bei den verschiedenen Betriebstypen unterschiedlich schnell erreicht. Als erstes werden die Wachstumsbetriebe die Nachteile dieser Strategie wirtschaftlich zu spüren bekommen, weil sie besonders unter den hohen Quotenpreisen, der Behinderung des Quotentransfers und den negativen Spätfolgen dieser Politikoption leiden.
 - Demgegenüber ist die Quotenkürzungsstrategie für all jene Betriebe, die in den nächsten 10 Jahren ihre Milchproduktion aufgeben, unter Einkommensaspekten zweifellos vorteilhaft. Es ist das legitime Interesse dieser Betriebe, das von der Politik geschaffene Kapitalgut „Quote“ möglichst werthaltig verkaufen zu wollen. Daher ist es auch nicht verwunderlich, wenn sich diese Gruppe von Betrieben – immerhin knapp die Hälfte al-

ler Milchviehbetriebe – einmütig für den Erhalt des Quotensystems ausspricht. Die Politik darf ihre Entscheidung allerdings nicht allein an den kurzfristigen Vermögensinteressen dieser Gruppe von Landwirten orientieren, sondern muss darüber hinaus auch die Wirkungen auf das Gemeinwohl und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors im Auge behalten.

- Die einkommenspolitische Beurteilung der Quotenkürzungsstrategie verschlechtert sich weiter, wenn man die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Elementen der Agrarpolitik bedenkt. Durch die einseitige Konzentration auf das Ziel „hohe Milchpreise“ wird der möglichen Alternative, den Milcherzeugern mit Steuermitteln zu helfen, weitgehend die Legitimation entzogen. So wäre es z. B. unlogisch und nicht vermittelbar, die Investitionsförderung zugunsten der Milchviehbetriebe fortzuführen. Denn wenn die Politik im Kern das Ziel verfolgt, den EU-Milchmarkt vom Weltmarkt abzukoppeln und dem Prinzip „Wachsen oder Weichen“ soweit wie möglich entgegenzuwirken, dann ergibt die gleichzeitige staatliche Förderung von Investitionsmaßnahmen keinen Sinn; sie führt lediglich zu einer weiteren Steigerung der Quotenpreise. Ähnliches gilt für die mögliche Aufstockung der Ausgleichszulage oder der Direktzahlungen. Auch hier vermindert sich die Legitimierbarkeit, wenn die Politik die zugrunde liegenden Ziele primär über das Vehikel „Milchpreis“ ansteuert. Daher führt die Option B im Vergleich zur Option C zu einer Verminderung der staatlichen Finanzhilfen, was aus der Einkommensperspektive der Wachstumsbetriebe negativ in Rechnung zu stellen ist.

Fazit: Die Option „Quotenkürzung“ ist für das Einkommen der auslaufenden Milchbetriebe am günstigsten zu bewerten. Der Milchsektor insgesamt wird aber durch diese Politik in eine Sackgasse geführt. Marktanteile und Arbeitsplätze müssen besonders stark reduziert werden, Exportpotenziale können nicht ausgeschöpft bzw. ausgebaut werden, und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft wird gravierend beeinträchtigt. Die Milchproduktion muss insbesondere in den Hochburgen um weit mehr als 15 % zurückgefahren werden. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der positiven Milchpreiswirkungen nicht bei den künftig aktiven Milcherzeugern verbleibt, sondern an die ausscheidenden oder schon ausgeschiedenen Betriebe durchgereicht wird. Und letztendlich wird der hohe politische Aufwand keinen nachhaltigen Erfolg bringen, denn die zunächst starke Abkopplung der Inlandspreise vom Weltmarkt muss infolge der Zollsenkungen im Laufe der Zeit immer stärker zurückgefahren werden.

Option C: Beendigung der Quotenregelung zum Jahr 2015

- Die Milchpreise werden bei dieser Option spätestens in der ersten Hälfte des kommenden Jahrzehnts unter das Niveau sinken, welches bei einer Quotenkürzungsstrategie (Option B) erreicht wird. Somit ergeben sich im Vergleich zur Option B spätestens ab 2011 Einkommensnachteile für die Milcherzeuger. Diese Nachteile werden allerdings im weiteren Laufe der Zeit wieder geringer, weil sich die Preissteigerungen der Option B als nicht nachhaltig erweisen (s. o.).

