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.*

Regionale Milchquotenbörsen – der Einstieg in den Ausstieg der Mengensteuerung?

ARNO HENZE

1984 wurde in der EU, insbesondere auf Drängen des damaligen Agrarministers KIECHLE, auf dem Milchmarkt mit der neuen Wortschöpfung Garantiemengenregelung die Mengensteuerung eingeführt, obwohl einige Jahre zuvor in einem umfassenden Gutachten für das Agrarministerium die Probleme der Mengensteuerung auf dem Milchmarkt aufgezeigt worden waren (HENZE und ZEDDIES, Münster-Hiltrup 1979 bzw. Agrarwirtschaft 28 (1979), S. 226-234). Mit der Mengensteuerung wurde nicht nur der prohibitive Außenschutz abgesichert, sondern nach dem internationalen auch noch der intrasektorale Wettbewerb ausgeschaltet. Allen Warnungen zum Trotz wurde zu einem Instrument gegriffen, das weder markt- noch wettbewerbskonform ist und sich nur schwer wieder abschaffen lässt.

Obwohl die Garantiemengenregelung jeglichen zwischenbetrieblichen Transfer untersagte, hielt die totale betriebliche Angebotszementierung jedoch nicht lange an. Die betrieblichen Kräfte differierten so stark, dass sich schnell ein illegaler zwischenbetrieblicher Quotentransfer entwickelte, der staatlich zunächst toleriert, später dann in Form einer Koppelung an die Grünlandfläche legalisiert wurde. Mit der Aufhebung der Flächenbindung im Rahmen der 1999 vom EU-Ministerat beschlossenen Agenda 2000 wurde der Quotenhandel dann weiter liberalisiert. Gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 wurde in Deutschland die sog. Zusatzabgabenverordnung verabschiedet, in der der nichtorganisierte Quotentransfer durch die Einrichtung regionaler Milchquotenbörsen in organisierte Märkte überführt wurde.

Als Hauptziel der am 01.04.2000 in Kraft getretenen Zusatzabgabenverordnung ist genannt, die mit dem Quotenerwerb verbundene Belastung zu senken und die Quoten wieder stärker in die Hände der aktiven Milcherzeuger zu legen. Dies soll dadurch erreicht werden, dass nur noch der flächenlose Verkauf auf regionalen Verkaufsstellen zu bestimmten Terminen zulässig ist und der Börsenverkauf mit preisdämpfenden Abzugsregelungen kombiniert wird.

Durch die Einrichtung der Milchbörsen wird zwar die Transparenz des Quotentransfers erhöht, der verordnete regionale Börsenzwang nimmt den Landwirten allerdings die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Handelsplätzen und Transaktionsformen zu wählen und dadurch die Transaktionskosten zu minimieren. So können kooperationswillige Landwirte ihre Quoten nur über die Börse in eine neue Gesellschaft einbringen, was mit Abzügen und Kosten verbunden ist. Neueinsteiger in die Milchproduktion können erst dann Quoten nachfragen, nachdem sie von der Landwirtschaftsbehörde den Nachweis entsprechender betriebsbezogener Maßnahmen bestätigt kommen haben.

Regionale Milchquotenbörsen begrenzen den Nachfrager- und Anbieterwettbewerb auf die abgegrenzte Region. Während die Quoten in den meisten Bundesländern auf Landesebene transferierbar sind – Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein/Hamburg streben sogar einen gemeinsamen Markt an –, haben Baden-Württemberg und Bayern vier bzw. sieben Regionalmärkte abgegrenzt. Wie bisher sind auch diesmal die größeren Agrarprotektionisten im Süden Deutschlands zu finden. Die Folgen einer regionalen Marktbegrenzung sind regional unterschiedliche Quotenpreise.

Es muss verwundern, dass von Abzugsregelungen (Anbieterbelastungen) eine preisdämpfende Wirkung erwartet wird. Außer den Börsengebühren, die an die Stelle eventueller bisheriger Maklergebühren getreten sind, wirken auch kostenlos abzugebende Quotenanteile preissteigernd und nicht preissenkend. Wenn ein Anbieter 5 % seiner Quote kostenlos in die Landesreserve abzugeben hat, wird er die honorierte Restmenge nicht zu einem niedrigeren, sondern – den Nutzungskosten der Quote entsprechend – zu einem höheren Preis zum Verkauf anbieten.

