

Landbauforschung
Völkenrode
FAL Agricultural Research

**Analyse politischer Handlungsoptionen für den
Milchmarkt**

**Folkhard Isermeyer
Martina Brockmeier
Horst Gömann
Reimer Hargens
Rainer Klepper
Peter Kreins
Frank Offermann
Bernhard Osterburg
Janine Pelikan
Petra Salamon
Holger Thiele**

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

2006

**Landbauforschung Völkenrode - FAL Agricultural Research
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, Germany**

landbauforschung@fal.de

Preis / Price: 12 €

ISSN 0376-0723

ISBN-10: 3-86576-024-4

ISBN-13: 978-3-86576-024-1

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Sachstand Milchmarktprojektionen, Modelle und Szenarien	3
2.1	Stand der Forschung unter besonderer Berücksichtigung des Quotenausstiegs	3
2.1.1	Analysen zum Quotenausstieg in Australien und der Schweiz	3
2.1.2	Modellanalysen in der EU	6
2.2	Review vorliegender Markt- und Preisprojektionen	11
2.3	Modelle und Datenbasis	18
2.4	Szenarien	27
3	Marktentwicklung und Preisprojektionen unter verschiedenen WTO-Bedingungen	29
3.1	GTAP und WTO-Szenarien	29
3.1.1	Handelseffekte	32
3.1.2	Produktionseffekte	37
3.2	Preiseffekte	41
4	Regionale und betriebliche Auswirkungen der Milchmarktszenarien	47
4.1	Ergebnisse auf regionaler Ebene	47
4.1.1	Ex-post-Entwicklungen und Ableitung der Referenz	47
4.1.2	Entwicklungen bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik	59
4.2	Auswirkungen auf betrieblicher Ebene	60
4.2.1	Entwicklungen in der Referenz	61
4.2.2	Entwicklungen bei weiterer Liberalisierung bzw. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik	68
4.3	Regionale Produktionsverlagerungen in der Europäischen Union	71
4.4	Fördermaßnahmen der „Zweiten Säule“ der Agrarpolitik	80
4.4.1	Ausgleichszulage und Agrarumweltförderung	80
4.4.2	Agrarinvestitionsförderung	85
4.4.3	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	87

5	Strukturelle Auswirkungen der Szenarien auf die Milchverarbeitung	89
5.1	BfEL Kiel Modelle der Milcherfassung und -verarbeitung	89
5.2	Auswirkungen auf die Milchverarbeitung in Deutschland	91
5.2.1	Bisheriger Strukturwandel der Milchverarbeitung	91
5.2.2	Fortsetzung des Strukturwandels der Milchverarbeitung	93
5.2.3	Strukturelle Auswirkungen im Jahr 2015 im Szenario REF-EXP	94
5.2.4	Strukturelle Auswirkungen im Jahr 2015 bei Milchquotenkürzung (Szenario „G20_RMQ“)	95
5.2.5	Strukturelle Auswirkungen im Jahr 2015 beim Milchquotenausstieg (Szenario G20)	96
6	Diskussion und Bewertung politischer Handlungsoptionen	101
6.1	Zur Grundsatzfrage „Quotenkürzung oder Quotenausstieg?“	101
6.1.1	Bewertung von Politikoptionen aus Sicht des EU-Milchsektors insgesamt (ohne regionale Effekte)	103
6.1.2	Abschätzung und Bewertung der regionalen Verlagerung der Milchproduktion innerhalb der EU	105
6.1.3	Gesamtbewertung und Schlussfolgerungen	109
6.2	Politikoptionen zur Gestaltung des Quotenausstiegs	111
6.2.1	„Anschlussregelungen“ mit dem Ziel der Mengensteuerung	111
6.2.2	Gestaltung eines „sanften“ Quotenausstiegs	114
6.3	Staatliche Finanzhilfen für Milcherzeuger und Milchregionen	119
6.3.1	Direktzahlungen	120
6.3.2	Herauskaufprogramme für Milchquoten	122
6.3.3	Prämien für die Aufgabe der Milcherzeugung	122
6.3.4	Maßnahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik	124
6.4	Anpassung weiterer Politikbereiche	127
6.4.1	Bioenergieförderung	128
6.4.2	Innovationsförderung	129
7	Zusammenfassung	131
	Literaturverzeichnis	141
	Anhang	147-168
A.1	Synopse Milchmarktprojektion	148
A.2	AGMEMOD Status-quo-Projektion	155
A.3	GTAP	159
A.4	Zusatzauswertungen RAUMIS/FARMIS	162
A.5	Zur künftigen Entwicklung des Milchpreises in der EU	164

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1:	Milchmarktszenarien EDIM EU-15	16
Tabelle 2.2:	Milchproduktion aufgebende Betriebe, jährliche Ausscheideraten in verschiedenen Größenklassen	25
Tabelle 2.3:	Milchquotenpachtanteil im Basisjahr nach Bundesland	26
Tabelle 2.4:	Milchquotenpachtanteil im Basisjahr nach Bundesland und Betriebsgröße	27
Tabelle 3.1:	Vorschlag der G-20 zur Kürzung der Zölle	31
Tabelle 3.2:	WTO-Szenarien	32
Tabelle 3.3:	Veränderungen globaler Handelsmengen ausgewählter Produkte infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (%)	33
Tabelle 3.4:	Veränderungen der Handelsbilanzen für Milch infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (Mio. €)	36
Tabelle 3.5:	Veränderungen der Produktionsmengen für Rohmilch infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (%)	39
Tabelle 3.6:	Veränderungen der Produktionsmengen für Milchprodukte infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (%)	40
Tabelle 3.7:	Ableitung der Erzeugerpreise für Rohmilch (3,7 % Fett und 3,4 % Eiweiß) im Jahre 2015 in den verschiedenen Szenarien	41
Tabelle 4.1:	Milcherzeugung und Veränderung in Quotenhandelsregionen (1995 bis 2005)	48
Tabelle 4.2:	Auswirkungen auf Produktion und Einkommen insgesamt – RAUMIS-Ergebnisse	58
Tabelle 4.3:	Übersicht über Änderungen in der Referenz auf sektoraler Ebene (FARMIS-Ergebnisse)	61
Tabelle 4.4:	Änderung der Milchproduktion in Prozent bei Übergang von zwei Übertragungsregionen zu nationalem Quotenhandel	63
Tabelle 4.5:	Anteil der Flächen (% der LF) mit wirtschaftlichem Anreiz zum Mulchen	64
Tabelle 4.6:	Einkommenseffekte (NWSF pro Arbeitskraft) in der Referenz nach Regionen und Größenklassen	66
Tabelle 4.7:	Einkommenseffekte (Gewinn + Personalaufwand pro Arbeitskraft) in der Referenz nach Regionen und Größenklassen	67

Tabelle 4.8:	Übersicht über Änderungen bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik auf sektoraler Ebene (FARMIS-Ergebnisse)	68
Tabelle 4.9:	Einkommenseffekte (NWSF pro Arbeitskraft) bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik nach Regionen und Größenklassen	69
Tabelle 4.10:	Einkommenseffekte (Gewinn plus Personalaufwand pro Arbeitskraft) bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik nach Regionen und Größenklassen	70
Tabelle 4.11:	Durchschnittliche Kaufpreise für Milchquoten in Ländern der EU, 2005	79
Tabelle: 4.12:	Verteilung der Milchproduktionsmenge im Testbetriebsnetz nach Regionen und der Förderhöhe für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage sowie Förderhöhe in Cent je kg Milch	83
Tabelle 4.13:	Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2005 – differenziert nach Investitionsbereichen	87
Tabelle 5.1:	Erwartungen der Molkereien zum zukünftigen Strukturwandel in Deutschland (Erhebung BfEL Kiel, 2004/05)	94

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Szenarien	27
Abbildung 3.1:	Status-quo-Simulation und Szenarien	30
Abbildung 4.1:	Änderung der Milchproduktion im Durchschnittsbetrieb, Referenz zu Basisjahr	62
Abbildung 4.2:	Änderung der Milchproduktion, Referenz zu Basisjahr	62
Abbildung 4.3:	Änderung der Milchproduktion bei 50 %iger Kürzung der LFA+AUP, % zu REF_SQ	64
Abbildung 4.4:	Milchpreise, Produktionskosten und Gewinnspannen in spezialisierten Milchviehbetrieben der EU-15, 2003, in c/kg	73
Abbildung 4.5:	Gewinnbeiträge aus der Milchproduktion in spezialisierten Milchviehbetrieben der EU-15, 2003, in 1.000 €/Betrieb	73
Abbildung 4.6:	Produktionskosten für typische Milchviehbetriebe des IFCN Dairy in der EU, nach Herdengröße, 2004	76
Abbildung 4.7:	Durchschnittliche Produktionskosten für Milch in den Betrieben der European Dairy Farmers (EDF), nach Herdengröße, 2005	76
Abbildung 4.8:	Bereitschaft zur Aufgabe der Milchviehhaltung (Ergebnis einer nicht repräsentativen Umfrage der EDF)	78
Abbildung 4.9:	Veranschaulichung der begrenzten Aussagekraft gegenwärtiger Quotenpreise für die Abschätzung der Folgen einer EU-weiten Handelbarkeit von Quoten	79
Abbildung 4.10:	Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2005 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen	86
Abbildung 5.1:	Bisherige strukturelle Entwicklung der Betriebsstätten anhand der Milchverarbeitungs- und Anzahl in Deutschland (1973 bis 2003)	92
Abbildung 5.2:	Strukturbedingte Kostenänderungen der Milchverarbeitung als Folge der Fortführung der Status-quo-Politik bei Abbau der Exporterstattungen (REF_EXP) im Jahr 2015 im Vergleich zur Ausgangssituation 2005	95
Abbildung 5.3:	Strukturbedingte Kostenänderungen der Milchverarbeitung als Folge der Milchquotenkürzung (G20_RMQ) und der Abschaffung der Milchquotenregelung (G20) im Jahr 2015 im Vergleich zur Ausgangslage in 2005	96