- Eine gewisse Linderung der Einkommensnachteile ergibt sich insbesondere für die Wachstumsbetriebe dadurch, dass die Quotenpreise unmittelbar nach einem definitiven politischen Ausstiegsbeschluss, der z. B. beim „Health Check“ im Jahre 2008 getroffen werden könnte, deutlich sinken werden. Die Senkung der Quotenpreise wirkt sich positiv auf die Einkommen der Wachstumsbetriebe aus, aber negativ auf die Einkommen der so genannten „Sofamelker“.
- Die Einkommensnachteile werden auch dadurch abgemildert, dass der zusätzliche Reformschritt (Abschaffung der Quote und der Intervention) eine Verstärkung der politischen Begleitmaßnahmen legitimiert, die im Grundsatz bereits bei den vorhergehenden Reformschritten eingeführt worden sind. Das betrifft zum einen ein mögliches top up bei den Direktzahlungen, zum anderen eine Aufstockung der gezielten Anpassungshilfen in der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik (Investitionsförderung, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen). Im Rindfleisch- und im Getreidesektor hat sich gezeigt, dass die Kombination aus (a) Liberalisierung der Marktpolitik und (b) Aufstockung der direkten Transfers durchaus zu steigenden Erzeugereinkommen führen kann.
- Insbesondere in den Wachstumsbetrieben ergeben sich weitere Einkommensverbesserungen dadurch, dass die permanente Politikunsicherheit, die mit der Quotenregelung verbunden ist, mit dem Ausstiegsbeschluss beseitigt wird. Der Zwang zur Anpassung an ständig wechselnde Detailregelungen zur Handhabung der Quotenregelung entfällt ebenso wie die Unsicherheit, ob und wann man bei Erweiterungsinvestitionen an die erforderliche Produktionserlaubnis gelangt. All dies wird sich günstig auf die Entwicklung der Produktionskosten sowie der Einkommen auswirken und die negativen Effekte der Preissenkung teilweise ausgleichen.
- Die Molkereiwirtschaft wird durch die relativ niedrigen Milchpreise in die Lage versetzt, ihre Wettbewerbsfähigkeit im Drittlandsgeschäft zu verbessern und die Exportmärkte zu entwickeln. Das verbessert auch ihre Verhandlungsposition gegenüber dem inländischen Lebensmitteleinzelhandel.
- Der betriebliche und regionale Strukturwandel wird insbesondere im Vergleich zur Politikoption B tendenziell beschleunigt. Das kann negative Auswirkungen auf die Kulturlandschaft und die regionale Wirtschaft insbesondere in den Hauptproduktionsregionen haben. Zwar wird dort bei Option C wahrscheinlich mehr Milch produziert als bei Option B, aber die Erlöse können – wenn auch wohl nur für einige Jahre (s. o.) – geringer ausfallen. Insofern ist es wichtig, diese Regionen genau zu beobachten und vorübergehend einen erhöhten Bedarf an Unterstützungsmaßnahmen durch die zweite Säule vorzusehen.
- Bei dieser Politikoption kann es im Unterschied zu den beiden anderen Optionen dazu kommen, dass sich die Milchproduktion im Gesamttraum der Europäischen Union grenzüberschreitend verlagert. Das bedeutet für die deutsche Milchwirtschaft ein erhöhtes Risiko (Abwanderung), aber auch eine erhöhte Chance (Zuwanderung). Internatio-

nal vergleichende Produktionskostenanalysen zeigen, dass deutsche Milchviehbetriebe im Vergleich zu Betrieben aus anderen Mitgliedstaaten der EU-15 durchaus mithalten können. Insbesondere in süddeutschen Regionen wird die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft jedoch durch die kleinbetriebliche Struktur beeinträchtigt. Hier hängt die künftige Wettbewerbsfähigkeit davon ab, ob hinreichend viele Milchviehbetriebe kräftig investieren und auf diese Weise ein stabiles Grundgerüst für eine regionale Milchwirtschaft schaffen, die dann sicher auch künftig durch eine sehr heterogene Betriebsgrößenstruktur geprägt sein wird. Im Vergleich zu den neuen Mitgliedstaaten der EU ist festzustellen, dass auf einzelbetrieblicher Ebene in einigen dieser Länder (vor allem in Polen) deutliche Produktionskostenvorteile möglich sind (vgl. Abbildung 2). Andererseits zeigt aber die Analyse der Agrarstruktur gerade für Polen, dass dort noch ein großer Teil der Milch in Hauswirtschaften und sehr kleinen Familienbetrieben erzeugt wird. Es steht also noch ein langwieriger Umbau der Produktionsstrukturen bevor. Insofern ist es wenig wahrscheinlich, dass die neuen Mitgliedsländer in absehbarer Zeit einen nennenswerten Marktanteil der früheren EU-15 übernehmen werden.

- In diesem Zusammenhang wird auch immer wieder die Sorge geäußert, dass bei einer ungünstigen Entwicklung der Weltwirtschaft der erhoffte Anstieg der Weltmarktpreise ausbleiben könnte und dann die Milchproduktion über die EU-Grenze hinaus in kostengünstige Drittländer abwandert. Dieses Szenario ist derzeit wenig wahrscheinlich, aber natürlich nicht völlig auszuschließen. Die zahlreichen ökonomischen Modellrechnungen, die von vielen Forschungseinrichtungen zur Liberalisierung der Milchpolitik durchgeführt wurden, führen übereinstimmend zu der Einschätzung, dass die Milchproduktion der EU bei einer Liberalisierung im günstigsten Fall um 10 % wachsen und im ungünstigsten Fall um 10 % schrumpfen würde. Die FAL-Modelle lassen einen geringfügigen Produktionsrückgang in der Größenordnung von 5 % erwarten. Der entscheidende Punkt ist jedoch: Wenn die Politik die Abwanderung von Marktanteilen in Drittländer verhindern will, dann kann sie einzig und allein durch den Zollschutz etwas bewirken. Die Quotenregelung hilft hier überhaupt nicht weiter (vgl. Kapitel 3.1). Denn ohne Zollschutz hat die Quotenregelung gar keine Positivwirkung, und mit Zollschutz bringt sie für die Erzeugereinkommen nur dann eine positive Wirkung, wenn die Produktionsmenge (durch die Quote) stärker reduziert wird als dies ohne Quotenregelung der Fall wäre.

