

## Die Zukunft der Milchquotenregelung bei veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen

Folkhard Isermeyer<sup>1</sup>

### 1 Einleitung

Im Jahr 2003 haben die Agrarminister der Europäischen Union beschlossen, die ursprünglich im Jahr 1984 eingeführte Milchgarantiemengenregelung bis zum Jahr 2015 zu verlängern, zugleich aber die Quotenmenge geringfügig aufzustocken und die Absicherung des EU-internen Preisniveaus durch das Interventionssystem weiter zu reduzieren.

Die politische Diskussion über die Zukunft der Milchquotenregelung ist nach diesem Beschluss nicht verstummt. Im Gegenteil: Es mehren sich die Stimmen, die die Politik auffordern, möglichst schon mit der nächsten Halbzeitbewertung der Agrarreform, also bereits 2008/09, definitiv das Ende der Milchquotenregelung zu besiegeln. Das BMELV hat die ökonomischen Institute der FAL und der BFEL im Frühjahr 2006 beauftragt, die Konsequenzen unterschiedlicher milchmarktpolitischer Optionen zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung liegen zum Redaktionsschluss dieses Sonderheftes der Landbauforschung noch nicht vor. Sie werden voraussichtlich zum Jahresende 2006 veröffentlicht werden.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der vorliegende Beitrag darauf, das Für und Wider eines baldigen Ausstiegs aus dem Milchquotensystem argumentativ auszuleuchten. Im Vordergrund steht dabei die Herausarbeitung der wesentlichen ökonomischen Einflussfaktoren sowie die theoriegestützte, logische Ableitung von Konsequenzen und Handlungsempfehlungen. Auf eine eigene quantitative Folgenabschätzung wird ebenso verzichtet wie auf eine detaillierte Wiedergabe quantitativer Analysen anderer Forschungseinrichtungen.

### 2 Entwicklung der Rahmenbedingungen

#### 2.1 Entwicklungen im weltweiten Maßstab

*Welches sind die „globalen Trends“ bei der Nachfrage und beim Angebot?*

Im weltweiten Maßstab entwickeln sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Milchwirtschaft weiterhin günstig. Sowohl die einfache Fortschreibung der bisherigen Trends als auch die Auswertung komplexer ökonomischer Analysemodelle führt zu der Einschätzung, dass die Nachfrage nach Milch und Molkereiprodukten insbesondere in einigen Schwellenländern Asiens und Südamerikas in den kommenden Jahren stark zunehmen wird. Der größte Teil des Nachfragezuwachses wird voraussichtlich auch in Zukunft durch eine entsprechende Zunahme des Angebots vor Ort gedeckt werden. Bisher wird nur ein kleiner Teil der Weltproduktion auf den Weltmärkten für Milch und Molkereiprodukte gehandelt. Der Anteil des internationalen Handels an der Gesamtproduktion nimmt jedoch allmählich zu, und auch dieser Trend wird sich voraussichtlich fortsetzen.

Von den zunehmenden Exportchancen profitieren in besonderem Maße einige Standorte auf der Südhalbkugel der Erde, an denen Milch unter sehr günstigen klimatischen Bedingungen mit ganzjähriger Weidehaltung produziert werden kann (v. a. Neuseeland, Australien, Argentinien). Die Milcherzeugung wächst dort mit jährlichen Wachstumsraten von teilweise über 5 %.

*Wie wird sich der Weltmarktpreis entwickeln?*

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die globalen Trends bezüglich der Angebots- und Nachfragemengen wesentlich verlässlicher vorhersagen lassen als die Entwicklung der Weltmarktpreise. In der Vergangenheit sahen sich führende internationale Forschungseinrichtungen mehrfach veranlasst, ihre Preisprognosen – auch kurzfristig – deutlich zu korrigieren. Ohne diesem Hintergrund wäre es sicherlich gewagt, allein aus der Feststellung, dass die Nachfrage nach Molkereiprodukten weltweit weiter kräftig wachsen wird, auf einen erwartbaren Anstieg der Weltmarktpreise zu schließen. In der gegenwärtigen Situation gibt es allerdings zwei Einflussfaktoren, die bei der Abschätzung der künftigen Weltmarktpreise neu in Rechnung zu stellen sind: Veränderungen der Handelspolitik und Veränderungen im Energiesektor. Aus diesen beiden Veränderungen und dem fortdauernden Nachfragewachstum im Nahrungsmittelbereich lässt durchaus die Erwartung ableiten, dass die Weltmarktpreise künftig steigen.

---

<sup>1</sup> Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Institut für Betriebswirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, bw@fal.de

### *Einflussfaktor Handelspolitik*

Zum einen ist zu erwarten, dass sich die handelspolitischen Rahmenbedingungen für den Weltmilchsektor voraussichtlich ändern werden, und dass aus dieser Änderung voraussichtlich ein Anstieg der Weltmarktpreise im Milchbereich resultiert. In der Vergangenheit lagen die Weltmarktpreise zumeist deutlich unterhalb der Binnenmarktpreise in der Europäischen Union. Eine wesentliche Ursache für diese erhebliche Preisdifferenz, die auch heute immer noch besteht, ist die Milchmarktpolitik der EU: Mit Hilfe von Importzöllen, Quoten und Interventionskäufen werden die Binnenmarktpreise deutlich oberhalb der Weltmarktpreise gehalten, und mit Hilfe von Exportsubventionen (bzw. internen Verwendungsbeihilfen) werden die intern erzeugten Überschüsse auf das Weltmarktpreisniveau heruntergeschleust (bzw. auf dem Binnenmarkt konkurrenzfähig gemacht). Durch die Importzölle und die Exporterstattungen wird nicht nur das Preisniveau innerhalb der EU auf relativ hohem Niveau stabilisiert, sondern auch das Preisniveau auf dem Weltmarkt unter das Niveau gedrückt, das sich ohne EU-Handelspolitik einstellen würde. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die EU-Handelspolitik nicht unverändert fortgeführt werden kann. Im Zuge der WTO-Verhandlungen war ein vollständiger Abbau der Exporterstattungen bis zum Jahr 2013 einmütig vorgezeichnet, außerdem eine deutliche Reduzierung der Importzölle. Die Vorstellungen, wie weit die Zölle reduziert werden sollten, gingen zwischen den Verhandlungsparteien bis zuletzt weit auseinander. Für jene Produkte, die derzeit hohe Zollsätze haben, schien ein Abbau von mehr als 50 % vorgezeichnet, wobei allerdings für ein mehr oder weniger großes Segment von sogenannten sensiblen Produkten Ausnahmeregelungen ermöglicht werden sollten. Nachdem die WTO-Verhandlungen mittlerweile ohne Ergebnis abgebrochen worden sind, wird sich dieser Reduktionspfad so nicht einstellen. Stattdessen werden sich aber andere Reduktionspfade ergeben, die schwerer vorhersehbar sind und somit zu größerer Planungsunsicherheit führen (siehe Kapitel 2.2). Insgesamt werden die handelspolitischen Entwicklungen zu einer Erhöhung der Weltmarktpreise und zu einer Absenkung der EU-Binnenmarktpreise führen.