Trügerisch im Hinblick auf eine preissenkende Wirkung dürften sich auch die zusätzlichen Quotenabzüge von 5 bzw. 10 % erweisen, die Anbieter, deren Angebotspreis 20 oder mehr Prozent über dem Gleichgewichtspreis liegt, künftig beim zweiten bzw. dritten Angebot hinnehmen müssen. Anbieter, die die Milchproduktion ohne Nutzungskosten aufgeben, mag ein zusätzlicher Quotenabzug noch zur Preisvorsicht bei der Angebotsabgabe veranlassen. Bei Betrieben, die zwischen der Rendite aus der Milchproduktion und dem Verkaufserlös der Quoten ökonomisch abwägen, richtet sich der Angebotspreis nach den Nutzungskosten. Wenn beim zweiten Angebot ein zusätzlicher Abzug vorgenommen wird, lohnt sich der Verkauf der Quoten erst, wenn ein entsprechend prozentual höherer Quotenpreis erzielt wird.

Von Bayern wurde zusätzlich angestrebt, Quotennachfrager, die einen Preis bieten, der mehr als 30 % über dem Gleichgewichtspreis liegt, vom Kauf auszuschließen. Der Gleichgewichtspreis wäre hierdurch zwar reduziert, die Transfermenge aber verringert worden. In diskriminierender Weise wären gerade die wettbewerbsfähigsten Nachfrager mit der kostengünstigsten Produktion vom Markt verdrängt worden. Das Widersinnige ist dabei, dass gerade Bayern gleichzeitig durch Förderprogramme für die Rindviehhaltung die Quotennachfrage stimuliert und den Quotenpreis in die Höhe treibt, wie Quotenpreise bis zu 2,06 DM je kg Milch zeigen.

Von politischer Seite wird bisher mit allen Mitteln versucht, einen niedrigen Quotenpreis herbeizureden. So wird permanent das Auslaufen der Quoten im Jahr 2006, spätestens im Jahr 2008 verkündet, obwohl dies keineswegs sicher ist. Bloße politische Bekundungen reichen im Allge-

Copyright: www.gjae-online.de

meinen nicht aus, um das Verhalten der Landwirte zu beeinflussen. Erfolgsversprechender wäre es gewesen, wenn mit der Verlängerung der Quotenregelung im Rahmen der Agenda 2000 gleichzeitig der Quotenausstieg für das Jahr 2006 bzw. 2008 beschlossen worden wäre. Dann hätte sowohl für die Wachstumsbetriebe im Hinblick auf die Quotennutzung als auch für die Ausstiegsbetriebe im Hinblick auf die Realisierung einer Ausstiegsprämie eine sichere Kalkulationsbasis bestanden. Die Agenda 2000 sieht jedoch lediglich eine Überprüfung der Quotenregelung im Jahre 2003 und eine Senkung des Milchpreises ab dem Milchwirtschaftsjahr 2005/2006 in drei Jahresschritten um insgesamt 15 % (8 Pf je kg) vor. Zur Kompensation dieser Preissenkung werden aber gleichzeitig 3,5 bis zu 5 Pf je kg Milchquote als Ausgleichszahlung gewährt. Ohne den Ausstieg aus der Quotenregelung beschlossen zu haben und den Milcherlös anzutasten, ist kaum mit niedrigen Quotenpreisen zu rechnen.

Die Unsicherheit über die Dauer der Quotenregelung irritiert auch die künftigen EU-Beitrittsländer. Je länger sie besteht, um so mehr steigt die Gefahr, dass in den neuen Mitgliedsländern Produktionsquoten eingeführt werden. In einigen Beitrittsländern ist dies – in Polen bei Zucker und in Tschechien bei Milch – bereits geschehen. Es ist kaum vermittelbar, dass den osteuropäischen Ländern zuerst die Transformation der Zentralverwaltungswirtschaft in die Marktwirtschaft nahe gelegt wurde, um ihnen dann als Mitgliedsland der EU Milchquoten aufzuerlegen. Wie die Zuweisung der Milch- und Zuckerquoten für die neuen Bundesländer zeigt, werden neue Produktionsverzerrungen geschaffen, die dem Grundprinzip eines gemeinsamen Marktes widersprechen, wenn sich die Quotenzuweisung am regionalen Verbrauch statt am Produktionspotenzial und der Wettbewerbsfähigkeit der Beitrittsregionen orientiert. Verglichen damit übersteigt z.B. in Bayern die Produktion den Verbrauch bei Milch um annähernd 100 %, bei Rindfleisch sogar um über 100 %.