Verzeichnis der Karten

Karte 2.1:	Abgrenzung der Milcherzeugungsregionen	24
Karte 4.1:	Regionale Veränderung der Milchanlieferung von 1995 bis 2005 in %	49
Karte 4.2:	Milchanlieferung (kg/ha LF; 2003/05)	51
Karte 4.3:	Anteil des Grünlandes (in % der LF; 2003)	52
Karte 4.4:	Regionale Betriebsgrößenstruktur (Milchkühe je Betrieb; 2003)	53
Karte 4.5:	Regionale Milchleistungen (kg je Milchkuh; 2015)	54
Karte 4.6:	Milchquotenpreise in den Handelsgebieten (Euro/t; Durchschnitt April 2005 bis Juli 2006)	55
Karte 4.7:	Veränderung der regionalen Milcherzeugung (kg/ha LF; REF_SQ vs. Basisjahr)	57
Karte 4.8:	Relative Veränderung der NWSF von der Status-quo-Projektion zu REF_Exp (2015, in %)	60
Karte 5.1:	Milchdichte in t je km ² und Betriebsstätten der Milchverarbeitung in den Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland (Stand 2005/06)	93

1 Einleitung

Durch die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossene und durch die GAP 2003 vertiefte Milchmarktreform wurde die Milchmarktregelung entsprechend den Leitlinien der EU-Agrarpolitik – Orientierung am Weltmarkt und Entkopplung der Direktzahlungen – weiterentwickelt. Die Milchquotenregelung ist bis 2014/15 festgeschrieben. Eine Überprüfung steht im Rahmen der für 2008 vorgesehenen Zwischenbewertung an. Verstärkter Entscheidungsdruck dürfte aus den Ergebnissen weiterer WTO-Verhandlungen oder aus anderen handelspolitischen Entwicklungen erwachsen. Die EU hat bereits Zugeständnisse bezüglich der Abschaffung der Exporterstattungen ab 2013 signalisiert. Der Milchbereich ist davon besonders stark betroffen, insbesondere beim Absatz von Butter aber auch bei sonstigen auf dem Weltmarkt abgesetzten Milchprodukten. In welchem Umfang der Außenschutz künftig abgebaut wird, ist nach Abbruch der WTO-Verhandlungen Ende Juli 2006 ungewiss.

Über die Weiterentwicklung der Milchmarktpolitik bestehen unterschiedliche Vorstellungen. Die Bandbreite der Vorschläge in Deutschland erstreckt sich von einer Quotenkürzung bis hin zu einer Abschaffung der Milchquotenregelung. In anderen EU-Ländern (Großbritannien, Niederlande) werden verstärkte Forderungen nach einer Abschaffung der Milchquotenregelung gestellt, oder es wird eine Flexibilisierung des Quotenhandels über Ländergrenzen hinweg angestrebt (Irland). Auf diese Strategien ausgerichtete Untersuchungsaufträge wurden bereits von den betreffenden Länderministerien vergeben.

Das BMELV hat einen Untersuchungsauftrag an die FAL und die BfEL vergeben, in dessen Rahmen verschiedene politische Handlungsoptionen auf dem Milchmarkt analysiert und bewertet werden sollen. Grundlagen sollen durch den Einsatz der im FAL-Modellverbund verfügbaren Modelle sowie Modelle der BfEL erarbeitet werden. Dabei sollen sich abzeichnende Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen hinsichtlich des Außenhandels (Abschaffung Exporterstattungen, Reduktion Außenschutz) sowie auf dem Binnenmarkt (Abschaffung der Verwendungsbeihilfen, Kürzungen der Direktzahlungen und Zweite-Säule-Mittel) berücksichtigt werden.

Im ersten Teil der Studie wird zunächst ein Überblick gegeben über die in den letzten Jahren zur Milchmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung eines Quotenausstiegs durchgeführten Untersuchungen. Ferner werden Rahmenbedingungen und Szenarien und mit der Fragestellung zusammenhängende Erweiterungen der Modelle beschrieben. Kapitel 3 beschreibt die möglichen Markteffekte der Szenarien auf Grundlage der Ergebnisse des allgemeinen Gleichgewichtsmodells GTAP sowie des partiellen Gleichgewichtsmodells AGMEMOD. Die Ableitung von Gleichgewichtspreisen sowie von Markteffekten bei den Milchprodukten auf dem Binnen- und Weltmarkt stehen dabei im Vordergrund. In Kapitel 4 werden die Auswirkungen auf Angebot und Einkommen differenziert nach Re-

gionen und Betriebsgruppen (RAUMIS- und FARMIS-Ergebnisse) dargestellt. Vertiefte Analysen zum Quotenhandel, Kürzungen der Direktzahlungen und Zweite-Säule-Mittel werden durchgeführt. Da die beim Quotenhandel zu erwartenden Gleichgewichtspreise/Mengen mit dem Marktmodell nur näherungsweise eingegrenzt werden können, werden Sensitivitätsanalysen bezüglich der Milchpreisentwicklung beim Quotenausstieg durchgeführt. In Kapitel 5 werden durch die BfEL Auswirkungen auf die Milchverarbeitungsindustrie erörtert, wobei auf die mit den FAL-Modellen ermittelten Angebotsänderungen auf regionaler Ebene zurückgegriffen wird. In Kapitel 6 erfolgt eine umfassende Bewertung der untersuchten Politikoptionen, und es werden Vorschläge zur Ausgestaltung von Handlungsoptionen erarbeitet. Eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse erfolgt in Kapitel 7.

Die modellgestützten Folgenabschätzungen werden zunächst nur für Deutschland durchgeführt. Bevor die quantitativen Modellanalysen auf andere EU-Länder ausgedehnt werden, sollten zunächst die Ergebnisse der in anderen EU-Mitgliedsstaaten durchgeführten Untersuchungsaufträge abgewartet werden.

2 Sachstand Milchmarktprojektionen, Modelle und Szenarien

Als Grundlage für die eigene Untersuchung werden zunächst Ergebnisse vorliegender Projektionen und Analysen mit Schwerpunkt Milchmarkt und Milchmarktpolitik ausgewertet. Im zweiten Schritt werden die verwendeten Modelle und szenarienspezifische Weiterentwicklungen beschrieben. Als letztes werden die Rahmenbedingungen der Szenarien erörtert.

2.1 Stand der Forschung unter besonderer Berücksichtigung des Quotenausstiegs

Über die zu analysierenden Handlungsoptionen wurden in den zurückliegenden Jahren mehrere Analysen durchgeführt. Die wichtigsten Studien werden im Folgenden zusammengefasst. Einbezogen wird eine Ex-post Bewertung der Folgen der Abschaffung der Quotenregelung für Trinkmilch in drei Bundesstaaten von Australien zum 01.07.2000, sowie um Modellanalysen aus der Schweiz, die als Grundlage für den Beschluss zur Abschaffung der Milchquotenregelung in 2009 dienten. In der EU wurden im Hinblick auf den Auftrag der MTR „... die Milchmarktregelung mit dem Ziel des Ausstiegs aus der Quotenregelung nach 2008...“ zu überprüfen, Untersuchungen im Auftrag der EU-Kommission, des DEFEA (Großbritannien) und des BMVEL (Deutschland) durchgeführt.

2.1.1 Analysen zum Quotenausstieg in Australien und der Schweiz

Quotenausstieg in Australien

Forderungen nach Aufgabe der Preisregulierung wurden seitens der Milchindustrie seit etwa 1998 erhoben. 1999 hat die Milchindustrie der australischen Bundesregierung einen Plan zur Deregulierung vorgelegt mit folgenden Elementen (HARRIS, 2005):

- Aussetzung der Gesetze zur Regelung des Milchmarktes (administrative Preissetzung); Einzug der Quote in drei Staaten.
- Abschaffung der State-Milk-Authorities, die für Verwaltung und Kontrolle der Milchpreise und Subventionen verantwortlich waren.
- Einführung eines Programms zur strukturellen Anpassung von Milchviehbetrieben.
- Einrichtung einer „Dairy Adjustment Authority“ zur Programmverwaltung.

Nach kurzen Beratungen wurde das Gesetz im Herbst 1999 beschlossen. Es trat am 01.07.2000 in Kraft. Milchpreisregulierungen und Quoten wurden „über Nacht“ abgeschafft, während die Strukturanpassungshilfen auf einen Zeitraum von acht Jahren festge-

legt sind. Die Finanzierung erfolgte über eine Verbraucherabgabe für Konsummilch über einen Zeitraum von acht Jahren.

Das Programm umfasst drei Teilprogramme:

- Dairy Structure Adjustment Program (DSAP), ausgestattet mit 1,632 Mrd. \$
- Dairy Exit Program (ausgestattet mit 30 Mio. \$)
- Dairy Regional Assistent Program (45 Mio. \$)

Das DSAP umfasst folgende Komponenten:

- Zahlungen an Milcherzeuger als Anpassungshilfe für strukturelle Anpassungen¹;
- Anspruchsberechtigung für Milcherzeuger, die 1998/99 Milch lieferten und am Stichtag 08. September 1999 Milch produzierten;
- Zahlungen auf Basis der Milcherzeugung in 1998/99, Prämienbetrag 8,96 ct/kg für Werkmilch und 46,23 ct/kg für Konsummilch, Prämienvolumen begrenzt auf 350.000 \$/Betrieb.

Die Zahlungen werden vierteljährlich ausgezahlt. Durch Vereinbarungen mit den Banken konnten die Zahlungen in „Bonds“ umgewandelt und auf einmal ausgezahlt werden. Dies wurde von einem großen Teil der Betriebe in Anspruch genommen, um strukturelle Anpassungen zu finanzieren (Investitionen in Kapazitätserweiterung in der Milchviehhaltung bzw. Betriebsaufgabe und Investition in andere Betriebszweige). Für die Teilnahme an dem Programm mussten die Betriebe einen Farm-Business-Plan vorlegen, der aber vertraulich behandelt wird. Ca 98 % der Betriebe haben an dem Programm teilgenommen. Das Exit-Programm wurde nur von wenigen Personen in Anspruch genommen, die ihren Betrieb insgesamt aufgegeben haben.

Durch kurzfristige Umsetzung des Programms und Liberalisierung in einem Schritt hatten die Betriebe keine Zeit, sich im Vorfeld an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen:

- Strukturelle Anpassungen wurden seit 2000 vorgenommen: Aufgabe der Milchviehhaltung (17 %), Kapazitätserweiterungen im Bereich der Milchviehhaltung- bzw. in anderen Betriebszweigen, z. B. Rindfleisch.
- Werkmilchproduzenten haben in den ersten beiden Jahren durch Anstieg der Milchpreise profitiert. Frischmilchproduzenten hatten hingegen herbe Einkommenseinbußen hinzunehmen. Da sich erst nachträglich herausstellte, dass die Zahlungen für

¹ Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese nicht als Kompensation zu verstehen sind. Die Prämien decken nur etwa ein Viertel der preissenkungsbedingten Erlöseinbußen für Konsummilch ab.