### *Einflussfaktor Energiepreise*

Zum anderen ist die Wirkung der stark gestiegenen Energiepreise zu beachten, die ebenfalls – wenn auch nur auf indirektem Wege – die Weltmarktpreise für Milchprodukte beeinflussen werden. An verschiedenen Standorten der Welt wird bei den inzwischen erreichten Erdölpreisen die Erzeugung von Bioenergie rentabel, ohne dass es politischer Fördermaßnahmen bedarf. An vielen anderen Standorten der Welt, so auch in Deutschland, hat sich die Politik entschieden, die Rentabilität der Erzeugung von Bioenergie durch umfangreiche Subventionen herbeizuführen. Beide Effekte führen zusammengenommen dazu, dass immer mehr Biomasse für die Energieerzeugung verwendet und somit dem Nahrungsmittelbereich entzogen wird. Dadurch kommt es im ersten Schritt zu deutlichen Weltmarktpreissteigerungen bei jenen pflanzlichen Produkten, bei denen unmittelbarer Wettbewerb zwischen energetischer Verwendung und Verwendung im Nahrungsmittelbereich herrscht (z. B. Zucker und Raps). Über die Nutzungskonkurrenz um die knappe landwirtschaftliche Fläche führt dies im Laufe der Zeit zu Kosten- und Preissteigerungen für alle landwirtschaftlichen Produktionsrichtungen (steigende Flächenkosten, steigende Futterkosten, steigende Nahrungsmittelpreise). Das gilt auch für die Milchproduktion, da diese in vielen Ländern der Welt auf ackerfähigen Standorten stattfindet und außerdem Kraftfutter benötigt, welches auf Ackerflächen erzeugt wird. Im Endeffekt werden sich deshalb die aus dem Energiepreisanstieg resultierenden Preissteigerungen – wenn auch in abgeschwächter Form – auch auf dem Weltmilchmarkt bemerkbar machen.

### *Fazit*

Aufgrund (a) der Nachfrageentwicklung im Nahrungsmittelbereich, (b) handelspolitischer Entwicklungen und (c) der Nutzungskonkurrenz durch Bioenergie ist tendenziell mit Preissteigerungen auf dem Weltmilchmarkt zu rechnen. Demgegenüber werden die handelspolitischen Entwicklungen tendenziell zu Preissenkungen auf dem EU-Markt führen (siehe auch Kapitel 2.2). In der Vergangenheit lagen die Weltmarktpreise allerdings sehr weit unterhalb des EU-Preisniveaus. Wie schnell und wie weit sich nun diese beiden Preisniveaus künftig aufeinander zu bewegen werden und wann möglicherweise auch bei Milch eine Annäherung herbeigeführt sein wird, wie sie bei einigen anderen Agrarprodukten im Laufe der vergangenen Jahrzehnte erfolgt ist, lässt sich nicht verlässlich prognostizieren – allein schon wegen der handelspolitischen Unwägbarkeiten und wegen der Unsicherheit bezüglich der künftigen Wechselkurse.

## 2.2 Entwicklungen in der EU

*Wie entwickelt sich die Nachfrage, und wer deckt sie?*

Auf den EU-Märkten steigt die Nachfrage nach Milch und Molkereiprodukten nur langsam an, wobei zwischen den Molkereierzeugnissen erhebliche Unterschiede bestehen. Während sich der Verbrauch von Käse voraussichtlich weiterhin günstig entwickelt, ist bei Butter eher mit stagnierenden Absatzzahlen zu rechnen.

Eine Belebung der Nachfrage ist insbesondere in den neuen Mitgliedsländern der EU zu verzeichnen, ausgelöst durch hohes Wirtschaftswachstum und zunehmende Kaufkraft. Das eröffnete für die Agrarwirtschaft der EU-15 verstärkte Absatzmöglichkeiten, die auch genutzt wurden. In den 90er Jahren entwickelte sich der Ost-West-Handel per Saldo eher zugunsten des Westens. Im Laufe der Zeit führt die Umstrukturierung der Agrarwirtschaft in den neuen Mitgliedstaaten der EU jedoch dazu, dass dort immer mehr wettbewerbsfähige Strukturen entstehen, die auch für einen erfolgsversprechenden Antritt im Exportgeschäft genutzt werden können. Für die Milchwirtschaft zeigen betriebswirtschaftliche Analysen, dass Wachstumsinvestitionen in den neuen Mitgliedstaaten wesentlich rentabler sein können als im Gebiet der früheren EU-15. Andererseits verbessern sich in den neuen Mitgliedstaaten aber auch die Einkommensmöglichkeiten außerhalb des Agrarsektors, so dass sich ein Großteil der traditionellen Milchviehbetriebe voraussichtlich für einen Ausstieg aus der Milcherzeugung entscheiden wird.

Wie sich diese beiden gegenläufigen Entwicklungstendenzen per Saldo auf die Wettbewerbsfähigkeit der sektoralen Milcherzeugung in den neuen Mitgliedstaaten (im Vergleich zum Gebiet der früheren EU-15) auswirken werden, lässt sich derzeit noch nicht verlässlich vorhersagen. Nach der persönlichen Einschätzung des Verfassers wäre bei einer EU-weiten Handelbarkeit der Milchquote kaum mit einer Verlagerung der Milcherzeugung in die östlichen Beitrittsländer zu rechnen, zumal der zu erwartende Strukturwandel auch im Westen der EU noch erhebliche Kostensenkungspotenziale eröffnet. In dieser Frage besteht allerdings weiterer Forschungsbedarf.

*Wird die Politik regionale Produktionsverlagerungen in der EU zulassen?*

Die Quotenregelung in ihrer gegenwärtigen Form sieht einen Quotenhandel über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg nicht vor. Deshalb können sich nationale Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit bisher kaum in einer grenzüberschreitenden Verlagerung von Produktionsanteilen niederschlagen. Lediglich dann, wenn in Folge von Milchpreissenkungen die Rentabilität der Milcherzeugung sinkt und in einzelnen Regionen der EU die Milchquote nicht mehr ausgefüllt wird, sinken dort die Produktionsanteile – allerdings ohne dass dies andernorts automatisch zu einer Ausdehnung der Produktion führt.

Es ist allerdings fraglich, ob solch eine Situation politisch längerfristig durchzuhalten ist. Die gegenwärtig in Deutschland geführten Diskussionen um die Vergrößerung der Handelsgebiete für Milchquoten zeigt, dass eine Stilllegung von Milchquoten zwar einerseits (wenn auch nur marginal) preisstabilisierend wirkt, andererseits aber auch eine Stilllegung von Wertschöpfungspotenzialen bedeutet, den Strukturwandel bremst und sich somit negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des nationalen Milchsektors auswirkt.

Neben der politischen Dimension ist hier auch die rechtliche Dimension zu beachten. Es gibt zahlreiche Unternehmer und Berater, die mit großem Einfallsreichtum Möglichkeiten für einen Transfer von Quoten aus Niedrigpreis- in Hochpreisgebiete suchen und finden. Je mehr diese Möglichkeiten von den Behörden bzw. Gerichten geduldet werden und je mehr sich das Wissen um diese Möglichkeiten in der Praxis verbreitet, desto mehr kommt es dann letztlich doch zu einer grenzüberschreitenden Verlagerung von Milchquoten und Produktionsanteilen in der EU.

*Wie entwickelt sich der Milchpreis unter dem Einfluss der EU-Agrarreform?*

Die Agrarreform sieht vor, 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.

Die Agrarreform sieht ferner vor, das Interventionssystem auszuhöhlen (Senkung der Interventionspreise, Begrenzung der Interventionsmengen). Das bewirkt, dass der am Markt entstehende Preisdruck kaum noch durch die Intervention aufgehalten werden kann.

