



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Zur Fortentwicklung der europäischen Milchmarktpolitik

FRIEDRICH HÜLSEMEYER

Wenn es um die Milch geht, so eine der Lebenserfahrungen des früheren BML-Staatssekretärs W. FLORIAN, hört die Gemütlichkeit auf. In diesem Falle entwickelt nahezu jeder eine eigene Überzeugung, hinter der Leidenschaft steht.

Das war schon so im Zuge der Einführung (1930) und Wiederaufhebung (1969) der straffen Bindungen der Lieferbeziehungen zwischen Milcherzeugern, Molkereien und Milchhändlern, eher noch mehr bei der Abwägung des Pro und Contra einer Quotierung der europäischen Milcherzeugung in den frühen 1980er Jahren und entflammt nunmehr zusehends heftiger im argumentativen Streit um die Fortführung dieser Regelung über das Jahr 2000 hinaus.

Die politischen Argumente des Jahres 1984 für eine milchmarktpolitische Wende zugunsten angebotsregulierender Maßnahmen sind unverändert aktuell: die Begrenzung der Haushaltsausgaben, die weitgehende Bewahrung gewachsener räumlicher Strukturen sowie die Stabilisierung der Milcherzeugerpreise und -einkommen, letzteres eher noch mehr, weil dieses Ziel aufgrund der maßgeblich preisbestimmenden Wirkung zusehends weniger gestützter Verwertungen im Fett- und Nichtfettbereich – die Wahl des Basisjahres (1983/84 oder 1989/90) läßt hier Interpretationsspielräume zu – mehr oder minder verfehlt wurde.

Und natürlich haben die grundsätzlichen Einwände gegen eine Angebotskontingentierung, zuvorderst wohlfahrtsökonomische Nachteile und ordnungspolitische Bedenken, unverändert Gültigkeit.

Nun sind jedoch Zielsetzungen und Handlungsweisen der staatlichen Agrarmarktpolitik, wie v.a. G. WEINSCHENCK immer wieder betont hat, nicht zwingend nur ökonomisch orientiert. Insoweit sind Meinungsunterschiede zur wissenschaftlichen Agrarmarktpolitik durchaus nichts Ungewöhnliches. Hin und wieder befremdlich ist allenfalls das aufgabenbezogene Mißverständnis zwischen ökonomischer Politikberatung und Politikgestaltung.

Faktum ist, daß sich alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und damit auch die staatliche Agrarpolitik für eine flächendeckende Landbewirtschaftung aussprechen; das meint für die Milcherzeugung (der BORCHERTschen Definition folgend), sie in jenen Regionen, in denen sie heute in nennenswertem Umfang betrieben wird, zu erhalten. Eine solche Forderung findet sich, v.a. standortsichernd motiviert, auch in Diskussionspapieren der europäischen Milchindustrie.

Diese politische Zielvorgabe wird durch den weitestgehenden Reformvorschlag, das ersatzlose Auslaufen der Garantiemengenregelung im Jahre 2000, zweifelsfrei am deutlichsten in Frage gestellt.

Bereits die existenten Rahmenbedingungen deuten zum Ende des Jahrzehnts Schwierigkeiten an; dann nämlich sind die Agrarvereinbarungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT voll wirksam: Einschränkungen der gestützten

Drittlandsausfuhren und Importerleichterungen schlagen mit wenigstens 4 Mill. t Vollmilchäquivalent zu Buche. Nur wenn es gelänge (was bei wachsender Bevölkerung und in Erwartung steigender Pro-Kopf-Verbräuche nicht ganz unrealistisch ist), diese Menge durch Erhöhung des spontanen Konsums zu absorbieren, könnte man die Prognose eines sich etwa auf dem derzeitigen Niveau bewegenden Milchpreises wagen. Eine starke Wiederbelebung der Interventionstätigkeit hingegen zwänge den Rohmilchpreis in Richtung des derzeitigen Stützungs-niveaus von ca. 50 Pf/kg.

Das bestätigt nur die mangelnde Tauglichkeit der geltenden Garantiemengenregelung als Instrument einer aktiven Preispolitik.

Deswegen das Instrument der Mengenbegrenzung aber ersatzlos zu streichen, hieße, die ohnedies kritische Situation noch weiter deutlich zu verschärfen: Der seinerzeit erzwungene Abstockungsprozeß – immerhin um deutlich mehr als 10 % – ist in der Summe zweifellos reversibel und könnte neuerlich ein Mengenwachstum initiieren, das bei verschärften Wettbewerbsbedingungen und im Interesse erzwungener Haushaltsdisziplin zu einem weiteren merklichen Abbau des internen Stützungs-niveaus und damit zu einem Verfall des Erzeugermilchpreises deutlich unter die 50-Pfennig-Marke führen würde. Das müßte auf Sicht zwangsläufig eine starke regionale Verlagerung der Milcherzeugung auf die begünstigten Standorte, die nicht zwingend Grünlandflächen sind, zur Folge haben.