Fazit: Diese Option ist am besten geeignet, um den deutschen Milchsektor so weiterzuentwickeln, dass er sich bei fortschreitender Liberalisierung der Agrarhandelspolitik erfolgreich im internationalen Wettbewerb behaupten kann. Auf absehbare Zeit werden die Milchpreise hoch genug liegen, um eine weitgehende Selbstversorgung der europäischen Bevölkerung aus einheimischer Produktion zu gewährleisten. Hierfür sorgt der Zollschutz. Die Milchpreise werden aber definitiv für einen langen Zeitraum, der sich vielleicht von 2010 bis 2020 erstrecken könnte, niedriger liegen als bei der Strategie „Quotenkürzung“. Die Politik kann hier jedoch durch finanzielle Begleitmaßnahmen gegensteuern. Je stärker sie das tut, desto eher wird für die Wachstumsbetriebe die Option „Quotenausstieg“ im

Vergleich zur Option „Quotenkürzung“ ökonomisch vorteilhaft. Für jene Landwirte allerdings, die Milchquote verpachtet haben oder die ihre Milchproduktion in den kommenden Jahren aufgeben werden, ist die Option „Quotenausstieg“ mit Einkommensnachteilen verbunden.

Gesamtfazit

Die Gegenüberstellung der drei Politikoptionen führt zu dem Ergebnis, dass eine Fortschreibung des bisherigen Quotensystems über 2015 hinweg ohne eine deutliche Quotenkürzung (Option A) nicht sinnvoll ist und deshalb nicht weiter in Betracht gezogen werden sollte.

Beim Vergleich der beiden anderen Optionen (Quotenkürzung versus Quotenausstieg) spricht das Argument Erzeugereinkommen kurzfristig für die Quotenkürzung, wobei jedoch der Quotenausstieg im Laufe der Zeit für immer mehr Milcherzeuger die günstigere Politikoption wird. Im Übrigen spricht die große Mehrzahl der Argumente klar für den Quotenausstieg. Die Quotenkürzung ist schädlich für die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Milchsektors, und zwar sowohl auf der Ebene der Milchproduzenten als auch auf der Ebene der Molkereien. Sie ist auch unter dem Aspekt der Arbeitsplatzzerhaltung tendenziell ungünstig zu beurteilen, wenn man das voraussichtliche Ausmaß der Quotenkürzung bedenkt. Um den Milchpreis auch im Jahr 2015 auf dem höchstmöglichen Niveau zu halten, dürfte insbesondere in den Hochburgen der Milcherzeugung eine Quotenkürzung von deutlich über 15 % erforderlich sein, mit steigender Tendenz.

Beachtet werden sollte auch, dass die Nachteile der Quotenregelung im Laufe der Zeit tendenziell zunehmen (Überwälzung der Quotenrente, Schädigung der Wettbewerbsfähigkeit), während sich die Ziele der Quotenregelung im Laufe der Zeit immer weniger erreichen lassen. Zum einen werden die Spielräume für eine Abkopplung des Binnenmarktpreises vom Weltmarktpreis immer geringer, und zum anderen zeigt die Erfahrung, dass sich das Ziel einer kleinräumigen Zementierung von Produktionsstrukturen auch mit einer vorübergehend verschärften Quotenregelung nicht erreichen lässt.

Ergänzend zu der bisher vorgetragenen Argumentation, die sich vor allem auf die Beurteilungskriterien der Landwirtschaft bezogen hat, muss für eine umfassende Bewertung der Politikoptionen auch deren Wirkung auf andere gesellschaftliche Gruppen und die Volkswirtschaft insgesamt berücksichtigt werden.

Für die Verbraucher ist die Quotenkürzung ebenfalls nachteilig, da zu erwarten ist, dass erhöhte Rohstoffkosten in der Wertschöpfungskette bis zu den Verbrauchern überwältigt werden. Gegen diese Sichtweise, die der ökonomischen Theorie entspricht, wird mitunter vorgebracht, eine empirische Analyse aus Kanada habe gezeigt, dass dort die Verbraucherpreise für Milchprodukte (trotz deutlich höherer Erzeugerpreise) weniger hoch liegen als in den USA. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass in dieser Studie nicht das Niveau, sondern nur die Entwicklung der Verbraucherpreise verglichen wurde (GOUIN,

2004). Man darf auf die Ergebnisse weiterer Studien, die hierzu angestellt werden, gespannt sein.

In die Gesamtbewertung gehört abschließend auch eine ordnungspolitische Einordnung der Debatte. Aus ordnungspolitischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass die beiden Leitgedanken einer Quotenpolitik („Preisstützung durch Mengenverknappung“ und „Verhinderung regionaler Produktionsverlagerungen“) mit den Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft nur schwer in Einklang zu bringen sind. Zwischenbetrieblicher und interregionaler Wettbewerb sind essenzielle Bestandteile der Marktwirtschaft (auch der sozialen bzw. ökosozialen Marktwirtschaft), ebenso wie das Prinzip, Produktivitätssteigerungen immer über den Preiswettbewerb an die Verbraucher weiterzugeben. Es ist nicht überzeugend begründbar, weshalb der Milchsektor von diesen volkswirtschaftlichen Grundprinzipien dauerhaft ausgenommen werden soll.

Angesichts der vielfältigen Nachteile einer Quotenkürzungsstrategie besteht die besondere Herausforderung für die Politik darin, einerseits durch einen Quotenausstieg die Voraussetzungen für eine langfristig erfolgreiche Entwicklung der deutschen Milchwirtschaft zu schaffen und andererseits ergänzende Maßnahmen zu ergreifen, um die einkommenspolitischen Ziele zu verfolgen und die Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors zu stärken.