Zur Milderung der Einkommenswirkungen, die mit der Absenkung der Interventionspreise einhergehen können (aber nicht müssen), erhalten die Landwirte einen Ausgleich in Form von entkoppelten Direktzahlungen. 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. Die Mehrzahl der Wirkungslinien deutet in Richtung Preissenkung.

*Wie entwickelt sich der Milchpreis unter dem Einfluss der Handelspolitik?*

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 einen erfolgreichen Abschluss der laufenden Doha-Runde der WTO gesetzt werden. Die Zwischenstände dieser Verhandlungsrunde deuteten darauf hin, dass bis 2013 die Exportsubventionen vollständig abgebaut und die Importzölle ungefähr halbiert würden. Nachdem die Doha-Runde im Sommer 2006 vorläufig gescheitert ist, herrscht nun große Planungsunsicherheit bezüglich der künftigen handelspolitischen Rahmenbedingungen. Verschiedene Szenarien sind möglich. Es kann zum Beispiel passieren, dass sich das Liberalisierungstempo (im Vergleich zu den erwarteten Ergebnissen der Doha-Runde) verschärft, weil die Friedenspflicht ausgelaufen ist und nun möglicherweise zahlreiche WTO-Streitverfahren angestrengt werden, die vermutlich auch die Exporterstattungen der EU betreffen. Denkbar ist auch, dass nach einer gewissen Denkpause ein Wettrennen um bilaterale Handelsabkommen einsetzen wird, mit schwer kalkulierbaren Wirkungen auf den weltweiten Agrarhandel. Andererseits kann aber auch ein Rückfall einzelner Länder in einen umfassenden Protektionismus nicht vollkommen ausgeschlossen werden; in diesem Szenario wäre die exportorientierte EU-Milchwirtschaft von steigendem Protektionismus in den Importländern negativ betroffen. Einiges spricht dafür, dass sich die verantwortlichen Politiker (angesichts der gravierenden Risiken aller anderen Szenarien) letztlich doch wieder an den Verhandlungstisch setzen und letztlich zu einem Ergebnis kommen werden, das relativ nahe beim WTO-Verhandlungsstand des Sommers 2006 liegen wird. 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 etwa 10 % 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.

*Zwischenfazit: Der Milchpreis wird stärker schwanken und wahrscheinlich sinken*

Insgesamt ist es also wahrscheinlich, dass die Auswirkungen der EU-Agrarreform und die Weiterentwicklung der Handelspolitik dazu führen werden, dass die Milchpreise innerhalb der EU mittelfristig sinken.

Durch die Absenkung der Interventionspreise und die mengenmäßige Begrenzung der Intervention hängt das Sicherheitsnetz tief, und es ist löchrig. Der Milchpreis in der EU wird deshalb künftig wahrscheinlich auch wesentlich stärkere Schwankungen aufweisen als in der Vergangenheit.

*Weshalb ein hoher Zollschutz automatisch für „ausreichende“ Milchpreise sorgt*

Die Aussicht auf mittelfristig deutlich sinkende Milchpreise veranlasst Agrarpolitiker und Landwirte zu der bangen Frage, ob der Milchpreis in der EU dauerhaft so niedrig liegen kann, dass immer mehr Milchproduktion aus der EU abwandert und der Bestand der EU-Milcherzeugung im Kern gefährdet wird.

Klar ist: Betriebswirtschaftlichen Analysen zufolge könnten die allermeisten Betriebe in der EU nicht mehr rentabel auf Wachstumskurs gehalten werden, wenn die Milchpreise sich über längere Zeit in der Nähe oder gar unterhalb des künftigen Interventionsniveaus (ca. 22 c/kg) bewegen würden. Zwar sind bei solchen Preisen in sehr vielen Betrieben die variablen Kosten immer noch gedeckt, es verbleiben jedoch nur sehr geringe Überschüsse zur Deckung der übrigen Kosten der Milchproduktion sowie der Lebenshaltung der Unternehmerfamilie. Die Milchproduktion in der EU würde deshalb in solch einem Szenario voraussichtlich sinken.

Klar ist aber auch: Dieses Absinken der Milchproduktion würde nicht immer weiter voranschreiten, sondern „automatisch“ gebremst oder gestoppt werden, ohne dass es dafür eines Quotensystems bedarf. Ausschlaggebend hierfür ist der Zollschatz der EU, den es ja voraussichtlich noch viele Jahre lang geben wird. Die Existenz eines Zollschatzes bedeutet, dass sich das Binnenmarktpreisniveau der EU vom Weltmarktpreisniveau abheben kann – allerdings nur dann, wenn die EU von der gegenwärtigen Nettoexportsituation in eine Nettoimportsituation gerät. In diesem Fall stellt sich auf dem nach außen geschützten Markt jeweils das Preisniveau ein, welches die Produzenten brauchen, um genügend Milch für den heimischen Markt zu produzieren (Gleichgewichtspreis).

Dieser einfache Mechanismus wird in der Realität durch zwei Effekte modifiziert. Zum einen ist zu bedenken, dass der Importschutz der EU nicht durch einen 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. Diese Modifikationen führen dazu, dass die „Ablöseschwelle“, bei der sich der Binnenmarktpreis vom Weltmarktpreis abhebt, nicht exakt bei 100 % Selbstversorgung liegt, sondern irgendwo in der Nähe dieses Selbstversorgungsgrades – im Grundsatz ändern sie jedoch nichts an dem geschilderten Wirkmechanismus.

Fazit: Sollte es im Zuge des Milchpreisverfalls zu einem deutlichen Absinken der EU-Produktion kommen, wirkt der Zollschatz als Sicherheitsnetz für die inländischen Milcherzeuger.

Dass dieses Netz auch in der Praxis funktioniert, kann man in den USA beobachten. Die USA haben kein Quotensystem, aber einen hohen Außenschutz. Dort werden für das Jahr 2012 auskömmliche Inlandspreise von 33 US-c/kg prognostiziert, ohne dass es hierfür eines Quotensystems bedürfte.

#### *Der Zollschatz als Sicherheitsnetz, das vielleicht gar nicht benötigt wird*

Der entscheidende Unterschied zwischen den USA und der EU besteht gegenwärtig darin, dass die EU einen erheblichen Milchüberschuss produziert, der mit Hilfe von Subventionen verbilligt auf dem Binnenmarkt bzw. auf dem Weltmarkt abgesetzt wird.

Wenn diese Subventionen künftig nicht mehr möglich sind, werden die Überschussmengen unweigerlich zu einem Preisdruck auf dem Binnenmarkt führen. Sollte sich dann herausstellen, dass die Milcherzeugung trotz sinkender Preise nicht zurückgeht, so wird der Milchpreis unerbittlich weiter sinken, unter Umständen sogar bis unter den Interventionspreis.

Dieser Prozess wird erst dann zum Stillstand kommen, wenn

- entweder die EU-Milcherzeugung letztlich doch sinkt, die EU somit zum Nettoimporteur wird und somit der Zollschatz zu greifen beginnt („Modell USA“, Herausbildung eines Gleichgewichtspreises auf dem Binnenmarkt)
- oder die Molkereiwirtschaft der EU, begünstigt durch die sinkenden Milchpreise, immer größere Mengen wettbewerbsfähig exportieren kann und somit auch langfristig Nettoexporteurin bleibt.