Inzwischen liegen die Ergebnisse des ersten und des zweiten Börsentermins vor. Ihr Aussagewert über den Mengentransfer wird allerdings dadurch gemindert, dass aufgrund des abgabenfreien Transfers vor Einführung der Börsen Quotenhandel vorweggenommen wurde. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass an den bisherigen Börsenterminen nicht so eine große, nichtbelieferte Referenzmenge transferiert werden konnte wie zum Börsentermin 01.04., dem Beginn des Milchwirtschaftsjahres. Am ersten Börsentermin wurde im Bundesdurchschnitt eine etwa 11mal so große Menge nachgefragt wie angeboten, am zweiten Termin eine etwa 4mal so große. Das durchschnittliche Preisniveau lag höher als betriebswirtschaftliche Kalkulationen, die ein Auslaufen der Quoten im Jahre 2006, spätestens 2008 unterstellen. Es ist beim zweiten Börsentermin – auch unter Berücksichtigung des Wegfalls der Mehrwertsteuer – noch gestiegen. Zwischen den regionalen Märkten bestehen Preisunterschiede von 0,80 DM bis 1,76 DM beim ersten und von 0,86 bis 2,06 DM beim zweiten Börsentermin. Insgesamt zeigt sich, dass unter den gegebenen Preisbedingungen ein erhebliches Milchangebotspotenzial besteht und bei Freigabe der Produktionsmengen eine starke interregionale Produktionsverlagerung zu erwarten ist.

Mit den Milchquotenbörsen wurden zwar marktwirtschaftliche Einrichtungen geschaffen, an sich sind die Milchquotenbörsen aber überflüssige Märkte, da auf ihnen lediglich Schutzzertifikate getauscht werden, die nicht mehr wettbewerbsfähige Betriebe honorieren und Wachstumsbetriebe belasten. Da die Entscheidung über den Ausstieg aus der Quotensteuerung noch aussteht, stellt sich die Frage: **Wird der Ausstieg aus der Mengensteuerung durch die Einrichtung der Milchquotenbörsen begünstigt und ist er zu erwarten?**

Der im Januar zurückgetretene Agrarminister Funke hat verkündet, dass sich ein Festhalten an der Quote nur lohne, wenn der Quotenpreis deutlich falle. Warum aber soll man an der Quote festhalten, wenn ihr Preis niedrig ist oder sich gar gegen Null bewegt? Niedrige Quotenpreise begünstigen vielmehr den Ausstieg aus der Quotenregelung, denn die Überführung in einen freien Markt ist um so eher und leichter möglich, je niedriger die Quotenrente (der Milcherlös) ist, je preiselastischer die Nachfrage und je preisunelastischer das Angebot reagieren. Die Einführung der Börsen hat diese Parameter nicht verändert. Sie fördert zwar die strukturelle Anpassung in der Region, hat aber gleichzeitig regionale Preis- und Wettbewerbsunterschiede offen gelegt, die den Widerstand gegen den Ausstieg aus der Quotenregelung eher verstärken. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass die Einführung der Milchbörsen mit dem Argument, dass sie die zwischenbetriebliche Anpassung verbessere, zur Verteidigung der Quotenregelung benutzt wird.

Ausgelöst von der BSE-Krise wurde das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in das Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umgewandelt, das unter der Leitlinie „Vom Verbraucher her denken“ eine Neuausrichtung der Agrarpolitik einleiten will. „Vom Verbraucher her denken“ ist allerdings keine neue Erkenntnis, sondern schon bei A. SMITH (1723-1790) in seiner Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes nachzulesen. Neu wäre lediglich ihre Umsetzung in der praktischen Agrarpolitik. „Vom Verbraucher her denken“ bedeutet auch, für Wettbewerb auf der Produktionsstufe zu sorgen und die Koordinationsfunktion des Marktes mit der daraus resultierenden Neutralität (Einheitlichkeit) des Preises je Qualitätsstufe anzuerkennen und auf direkte staatliche Eingriffe in den Markt möglichst zu verzichten. So gesehen müssten sich eigentlich die Bedingungen für die Abschaffung der Quoten verbessert haben. Es bestehen allerdings Zweifel, ob diejenigen, die jetzt die politische Verantwortung tragen, zu Ende gedacht haben, was „vom Verbraucher her denken“ bedeutet.