4 Gestaltung und Begleitung des Quotenausstiegs

Sofern sich die Agrarpolitik in der Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Politikoptionen entschließt, die Quotenregelung im Jahr 2015 endgültig auslaufen zu lassen, stellt sich die Frage nach der Gestaltung des Übergangszeitraums. Hier ist zum einen zu klären, wie die Quotenregelung selbst bis 2015 gehandhabt werden soll, und zum anderen, wie die Politik den Quotenausstieg durch geeignete Maßnahmen begleiten kann.

4.1 Handhabung der Quotenpolitik bis zum Jahr 2015

Solange der hohe Zollschutz noch besteht und auch die Exporterstattungen und die Verwendungsbeihilfen noch wirksam sind, kann die Politik mit relativ kleinen Quotenkürzungen oder –aufstockungen relativ große Wirkungen beim Milchpreis erzielen. Die ökonomischen Modellkalkulationen deuten darauf hin, dass 1 % Mengenzuwachs (Mengenkürzung) eine Preissenkung (Preissteigerung) von rund 3 % auslöst (ISERMEYER et al., 2006).

Die Politik hätte also in den kommenden Jahren durchaus noch die Möglichkeit, durch Quotenaufstockungen den Milchpreis kurzfristig auf das niedrige Interventionspreisniveau absacken zu lassen. Umgekehrt könnte sie aber auch durch eine Quotenkürzung den Milchpreis auf weit über 30 c/kg anheben.

Ein konkreter Vorschlag

Nach der in Kapitel 3.2 geführten Argumentation spricht vieles dafür, weder in das eine noch das andere Extrem zu verfallen, sondern einen Mittelweg einzuschlagen:

- Zunächst sollte auf EU-Ebene möglichst bald, am besten im Zuge des „Health Check“ 2008, ein verbindlicher Ausstiegsbeschluss herbeigeführt werden. Solch ein Beschluss würde zum einen für Planungssicherheit sorgen, zum anderen eine deutliche Senkung der Quotenpreise und einen beschleunigten Strukturwandel einleiten, mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die Erzeugereinkommen und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors.
- In Verbindung mit diesem verbindlichen Ausstiegsbeschluss wäre es dann ratsam, zunächst noch für eine Zeit lang die Quotenmenge konstant zu halten, um den Milchpreis zu stützen. Das ist vor allem für jene Landwirte wichtig, die in der Vergangenheit erhebliche Wachstumsinvestitionen vorgenommen haben und nun durch kurzfristig sinkende Milchpreise in schwerwiegende Finanznöte geraten könnten.
- Anfang des kommenden Jahrzehnts wird es allerdings erforderlich, die Quote bereits im Vorfeld des Quotenausstiegs weitgehend zu entwerfen und alle Marktbeteiligten schrittweise an die künftigen Preis- und Wettbewerbsverhältnisse heranzuführen. Konkret könnte dieser gleitende Übergang relativ einfach erreicht werden, indem die EU

vielleicht ab 2011 schrittweise die Superabgabe reduziert. Ein früherer Beginn wäre möglich, würde jedoch die Liquiditätslage vieler Betriebe schon in naher Zukunft stark belasten. Im Hinblick auf das Ziel, den Quotenausstieg 2015 reibungslos vornehmen zu können, wäre das nicht erforderlich. Andererseits sollte der Abschmelzungsprozess aber auch nicht zu spät eingeleitet werden, damit sich die Milchproduktion in der EU frühzeitig an die besten Standorte verlagern kann.

- In Deutschland sollte die Trennung in unterschiedliche Quotenhandelsgebiete möglichst früh, spätestens jedoch 2010 endgültig abgeschafft werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die nationale Quotenmenge vollständig ausgeschöpft wird und die Produktion sich zu jenen Standorten bewegt, die langfristig die besten Zukunftschancen für die Milchwirtschaft bieten. Im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben sollte die deutsche Politik außerdem versuchen, die Voraussetzungen für einen möglichst unbehinderten zwischenbetrieblichen Quotentransfer zu schaffen. Das kann durch die Abschaffung oder eine grundlegende Modifikation der Quotenbörse geschehen, aber auch durch die Erleichterung des Quotentransfers außerhalb der Börse.

Was nicht empfohlen wird

Der gleitende Übergang in die Nachquoten-Ära muss nicht notwendigerweise durch die Senkung der Superabgabe erfolgen, sondern kann auch durch andere Instrumente erreicht werden. Hier sind insbesondere (a) die grenzüberschreitende Saldierung der Quoten, (b) die grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quoten und (c) die Aufstockung der Quotenmenge zu nennen.

Mit der grenzüberschreitenden Saldierung der Quoten und mit der grenzüberschreitenden Handelbarkeit der Quoten besitzt die EU grundsätzlich zwei Politikoptionen, mit denen sie sehr schnell und ohne Aufstockung der insgesamt verfügbaren Quotenmenge erreichen kann, dass die Milchproduktion an die wettbewerbsfähigen Standorte verlagert wird. Gegen dieses Ziel ist eigentlich nichts einzuwenden, zumal sowohl die einschränkenden Betriebe als auch die ausdehnenden Betriebe ihre jeweilige Aktion aus freien Stücken durchführen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass insbesondere der grenzüberschreitende Quotenhandel mit einem sehr hohen administrativen Aufwand verbunden wäre und für viel politischen Ärger sorgen würde. Die grenzüberschreitende Saldierung ist sicher leichter einzuführen, doch kann es auch hierbei viel Ärger geben, wenn z. B. Landwirte aufgrund von Fehleinschätzungen der Fachpresse auf Unterlieferungen in anderen EU-Mitgliedstaaten spekulieren und diese dann gar nicht eintreten.