Im letztgenannten Fall hätte sich herausgestellt, dass Europa auch Milchprodukte international wettbewerbsfähig erzeugen kann, ähnlich wie sich dies bei Getreide oder in der Schweineerzeugung inzwischen immer klarer abzeichnet. Das wäre, zumindest unter dem Aspekt „Arbeitsplätze im ländlichen Raum“, langfristig gesehen ein sehr attraktives Szenario.

Die EU-Milchwirtschaft würde sich in diesem Szenario zu einem nachhaltigen wettbewerbsfähigen Segment der Weltagrarnwirtschaft entwickeln.

Weltmarktpreis und Binnenmarktpreis würden sich einander angleichen, so dass der Zollschatz nur noch auf dem Papier bestünde (wirksam als Sicherheitsnetz), aber faktisch gar nicht mehr zur Anwendung käme, weil die EU Netto-Exporteur bliebe. Die EU stünde somit auch im Milchsegment nicht mehr ständig auf der Anklagebank der WTO, ihre Milchproduzenten bräuchten nicht mehr ständig auf Änderungsverordnungen zur Milchquotenregelung zu achten oder den Finanzaussagen von Agrarpolitikern zu vertrauen, sondern sie könnten ihre Betriebe im Bewusstsein eigener Stärke weiterentwickeln und auf die Bedürfnisse der Konsumenten ausrichten.

#### *Je niedriger der Zollschatz, desto löchriger das Sicherheitsnetz*

Die bisher geführte Argumentation basiert auf der Annahme, dass die gegenwärtig hohen Zollsätze für Molkereiprodukte auch in der Zukunft Bestand haben. Angesichts der Angebote und Verhandlungsstände, die in der Doha-Runde der WTO erreicht worden waren, und angesichts der Liberalisierungsbemühungen nach dem vorläufigen Scheitern der Doha-Runde muss jedoch damit gerechnet werden, dass die Zollsätze in absehbarer Zukunft reduziert werden.

Wenn dieser Fall eintritt, wird die Wirksamkeit des skizzierten Sicherheitsnetzes beeinträchtigt. Zur Veranschaulichung soll einmal – grob vereinfachend – davon ausgegangen werden, dass (a) die EU-Produktion unterhalb eines Milchpreises von 25 c/kg zu sinken beginnt und (b) der Weltmarktpreis derzeit in der Nähe von 18 c/kg liegt. In diesem Fall wäre ein Zollschutz von z. B. 30 % (bezogen auf Rohmilch), wie er sich als Folge von weitreichenden Kürzungsvorschlägen in der laufenden Doha-Runde einstellen könnte, nicht mehr ausreichend, um das Absinken der EU-Milchproduktion an der Schwelle von der Netto-Exportsituation zur Netto-Importsituation zu stoppen. Bei derartigen Überlegungen ist allerdings zu beachten, dass der Weltmarktpreis bisher durch die Protektionspolitiken zahlreicher Länder auf ein besonders niedriges Niveau gedrückt wird. Je stärker es als Folge der Liberalisierung zu einem Absinken der EU-Milchproduktion käme, desto mehr würde sich der Weltmarktpreis dem EU-Preisniveau annähern. Im gewählten Beispiel sähe dies vielleicht so aus: Der Weltmarktpreis steigt infolge der sinkenden EU-Produktion auf 20 c/kg an, und dann genügt der Zollschutz von 30 % (bezogen auf Rohmilch) wieder, um das Absinken des Binnenmarktpreises bei 26 c/kg zu stoppen und somit die Milchproduktion größtenteils in der EU zu halten. Dennoch ist festzuhalten: Je niedriger der Zollschutz, desto eher kann es in bestimmten Marktconstellationen dazu kommen, dass die Milchpreise in der EU über längere Zeit so niedrig liegen, dass die EU-Produktion deutlich zurückgeht und letztlich immer stärker zu einem Netto-Importeur von Milchprodukten wird. Aus dieser Eventualität wird in der praktischen Politikdebatte bisweilen die Schlussfolgerung abgeleitet, man dürfe sich eben doch nicht allein auf den Zollschutz verlassen, sondern müsse diesen durch eine Stärkung des Quotensystems wirksam ergänzen. Dies ist allerdings ein Trugschluss.

*Weshalb die Quote sinkende Zölle nicht kompensieren kann, sondern obsolet wird*

Das wesentliche Funktionsprinzip einer Quotenregelung besteht darin, durch Angebotsverknappung den Binnenmarktpreis zu erhöhen. Eine Erhöhung des Binnenmarktpreises kann aber überhaupt nur in dem Maße erfolgen, wie dies der Außenschutz zulässt. Wenn es im Extremfall gar keinen Außenschutz gibt, so ist es weder durch eine Quotenregelung noch durch andere Politikeingriffe (z. B. Interventionskäufe) möglich, den Binnenmarktpreis nachhaltig nennenswert vom Weltmarktpreis abzuheben. Jeder Versuch in diese Richtung würde nämlich dazu führen, dass der vorübergehend erhöhte Binnenmarktpreis zusätzliche Importe anzieht, die letztlich den Preisanstieg wieder zunichte machen. In dieser Situation führt eine Quotenregelung also nur dazu, dass der heimische Milchsektor Marktanteile an das Ausland abgibt, ohne dass sich der Binnenmarktpreis vom Weltmarktpreis abhebt. Wenn ein sehr großer „Player“ wie die EU seine Produktion künstlich verknappt, wird die geschilderte Wirkung geringfügig modifiziert.

Die Produktionsmenge der EU ist nämlich im Weltmaßstab so groß (über 20 % der Weltproduktion), dass eine Mengenverknappung in der EU das weltweite Preisniveau für Milcherzeugnisse tendenziell nach oben zöge – so dass über diesen „Umweg“ dann tatsächlich eine gewisse Preiswirkung auch in der EU ankäme. Dieses Wirkungspotenzial hat allerdings im Laufe der vergangenen Jahrzehnte immer mehr abgenommen, weil der Anteil der EU am Weltmilchsektor zurückgegangen ist. Es wäre gewiss keine sinnvolle Strategie, in einer zollfreien Agrarwirtschaft durch einseitige Mengenverknappung dauerhaften Einfluss auf den gesamten Weltmilchmarkt nehmen zu wollen. Festzuhalten bleibt somit: Je stärker der Zollschutz sinkt, desto weniger kann die Quote ihren wesentlichen Zweck erreichen.

### **3 Schlussfolgerungen für die Zukunft der Milchquotenregelung**

#### **3.1 Vorbemerkungen**

Unsere Versuche, die Wirkungen milchmarktpolitischer Optionen mit Hilfe mathematisch-ökonomischer Modelle abzuschätzen, haben ebenso wie vergleichbare Analysen anderer Forschungseinrichtungen gezeigt: Die Gesamtproblematik ist sehr komplex, und eine umfassende quantitative Folgenabschätzung der verschiedenen Politikoptionen ist im Grunde unmöglich, weil einige wichtige Einflussfaktoren durch die derzeit verfügbaren Modelle nicht hinreichend erfasst werden können.