„Trinkmilch“ zu niedrig bemessen waren, musste mit einem 2001 für zwei Jahre aufgelegten Programm nachgebessert werden (Finanzmittelaufstockung 100 Mio. \$).

- Durch extreme Trockenheit in 2004/05 mussten Betriebe in einigen Regionen massive Einkommenseinbußen hinnehmen; die Verschuldung nahm stark zu und Betriebe gerieten z. T. in finanzielle Schieflage.
- Die Milchproduktion nahm anfänglich leicht zu, ist dann aber infolge der Trockenheit um ca. 10 % gesunken und erreichte erst 2005 wieder das Niveau vor der Reform. Die Wettbewerbsfähigkeit der australischen Milchwirtschaft auf dem Weltmarkt konnte aufrechterhalten werden.

Quotenausstieg Schweiz

Der Ausstieg aus der Milchkontingentierung wird in dem ab 01.04.2004 in Kraft getretenen Landwirtschaftsgesetz geregelt. Änderungen der Marktpreisstützung und Ausgleichsmaßnahmen werden in der „neuen Milchmarktordnung“ im Rahmen der „Agrarpolitik 2011“ festgelegt. Regelungen/Maßnahmen im Einzelnen:

- Aufhebung der Milchkontingentierung am 01.05.2009 (Artikel 36a Landwirtschaftsgesetz). Dieser Termin kann um maximal zwei Jahre hinausgeschoben werden, wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder internationale Situationen dies erfordern. Ferner ermöglicht es den Ausstieg ab 01.05.2006 auf Grundlage privatwirtschaftlicher Branchenvereinbarungen; davon wurde aber bisher kein Gebrauch gemacht.
- Artikel 36b Landwirtschaftsgesetz regelt die Übergangsphase zwischen dem frühesten Ausstiegszeitpunkt (01.06.2006) bis 01.05.2012. Es erfordert eine Vertragspflicht für den Milchverkauf zwischen Produzenten und Milchkäufern und ermöglicht Branchenorganisationen das Ergreifen von Sanktionen im Rahmen exklusiver Lieferverträge.
- Die Milchkontingente, die vom Bund als unentgeltliche Lieferrechte an die Produzenten ausgegeben wurden, werden zum Zeitpunkt des Quotenausstiegs durch Verfügung der Administrationsstelle aufgehoben. Verpachtete Milchkontingente verlieren ihren Anspruch auf das vereinbarte Pachtentgelt.
- Die staatliche Marktstützung wird weitgehend aufgehoben. Beibehalten wird eine von 18 auf 10 Rappen/kg abgesenkte Verkäsungszulage, ein verringerter Außenschutz für Milchprodukte (außer Käse), Maßnahmen für das Angebot sowie Selbsthilfemaßnahmen. Die Preise sollen sich am Markt herausbilden. Es wird davon ausgegangen, dass sich der ursprünglich hohe Milchpreis von bis zu 80 Rappen/l auf etwa 50 bis 55 Rappen einpendelt und sich dem EU-Niveau bis auf die beibehaltene Verkäsungszulage von 10 Rappen annähert.
- Die Mittel für Marktstützung – mit Ausnahme der reduzierten Verkäsungszulage – werden in Direktzahlungen umgelegt. Einbezogen wird dabei auch die Beihilfe für die

Nicht-Verfütterung von Silage. Milchkühe, die bisher von den für andere Raufutterfresser gezahlten RGVE-Beiträgen ausgenommen waren, sind ab 2007 anspruchsberechtigt und erhalten in 2007 sowie 2008 eine Prämie von 200 Franken je Milchkuh. Die Prämien werden 2009 auf das allgemeine Prämienniveau für RGVE von 600 Franken angehoben. Für die „Berggebiete“ sind Zuschläge für Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen (TEP) vorgesehen; milchspezifische Maßnahmen sollen unterbleiben.

Mit Ausnahme dessen, dass die Möglichkeit eines vorzeitigen Ausstiegs ab dem 01.05.2006 bisher nicht in Anspruch genommen wurde, liegen bisher keine Erfahrungen vor. Wesentliche Grundlagen für den Milchquotenausstieg wurden jedoch durch wissenschaftliche Untersuchungen, insbesondere modellgestützte Folgenabschätzungen, erarbeitet. Ferner wurden Befragungen bei Betriebsleitern bezüglich möglicher Anpassungsstrategien sowie Expertenanhörungen durchgeführt.

Die von Schweizer Wissenschaftlern durchgeführten Modellrechnungen kamen zu folgendem Ergebnis (FLURY et al., 2003, 2005):

- Rückgang des Milcherzeugerpreises von 80 Rappen (2000) auf 50 Rappen in 2011.
- Nach leichtem Rückgang der Milchproduktion bis 2008 Anstieg der Milchproduktion nach Quotenanstieg ab 2009 um 10 bis 20 %. Stärkerer Strukturwandel und Verlagerung der Milchproduktion von den Berg- in die Talgebiete, Zunahme der Mutterkuhhaltung, insbesondere in Berggebieten, annähernd gleich bleibende Rindfleischproduktion. Positive Einkommenseffekte sind vor allem auf die angenommenen Kuhprämien von 900 Franken, die um 300 Franken über den beschlossenen liegen, zurückzuführen.

2.1.2 Modellanalysen in der EU

Im Auftrag der EU-Kommission haben INRA Toulouse und WAU (Universität Wageningen) 2001/02 neben einem Status-quo-Szenario (Agenda 2000) vier Politikoptionen untersucht: die annähernde Verdoppelung der in der Agenda beschlossenen Maßnahmen, Quotenkürzungen im Hinblick auf den Inlandsabsatz, AC-Quote und schließlich einen Quotenausstieg ab 2008/09. Die Optionen zeigen folgende Effekte:

- Status-quo: Rückgang der Erzeugerpreise für Milch 2014/15 gegenüber 2000 um 6,3 %, Anstieg der Produktion (durch Quotenaufstockung) um 1,7 %. Bei Käse wird mit einem Produktionsanstieg (8,6 %) und für Butter und MMP mit einem Produktionsrückgang (-15,4 % bzw. -23,9 %) gerechnet.
- Die „Verdoppelung der Agenda 2000“ führt zu einem Rückgang der Milcherzeugerpreise in 2014/15 gegenüber 2000 um 15,6 %, einem Anstieg der Milchproduktion um

- 4,7 %, zu einer starken Zunahme der Direktzahlungen, zu positiven Einkommenseffekten der Produzenten und zu einer Verringerung der Konsumentenbelastung. Diese Option wurde in abgeschwächter Form in der GAP-Reform 2003 umgesetzt.
- Beim so genannten AC-Modell² wird die A-Quote auf 95 % der bisherigen Milchquote festgelegt, während die C-Produktion unbegrenzt ist. Der Erzeugerpreis für A-Milch sinkt um 14,2 %, der für C-Milch um 51 %. Die Produktion nimmt um insgesamt 8 % zu. Diese Option schneidet nur unwesentlich günstiger ab als die vorgenannte; zu erwarten sind geringere Produzenteneinkommen bei gleich bleibenden Direktzahlungen, allerdings höhere Konsumentenbelastungen.
 - In der Option „einfache Quotenkürzung“ wird die Quote ebenfalls um 5 % gekürzt und die Exportsubventionen und internen Verwendungsbeihilfen schrittweise abgebaut. Es werden keine Direktzahlungen gewährt. Nach einem leichten Anstieg bis 2008 steigt der Erzeugermilchpreis 2014/15 um 13 %. Diese Option schneidet hinsichtlich der Produzenteneinkommen und Budgetbelastungen am besten ab, hinsichtlich der Konsumentenbelastungen und Einkommen der Milchverarbeiter am ungünstigsten.
 - Beim Ausstieg aus der Milchquotenregelung sinkt der Erzeugermilchpreis um 38,5 % und die Milcherzeugung nimmt um 12,6 % zu. Diese Option schneidet hinsichtlich der Einkommen der Milchverarbeiter und Konsumenten am günstigsten, hinsichtlich der Erzeugereinkommen und Budgetbelastungen am ungünstigsten ab.

Fazit: Die AC-Quote ist nach den WTO-Schiedssprüchen (Milchmarktregelung Kanada, Zuckermarktregelung EU) nicht praktikierbar. In diesen Panels wurde eine Quersubventionierung der C-Produktion nachgewiesen, weshalb diese nicht WTO-konform einzuschätzen ist. Diese Option wurde deshalb von der EU-Kommission nicht weiter verfolgt.

Die angenommene Quotenkürzung um 5 % in der Option „Alleinige Quotenkürzung“ bzw. die auf 95 % der bisherigen Milchquote angenommene A-Quote im AC-Modell ist als zu niedrig anzusetzen, da die effektive Überproduktion aus subventionierten Exporten und mit Verwendungsbeihilfen geförderter Inlandsverwendung etwa 12 bis 15 % der Milchproduktion beträgt. Quotenkürzungen in dieser Größenordnung würden zu ungünstigeren Einkommenseffekten führen und die Vorzüglichkeit dieser Option herabsetzen.

Angebots- und Preissenkungen beim Quotenausstieg werden sehr stark durch die in den Modellrechnungen zugrunde liegenden Quotenrenten beeinflusst. Diese belaufen sich auf etwa ein Drittel bis zwei Fünftel der Milchpreise in der Referenzsituation. Damit die Quoten nicht mehr bindend sind, müsste der Milchpreis um mindestens ein Drittel sinken.

² Diese Option orientiert sich an der früheren Kanadischen Milchmarktregelung.

Aufgrund kosten senkender technischer Fortschritte (Milchleistungssteigerung) und teilgekoppelter Ausgleichszahlungen (letztere gehen teilweise in die „producer incentive Preise“ ein) fallen die Milchpreissenkungen noch stärker aus. Erfahrungen aus dem EU-Projekt EDIM deuten darauf hin, dass die Schätzungen der Quotenrente keine eindeutigen und plausiblen Ergebnisse liefern: die kurzfristigen Quotenrenten sind i. d. R. sehr hoch, die mittelfristigen auf einem deutlich niedrigeren Niveau und die langfristigen in etwa der Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten negativ. Bei den im INRA Modell verwendeten Quotenrenten handelt es sich um die kurzfristigen Quotenrenten; für Langfristentscheidungen wären hingegen die mittelfristigen Quotenrenten geeigneter.³ Nach einer Schweizer Studie (LIPS, 2006), in der andere Quotenrenten zugrunde gelegt werden, nimmt die Milchproduktion in Deutschland und Griechenland relativ stark ab.