Die Aufstockung der Quotenmenge (anteilig oder nach gesondert auszuhandelnden Verteilungsschlüsseln) wird aus drei Gründen für weniger günstig gehalten als die Kürzung der Superabgabe. Erstens ermöglicht die Kürzung der Superabgabe bereits im Vorfeld des Quotenausstiegs eine stärkere regionale Verlagerung der Milchproduktion an die besten Standorte, zweitens wird verhindert, dass die weniger wettbewerbsfähigen Regionen vorübergehend noch ihre Produktion aufstocken, und drittens erspart man sich die schwieri-

ge Diskussion über die richtigen Verteilungsschlüssel für die zusätzlich auszugebenden Quoten.

Mit Blick auf den Quotenhandel in Deutschland ist zu festzustellen, dass sich die von der Bundesregierung im Jahr 1999 eingeführte Neuregelung des zwischenbetrieblichen Quotentransfers nicht bewährt hat. Das Gebot, den Quotentransfer nur noch auf dem Kaufwege zuzulassen, konnte den Transfer der Quotenrente von den aktiven Milcherzeugern an die „Sofamelker“ nicht verhindern. Der Zwang, die zusätzlichen Quoten kaufen zu müssen, ist für viele Wachstumsbetriebe aber unter Liquiditätsaspekten ungünstig und sorgt für zusätzliche Risiken bei der Planung des Wachstumsprozesses. Angesichts der Nachteile dieser Regelung ist es nicht verwunderlich, dass Wachstumsschritte inzwischen überwiegend auf der Grundlage von Quotenübertragungen außerhalb der Quotenbörse vorgenommen werden (Übertragung an Verwandte, Kooperation und Gesamtbetriebsübernahmen). Deshalb wäre es grundsätzlich sinnvoll, die Quotenpacht wieder zuzulassen. Dabei stellt sich allerdings das Problem, dass das geltende EU-Recht eine freie Quotenpacht (ohne gleichzeitigen Flächentransfer) nicht zulässt. Für das Szenario „Quotenausstieg 2015“ ist es fraglich, ob der Aufwand für eine nochmalige Änderung des EU-Rechts zur Quotenübertragung gerechtfertigt wäre.

Zur Diskussion über „Anschlussregelungen“

In vielen Diskussionen über den Quotenausstieg wird die Frage gestellt, ob nicht nach dem Auslaufen der bestehenden Quotenregelung eine geeignete „Anschlussregelung“ etabliert werden sollte. Unter den Vorschlägen finden sich sowohl Konzepte für ein modifiziertes Quotensystem, das vom Staat getragen und durchgesetzt wird, als auch Konzepte für so genannte privatwirtschaftliche Anschlussregelungen. Allen Konzepten gemeinsam ist das Ziel, durch eine fortgesetzte Verknappung der Angebotsmenge Einfluss auf den erzielbaren Milchpreis zu nehmen.

Die Forderung nach einer staatlichen Anschlussregelung würde im Kern bedeuten, dass die Quotenregelung nicht abgeschafft, sondern in eine – aus Sicht der Landwirte – attraktivere Quotenregelung umgewandelt wird. Hierbei wird immer wieder auf den Charme so genannter A/C-Modelle verwiesen. Ein solches Modell ist jedoch nicht mit den WTO-Bestimmungen vereinbar und sollte deshalb in der milchmarktpolitischen Diskussion auch nicht weiter verfolgt werden.

Private Anschlussregelungen sind grundsätzlich zulässig. Auf Ebene der EU-25 wird eine für die Preisbildung wirksame Mengenreduktion jedoch nicht mit freiwilligen Vereinbarungen durchzusetzen sein. Hierfür bedürfte es der hoheitlichen Gewalt staatlicher Regelungen. Das würde jedoch zur Fortführung der gegenwärtigen Quotenregelung zurückführen. Privatwirtschaftliche Anschlussregelungen stellen somit im Szenario „Quotenausstieg“ keine politische Stellschraube dar, über die nachzudenken sich lohnt.

4.2 Staatliche Finanzhilfen zur Begleitung des Quotenausstiegs

Die „große Linie“ der EU-Agrarreformen seit 1993 besteht darin, die staatliche Marktbeeinflussung zurückzufahren und im Gegenzug (a) die einkommenspolitischen Ziele durch Direktzahlungen und (b) die struktur-, landschafts- und umweltpolitischen Ziele durch gezielte Maßnahmen der 2. Säule anzusteuern.

Insofern ist es nahe liegend, auch bei diesem neuerlichen Reformschritt wiederum Anpassungen der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik in Erwägung zu ziehen.

Direktzahlungen, Herauskaufprogramme, Aufgabepremien

Mit dem Luxemburger Beschluss wurde im Jahr 2003 festgelegt, dass die Milcherzeuger in der EU im Gegenzug zur Rückführung der Marktstützung künftig entkoppelte Direktzahlungen erhalten sollen. Der Betrag in Höhe von 3,55 ct/kg Milch stellt aber keinen vollständigen Ausgleich der Interventionspreissenkung dar, sondern kompensiert diese nur zu ungefähr 60 %. In Deutschland ist zudem vorgesehen, dass diese Zahlungen im Rahmen des Kombimodells schrittweise in die einheitlichen Flächenprämien eingehen.