Das gilt zum Beispiel für folgende Fragen: (a) Bei welcher Entlohnung der eingesetzten Arbeitszeit werden Landwirte in verschiedenen Regionen der EU aus der Milchproduktion aussteigen, und zu welchem Zeitpunkt nehmen sie den Ausstieg vor? (b) Wie werden Landwirte in verschiedenen Regionen der EU die entkoppelten Direktzahlungen berücksichtigen, wenn sie die Fortführung der Milchproduktion kalkulieren? (c) In welchem Umfang wird es Landwirten künftig gelingen, Milchquoten aus Regionen mit niedrigeren Quotenpreisen zu beschaffen? Durch vergleichende Beobachtungen wissen wir, dass in diesen und weiteren Punkten erhebliche interregionale Unterschiede bestehen, doch leider existiert keine belastbare Daten- und Modellgrundlage für eine verlässliche, flächendeckende Abbildung. us diesem Grunde können die Modellberechnungen, mit denen wir die Folgen verschiedener Politikoptionen abschätzen, nicht den Anspruch erheben, das Anpassungsverhalten des Milchsektors umfassend abzubilden.

Jedes Modell bildet nur in möglichst konsistenter Weise einen Ausschnitt des Gesamtproblems ab, und einige Ausschnitte können derzeit und in absehbarer Zukunft überhaupt nicht abgebildet werden. Deshalb ist es zwangsläufig so, dass die Ergebnisse der verschiedenen Modelle nicht perfekt zueinander passen. Die Herausforderung besteht darin, die unterschiedlichen quantitativen Modellberechnungen mit den nicht modellierten sonstigen Erwägungen zu einer konsistenten Gesamteinschätzung zusammenzuführen.

Um die Kernargumente und -ergebnisse in möglichst leicht verständlicher Form vorstellen zu können, werden im Folgenden zwei wichtige Aspekte der Quotenregelung nacheinander behandelt.

- Im ersten Schritt wird eine Einschätzung darüber entwickelt, welche Vor- und Nachteile die verschiedenen Politikoptionen für den EU-Milchsektor insgesamt haben. Regionale Aspekte werden dabei zunächst zurückgestellt.
- Erst im zweiten Schritt wird dann darauf eingegangen, ob die Vor- und Nachteile der Politikoptionen gleichmäßig auf alle Regionen der EU verteilt sind oder ob bestimmte Politikoptionen einzelne Regionen besonders begünstigen bzw. benachteiligen.

### 3.2 Bewertung von Politikoptionen aus Sicht des EU-Milchsektors insgesamt

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich im Hinblick auf die Quotenpolitik einige wichtige Erkenntnisse zusammenfassen und Schlussfolgerungen ableiten:

Solange die EU über einen relativ hohen Zollschutz verfügt, wird allein dieser Zollschutz dafür sorgen, dass die von den EU-Bürgern konsumierten Milchprodukte zum allergrößten Teil durch die Milchproduzenten in der EU erzeugt werden. Die erste wichtige Schlussfolgerung für die Quotenpolitik lautet somit:

- (1) Wenn es „nur“ darum geht, den EU-Milchpreis oberhalb des Weltmarktpreises zu stabilisieren und dadurch eine weitgehende Selbstversorgung der EU zu gewährleisten, ist die Quotenregelung nicht erforderlich.
- (2) In dem Szenario „nur Zollschutz, keine Quote“ kann sich herausstellen, dass sich auf dem geschützten Binnenmarkt ein Gleichgewichtspreis herausbildet, der nur relativ gering über dem Weltmarktpreis liegt. Ob dieser Fall eintritt oder nicht, hängt von den Kostenkurvenverläufen der EU-Milchproduzenten ab. Bei einem niedrigen Gleichgewichtspreis bietet die Quotenregelung die Möglichkeit, durch die künstliche Verknappung des Angebots den Binnenmarktpreis auf ein höheres Niveau zu treiben. Es gilt der Grundsatz: Je knapper die Quote, desto höher der Binnenmarktpreis.

Diese Politik lässt sich jedoch nur soweit treiben, bis der Preisanstieg durch Importe zunichte gemacht wird. Diese Obergrenze errechnet sich, vereinfacht ausgedrückt, durch die Formel „Weltmarktpreis plus Zollschutz“.

Angesichts der Aussicht auf mittelfristig sinkende Zollsätze der EU leitet sich hieraus eine für die EU-Quotenpolitik wichtige Schlussfolgerung ab:

- (3) Je stärker der Zollschutz der EU reduziert wird, desto geringer werden die Möglichkeiten, durch die Quotenpolitik einen gesonderten (d. h. nur auf die Quote und nicht auf den Zollschutz zurückzuführenden) Einkommensvorteil für die Milcherzeuger sicherzustellen.

Die bisherigen Ausführungen haben außerdem verdeutlicht: Die erheblichen Exporte, die die EU derzeit im Milchbereich tätigen kann, haben mit dem Quotensystem nichts zu tun, sondern werden maßgeblich durch die Exporterstattungen ermöglicht.

Da mittelfristig von einem Abbau der Exporterstattungen auszugehen ist, wird es bei unveränderter Produktionsmenge zu einem erheblichen Preisdruck kommen. Wenn die EU in diesem Szenario die Quotenmenge nicht deutlich reduziert (Größenordnung 10 %), dann werden die Überschussmengen, die nicht mehr verbilligt auf den Weltmärkten abzusetzen sind, auf den Binnenmarkt drücken und dort so lange zu Preissenkungen führen, bis

- entweder die EU bei Milchprodukten zu einem Netto-Importeur wird und sich ein Gleichgewichtspreis einstellt
- oder die EU zu den (gestiegenen) Weltmarktpreisen wettbewerbsfähig exportieren kann.

In beiden Fällen würde das Quotensystem (mit den gegenwärtig festgelegten Produktionsumfängen) nutzlos werden. Daraus folgt für die EU-Quotenpolitik:

(4) Die Aussicht auf voraussichtlich wegfallende Exportsubventionen zwingt die EU-Politik dazu, in naher Zukunft eine Grundsatzentscheidung zu treffen:

A. Entweder sie reduziert die Quotenmenge deutlich, weil nur so sichergestellt werden kann, dass die Quotenpolitik ihr eigentliches Ziel auch künftig erreichen kann: die Stützung des Binnenmarktpreises oberhalb des Gleichgewichtspreises, der sich im Szenario „Zollschutz ohne Quote“ einstellen würde. (*Strategie „Quotenkürzung“*)

B. Oder sie lässt das Quotensystem auslaufen, indem sie die Quotenmenge so steuert, dass der Binnenmarktpreis für Milch in Richtung des künftigen Gleichgewichtspreises sinkt und die Milchquoten schrittweise entwertet werden. (*Strategie „Quotenausstieg“*)

Wenn die Politik keine explizite Entscheidung trifft, ist dies – aber wohlgermerkt nur bei einem Fortfall der Exporterstattungen – gleichbedeutend mit einer Entscheidung für die Strategie „Quotenausstieg“.