Nahezu unwahrscheinlich ist es, dass bereits 2006 der Ausstieg erfolgt. Er müsste mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat der EU beschlossen werden, da die bestehende Regelung erst 2008 ausläuft. Für die Zeit danach müsste eine Verlängerung der Quotenregelung beschlossen werden. Dennoch ist auch der Ausstieg nach 2008 keineswegs sicher. Zwar plädieren nach den Ländern Großbritannien, Italien, Schweden und Dänemark inzwischen auch die Niederlande und Deutschland für einen Ausstieg, die Bundesregierung allein schon deswegen, um die Quotenpreise zu drücken. Wenn man sieht, wie sich gerade die deutsche Regierung gemeinsam mit Frankreich für die Beibehaltung der Quotenregelung auf dem Zuckermarkt einsetzt, dann sind Zweifel angebracht, ob sich die Bundesregierung in der Stunde der Entscheidung für die Abschaffung der Quotenregelung auf dem Milchmarkt einsetzt. Vielmehr ist zu er-

Copyright: www.gjae-online.de

warten, dass sie für deren Beibehaltung votiert, wenn Frankreich darauf besteht. Je mehr der Zeitpunkt der Entscheidung naht, desto mehr nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass sich der Trend in Richtung Beibehaltung des Quotensystems umkehrt. EU-Kommissar Fischler sieht diesen Zeitpunkt bereits schon gekommen. Auch die anstehende Osterweiterung dürfte kein Hindernis für die Beibehaltung der Quotenregelung darstellen. Die Beitrittsländer suchen zwar den Marktzugang in die EU und präferieren daher eine Liberalisierung. Letztlich wird die EU ihnen aber die Bedingungen vorgeben und die eigene Produktion möglichst abschotten, während sich die Beitrittsländer mit Quoten, die sich mehr oder weniger am eigenen Verbrauch orientieren, abspeisen lassen könnten.

So einfach wie der ehemalige Agrarminister Kiechle bei Einführung des Quotensystems verkündet hat, Quoten könne man genauso gut wieder abschaffen wie einführen, ist es nicht, wie das aus den 80er Jahren des vorletzten Jahrhunderts stammende Branntweinmonopol und die seit den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts bestehende Kontingentierung auf dem Zuckermarkt zeigen. Bei einem durch Mengenbegrenzung abgesicherten Hochpreisniveau ist ohne Preisanpassung kein Ausstieg aus der Mengensteuerung möglich. Der Angebotsüberhang auf dem EU-Markt beträgt – trotz einer Subventionierung von annähernd 10 % des Binnenverbrauchs – bereits 10 %, und Schätzungen gehen davon aus, dass die Milchproduktion c.p. bei Wegfall der Quoten um 20 bis 30 % steigen würde. Selbst bei Beibehaltung des prohibitiven EU-Außenschutzes und des subventionierten Binnenverbrauchs wäre bei Wegfall der Mengenbegrenzung ohne eine Binnenmarktintervention kurzfristig ein extremer Preisverfall zu erwarten. Ein Ausstieg aus der Mengensteuerung ist daher nicht ohne Übergangsregelung möglich, bis sich der Markt bereinigt hat.

Wenn zum bestehenden Milchpreisniveau die Nachfrage das Angebot auf den Milchquotenbörsen um ein Vielfaches übersteigt und in Regionen mit wettbewerbsfähigen Strukturen, die mit Vollkosten kalkulieren, ein Quotenpreis von etwa 1 DM je kg Milch gezahlt wird, dann sind dies Zeichen dafür, dass die derzeitige und erst recht eine geringere Milchmenge zu einem niedrigen Preis produziert werden kann. Bei Aufgabe der Mengenbeschränkung müsste daher gleich ein deutliches Preissignal in Richtung Marktgleichgewicht gesetzt werden, verbunden mit Interventionsmaßnahmen, die einen Preiszusammenbruch verhindern. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass im ersten Jahr der Milchpreis um etwa 10 % (6 Pf) gesenkt und ein stärkerer Preisrückgang durch staatliche Interventionskäufe abgesichert wird. Ab dem zweiten Jahr sollte die Preisbildung freigegeben und ausgehend von der Interventionsmenge des ersten Jahres nur noch eine degressiv abnehmende Menge interveniert werden. Vorstellbar wäre, die Interventionsmenge des ersten Jahres jährlich um 20 % zu reduzieren und in 5 Jahren völlig abzubauen. Gewährte Direktzahlungen müssten nicht nur auf die bisherige Quote beschränkt bleiben, sondern zeitlich befristet werden bzw. könnten kapitalisierbar gemacht werden bei vorzeitiger Aufgabe der Milchviehhaltung. Der Abbau des Angebotsüberhanges hätte positive Umweltwirkungen, sowohl die klimaschädigenden Methanemissionen als auch die grundwasserbelastenden Nitratemissionen würden verringert.