Eine Aufstockung dieser Zahlungen im Zuge des Quotenausstiegs ließe sich über zwei Argumentationsstränge begründen. Zum einen könnte man dafür eintreten, beim Quotenausstieg die verbliebenen Reste des Interventionssystems gleich mit zu beseitigen, und für diese erneute Absenkung des Interventionsschutzes ein top up der Direktzahlungen vorsehen. Zum anderen könnte man argumentieren, die in 2003 beschlossene Zahlung sei für das Reformpaket „Senkung des Interventionspreises bei noch hohem Gleichgewichtspreis“ beschlossen, während durch die nun anstehenden Reformschritte „Abbau von Exporterstattungen und Verwendungsbeihilfen“ die 2003 erfolgte Aushöhlung der Intervention erst ihre volle Preiswirksamkeit erlangt.

Die negativen Einkommenseffekte, die durch das Liberalisierungsszenario verursacht werden, könnten über entkoppelte Transferzahlungen teilweise oder auch ganz kompensiert werden. Eine pragmatische Handhabung bestünde darin, dass die EU die bereits etablierten Direktzahlungen nach Maßgabe der betrieblichen Milchquote noch einmal aufstockt. Für die Ermittlung der betrieblichen Milchquoten müsste eine in die Vergangenheit reichende Stichtagslösung vereinbart werden, damit nicht ein neuer Run auf die Quoten entsteht.

Sollte es auf EU-Ebene zu einer Aufstockung der Direktzahlungen kommen, so wäre es angebracht, diese Zahlungen im deutschen Kombimodell über das Jahr 2010 hinaus als betriebsindividuelles top up zu belassen und erst später in den Abschmelzungsprozess einzubeziehen.

Als mögliche Alternativen zur Aufstockung der Direktzahlungen werden in der FAL-Studie auch (a) ein Herauskaufprogramm für Milchquoten und (b) eine Prämie für die Aufgabe der Milchviehhaltung diskutiert. Diese Diskussion führt zu dem Ergebnis, dass

beide Politikoptionen nicht empfohlen werden können. Hauptkritikpunkte sind zum einen die relativ hohen Mitnahmeeffekte, zum anderen die erheblichen Schwierigkeiten, mit diesen Instrumenten eine „gerechte“ (Rück-)Verteilung von Milchquoten und Steuermitteln zu bewerkstelligen.

Maßnahmen der 2. Säule der EU-Agrarpolitik

In der 2. Säule stehen mit der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, den Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen, der Investitionsförderung sowie der Marktstrukturförderung zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, mit denen die weitere Liberalisierung des Milchmarkts flankiert und unerwünschten Wirkungen begegnet werden kann.

Hier wurden bereits in der jüngeren Vergangenheit zum Teil erhebliche Summen eingesetzt. Umgerechnet auf den Liter Milch beträgt die 2. Säule-Förderung in einigen süddeutschen Grünlandregionen mehr als 8 ct/kg (ISERMEYER et al., 2006). Wenn die bisher dominierende Marktsteuerung der 1. Säule nun künftig zurückgefahren wird, werden die Lenkungswirkungen der Maßnahmen der 2. Säule künftig stärker als bisher sichtbar werden.

Bis zum endgültigen Ende des Quotensystems führen die flächen- und tierbezogenen Förderungen ebenso wie die Investitionsförderung zu einer erhöhten Zahlungsbereitschaft für Milchquoten. Der Quotenpreis wird dadurch tendenziell hoch gehalten, und die Milchproduktion wird stärker in jene Regionen verlagert bzw. in jenen Regionen gehalten, die große Summen für die genannten Maßnahmen aufwenden. Dieser Politikeinfluss auf die regionale Verteilung der Milchproduktion wird sich auch über das Ende des Quotensystems hinaus fortsetzen.

Um einen unsinnigen Subventionswettbewerb der Länder bzw. Regionen vorzubeugen, wird deshalb empfohlen, jene Maßnahmen der zweiten Säule, die künftig einen starken Einfluss auf die regionale Verteilung der Milchproduktion haben, stärker länderübergreifend und EU-weit zu koordinieren. Grundsätzlich sollten die Länder veranlasst werden, die Maßnahmen möglichst produktionsneutral zu gestalten, damit die Ziele der Politik für den ländlichen Raum mit einer möglichst geringen Verzerrung der regionalen Produktionsstruktur erreicht werden. Vor diesem Hintergrund sind die bestehenden Maßnahmen kritisch zu überprüfen.

Die Ausgleichszulage erweist sich als Maßnahme, die bei liquiditätsorientierter Betriebsplanung der Bauern erheblich zur Stabilisierung der regionalen Milchproduktion beiträgt. Die Legitimation der Zahlungen ist aus volkswirtschaftlicher Sicht fragwürdig, denn allein die Direktzahlungen der ersten Säule würden an vielen Standorten schon ausreichen, um die Grünlandflächen in einem ordnungsgemäßen ökologischen und agrarischen Zustand zu halten. Insofern ist zumindest eine stärkere räumliche Zuspitzung auf die wirklich gefährdeten Standorte empfehlenswert.