DEFRA-Studie (Großbritannien)

Die von DEFRA in Auftrag gegebene Studie zum Milchquotenausstieg wurde von der Universität Manchester koordiniert (COLMAN, 2003). Marktprojektionen wurden für die EU-15 von INRA Toulouse (INRA-Dairy-Modell) und für MOE 10 von der Universität Göttingen (ESIM) durchgeführt. Für die Abschätzung der Angebotseffekte und Strukturwirkungen in Großbritannien wurde das Manchester-Dairy-Modell eingesetzt.

Nach der Projektion von INRA, die sich bezüglich der Baseline und Quotenausstieg an die für die EU-Kommission durchgeführte Modellrechnungen anlehnen, jedoch mit einer kürzeren Projektionsperiode bis 2010, ist bei einem Quotenausstieg ein Anstieg der Milchproduktion in UK (und Irland) um 6,3 % zu erwarten. Der Milchpreis sinkt bei teilgekoppelter Ausgleichszahlung um 32,8 Prozentpunkte, bei entkoppelter um 25,2 Prozentpunkte. Simulationsrechnungen mit dem Manchester-Dairy-Modell kommen bei diesen Preisänderungen zu einer Verringerung der Milchproduktion um 7 % (bei entkoppelten Ausgleichszahlungen) in UK. Auf der Grundlage von Sensitivitätsanalysen zeigt sich, dass bei geringerer Milchpreissenkung (-20 %) sich die Milchproduktion bei einem Quotenausstieg auf dem Niveau der Baseline einpendeln würde.⁴ Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass ein Quotenausstieg in Großbritannien möglich erscheint. Es wären aber erhebliche strukturelle Anpassungen in Richtung Betriebsvergrößerung erforderlich, um das Einkommensniveau in den verbleibenden Milchviehbetrieben aufrechtzuerhalten.

³ Die Verlagerung der Milchproduktion wird ebenfalls durch die zugrunde liegenden Quotenrenten beeinflusst. Nach der zugrunde liegenden Studie wären stärkere Produktionsausweitungen in Dänemark, Deutschland, Griechenland und Irland zu erwarten, während die Milchproduktion in Skandinavien und Spanien und Portugal deutlich zurückgeht.

⁴ Die unterschiedlichen Angebotseffekte werden u. a. durch die angenommenen Quotenrenten beeinflusst; im Manchester-Dairy-Modell betragen die Quotenrenten etwa 30 % des Milchpreises, beim INRA-Dairy-Modell 43 %.

FAL-Studie

In der 2000/01 durchgeführten Studie wurden die möglichen Auswirkungen eines Milchquotenausstiegs in Deutschland untersucht. Basisjahr ist 1997, Zieljahr der Projektion 2008. In der EU-15 sind nach den Ergebnissen des verwendeten partiellen Gleichgewichtsmodells GAPsi folgende Effekte zu erwarten.

- Ohne Ausgleichszahlungen (oder vollständig entkoppelte Milchprämien) würde sich das Marktgleichgewicht bei einem gegenüber dem Basisjahr um 20,4 % niedrigerem Milchpreis und einer um 4,8 % höheren Milchproduktion einstellen
- Mit teilgekoppelten Ausgleichszahlungen stellt sich das Marktgleichgewicht bei 24,2 % niedrigerem Milchpreis und 7,5 % höherer Milchproduktion ein.

Mit dem Betriebsgruppenmodell FARMIS und dem repräsentativen Betriebsmodell BEMO wurden Berechnungen zu Milchpreissenkungen von 20, 25 und 30 % bei Gewährung der Ausgleichszulage über Milchprämien bzw. Grünlandprämien durchgeführt. Die Milchprämie wird bezogen auf die Referenzmenge im Basisjahr gewährt, sie wirkt als teilgekoppelte Zahlung. Nach den Ergebnissen von FARMIS ist ein Anstieg der Milcherzeugung bei o. g. Milchpreisänderungen um 8,2 %, 5,5 % und 2,8 % zu erwarten. Bei Ausgleichszahlungen über Grünlandprämien würde die Produktion um 11,9 %, 8,3 % bzw. 1,8 % ansteigen. Da die Milch- und Grünlandprämien von 33 €/t bzw. 353 €/ha Grünland für alle Milchpreisniveaus gleich bleiben, ergeben sich im Szenario „Milchprämien“ Einkommenseinbußen von 3,6 %, 7,4 % bzw. 13 % bei Milchpreissenkungen um 22 %, 25 % bzw. 30 %. Bei Grünlandprämien fallen die Einbußen um 2 bis 4 Prozentpunkte höher aus.

Als Fazit der durchgeführten Untersuchungen ist festzuhalten:

- Bei einem Quotenausstieg sind weitere Milchpreissenkungen zu erwarten, die aber (je nach Modell) nicht sehr wesentlich über den nach Umsetzung der Milchmarktreform erfolgten Stützpreissenkungen liegen. Durch weitere Stützpreissenkungen könnte ein für 2015 anvisierter Quotenausstieg vorbereitet werden. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob Stützpreissenkungen durch Anhebung der Direktzahlungen zumindest teilweise ausgeglichen werden sollen. Infolge der Entkoppelung der Milchprämien ist ein Rückgang der Quotenpreise zu erwarten, der sich in der Praxis in Deutschland noch nicht in den Börsenpreisen widerspiegelt, während z. B. in Großbritannien und Dänemark ein relativ deutlicher Rückgang der Quotenpreise eingetreten ist.
- Quotenkürzungen sind möglicherweise unausweichlich, wenn der Weg der Liberalisierung der EU-Milchmarktpolitik nicht weiter fortgesetzt werden soll. Starke Quotenkürzungen zum Zweck einer deutlichen Anhebung der Erzeugerpreise für Milch (Vorschlag des BDM) würden die eingeleiteten Reformmaßnahmen aushebeln. Die ursprünglich als Teilkompensation konzipierte Milchprämie wäre in Frage zu stellen, während ggf. Entschädigungszahlungen für die einbezogenen Quoten anstehen würden (analog zur Zuckermarktreform).

Studie zum Milchquotenausstieg in den Niederlanden

Die Studie „European dairy policy in the years to come - : impact of quota abolition on the dairy sector" wurde vom LEI im Auftrag des NL Landwirtschaftsministeriums durchgeführt; eine Kurzfassung wurde Ende September 2006 veröffentlicht.⁵ Die Szenariobedingungen, insbesondere zur Milchpreisentwicklung, wurden auf Grundlage früher durchgeführter Untersuchungen (s. o), Baseline Projektionen von FAPRI und OECD sowie im Rahmen des EDIM-Projektes durchgeführte Szenarienanalysen (Baseline, WTO) festgelegt. Das Referenzszenario basiert auf der Umsetzung der Milchmarktreform im Rahmen der MTR-Reform. Für die Szenarien wird von einer Abschaffung der Exporterstattungen und Senkung der Zollsätze gemäß WTO Vorschlägen ausgegangen: Bei Fortsetzung der bestehenden Milchquotenregelung wird ein Milchpreisrückgang um 5 % gegenüber der Referenz (in 2015), beim Quotenausstieg um 15 % zugrunde gelegt.

Die Abschätzung der Angebots- und Einkommenseffekte erfolgt mit DRAM (regionalisiertes Sektormodell für die NL). Als Einkommensmaßstab werden die Deckungsbeiträge abzüglich der Quotenkosten berücksichtigt. Angebots- und Einkommenseffekte (in 2015) sind wie folgt:

- Die Milcherzeugung nimmt in den NL um 21 % zu; die Milchproduktion wird in kleinen Betrieben mit hohen Erzeugungskosten um 13% eingeschränkt, während sie in den großen Betrieben um etwa 28 % ausgedehnt wird.
- Bei Beibehaltung der Milchquotenregelung sind einheitliche Einkommenseinbußen um 8 % in allen Betriebsgruppen zu erwarten. Bei einem Quotenausstieg sind die Einkommenseinbußen nur unwesentlich höher (-9 %), wobei große Betriebe nur Einbußen von 5 bis 8 % zu erwarten haben. Für kleine Betriebe mit niedrigen/hohen Kosten werden um 10 %/28 % niedrigere Einkommen prognostiziert.

Die günstigen Einkommenseffekte sind zum einen auf die starke Produktionsausweitung, zum anderen auf Einsparung der Quotenkosten zurückzuführen⁶.

⁵ <http://www.lei.wur.nl/UK/publications+en+products/LEI+publications/?id=732>

⁶ Im Durchschnitt der zugrunde liegenden Betriebsgruppen belaufen sich die Kosten für die aufgrund des Strukturwandels zugekaufte Quote (beim Quotenpreis von durchschnittlich 1 €/kg) auf 24.000 € in 2009 bzw. auf 37.000 € in 2015. Beim Quotenausstieg sinken die Quotenkosten von 20.000 € in 2009 auf 16.000 € in 2015. Die Zukaufquote wird bis 2015 vollständig abgeschrieben.

2.2 Review vorliegender Markt- und Preisprojektionen

In der Literatur gibt es eine Vielzahl von Studien, die eine Reform des EU-Milchmarkts analysieren. Unterschiedliche Modellannahmen und Projektionsjahre sowie verschiedene Szenarien führen zu Divergenzen zwischen den Ergebnissen. In diesem Kapitel werden daher nur die Kernaussagen bezüglich der Preis- und Produktionsentwicklungen auf dem EU- und dem Weltmilchmarkt zusammengefasst. Zunächst werden die Studien vorgestellt, welche die Wirkungen einer Fortführung der bisherigen EU-Agrarpolitik auf die Milchmärkte prognostizieren. Zudem gibt es in der Literatur eine zweite Gruppe von Projektionen, in denen über die bereits beschlossenen Reformen des EU-Milchmarkts hinausgehende Liberalisierungsszenarien für den Milchsektor berechnet werden. Diese Studien werden im zweiten Teil dieses Kapitels dargestellt. Im Anhang A1 werden die unterschiedlichen Literaturquellen und deren Ergebnisse tabellarisch zusammengefasst.