*Was spricht für „Quotenkürzung“, was für „Quotenausstieg“?*

Wesentliche Aspekte, die bei der vergleichenden Beurteilung dieser beiden Strategien zu beachten sind, werden im Folgenden aufgelistet:

- Aus Sicht vieler Milcherzeuger erscheint die Strategie „Quotenkürzung“ zunächst attraktiv, weil die Milchpreise kurz- und mittelfristig höher liegen als bei der Strategie „Quotenausstieg“. In der Mehrzahl der Betriebe ist der Einkommensvorteil durch die höheren Milchpreise höher als der Einkommensnachteil durch die verringerte Milchmenge, so dass die Strategie „Quotenkürzung“ im Durchschnitt aller Betriebe kurz- und mittelfristig einen deutlichen Einkommensvorteil bietet.
- Für Wachstumsbetriebe, die für die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors von besonderer Bedeutung sind, ist die Strategie „Quotenkürzung“ jedoch eher nachteilig. Diese Betriebe leiden besonders unter den hohen Quotenpreisen, die durch Strategie A automatisch entstehen, d. h. sie müssen einen relativ hohen und im Zeitablauf immer weiter steigenden Anteil der Quotenrente an die Quoteneigentümer durchleiten. Für diese Betriebe ist die Strategie „Quotenausstieg“ auch deshalb attraktiv, weil dadurch die permanente Politikunsicherheit, die stets mit dem Quotensystem verbunden ist, endgültig beseitigt wird.
- Für jene Molkereien, die sich im Export von Molkereiprodukten engagieren oder engagieren wollen, ist die Strategie „Quotenkürzung“ ebenfalls nachteilig. Die höheren Preise für den Rohstoff Milch beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten, und die in der EU erzeugte Milch wird in diesem Szenario fast ausschließlich auf dem EU-Binnenmarkt vermarktet.
- Im Hinblick auf die Arbeitsplatzbilanz der gesamten Milch- und Molkereibranche ist die Strategie „Quotenkürzung“ tendenziell nachteilig. Den meisten Modellanalysen zufolge ist es wahrscheinlich, dass die EU bei der Strategie „Quotenausstieg“ über einen recht langen Zeitraum, möglicherweise sogar dauerhaft Netto-Exporteur von Molkereiprodukten (v. a. Käse) bleiben wird. Wenn das zutrifft, werden im Milchsektor mehr Arbeitsplätze erhalten als bei der Strategie „Quotenkürzung“, die ja mit Sicherheit zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führt.
- Für die Verbraucher ist die Strategie „Quotenkürzung“ ebenfalls nachteilig, da sie zu höheren Lebensmittelpreisen führt als die Strategie „Quotenausstieg“.
- Der Versuch, dauerhaft am Quotensystem festzuhalten (Strategie „Quotenkürzung“), kann auf Dauer auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors negativ beeinflussen – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wertschöpfung in ländlichen Räumen. Drei Wirkungsketten sind hier von Bedeutung.
  - Erstens stellen die regelmäßig wiederkehrenden Verhandlungen über die Modalitäten der Quotenpolitik (Verlängerung ja/nein, freier Quotenhandel vs. Benachteiligung von Wachstumsbetrieben) eine permanente Quelle der Politikunsicherheit dar, die das Risiko unternehmerischer Fehlentscheidungen erhöht und tendenziell zu Investitionszurückhaltung führt.
  - Zweitens führt die schiere Existenz der Quotenregelung dazu, dass auf allen Ebenen des Sektors (Landwirtschaft, Molkereien, Beratung, Wissenschaft) immer wieder ein Teil des Produktionsfaktors Know-how darauf verwendet wird, sich mit der Handhabung des hausgemachten Standortfaktors „Quote“ zu befassen. Dieser Teil der Management- und Innovationskapazität fehlt an anderer Stelle (z. B. bei der Entwicklung technischer Fortschritte), was sich auf Dauer als Nachteil im Wettbewerb mit anderen Standorten auswirkt.



- Drittens beeinträchtigt die Quotenregelung den regionalen Strukturwandel und führt zu einer suboptimalen regionalen Ausprägung der Produktionsstruktur. In jenen Regionen, die eigentlich nicht wettbewerbsfähig sind, werden durch hohe Milchpreise und niedrige Quotenpreise Investitionen ausgelöst, die ohne das Milchquotensystem nicht stattfänden. Und in Regionen, die eigentlich wettbewerbsfähig sind, unterbleiben sinnvolle Investitionen, weil teure Quoten erforderlich sind, die nicht überregional herangeschafft werden dürfen.

Diese Effekte fallen kurzfristig sicher kaum ins Gewicht, können aber einen Wirtschaftszweig im Laufe der Jahre gegenüber der internationalen Konkurrenz erheblich ins Hintertreffen bringen. So ist es zum Beispiel als alarmierendes Zeichen zu werten, dass typische Milchbetriebe in Ontario (Kanada) nach jahrzehntelanger Milchquotenregelung um rund 30 % höhere Produktionskosten aufweisen (ohne Quotenkosten) als jene typischen Milchviehbetriebe in Wisconsin (USA), die ungefähr gleich groß sind wie die kanadischen Betriebe und unter ähnlichen natürlichen Bedingungen wirtschaften.

In der längerfristigen Perspektive ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass eines der Hauptziele der Strategie „Quotenkürzung“ (die Erhöhung des Milchpreises) wahrscheinlich auf Dauer gar nicht erreicht werden kann. Wenn man nämlich davon ausgeht, dass der Zollschutz – dem Geiste der WTO folgend – früher oder später auch im Milchbereich abgebaut wird, dann wird auch die Quotenregelung obsolet.

In einer Situation ohne Außenschutz liegen die Inlandspreise auf Weltmarktniveau, und jeder Versuch, das Preisniveau durch Mengenverknappung zu erhöhen, wird sofort durch vermehrte zollfreie Importe zunichte gemacht. Ohne Außenschutz führt deshalb eine Quotenregelung nur zu Marktanteilsverlusten, während die eigentlich angestrebte Stabilisierung bzw. Steigerung von Milchpreisen und Erzeugereinkommen unerreichbar bleibt.

### 3.3 Abschätzung und Bewertung der regionalen Verlagerung der Milchproduktion innerhalb der EU

Die oben geschilderten Wirkungen der Politikstrategien „Quotenkürzung“ und „Quotenausstieg“ auf Preise, Einkommen und Wettbewerbsfähigkeit gelten im Grundsatz für den Gesamttraum der EU.

Die Wirkungen können jedoch innerhalb der EU regional unterschiedlich stark ausgeprägt sein, weil die Strategie „Quotenausstieg“ die Möglichkeit stärkerer regionaler Produktionsverlagerungen innerhalb der EU eröffnet, während bei der Strategie „Quotenkürzung“ die räumliche Verteilung der Milchproduktion tendenziell konserviert wird.

Dieser Unterschied ist durchaus bedeutsam für Politiker, die sich dem Wohlergehen ihres Landes oder ihres Wahlkreises stärker verpflichtet fühlen als dem „durchschnittlichen“ Wohlergehen der Europäischen Union. Insofern kommt der Abschätzung der voraussichtlichen regionalen Wirkungen der Strategie „Quotenausstieg“ besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ist es besonders bedauerlich, dass – wie bereits in Kapitel 3.1 geschildert – eine belastbare Abschätzung der bei einem Quotenausstieg zu erwartenden regionalen Produktionsverlagerungen derzeit nur sehr eingeschränkt möglich ist. Auf der Grundlage der verfügbaren Ergebnisse lassen sich hierzu folgende Einschätzungen zusammenfassen:

#### *Verlagerungen innerhalb der EU-15*

Vergleicht man den Produktionsstandort Deutschland mit den anderen Mitgliedstaaten der EU-15, so ist kein genereller Kostennachteil für die deutsche Milchwirtschaft festzustellen:

- Die einzelbetrieblichen Analysen der European Dairy Farmers (EDF) kommen zu dem Ergebnis, dass deutsche Betriebe im Vergleich zu ähnlich strukturierten Betrieben in anderen Mitgliedstaaten der EU relativ gut abschneiden.
- Die Analysen des International Farm Comparison Network (IFCN) sehen die typischen Betriebe Deutschlands eher im europäischen Mittelfeld.
- Demgegenüber steht bei der Analyse der EU-Kommission auf der Grundlage des EU-Textbetriebsnetzes (FADN) die nachteilige Betriebsgrößenstruktur einiger westdeutscher Regionen stärker im Vordergrund, so dass Deutschland in dieser Analyse eher im unteren Mittelfeld der EU-15 rangiert.