Dennoch der Zielvorgabe einer weitgehenden Flächen-deckung entsprechen zu wollen, bedeutet, so ein französischer Gedanke, die Milcherzeugung zuvorderst oder auch nur auf den weniger begünstigten Standorten durch direkte Einkommenstransfers zu stützen. Das aber könnte, falls überhaupt, nur konsensfähig sein, wenn man die gestützte Milchmenge regional festschreiben würde.

Ein Beitrag der Milchmarktpolitik zu einer flächendeckenden Landbewirtschaftung, so darf mithin geschlußfolgert werden, wird allenfalls mit Hilfe einer regionale Grenzen respektierenden Quotierung möglich sein. Und weil ersteres politisch (weitaus) überwiegend gewollt ist, darf der Wille zur Fortführung einer Angebotskontingentierung über das Jahr 2000 hinaus vorhergesagt werden.

Das besagt allerdings noch nichts über die künftige Ausgestaltung; die wird entscheidend durch die – durchaus divergierenden – Zielsetzungen bestimmt.

Aus dem derzeitigen Diskussionsstand kristallisieren sich (über die Flächendeckung hinaus) zumindest fünf wesentliche Anliegen heraus:

- eine Stabilisierung der Milcherzeugerpreise und -einkommen,
- die Möglichkeit fortgesetzter Exporte in dritte Länder auch unter zusehends restriktiveren WTO-Bedingungen,

- die Gewährleistung des Wachstums von Milcherzeugerbetrieben in leistungs- und wettbewerbsfähige Größenordnungen,
- die Finanzierbarkeit der Marktorganisation und nicht zuletzt
- die Praktikabilität dieser Ziele mit der Maßgabe einer erträglichen Bürokratie.

Die Ursachen des Preisdrucks der letzten Jahre sind hinreichend bekannt: eine, gemessen an der spontanen Inlandsnachfrage, deutlich überhöhte Garantiemenge, die den inferioreren Verwertungen – subventionierte Inlandsverwendungen und Exporte – eine maßgebliche Marktsteuerungsfunktion zuweisen.

Um so näher liegt zwar der Gedanke einer deutlichen globalen Kürzung der Quote – im Extrem bis auf die kaufkräftige Binnenmarktnachfrage; er würde jedoch weder jenen Ländern mit bereits jetzt defizitären Milchbilanzen (Italien, Griechenland) noch solchen Staaten mit starker Drittlandsexportorientierung (v.a. den Niederlanden und Dänemark) vermittelbar sein.

Dennoch müßte die Weltmarktpräsenz dieser Länder in dem Maße rückläufig sein, wie bei dem merklich höheren Binnenmarktpreisniveau und GATT-bedingt rückläufigen Exporterstattungen die Wettbewerbsfähigkeit auf dritten Märkten sinkt.

Insoweit mag – unter Berufung auf die Grundzüge der europäischen Agrarreform aus dem Jahre 1992 – die Idee, auch im Falle der Milch einer Entkopplung von Produktion und Subvention, das Wort zu reden, also einer zunehmenden Weltmarktorientierung des europäischen Milchpreisniveaus und einem Ausgleich der Erlöseinbußen durch direkte Einkommenszahlungen, zunächst bestechend sein, weil sie die konsequenteste Anpassung an die zunehmende Globalisierung des Wettbewerbs beinhaltet.

Indessen stellt ein solches Szenario zumindest zweierlei zur Disposition: das existente Einkommensniveau oder die Haushaltsdisziplin und ggf. die relative Stabilität des Weltmarktes: Ein Weltmarktpreisniveau, das derzeit eher in Richtung 35 denn 40 Pf/kg Rohmilch tendiert, verlangt im Interesse der Erhaltung des europäischen status quo Ausgleichszahlungen von wenigstens 15 Pf/kg, die damit die auf das Kilogramm Milch umgelegten Marktordnungskosten um ca. 100 % überschreiten würden.

Diese Differenz könnte eher noch größer (und damit die Empfehlung noch unrealistischer) werden, falls, wie vereinzelt vorgeschlagen, ein solches Modell die Quotierung entbehrlich machen könnte. Das nämlich übersieht den stabilisierenden Einfluß der mengenbegrenzten Produktion Europas, immerhin des weltweit größten Erzeugers, auf dem Weltmarkt. Zwar ist der expansiv; aber warum sollte man diesen Tatbestand nicht zu einer Preispflege nutzen? Das könnte dann tatsächlich, wengleich deutlich über das Jahr 2000 hinaus, den Weg zu einem allerdings nach wie vor mengenbegrenzten decoupling ebnen.

Unter den gegebenen Umständen jedoch sind die Erwartungen eines der spontanen Binnenmarktnachfrage annähernd angepaßten Rohmilchaufkommens und absehbar stützungsfreier Weltmarktpräsenz nur auf der Basis eines mehrpreisen Quotensystems zu realisieren.