Projektionen bei Fortführung der bisherigen EU-Milchmarktpolitik

In den Prognosen des FAPRI, der OECD und des ABARE werden die Entwicklungen der Weltmarktpreise und teilweise auch die Entwicklung der weltweiten Produktionsmengen für Milch ausgewiesen. Zwei weitere Studien von FAPRI (2006) und der EU-KOMMISSION (2006) prognostizieren die Preis- und Mengeneffekte auf dem Milchmarkt der EU. Die Kernaussagen dieser Studien werden am Ende dieses Unterkapitels zusammengefasst.

In einem Outlook von FAPRI (WESTHOFF und YOUNG, 2001) werden die Weltmarktpreisänderungen für den Zeitraum von 2004 bis 2010 mit Hilfe des FAPRI/CARD-International Dairy Models berechnet. In dieser Studie wird die Agenda 2000 implementiert und die durchschnittliche Preisänderung der Jahre von 2001 bis 2004 mit dem Durchschnitt der Jahre von 2007 bis 2010 verglichen. Für Käse und Butter kommt es hier zu einem Weltmarktpreisanstieg von 0,5 % und 3,2 %. Die Weltmarktpreise von Magermilch (MMP)- und Vollmilchpulver (VMP) gehen hingegen um -4,0 % und -1,2 % zurück.

In dem Agricultural Outlook der OECD (2004) wird die Milchpreis- und die Milchproduktionsentwicklung von 2004 bis 2013 prognostiziert. Die als fob-Exportpreise gemessenen nominalen Weltmarktpreise entwickeln sich im Gegensatz zu der Studie von WESTHOFF und YOUNG (2001) alle positiv. Für Käse wird ein Anstieg von 11 % erwartet, für Butter um 9 %, für MMP um 3 % und für VMP um 7 %. Für die Weltmilchproduktion wird eine jährliche Wachstumsrate von 1,9 % und ein Gesamtanstieg von 20 % bzw. 121 Mio. t prognostiziert. Dieses Wachstum wird hauptsächlich durch Nicht-OECD-Länder hervorgerufen, die 78 % zu der Produktionssteigerung beitragen.

Der Dairy Outlook des ABARE (DELFORCE und HAGEN, 2006) prognostiziert im Gegensatz zu der OECD-(2004b) – Studie (2004), dass die realen und nominalen Weltmarktpreise für Milchprodukte im Zeitraum von 2005/2006 bis 2010/2011 sinken. Nach dieser Stu-

die reduzieren sich die realen Preise für Käse um -25 %, für Butter um -23 %, für MMP um -22 % und für VMP um -19 %. Der Unterschied zu den Ergebnissen der OECD (2004) lässt sich vor allem mit dem unterschiedlichen Referenzzeitraum erklären. In dem Zeitraum 2002/03 und 2004/05 weist die Studie des ABARE einen starken Preisanstieg aus, der für Butter beispielsweise bei 86 % lagt.

Von dem gleichen Basisjahr (2006) ausgehend, weist der OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK (2006) die Weltmarktpreis- und Produktionsänderungen bei einer Fortführung der Agenda 2000 aus. Die Projektionen umfassen die Periode von 2006 bis 2015. Um eine Vergleichbarkeit mit den anderen hier zitierten Studien zu gewährleisten, werden nur die Preise und Mengen im letzten Jahr (2015) mit denen im Jahr 2006 verglichen und die prozentuale Änderung ausgerechnet. Hierdurch ergibt sich für den untersuchten Zeitraum ein Anstieg der Weltmarktpreise vonr MMP (3,2 %) und VMP (3,5 %). Für Butter (-1 %) und Käse (-9 %) wird hingegen ein Preisrückgang prognostiziert. Dies ist eine wesentlich moderatere Preisentwicklung als von dem Dairy Outlook des ABARE (2006) ausgewiesen wurde. In der Produktion werden von der OECD-FAO allerdings große Wirkungen erwartet. Die Weltproduktion von Butter (16,7 %), Käse (15,7 %) und VMP (21,3 %) wird nach dieser Studie stark steigen, während es bei MMP zu einem Angebotsrückgang (-3,1 %) kommen wird.

Der Agricultural Outlook von FAPRI (2006) stellt ebenfalls die Entwicklungen auf dem Milchmarkt bei Fortführung der Agenda 2000 dar. Der zugrunde gelegte Zeitraum beträgt zehn Jahre (2005 bis 2015) und ähnelt hiermit dem Prognosezeitraum der OECD-FAO-Studie (2006). Auch das Ergebnis eines weltweiten Produktionsanstiegs von VMP in Höhe von 21,3 % ähnelt dem Ergebnis der OECD-FAO (2006)-Studie (21,3 %). Eine große Divergenz zwischen den beiden Studien besteht in der Prognose der MMP-Produktion. Hier berechnet FAPRI einen Anstieg von 24,6 % weltweit. Zusätzlich zu den Effekten auf den Weltagrarmärkten weist diese Studie auch die Entwicklungen auf dem Milchmarkt der EU aus. Hier verzeichnen Käse (8,4 %) und Frischmilch (1 %) bis 2015 einen Produktionsanstieg, während es bei MMP (-2,4 %), VMP (-10,0 %) und Butter (-3,1 %) zu einem Produktionsrückgang kommt. Die EU-Preise für die einzelnen Milchprodukte sinken in dem untersuchten Zeitraum.

Auch die EU-KOMMISSION (2006) prognostiziert die Entwicklung der europäischen Produktionsmengen von 2004 bis 2013. Nach dieser Studie wird die Milchproduktion unter dem Status quo in der EU-25 in dem untersuchten Zeitraum um 1,7 % steigen. Es wird angenommen, dass die Milch insbesondere für die Produktion von Käse verwendet wird, wo es zu einer Zunahme von 11,6 % kommt. Die Produktionsmengen von Butter und MMP gehen hingegen jeweils um -8 % zurück. Dies Ergebnis stimmt in der Tendenz mit dem von FAPRI (2006) überein. Die Preisänderungen in die positive als auch in die negative Richtung werden allerdings höher ausgewiesen.

Projektionen unter Berücksichtigung einer Milchmarktreform

Im Folgenden werden Studien vorgestellt, in denen über die bereits beschlossenen Reformen des EU-Milchmarkts hinausgehende Liberalisierungsszenarien für den Milchsektor berechnet werden. Die meisten dieser Studien untersuchen, wie sich eine Abschaffung der Milchquote auf den europäischen Milchmarkt auswirkt. PENG und COX (2006) analysieren hingegen, welche Wirkungen eine Liberalisierung der Weltmilchmärkte auf die EU und andere Länder hat.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Literaturquellen, die eine vollständige Liberalisierung aller Agrarmärkte untersuchen. Die Weltmarktpreisentwicklungen, welche diese Studien für den Milchmarkt ausweisen, werden am Ende dieses Abschnitts dargestellt.

In der ältesten der hier zitierten Studien simulieren WESTHOFF und YOUNG (1998) eine Quotenausweitung für das Jahr 2007 (Basisjahr 1999) mit dem FAPRI/CARD – International Dairy Model. Die Quote wird in diesen Jahren soweit ausgedehnt, dass sie nicht mehr bindend ist. Es wird ein Anstieg der Produktionsmengen der EU von 8,1 % berechnet und ein Rückgang des EU-Milchpreises von -26,7 %. Wird in einem weiteren Szenario die Quote jährlich um 1,2 % ausgeweitet (1999 bis 2007), verringert sich der Preis um -25,9 % und die Produktion steigt um 7,1 %.

GUYOMARD et al. (2002) prognostizieren in einem Basisszenario für den Zeitraum 2000/01 bis 2014/15 bei Umsetzung der Agenda 2000 einen höheren Produktionsrückgang für Butter (-15,4 %), VMP (-19,8 %) und MMP (-23,9 %) als die Studie von FAPRI (2006). Der Anstieg der Käseproduktion wird, genau wie von FAPRI (2006), auf ca. 8,5 % geschätzt. Bei einer Abschaffung der Milchquote im Jahr 2008 wird hingegen mit einem Anstieg der Produktion von nahezu allen Milchprodukten gerechnet. Die Produktion auf dem Käsemarkt würde sich bis zum Jahr 2015 um 17,5 % steigern. Auch auf den Märkten von Butter, VMP und Rohmilch kommt es zu Zuwächsen in den Erzeugermengen. Nur MMP verzeichnet einen Rückgang von -3,9 %. Die Abschaffung der Quote führt zu einem starken Preisrückgang auf dem EU-Markt von bis zu -34 % bei MMP und Butter. Wesentlich geringere Preis- und Produktionseffekte werden bei der Einführung eines zweistufigen Systems erwartet. Bei diesem System wird die Quote an den Konsum angepasst. Für Exportzwecke kann die Quote ähnlich wie beim C-Zucker nach der alten Zuckermarktordnung überschritten werden. Unter Annahme dieses Szenarios kann nur bei Butter und MMP ein Produktionsrückgang nachgewiesen werden. Die Preise auf dem EU-Markt sinken hier um bis zu -26,3 % für MMP.

Die OECD (2005) untersucht unter Verwendung des Aglink-Modells, wie sich eine Milchquotenausweitung auf den EU-Preis und den Weltmarktpreis auswirkt. Es werden zwei Szenarien berechnet, in denen die Quote ausgeweitet wird. Im ersten Szenario werden die Staatsausgaben für Exportsubventionen fixiert, in dem zweiten Szenario wird das Volu-

men der Exportsubventionen konstant gehalten. Es zeigt sich, dass bei einer Ausweitung der Milchquote um beispielsweise 1 % der EU-Milchpreis um -2,4 % (Szenario 1) bzw. um -3,9 % (Szenario 2) sinkt. Die Milchpreissenkung wird durch einen Preisrückgang von allen Milchprodukten (Butter, MMP, Käse und VMP) hervorgerufen, wobei sich die Butterpreise stärker reduzieren als die Preise von MMP. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die EU-Nachfrage nach Fett weniger elastisch ist. Zusätzlich werden in dieser Studie die Szenarien mit dem Policy Evaluation Model (PEM) berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass sich bei einer 1 %igen Quotenausweitung ein Preisrückgang von -2,9 % in Szenario 1 und in Höhe von -4,5 % im zweiten Szenario einstellt. Der Weltmarktpreis sinkt in Szenario 1 um -0,2 %.