Der bisherige Reformansatz in der Agenda 2000 sieht allerdings keinen Abbau der Überschüsse auf dem Binnenmarkt vor, sondern verfolgt in Anlehnung an die Reform des Getreidemarktes die Strategie, die direkte Preisstützung weitgehend durch Direktzahlungen zu ersetzen, um eine Exportfähigkeit zu dokumentieren und im Rahmen des in den GATT-Vereinbarungen der Uruguay-Runde für den Milchproduktexport fixierten Subventionsbudgets möglichst viel exportieren zu können. Allerdings unterliegt der subventionierte Export auch einer Mengenbegrenzung, deren Einhaltung bei drei von vier Produktgruppen (ausgenommen Butter) bereits 2001 Probleme bereitet. Zu bedenken ist außerdem, dass von den anstehenden WTO-Verhandlungen weitere Einschränkungen für den subventionierten Export zu erwarten sind. Da auf dem Milchmarkt so ein Bremsinstrument wie die Flächenstilllegung für den Getreidemarkt nicht zur Verfügung steht, mit dem sich der Mengeneffekt produktionsstimulierender Maßnahmen konterkarieren lässt, bedarf es bei Ausstieg aus der Mengensteuerung einer Politik, die die Wirtschaftlichkeit der Milchproduktion spürbar verringert. Um unbegrenzt exportieren zu können, müssten sich der Preis in der EU und der Weltmarktpreis angleichen. Der Weltmarktpreis wird jedoch in starkem Maße von der Exportpolitik der EU, die bei den meisten Milchprodukten (bis auf Butter) der weltweit größte Exporteur ist, bestimmt. Je mehr die EU Preissenkungen durch Direktzahlungen ersetzt, desto größer ist der Exportüberschuss, desto mehr wirkt die EU selbst der erhofften Preissteigerung auf dem Weltmarkt entgegen. Außerdem ist fraglich, inwieweit und wie lange Direktzahlungen von der WTO akzeptiert werden. Diese Probleme verdrängt die EU dadurch, dass sie auf eine steigende Milchproduktnachfrage auf dem Weltmarkt spekuliert.

Es ist nicht auszuschließen, dass neue Maßnahmen eingeführt werden und die Quotensteuerung trotzdem bestehen bleibt. Direktzahlungen je kg Quote ab 2005/2006 sind bereits beschlossen, Kuh- oder/und Grünlandprämien könnten noch hinzukommen. Kuhprämien würden zwar den Anreiz für eine hohe Milchleistung je Kuh mindern, aber dennoch die Herstellung des Marktgleichgewichtes konterkarieren. Sie würden zudem den Treibhauseffekt verstärken, nicht nur weil insgesamt mehr Milch produziert würde, sondern auch weil die klimaschädigende Gasemission pro kg Milch steigen würde. Soweit in bestimmten Regionen Grünland erhalten werden soll, wären von örtlichen Institutionen Grünlandprämien zu zahlen. Hierdurch würden die Grünlandregionen zudem gezielt gefördert.

Eigentlich erfordert die Aufgabe der Mengensteuerung auf dem Milchmarkt lediglich ein Bekenntnis zur Marktwirtschaft, wie es das deutsche Grundgesetz über die Sicherung des Grundrechtes der wirtschaftlichen Freiheit auch vorsieht. Dies wäre keineswegs etwas Unmoralisches: Im Gegenteil. In einer Marktwirtschaft wird der belohnt, der eine von anderen gewünschte Leistung erbringt, während Kritiker der Marktwirtschaft Ansprüche an andere stellen, ohne selbst eine entsprechende Leistung für andere zu erbringen. Solange jedoch die vier Länder, die seit längerem für die Aufgabe der Quotenregelung auf dem Milchmarkt plädieren, von der landwirtschaftlichen Presse in Deutschland als Viererbande tituliert werden bzw. „vom Verbraucher her denken“ in der Politik nicht konsequent umgesetzt wird, besteht wenig Hoffnung auf die Abschaffung des Quotensystems.

Verfasser: Prof. Dr. ARNO HENZE, Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre (420), Universität Hohenheim, D-70593 Stuttgart

Copyright: www.gjae-online.de