#### *Verlagerungen zwischen der EU-15 und der EU-10*

Der Vergleich Deutschlands mit den 10 neuen Mitgliedsländern der EU führt ebenfalls zu keinem eindeutigen Ergebnis.

- Einzelbetriebliche Modellkalkulationen lassen keinen Zweifel daran, dass Investitionen in die Milchviehhaltung in den neuen Mitgliedsländern wesentlich rentabler sein können als in Deutschland, insbesondere wegen der Vorteile bei den Lohn- und bei den Futterkosten.
- Andererseits zeigt die Analyse der Agrarstruktur in den neuen Mitgliedsländern, dass in der Mehrzahl dieser Länder noch ein großer Teil der Milch in Hauswirtschaften und sehr kleinen Familienbetrieben erzeugt wird, während leistungsstarke Familien- oder Großbetriebe oft nur den kleineren Teil der nationalen Milcherzeugung stellen. Insofern ist in diesen Ländern noch mit einem langwierigen Umbau der Milchproduktionsstrukturen zu rechnen.

Es ist deshalb sehr fraglich, ob hier in naher Zukunft sektorale Produktionsstrukturen entstehen könnten, die in der Lage wären, einen größeren Anteil der bisher in der EU-15 durchgeführten Milcherzeugung zu übernehmen.

#### *Verlagerungen innerhalb Deutschlands*

Je nachdem, welches analytische Konzept angewendet wird und welche Einflussfaktoren vorrangig betrachtet werden, gelangt man zu unterschiedlichen Einschätzungen:

- Produktionskostenvergleiche für die landwirtschaftlichen Betriebe stützen die Hypothese, dass eine Süd-Nord-Wanderung von Marktanteilen zu erwarten wäre.
- Milchpreisvergleiche sehen eher die süddeutschen Standorte im Vorteil, was sowohl auf die räumliche Nähe zum Zuschussgebiet Italien als auch auf die überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit der im Süden operierenden Marktmolkereien zurückgeführt wird.
- Eine Analyse der regionalen Quotenpreise führt zu der Einschätzung, dass besonders die Produktionszentren im Norden und im Süden Deutschlands Marktanteile gewinnen, während vor allem einige Mittelgebirgslagen sowie Ostdeutschland verlören.
- Stellt man aber in Rechnung, dass sich auch in der Milchviehhaltung der Trend zu großbetrieblichen Einheiten beschleunigt, gelangt man zu einer günstigeren Einschätzung für die ostdeutschen Standorte, weil dort tendenziell bessere Standortbedingungen für ein starkes Betriebsgrößenwachstum anzutreffen sind.
- Angesichts der zunehmenden Nutzungskonkurrenz um Ackerflächen, die durch die gestiegenen Preise für Bioenergie und die starke staatliche Förderung des Bioenergiesektors entsteht, ist eine noch stärkere Konzentration der Milchproduktion auf die klassischen Grünlandstandorte zu erwarten.

#### *Zur Bewertung von Prognosen über die regionale Produktionsverlagerung*

Die obige Zusammenstellung hat gezeigt: Eine klare, über jeden Zweifel erhabene Prognose über die regionalen Verlagerungen der Milchproduktion, die bei unterschiedlichen Politikkonstellationen zu erwarten wären, lässt sich derzeit nicht erstellen. Es gibt viele Hypothesen, die aber teilweise einander widersprechen, und eine empirische Überprüfung einzelner Hypothesen bzw. der Gesamtwirkung ist nach dem jahrzehntelangen Einfrieren des regionalen Strukturwandels in der europäischen Milchproduktion nur in Ansätzen möglich.

In dieser Situation neigen risikoscheue Agrarpolitiker dazu, im Zweifel lieber an der Milchquotenregelung festzuhalten. Sie laufen dann nicht Gefahr, später einmal die Verantwortung für eine Abwanderung von Produktionsanteilen aus ihrer Region übernehmen zu müssen, die sich ja möglicherweise als Folge eines Ausstiegs aus der Milchquote ergeben könnte.

Ob diese Politik der jeweiligen regionalen Milchwirtschaft wirklich nachhaltig nützt, muss allerdings bezweifelt werden. Bei näherem Hinsehen zeigt sich nämlich: Die Fortsetzung des gegenwärtigen Milchquotensystems garantiert keineswegs, dass das regionale Muster der Milchproduktion unverändert fortgeschrieben wird:

- In den zwei Jahrzehnten seit Einführung der Milchquotenregelung haben sich die intraregionalen Produktionsverlagerungen innerhalb der Handelsgebiete für Milchquoten (z. B. Bundesländer) unvermindert fortgesetzt. In allen Bundesländern ist eine räumliche Konzentration der Milchproduktion auf die Gunststandorte (zumeist Grünlandregionen) festzustellen. Die Milchquotenregelung in ihrer gegenwärtigen Form kann also keineswegs verhindern, dass letztlich ganze Landstriche (zum Beispiel ein oder mehrere Landkreise) ihre komplette Milchkuhhaltung verlieren.
- In der jüngeren Vergangenheit gibt es auch immer mehr Hinweise auf Möglichkeiten zu einem grenzüberschreitenden Milchquotentransfer. Es gibt zahlreiche Einzelfälle, bei denen gegenwärtig Milchquoten großräumig in Deutschland (über Bundesländergrenzen hinweg) und in Europa (über Staatengrenzen hinweg) transferiert werden. Gewiss sind die rechtlichen Spielräume (Schlupflöcher) für solche Transfers eng begrenzt (manche meinen: gar nicht vorhanden). Jedoch zeigt die Erfahrung, dass aus kleinen Rinnsalen schnell Dammbüche werden können, wenn bestimmte Präzedenzfälle erst einmal gerichtlich anerkannt worden sind. Der wirtschaftliche Anreiz hierzu ist sehr groß.

- Und auch im Zusammenhang mit dem Versuch einer regionalen Festschreibung der Produktionsstruktur muss noch einmal auf die Perspektiven der Agrarhandelspolitik hingewiesen werden. Je niedriger der künftige Zollschatz, desto geringer der Binnenmarktpreis in der EU und desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass die weniger wettbewerbsfähigen Regionen ihre Milchquote nicht ausschöpfen. Sollte eines Tages der Zollschatz komplett fallen, ist auch die Quotenregelung vollkommen wirkungslos, d. h. sie kann den ihr zugeordneten Zweck „Sicherung der regionalen Produktionsstruktur“ überhaupt nicht mehr erfüllen.