LIPS und RIEDER (2002) untersuchen mit Hilfe des GTAP-Modells (Global Trade Analysis Project), wie sich eine Abschaffung der EU-Milchquote auf die EU selbst und den Rest der Welt auswirkt. Es wird angenommen, dass zusätzlich zu der Quote auch die Exporterstattungen abgeschafft werden. Unter diesen Annahmen sinkt der EU-Rohmilchpreis um -22 %. Für die EU-Milchproduktion wird ein Anstieg von 3 % berechnet. Auf dem Weltmarkt werden nur marginale Preis- und Mengenänderungen gemessen.

PENG und COX (2006) berechnen mit einem World Dairy Modell (UWWDM) die ökonomischen Auswirkungen einer Marktliberalisierung auf den US-Milchsektor. Obwohl der Schwerpunkt dieser Studie auf dem US-Markt liegt, wird in dem Modell auch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik berücksichtigt. Es werden drei Szenarien gerechnet; in dem ersten Szenario werden alle Handelsbeschränkungen weltweit abgeschafft und in einem zweiten Szenario wird nur die inländische Stützung für Milchprodukte eliminiert. In einem dritten Szenario werden sowohl inländische Stützung als auch Handelsbeschränkungen abschafft. Als Referenz wird in dieser Studie das Jahr 2002 gewählt. Die Änderungen werden für das Jahr 2007 ausgewiesen. Bei der vollständigen Liberalisierung in Szenario drei verzeichnet die EU-15 einen Preisrückgang von -54,7 % während die Produktion um 11,6 % steigt. Der Unterschied zum Szenario zwei ist hiermit relativ gering. Hier sinken die Milchpreise um -55,3 % und die Produktion steigt um 11,5 %.⁷ In dem ersten Szenario verändert sich die Produktionsmenge nicht, der Milchpreis sinkt allerdings um -25,6 %.

Welche Wirkungen würde eine vollständige Liberalisierung aller Agrarmärkte auf den Weltmarktpreis für Milch haben? FABIOSA et al. (2005) berechnen mit einem partiellen Mehrprodukt- und Mehrregionenmodell (FAPRI modeling system) die Veränderungen der Weltmarktpreise bei vollständigem Abbau aller Handelsverzerrungen und der inländischen

⁷ Ein Milchpreisrückgang von ca. -55 % in Verbindung mit einem Produktionsanstieg von mehr als 10 % ist aus unserer Sicht unrealistisch, da ein großer Teil der Milchproduzenten unter diesen Preisbedingungen aus der Produktion aussteigen würde.

Stützung im Jahr 2002. Für Butter kommt es nach dieser Studie zu einem Weltmarktpreisanstieg von 39,56 %, für Käse zu einem Anstieg von 22,34 % und der MMP-Preis erhöht sich um 30,47 %. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen ROSEGANT und MEIJER (2006), die ebenfalls ein partielles Mehrprodukt- und Mehrregionen- Gleichgewichtsmodell anwenden. Mit Hilfe des Modells IMPACT projizieren die Autoren die Weltmarktpreisanstieg für Milch im Jahr 2020 um 32,5 % (Referenzjahr 2005/06). VANZETTI und SHARMA (2006) berechnen mit dem Modell ATSIM, einem partiellen komparativ statischen Mehrprodukt- und Mehrregionenmodell, dass die Weltmarktpreise für frische Milch um 14,88 % steigen, für Milchpulver um 23,3 %, für Butter um 30,18 % und für Käse um 21,43 %. DIMARANAN et al. (2006) untersuchen die gleiche Fragestellung mit dem GTAP Modell (Version 5). Für verarbeitete Milchprodukte würde der Weltmarktpreis nach dieser Studie im Jahr 2008 um 13,1 % im Vergleich zum Referenzjahr 1997 gestiegen sein. Besonders hohe Veränderungen der Weltmarktpreise prognostizieren LANGLEY et al. (2006). Diese vom USDA durchgeführte Studie, weist mit Hilfe des Penn State Trade Modells (ein partielles Mehrprodukt- und Mehrregion- Gleichgewichtsmodell) Preisänderungen für Butter von 68,2 %, für Käse von 54,3 %, für MMP von 14,2 % sowie für VMP von 26,4 % aus. Berechnet werden diese Änderungen in dem Jahr 2000/01.

Synopse: EDIM Milchmarktanalyse Baseline / WTO

Im Rahmen des von der EU finanzierten Forschungsprojektes EDIM wurden mit dem „European-Dairy-Industry-Model“ von INRA Toulouse Modellanalysen zur Milchmarktpolitik⁸ durchgeführt:

- Baseline (2003/04 bis 2014/15) unter Berücksichtigung unterschiedlicher Nachfrageentwicklungen auf dem EU- und Weltmarkt
- WTO: Abschaffung der Exporterstattungen und der internen Verwendungsbeihilfen sowie Verringerung des Außenschutzes gemäß Mandelson-Vorschlag ohne/mit Ausweitung der Milchquote in der EU-25 bzw. Berücksichtigung von Butter bzw. von Weichkäse als sensibles Produkt

Neben der Nachfrageentwicklung werden Sensitivitätsanalysen zur Höhe der Quotenrente⁹ durchgeführt.

Die Ergebnisse bezüglich der Milchpreis- und Angebotsentwicklung werden im Folgenden diskutiert (Tabelle 2.1).

⁸ BOURMA-MECHEMACHE und REQUILLART (2006): Report on Dairy Policy Simulations. EDIM SSPECT-2004-502111. <http://edim.vitamib.com/>

⁹ Die im Modell einbezogenen Quotenrenten basieren auf den im Rahmen des Projekts durchgeführten Schätzungen; sie belaufen sich auf etwa 35 % des Erzeuger-Milchpreises. In Variationsrechnungen wird eine um 20 % niedrigere Quotenrente angenommen.

Tabelle 2.1: Milchmarktszenarien EDIM EU-15

		Erzeuger-Milchpreis					Milch- erzeugung 2014/15 <i>Relativ</i>
		2003/04	2004/05	2005/06	... 2013/14	2014/15	
Baseline ¹⁾	ct/kg	28,1	24,2	24,0	24,7	25,0	100,0
WTO							
Basis	ct/kg				25,5	25,9	100,2
Quote +1 %/a	ct/kg				22,1	21,9	105,1
Quote +2 %/a	ct/kg				20,9	20,7	107,0
Änderung geg. Baseline							
Basis	%					3,4	
Quote +1 %/a	%					-12,6	
Quote +2 %/a	%					-17,2	

1) Baseline 5.

Quelle: Bourma-Mechemache, Z., Requillart, V. (2006): Report on Dairy Policy Simulations.
EDIM SSPE-CT-2004-502111

Baseline

Die Baseline basiert auf der Umsetzung der 2003 GAP Reform: Milchmarktreform und entkoppelte Direktzahlungen (Milchprämien). In Baseline_5, das nach Einschätzung der INRA-Experten die wahrscheinlichste Entwicklung aufzeigt, werden folgende Annahmen getroffen:

- ½ der geschätzten Nachfrageentwicklung für Milchprodukte in der EU-15 (für Butter die geschätzte)
- Geschätzte Nachfrageentwicklung für NMS (neue Mitgliedsstaaten)
- 2 % Nachfragezuwachs im Rest der Welt
- Geschätzte Quotenrente (mittelfristig) für MS der EU-15

Durch die Milchmarktreform sinkt der **Erzeuger-Milchpreis** von 28,14 ct/kg in 2003/04 auf 24,17 ct in 2004/05 sowie auf 24 ct/kg in 2005/06. In den Folgejahren ist ein leichter Milchpreisanstieg zu erwarten auf 24,71 ct/kg in 2013/14 bzw. auf 25 ct/kg in 2014/15. Durch Wegfall der Verwendungsbeihilfen sowie Anstieg der Milchfettverwendung im Käse sinkt die Butterproduktion. Die Produktion von Magermilch- und Vollmilchpulver wird ebenfalls eingeschränkt, während die Käseproduktion zunimmt.

WTO-Szenarien

Es wird von einer schrittweisen Umsetzung der WTO Reformen innerhalb von 5 Jahren ab 2008/09 ausgegangen. Zugrunde gelegt werden die Abschaffung der Exporterstattungen¹⁰ und Kürzungen der Importzölle um 45 % für Käse bzw. um 50 % für sonstige Milchprodukte. Untersucht werden ferner folgende Ausgestaltungsoptionen:

- Behandlung von Butter bzw. Weichkäse als sensibles Produkt; dabei Herabsetzung der Zollsenkung um 20 Prozentpunkte;
- Erhöhung der Milchquote um 1 bzw. 2 %/Jahr zwischen 2008/09 bis 2104/15

Im WTO Basisszenario ist ein geringfügiger Anstieg des Milchpreises auf 25,8 ct/kg in 2014/15 (+0,3 % gegenüber Baseline) und der Milchproduktion um 0,2 % zu erwarten.

Bei Behandlung von Butter bzw. Weichkäse als sensibles Produkt sind geringfügig höhere Preise der betreffenden Produkte zu erwarten, die sich aber kaum im Erzeugermilchpreis niederschlagen.

Bei Erhöhung der Milchquote wird ein starker Preisdruck induziert, so dass die Milchquote in etwa der Hälfte der EU-Staaten nicht mehr ausgeschöpft wird. Diese Bedingungen lassen sich auf ein Szenario „Quotenausstieg“ übertragen. Die Milcherzeugung nimmt deshalb in 2014/15 nur um 5,1 % bzw. um 7 % geg. der Baseline bei einer Quotenaufstockung um 1 bzw. 2 %/Jahr zu. Der Erzeuger-Milchpreis sinkt bei niedriger bzw. hoher Quotenaufstockung auf 21,8 ct/kg bzw. 20,7 ct/kg, das sind -12,6% bzw. -17,2 % gegenüber der Baseline.

Hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Effekte sind die Szenarien wie folgt einzuschätzen:

- Das WTO Basisszenario führt zur Erhöhung der Erzeugereinkommen, zu einer stärkeren Konsumentenbelastung und zu einer geringfügig niedrigeren Budgetbelastung. Der Wohlfahrtseffekt ist leicht negativ.
- Bei Behandlung von Butter bzw. von Weichkäse als sensibles Produkt sind etwas niedrigere Produzenteneinkommen und Verbraucherbelastungen zu erwarten, der Wohlfahrtseffekt verändert sich jedoch kaum gegenüber dem vorgenannten Szenario.
- Bei Quotenaufstockung sind durch die starken Milchpreissenkungen starke Rückgänge der Produzenteneinkommen und der Verbraucherbelastungen zu erwarten. Da die Preissenkungen nicht durch zusätzliche Direktzahlungen ausgeglichen werden, nimmt der Wohlfahrtseffekt stark zu.