Dabei mag die existente Dreiteilung des Milchproduktenabsatzes – EU-weit reichlich 80 % spontaner Inlandskonsum sowie jeweils knapp 10 % gestützte interne Verwendung und Drittlandsausfuhren – die gedankliche Adaption des A-/B-/C-Regimes aus der Zuckermarktordnung nahegelegt haben. Aber bereits die nationale Umsetzung eines solchen globalen Ansatzes würde angesichts der stark divergierenden Absatzgegebenheiten in den einzelnen Mitgliedsländern erhebliche Widerstände provozieren. Im übri-gen erforderte schon die Begrenzung des Risikos von Umgehungen, mehr als beim homogenen Gut Zucker, bei der Heterogenität der Milchprodukte einen fraglos erheblichen Verwaltungsaufwand.

Überlegenswerter erscheint deshalb jener jüngst von dänischer Seite initiierte Vorschlag, der der zweifachen Forderung nach einer auch unter liberalen Rahmenbedingungen gewährleisteten Weltmarktpräsenz der EU sowie einem besseren Binnenmarktgleichgewicht mit nurmehr erstattungsfreien Drittlandsexporten und der mit den eingesparten Ausfuhrsubventionen finanzierten rohstoffadäquaten entgeltlichen Stilllegung von Quoten entsprechen möchte. Die Realisierung eines solchen Vorschlags (zunächst jedenfalls) auf der Basis der nationalen Referenzmengen führt in der Summe zu keiner Mengenausweitung. Aus der Perspektive der importabhängigen Mitgliedstaaten ergibt sich praktisch keine Änderung und damit kein Nachteil gegenüber der Ist-Situation. Im Falle der Überschußländer resultieren aus der Summe von belieferten und stillgelegten Quoten ebenfalls keine Einkommensverluste. Soweit die Weltmarktpreise die variablen Kosten der Produktion übersteigen (und nur dann wird auf Dauer ein Export stattfinden), werden zusätzliche Deckungsbeiträge erwirtschaftet, dies dank der relativen Vorzüglichkeit der Milcherzeugung an diesen Standorten. Insoweit käme eine solche Ausgestaltung des Quotenregimes der ökonomisch motivierten Forderung nach einer besseren Ressourcenallokation zumindest ein Stück näher, ohne konkurrierende Zielsetzungen entscheidend in Frage zu stellen – mit einer Ausnahme: der regional allerdings sehr unterschiedlichen Verknappung des Angebots an Referenzmengen mit gewissen preissteigernden Effekten.

Das mag der Diskussion um die Umwandlung der geldwerten Kontingente in unentgeltliche Lieferrechte neuerlich Auftrieb geben. Allerdings setzt ein solcher Systemwechsel zweierlei zwingend voraus: die (juristische) Möglichkeit einer Entkapitalisierung der Quoten sowie die Institutionalisierung von Verteilungsgremien mit eindeutigen rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten. Hier aber tun sich erhebliche Diskrepanzen zwischen Wollen und Können auf, die von den Verfechtern dieser Idee ganz offenkundig unterschätzt werden.

Eine konsequente Stärkung des Bewirtschafterprinzips ebenso wie die Aufhebung der im europäischen Recht verankerten Flächenbindung der Quote sind da fraglos praktikablere Instrumente des Strukturwandels.

Verfasser: Prof. Dr. FRIEDRICH HÜLSEMEYER, Institut für Betriebswirtschaft und Marktforschung der Lebensmittelverarbeitung, Bundesanstalt für Milchforschung, Hermann-Weigmann-Straße 1, D-24103 Kiel

AGRAWIRTSCHAFT
 Die Währungsbedingungen ermöglichen...
 ermöglichen will insgesamt geringfügiger Ausdehnung...
 Bödenproduktion im Vergleich...
 Die bedeutendste Einzel...
 das Getreide. Dessen An...
 nommen hat nochmals d...
 fiel von 7,0 % auf 5,7 %...
 Die Nahrungsmittelpreise...
 Dabei ging die planmäß...
 stärker zurück als der Bi...
 abgenommen hat die Mi...
 nommen hat die Futterm...
 portfuttermittel basieren...
 produktion) stieg leicht...
 Produktionswert. Vor...
 schließlich für Deutsche...
 wert stieg im Wirtschaft...
 Wirtschaftsjahr 1995/96...
 mit wird etwa das Vier...
 gen und Primäer durch...
 nen ausgewiesen. Die A...
 gleich zum Vorjahr um...
 lag mit 27,3 Mrd. DM um...
 schreibungen haben sich...
 schaftungspreise um 1,8...
 wirtschaft sind um 3,3 %...
 Agrarreform sind die Aus...
 23 % angestiegen. Zurück...
 kommensausgleich und...
 30,2 %. Die Produktions...
 schöpfung zu Faktor...
 Vorjahresniveau. Die Net...
 sich einige des weiteren...
 Die Bruttoinvestitions...
 11,8 % gesiegt und um...
 Umfang von 11,8 Mrd. DM...
 Der Wert der landwirts...
 Wohngebäude wurde im...
 mit 22,2 Mrd. DM ausge...
 Vorjahresniveau.

Schlusssatz
 Landwirtschaftliche Gesam...
 gen. Wertschöpfung: Brutto...
 Verkaufspreise: Steuern in...
 Löw.: Fremdkapital: Ld.Löw...
 nen Ld.Löw.