### 3.4 Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen

Werden die beiden Bewertungsstränge „Wirkungen auf den EU-Milchsektor insgesamt“ und „Regionale Wirkungen innerhalb der EU“ zusammengefügt, ergibt sich folgende Gesamteinschätzung:

- Es ist davon auszugehen, dass die EU (a) ihre internen Verwendungsbeihilfen schrittweise abbauen wird und (b) in absehbarer Zukunft auch nicht mehr die Möglichkeit haben wird, überschüssige Milchprodukte mit Hilfe von Exporterstattungen zu exportieren.
- Deshalb wird eine Grundsatzentscheidung fällig: Entweder die EU nimmt eine deutliche Kürzung der Quotenmenge vor, oder sie lässt das Quotensystem auslaufen. Die Quotenregelung ohne Quotenkürzung langfristig aufrecht erhalten zu wollen, wäre nicht sinnvoll, denn mit dieser Politik würde der Hauptzweck der Quotenregelung (Preisstützung) kaum erreicht, es bleiben aber alle Nachteile der Quotenregelung bestehen.
- Bei einem Vergleich der Strategien „Quotenkürzung“ und „Quotenausstieg“ spricht die große Mehrzahl der Argumente für den Quotenausstieg. Die Quotenregelung hat sich als „süßes Gift“ der Agrarpolitik erwiesen: Kurzfristig süß, weil die Politik zunächst erfolgreich die Milchpreise erhöhen und damit den einkommenspolitischen Forderungen des Berufsstandes entsprechen konnte. Langfristig giftig, weil sie die Milcherzeuger in eine lang anhaltende Abhängigkeit von der Politik geführt hat, permanente Politikunsicherheit erzeugt, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors schwächt und die Überwälzung der Quotenrente von den aktiven Milcherzeugern auf die „Sofamelker“ nicht verhindern kann.
- Die Nachteile der Quotenregelung nehmen im Laufe der Zeit tendenziell zu. Zum einen wird bei fortschreitendem Strukturwandel ein immer größerer Teil der Quotenrente an die ursprünglichen Eigentümer überwälzt, kommt also den künftig aktiven Milcherzeugern nicht zugute. Zum anderen wächst der Schaden für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors, wenn über einen immer längeren Zeitraum Politikunsicherheit herrscht, verzerrte Signale an Investoren gegeben werden und Innovationspotenzial vergeudet wird.
- Demgegenüber nehmen die Vorteile der Quotenregelung im Laufe der Zeit tendenziell ab. Die Quotenregelung kann ihr erstes Hauptziel („Preisstützung“) immer weniger erreichen, wenn mit der erwartbaren Absenkung des Zollschatzes die Spielräume für eine Ablösung des Binnenmarktpreises vom Weltmarktpreis immer stärker eingeschränkt werden. Und auch das zweite Hauptziel der Quotenregelung, nämlich die Verhinderung einer regionalen Verlagerung von Produktionsanteilen in der EU, wird bei zunehmender Liberalisierung immer weniger erreicht. Bereits in der Vergangenheit ist es trotz der Quotenregelung dazu gekommen, dass die Milchviehhaltung aus ganzen Landstrichen (z. B. mehreren Landkreisen) komplett abgewandert ist und sich an besonders günstigen Produktionsstandorten konzentriert hat. Welche Regionen das sind, hängt künftig immer stärker davon ab, wie wettbewerbsfähig sich die Regionen aufstellen.
- Bei der vergleichenden Bewertung der Politikoptionen muss schließlich auch berücksichtigt werden, dass die beiden Hauptziele „Preisstützung durch Mengenverknappung“ und „Verhinderung regionaler Produktionsverlagerungen“ kaum mit den Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft in Einklang zu bringen sind. Die volkswirtschaftliche Entwicklung Europas hängt wesentlich davon ab, dass (a) zwischenbetrieblicher und interregionaler Wettbewerb ermöglicht wird und (b) die Wirtschaft immer wieder veranlasst wird, ihre Produktivitätssteigerungen über den Preiswettbewerb an die Verbraucher weiterzugeben. Es lässt sich nicht überzeugend begründen, weshalb der Milchsektor von diesen volkswirtschaftlichen Grundprinzipien dauerhaft ausgenommen werden soll.

Diese Zusammenstellung zeigt: Eine Weichenstellung in Richtung „Quotenkürzung“ wäre zwar unter dem Aspekt „Einkommensstützung der Milcherzeuger“ kurz- und mittelfristig wesentlich günstiger zu beurteilen als die Variante „Quotenausstieg“, doch ist die Quotenkürzung bezüglich aller anderen Kriterien deutlich im Nachteil. Die Nachteile der Quotenkürzung nehmen im Zeitablauf zu und die Vorteile nehmen ab, so dass die Strategie letztlich in eine Sackgasse führt. Die Herausforderung besteht deshalb darin, einen Lösungsweg „Quotenausstieg plus ergänzende Maßnahmen“

zu finden, bei dem die einkommenspolitischen Ziele nicht länger mit den Mitteln der Marktsteuerung verfolgt werden, sondern mit direkten Zahlungen und mit Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Hier sind bereits geeignete Politikmaßnahmen implementiert worden, die weiterentwickelt und angepasst werden können.

Wenn die Agrarminister der EU mehrheitlich zu dem Ergebnis kommen, dass die Quotenregelung nicht über das Jahr 2015 hinaus fortgeführt werden soll, dann wäre es günstig, wenn sie den Quotenausstieg möglichst bald verbindlich beschließen könnten. Solch ein verbindlicher Beschluss würde viel Politikunsicherheit beseitigen und zu einer Senkung der Quotenpreise führen – mit entsprechend positiven Auswirkungen auf Erzeugereinkommen und langfristige Wettbewerbsfähigkeit.

In der Übergangszeit sollte die EU das Quotensystem so handhaben, dass einerseits allzu drastische Preissenkungen vermieden werden, andererseits aber das Ziel eines „Gleitflugs aus der Quote“ nicht aus den Augen verloren wird. Die schrittweise Erhöhung der Quotenmenge könnte unter Umständen ein Element dieser Strategie sein, doch ist hierbei Vorsicht und Augenmaß angebracht. Es gilt zu vermeiden, dass durch politischen Druck eine (als überzogen empfundene) Quotenausdehnung im Folgejahr wieder teilweise zurückgenommen werden muss, denn das Signal „Quotenkürzung“ könnte von den Landwirten als Wiedereinstieg in einen quotenpolitischen „Wackelkurs“ missverstanden werden.

Sinnvoll wäre auch, bereits während der Übergangszeit eine grenzüberschreitende Verlagerung der Milchproduktion zu ermöglichen. Dies könnte z. B. durch die Saldierung, durch die Einführung einer EU-weiten Handelbarkeit oder durch die schrittweise Reduktion der Superabgabe erfolgen.

Solche Maßnahmen ermöglichen jenen Regionen, die langfristig wettbewerbsfähig sind, einen frühzeitigen Ausbau der Produktionskapazitäten, während in den weniger wettbewerbsfähigen Regionen Fehlinvestitionen vermieden werden.

Sollte sich herausstellen, dass der Quotenausstieg in bestimmten Regionen zu einer Abwanderung der Milchproduktion führt und dass dadurch regionale Entwicklungsziele verletzt werden, so müsste mit Hilfe der Politik für die ländlichen Räume (2. Säule der EU-Agrarpolitik) gegengesteuert werden. Mit dieser Politik können spezifische regionale Entwicklungsziele effizienter erreicht werden als mit der Fortsetzung der klassischen Marktinterventionspolitik.