¹⁰ Internen Verwendungsbeihilfen sind annahmegemäß bereits in der Baseline abgeschafft.

Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass eine (weitere) Teilliberalisierung des Milchmarktes im Hinblick auf die WTO beim bestehenden Quotensystem zu keiner Verbesserung der Wohlfahrt führt. Erst durch Aufstockung der Milchquote können positive Wohlfahrtseffekte realisiert werden, die zum großen Teil aus niedrigeren Verbraucherbelastungen resultieren.

Nach einer Anfrage¹¹ zur Abschätzung der Wirkungen möglicher Quotenkürzungen wurden von INRA (REQUILLART und BOUAMRA-MECHEMACHE) Modellrechnungen mit dem „European Dairy Industry Modell“ durchgeführt zu Quotenkürzungen um 5, 10 und 12 % unter WTO (Zollsenkung und Abschaffung der Exporterstattungen) bzw. ohne Zollsenkung bei 12 %iger Quotenkürzung. Es zeichnen sich folgende Effekte ab:

- Der Erzeugerpreis für Milch steigt je Prozent Quotenkürzung um ca. 3 % an; gegenüber der Referenz von 20,3 ct/kg in 2014 ist ein Anstieg auf 30,8 bzw. 32,8 ct/kg mit/ohne Zollsenkung zu erwarten.
- Durch die starke Preiserhöhung ist ein starker Rückgang der Inlandsnachfrage und eine starke Zunahme der Verbraucherbelastungen zu erwarten.
- Die Abschaffung der Exporterstattungen zeigt bei Quotenkürzung keine Wirkung. Durch die Senkung der Einfuhrzölle steigen die Butterimporte von 58.000 t in der Referenz auf das 4-fache an (bei 12 % Quotenkürzung), die von Magermilchpulver von 74.000 auf das 2,5-fache. Die Käseausfuhren gehen von 625.000 t um mehr als die Hälfte zurück.

2.3 Modelle und Datenbasis

Für die Analyse werden die im FAL-Modellverbund verfügbaren Modelle GTAP, AG-MEMOD, RAUMIS und FARMIS¹² eingesetzt. Charakteristika und szenarienspezifische Weiterentwicklungen der Modelle werden im Folgenden kurz beschrieben¹³. Anschließend werden die Rahmenbedingungen der Szenarien beschrieben.

¹¹ Anfrage von W. Kleinhanß an V. Requillart, INRA Toulouse, vom 18. 9. 2006.

¹² Das Modell der BFEL wird im Berichtsteil der BFEL beschrieben.

¹³ Aufgrund „technischer Probleme“ bei der Anwendung einzelner Modelle war es im vorgegebenen Zeitrahmen nicht möglich, die Modelle interaktiv einzusetzen.

GTAP

GTAP ist ein multiregionales, allgemeines Gleichgewichtsmodell, das die ökonomische Aktivität auf globaler Ebene und in 87 einzelnen Ländern und Regionen erfasst. Es bildet die Interaktionen zwischen Landwirtschaft, Vorleistungs- und Ernährungsindustrie, gewerblicher Wirtschaft und Dienstleistungssektor sowie Faktormärkten ab. Berücksichtigt werden die intra- und interregionalen Verflechtungen von Märkten und Akteuren sowie die daraus resultierenden Rückkopplungseffekte.

Grundlage des GTAP-Modells ist ein simultanes System von nicht-linearen Gleichungen, die sich in zwei Arten unterteilen lassen. Die Identitätsbedingungen dienen dazu, ein Gleichgewicht im Modell und eine Identität zwischen Ausgaben und Einnahmen bzw. Kosten und Erlösen herzustellen. Verhaltensgleichungen beschreiben die ökonomischen Aktivitäten der jeweiligen Akteure (z. B. Konsumenten, Produzenten) auf Märkten mit vollkommenem Wettbewerb. Diese sind so spezifiziert, dass Konsumenten, Staat und Produzenten den Nutzen bzw. den Gewinn maximieren. Aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage resultieren vom Modell endogen bestimmte Preise und Mengen, die eine Räumung der Produkt- und Faktormärkte unter Einhaltung der welt- und volkswirtschaftlichen Restriktionen gewährleisten. Im Außenhandelsbereich des GTAP-Modells findet die von ARMINGTON (1969) definierte Annahme Anwendung, die Produkte entsprechend ihrer Herkunft differenziert. Auf dieser Basis kann die Handelsstruktur in Form von bilateralen Protektions- und Handelsmatrizen unter Berücksichtigung von Transportleistungen abgebildet werden. Preisgleichungen ermöglichen im Standard-GTAP-Modell zudem politische Instrumente mit Hilfe von Preisverhältnissen¹⁴ abzubilden. In der Standardform ist GTAP ein komparativ-statisches Gleichgewichtsmodell. Die Basislösung (Benchmark-Lösung) wird dabei mit der Alternativlösung (Counterfactual-Lösung) verglichen, die sich nach Veränderung von politischen und/oder ökonomischen Rahmenbedingungen ergibt.

Das GTAP-Modell wird an die jeweilige Fragestellung angepasst, indem das Standardmodell um theoretische Elemente, zusätzliche Module oder detailliertere Modellierungen einzelner Politikinstrumente erweitert wird. In der vorliegenden Studie wird das Standard-GTAP-Modell durch folgende Elemente ergänzt:

- Die Instrumente des Mid-Term-Reviews (MTR) der EU werden entsprechend FRANDSEN et al. (2002) als Subventionen auf den Faktor Boden im Modell implementiert und über alle Sektoren mit einer einheitlichen Subventionsrate verteilt. Mit der Umsetzung des MTR wird die existierende inländische Stützung in eine regionspezifische

¹⁴ Verwendet werden hierfür die Producer Support Estimates (PSE)-Werte der OECD.

sche, voll entkoppelte Zahlung für Land umgewandelt. Die Budgetausgaben für die Direktzahlungen werden hierbei konstant gehalten.

- Die Milchquote wird in das GTAP-Modell mit Hilfe eines komplementären Modellierungssystems integriert (PEARSON und ELBEHRI, 2000), das je nach ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen eine vollständige oder unvollständige Ausnutzung der Milchquote zulässt. Es wird eine Milchquotenrente von 20 % unterstellt.
- Da zurzeit keine theoretisch konsistente Modellierung von Interventionspreisen in Gleichgewichtsmodellen verfügbar ist, wurden diese hier nicht berücksichtigt.
- Für die Umsetzung der WTO-Verhandlungen wird das GTAP-Modell durch ein zusätzliches, SAS-basiertes Modul zur Berechnung von Kürzungen der Zolldaten auf der Ebene des sechsstelligen HS (Harmonized System)-Klassifizierungssystems ergänzt. Dieses Modul berücksichtigt angewandte, gebundene, präferenzielle und MFN-Zölle (BROCKMEIER, KURZWEIL und PELIKAN, 2005; BROCKMEIER, KLEPPER und PELIKAN, 2006; BROCKMEIER und PELIKAN, 2006).
- Das explizit im GTAP-Modell integrierte EU-Budget berücksichtigt die Einnahmen und Ausgaben, die im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds, Abteilung Garantie (EAGFL) entstehen (BROCKMEIER, 1993). Da Einnahmen und Ausgaben eines EU-Mitgliedslandes im EU-Budget nicht identisch sind, kann das erweiterte GTAP-Modell den Nettotransfer zwischen den EU-Mitgliedern im Rahmen des Finanzierungssystems und seine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft erfassen.
- Neben den Änderungen des politischen Umfelds sind makroökonomische Entwicklungen, wie beispielsweise technischer Fortschritt, von großer Bedeutung für eine Volkswirtschaft. Um diese Änderungen zu berücksichtigen, wird ein Projektionsmodul verwendet, mit dessen Hilfe exogene Projektionen des regionalen und globalen Bruttoinlandproduktes (BIP) und die Faktorausstattung eingebunden werden. In den Simulationen wird der technische Fortschritt endogen modelliert, um das prognostizierte Wachstum zu implementieren.

AGMEMOD

AGMEMOD ist ein partielles multi-nationales Mehr-Produkt-Modell mit ökonometrisch geschätzten Parametern. Während für jeden Mitgliedstaat der EU-15 jeweils ein ökonometrisch geschätztes, dynamisiertes partielles Marktmodell (Ausnahme: Luxemburg) entwickelt wurde, basieren die Modelle für die zehn Beitrittsländer auf einem synthetischen

Modellansatz¹⁵. In den Modellen sind prinzipiell 20 Agrarsektoren und 17 Verarbeitungssektoren abgebildet, wobei allerdings die Produktabdeckung in den Ländermodellen unterschiedlich sein kann. Die einzelnen Sektoren umfassen mindestens Erzeugung, Verbrauch, Handel, Bestände und Preise. Dabei sind im deutschen Modellmodul detailliert Getreide und Ölsaaten, Kartoffeln, Zuckerrüben, Rinder und Kälber, Schafe, Schweine, Geflügel und Milch sowie deren Verarbeitungsprodukte implementiert (SALAMON und VON LEDEBUR, 2005).

Der Milchsektor im Modell beschreibt die Rohmilcherzeugung und -verwendung, wobei Verfütterung, Frischerzeugung, industrielle Verarbeitung und Rohmilchhandel auf der ersten Stufe angesiedelt sind. In der industriellen Verarbeitung werden die verfügbaren Rohmilchmengen in die Komponenten Milchfett und -protein aufgeteilt, die die Produktionsgrundlage für die verschiedenen Milchprodukte darstellen. Die Aufteilung auf die verschiedenen Produktionszweige bestimmt den Herstellungsumfang von Butter, Magermilchpulver, Käse, Vollmilchpulver und anderen Milchprodukten (andere Frischmilcherzeugnisse und Kondensmilch). Als endogene Variable werden unter anderem die Produktionsgrundlage (z. B. Milchkuhbestände), der Ertrag (z. B. Milchleistung), die Produktion (z. B. Rohmilch), der Verbrauch (z. B. Konsummilch), der Außenhandel, der Bestand (z. B. Butterbestand) und Preise (z. B. Erzeugerpreis für Milch) ermittelt. Exogene Variable sind unter anderem der technische Fortschritt, die allgemeine Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sowie relevante Politikinstrumente, wie beispielsweise Interventionspreise, Quotenregelungen, Direktzahlungen, Beihilfen, Importquoten und subventionierte Exporte. Miteinander gekoppelt und mit den jeweiligen Weltmärkten verknüpft bilden die einzelnen Ländermodelle ein kombiniertes EU-Modell.