Die Investitionsförderung lässt sich nur dann rechtfertigen, wenn sie sich entweder auf besonders risikobehaftete Investitionen konzentriert (z. B. Innovationsförderung) oder auf Investitionen, die zur erhöhten Bereitstellung öffentlicher Güter führen (z. B. Verbesserung des Tierschutzes). Eine dauerhafte Investitionsförderung für „normale Stallgebäude“ ist hingegen dauerhaft nicht zu legitimieren. Falls nun jedoch politisch entschieden wird, die Quotenregelung zu beenden und die EU-Milchwirtschaft zunehmend dem weltweiten Wettbewerb auszusetzen, entsteht vorübergehend eine Sondersituation, in der sich die Investitionsförderung durchaus rechtfertigen lässt und eventuell sogar eine Aufstockung der Mittel geboten ist. Angesichts des insgesamt erheblichen Investitionsbedarfs und der knappen Fördermittel sollte die Politik hier auch erwägen, verstärkt staatliche Bürgschaften einzusetzen.

4.3 Anpassung weiterer Politikbereiche

Je stärker sich der Staat aus der Marktstützung zurückzieht, desto mehr wird die weitere Entwicklung der deutschen Milchwirtschaft durch ihre Wettbewerbsfähigkeit bestimmt. Die Wettbewerbsfähigkeit wiederum wird durch politische Entscheidungen in Politikfeldern außerhalb der Milchmarktpolitik beeinflusst.

Ein Politikfeld, das für die Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung gegenwärtig immer größere Bedeutung erlangt, ist die Förderung der erneuerbaren Energien. Besonders kritisch ist hierbei die Förderung im Bereich Biogas, weil hier überwiegend Silomais eingesetzt wird, der nicht rentabel über weite Strecken transportiert werden kann und insofern eine hohe lokale Nutzungskonkurrenz ausübt. Eine hohe Biogas-Förderung bedeutet für die Milchviehbetriebe eine nachhaltige Erhöhung der Futterkosten und somit einen Nachteil im Wettbewerb mit Milcherzeugern aus anderen Mitgliedsstaaten der EU, in denen die Bioenergie weniger stark gefördert wird.

Für einzelne Betriebe und Regionen ist diese Nutzungskonkurrenz bereits jetzt ein großes Problem. Die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Milchsektors insgesamt erscheint hingegen derzeit noch ungefährdet. Denn noch gilt die Quotenregelung, und die deutsche Quote wird ausgenutzt, so dass die befürchtete Abwanderung ins Ausland nicht stattfindet. Doch der Schein trügt. Sobald mit der Senkung der Superabgabe begonnen wird, wird sich zeigen, dass die Bioenergie-Förderung die Marktanteile der deutschen Milchwirtschaft durchaus beeinflusst. Wegen der hohen Nutzungskonkurrenz wird die Ausdehnung der Milchproduktion dann nämlich geringer sein als dies ohne Bioenergie-Förderung der Fall gewesen wäre. Wenn im weiteren Verlauf die Milchpreise unter Druck geraten (weil andere Länder, die Biogas nicht fördern, die Milcherzeugung stärker aufstocken können), dann wird es irgendwann auch zu einem verstärkten Rückgang der Milchproduktion in Deutschland kommen. Kurzum: Wenn die Milchbranche liberalisiert wird und dann gegen eine

Biogasbranche antreten muss, welche mit hohen produktgebundenen Subventionen ausgestattet ist, kann am Ende nur eine allmähliche Verlagerung von Marktanteilen ins Ausland dabei herauskommen. Die deutsche Politik muss sich überlegen, ob sie die deutsche Landwirtschaft in diesem Sinne strategisch ausrichten will. Falls nicht, sollte sie die bisherige Biogas-Förderung kritisch überprüfen.

Als zweiter Politikbereich, der vor allem in der längerfristigen Perspektive eine große Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milchwirtschaft hat, ist die Innovationspolitik zu nennen. Nachdem sich in den vergangenen Jahren immer klarer herausgestellt hat, dass die staatliche Agrarforschung in Deutschland insbesondere im Bereich der angewandten Forschung und des Technologietransfers nicht optimal aufgestellt ist, entsteht hier eine immer größere Herausforderung für die Politik. Die praktische Politik hat es bisher noch nicht verstanden, die erforderlichen grundlegenden Kurskorrekturen vorzunehmen. Stattdessen kommt es überwiegend zu Einzelaktionen, die eher in die Schubladen „Symbolpolitik“, „Aktionismus“ oder „Trostpflaster“ einsortiert werden müssen.

5 Zusammenfassung

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, (a) die verschiedenen Optionen für die künftige Gestaltung der EU-Milchmarktpolitik herauszuarbeiten, (b) die erwartbaren Folgen der Politikoptionen abzuschätzen und (c) Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine Bewertung der Politikoptionen zu ziehen. Die wichtigsten Ergebnisaussagen lassen sich in der gebotenen Kürze wie folgt zusammenfassen:

Ausgangssituation

- In der Weltmilchwirtschaft sind Deutschland und die EU „big player“. Die Weltnachfrage steigt sehr stark, wodurch zusätzliche Exportpotenziale entstehen. Noch ist die EU weltgrößter Exporteur, doch ihre Bedeutung auf dem Weltmilchmarkt schrumpft.
- In Deutschland verlief die Milchproduktion bis zur Einführung der Quotenregelung sehr expansiv. Danach gab es einen Einbruch, und seither ist kein weiteres Wachstum mehr möglich.
- Der betriebliche Strukturwandel hat sich seit Einführung der Quotenregelung noch beschleunigt. In den letzten 50 Jahren haben über 90 % der Betriebe ihre Milchproduktion eingestellt, und es sind ausgeprägte regionale Produktionszentren entstanden.
- Deutsche Betriebe haben innerhalb der EU kaum Kostennachteile. Im weltweiten Maßstab bestehen deutliche Kostennachteile gegenüber Ländern mit ganzjähriger Weidehaltung. Deren Expansionsmöglichkeiten sind jedoch eng begrenzt.
- Der starke Exportauftritt der EU-Milchwirtschaft wurde bisher durch die Handelspolitik ermöglicht und abgesichert. Der handelspolitische Rahmen wird sich aber voraussichtlich deutlich ändern (Wegfall der Exportsubventionen; Zollsenkungen).

Politikoptionen bezüglich der Fortführung der Quotenregelung

- Die Quotenregelung läuft bis 2015. Für die Zeit danach gibt es grundsätzlich drei Optionen: (1) Unveränderte Fortführung über 2015 hinaus, (2) Fortführung mit deutlicher Quotenkürzung, (3) Beendigung der Quotenregelung.
- Die Option „Quotenverlängerung“ (ohne Quotenkürzung) wird negativ beurteilt. Sie kommt bei veränderter Handelspolitik einem „Quotenausstieg durch die Hintertür“ gleich, verspielt aber die Chance, diesen aktiv zum Vorteil der Landwirte zu gestalten.
- Die Option „Quotenkürzung“ ist vor allem für auslaufende Milchbetriebe optimal. Der Milchsektor insgesamt landet aber in einer Sackgasse. Die Quotenkürzung um > 15 % erzeugt viele Nachteile, und letztlich wird das Kernziel „hoher Preis“ doch verfehlt.
- Die Option „Quotenausstieg“ ist am besten geeignet, um den deutschen Milchsektor so weiterzuentwickeln, dass er sich bei fortschreitender Liberalisierung der Agrarhandelspolitik erfolgreich im internationalen Wettbewerb behaupten kann.

- Fügt man diesen Beurteilungen aus der „Binnensicht“ des Milchsektors eine volkswirtschaftliche Perspektive hinzu (Verbraucherpreise; ordnungspolitische Kompatibilität), erscheint die Option „Quotenausstieg“ noch vorteilhafter.

Politikoptionen zur Gestaltung des Quotenausstiegs

- Für die Politik ergibt sich aus den bisherigen Resultaten die Herausforderung, (a) die EU-Milchwirtschaft durch einen Quotenausstieg zukunftsfähig aufzustellen und (b) die sonstigen Ziele (Einkommen, Landschaftsbild) durch Begleitpolitiken zu verfolgen.
- Empfehlung für das Quotenmanagement bis 2015: Definitiver Ausstiegsbeschluss 2008; kein Gerede über „Anschlussregelungen“; keine Quotenaufstockungen; schrittweise Kürzung der Superabgabe ab 2011; freier Quotenhandel in Deutschland
- Empfehlung für finanzielle Begleitmaßnahmen: Betriebsindividuelles top up bei den Direktzahlungen (Bezug: Quotenmenge zu einem historischen Stichtag); Verstärkung, Zuspitzung und möglichst produktionsneutrale Ausgestaltung der 2. Säule-Politiken
- Empfehlung für die Anpassung sonstiger Politikbereiche: Kritische Überprüfung der deutschen Förderpolitik im Bereich Biogas; Überwindung der Strukturschwäche Deutschlands in den Bereichen „angewandte Forschung“ und „Technologietransfer“

6 Literaturverzeichnis

- GOUIN D-M (2004) Supply Management in the Dairy Sector, Still an Appropriate Regulation Method, Summary, Internet-Publication [www.dairygoodness.ca]
- HEMME T, DEEKEN E et al. (2005) IFCN Dairy Report 2005, International Farm Comparison Network, Global Farm GbR, Braunschweig
- ISERMEYER F (1988) Produktionsstrukturen, Produktionskosten und Wettbewerbsstellung der Milchproduktion in Nordamerika, Neuseeland und der EG. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel
- ISERMEYER F, BROCKMEIER M, GÖMANN H, HARGENS R, KLEPPER R, KREINS P, OFFERMANN F, OSTERBURG B, PELIKAN J, SALAMON P, THIELE H (2006) Analyse politischer Handlungsoptionen für den Milchmarkt. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 300
- LANGLEY S, SOMWARU A, NORMILE M (2006) Trade Liberalization in International Dairy Markets - Estimated Impacts. Economic Research Service, Report 16, USDA
- PENG T, COX T (2006) Impacts of Trade Liberalization on the U.S. Dairy Market. Economic Research Service, Contractor and Cooperator Report 21, USDA
- MIKKELSEN P (2006) The Competitive Strength of the Danish Milk Production from a Global and EU Perspective. Vortrag beim EDF-Congress 2006 in Viborg
- VERSTEIJLEN H (2006) Europäische Milchindustrie – Outlook und Agenda. Vortrag in Aigen im Ennstal, 17.2.2006
- VOORBERGEN M (2007) Die globale Angebots- und Nachfragebilanz bei Milch: Hat sich die Lage grundlegend geändert? Alta Value Services, Seminarunterlagen, Januar 2007