RAUMIS

Das partielle Angebotsmodell RAUMIS bildet den deutschen Agrarsektor mit einem Prozessanalyseansatz regional differenziert ab. Die landwirtschaftliche Produktion sowie der dazu erforderliche Input werden durch rund 40 Aktivitäten und über 50 Produkte dargestellt. Das Modell ist in enger Anlehnung an die offizielle landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) konzipiert und entspricht den Regeln und Definitionen des „Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG) (vgl. EUROSTAT, 1989).

Auf der Grundlage einer geschlossenen und konsistenten Datengrundlage werden derzeit 326 so genannte „Modellregionen“ unterschieden, die auf einer Zuordnung der meisten der kreisfreien Städte zu benachbarten Landkreisen basieren. Für jeden Modellkreis wird

¹⁵ AGMEMOD steht für **A**gricultural Sector in the **M**ember States and EU: Econometric **M**odelling for Projections and Analysis of EU Policies on Agriculture, Forestry and the Environment und wurde von der EU-Kommission im 5. Rahmenprogramm gefördert (Contract No QLK5-CT-2000-00473).

eine aktivitätsanalytisch differenzierte Matrize aufgestellt, die in einem Konsistenzrahmenmodell mit der LGR abgeglichen werden. Zum Vergleich dienen hierbei Dreijahresdurchschnitte der LGR, um von jahresspezifischen Sondereinflüssen zu abstrahieren. Die sektoralen Produktions- und Inputmengen werden auf die Modellregionen verteilt und den verschiedenen Produktionsaktivitäten zugeordnet. Dabei liegen auf Kreisebene umfassende Informationen aus Fachstatistiken zu den Produktionsumfängen der abgebildeten Aktivitäten (z. B. Flächennutzung, pflanzliche Erträge, Tierhaltung, und Milchleistung, Betriebsgrößen und Tierbestandsgrößenklassen) vor, nicht jedoch zu den regional eingesetzten Inputmengen. Die ermittelten durchschnittlichen Aufwendungen der einzelnen Produktionsalternativen in den jeweiligen Modellregionen basieren auf Kalkulationsdaten. Hier werden teils trendbasierte Funktionen verwendet, teils ertragsabhängige Bedarfslfunktionen eingesetzt. Zur Ableitung der Maschinenkosten, Reinvestitionskosten sowie Arbeitsbedarfe, die vor allem von der eingesetzten Technologie und den bestehenden Betriebsstrukturen abhängen, wird ein so genanntes Technologiemodul eingesetzt.

Im Hinblick auf das Angebotsverhalten der Landwirtschaft wird Gewinnmaximierung unterstellt, wobei optimale Produktionsstrukturen in den Modellregionen im Rahmen eines Positiv Mathematischen Programmierungsansatzes (PMP) bestimmt werden. In dieser nichtlinearen Formulierung bewirken die nichtlinearen PMP-Terme eine implizite Veränderung der Grenzkosten eines Verfahrens bei Veränderungen des Verfahrensumfanges, was im Vergleich zu linearen Modellen zu weichen Anpassungsreaktionen führt. Die aus der Kalibrierung des Basisjahres resultierenden PMP-Terme repräsentieren nicht explizit modellierte Effekte wie beispielsweise nicht lineare Produktionsfunktionen, Fruchtfolgeeffekte, Heterogenität der Standortbedingungen innerhalb der als homogen betrachteten Modellregion und Risikoaversion.

Bei Prognosen und Wirkungsanalysen unterschiedlicher Rahmenbedingungen wird in RAUMIS ein komparativ-statischer Ansatz verfolgt. Dazu werden in einem ersten Schritt die für das Zieljahr geltenden Produktionsalternativen und Restriktionen definiert sowie die PMP-Terme fortgeschrieben. Die Fortschreibung der Ertrags- und Inputkoeffizienten sowie von Kapazitäten basiert auf Trends, während Preisentwicklungen aus anderen Modellen (wie GTAP und AGMEMOD) übernommen oder durch Marktexperten eingegrenzt werden. Die Anpassung der optimalen speziellen Intensität der Pflanzenproduktion orientiert sich an geänderten Produkt-Faktorpreisrelationen.

Im Hinblick auf die Zusammenlegung der Quotenhandelsregionen zu einem bundesweiten Quotenhandelsgebiet lag ein Schwerpunkt der Modellierungsarbeiten in RAUMIS darin, die unterschiedliche interregionale Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung in Deutschland zu berücksichtigen. Der Einfluss der Wettbewerbsfähigkeit auf die räumlichen Verlagerungen der Milchproduktion war unter dem derzeitigen Quotensystem stark auf die Quotenübertragungsgebiete begrenzt, so dass ein empirischer Nachweis des Zusammenhangs zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Produktionsverlagerungen nicht erbracht wer-

den kann. Aus diesem Grund wurden im Rahmen einer Ex-post-Analyse (vgl. Kapitel 4.1) Determinanten für die regionale Wettbewerbsfähigkeit herausgearbeitet und zur Weiterentwicklung der Abbildung des regionalen Anpassungsverhaltens der Milcherzeugung bei einem bundesweiten Milchquotenhandel in das Modell RAUMIS implementiert.

FARMIS

FARMIS ist ein komparativ-statisches, nicht-lineares Programmierungsmodell, das landwirtschaftliche Aktivitäten auf Betriebsgruppenebene detailliert abbildet. Die Aggregation der Ergebnisse auf Sektorebene erfolgt mit Hilfe von Hochrechnungsfaktoren. Den Kern des Modells bildet eine Standard-Optimierungsmatrix, die in ihrer gegenwärtigen Form 27 Ackerbau- und 15 tierische Aktivitäten beinhaltet. Im linearen Teil der Zielfunktion wird das Betriebseinkommen optimiert. Die Nebenbedingungen umfassen unter anderem die Bereiche Futter, Düngung, Arbeit und die politischen Instrumente. Der nicht-lineare Teil der Zielfunktion wird nach dem Prinzip der positiven mathematischen Programmierung (PMP) im Rahmen der Basisjahrkalibrierung berechnet.

FARMIS ist ein Angebotsmodell. Dementsprechend sind Produktpreise grundsätzlich modellexogen. Für die Kalibrierung werden die Preise aus den Betriebsdaten abgeleitet. Für die Analyse der Szenarien werden Preisprojektionen von Marktmodellen verwendet. Die Hauptdatengrundlage des Modells bildet das deutsche Testbetriebsnetz, ergänzt um Informationen aus den KTBL-Datensammlungen zur Betriebsplanung. Hauptoutput des Modells sind die Umfänge der landwirtschaftlichen Aktivitäten, von denen auch die landwirtschaftlichen Einkommen abgeleitet werden. Die Ergebnisse sind sektorkonsistent und können nach einer Vielzahl von Kriterien (zum Beispiel Region, Betriebstyp und Betriebsgröße) ausgewertet werden. FARMIS wird im Rahmen des Modellverbunds eingesetzt, um die betrieblichen Auswirkungen unterschiedlicher Politikszenerarien abzuschätzen.

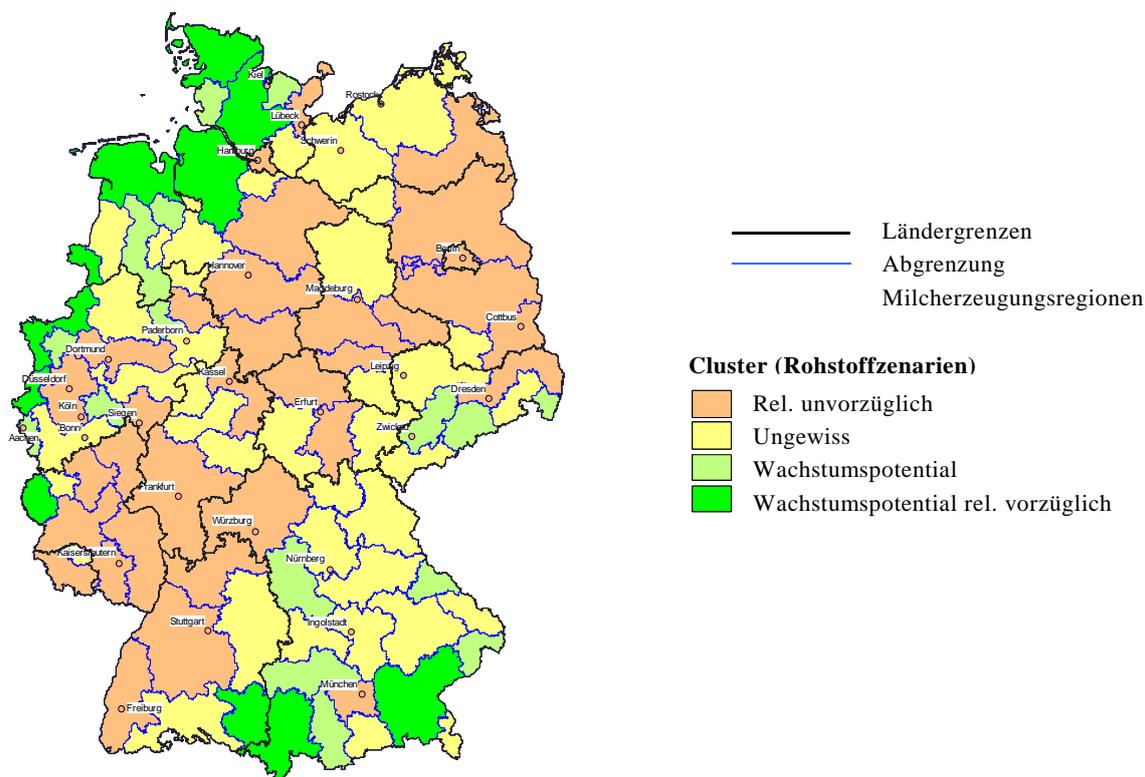
Die für diese Studie durchgeführten Analysen mit FARMIS bauen auf den Buchführungsdaten des deutschen Testbetriebsnetzes für die Wirtschaftsjahre 2003/2004 und 2004/2005 auf. Für die Selektion der Betriebsgruppen wurde auf die in Zusammenarbeit mit der „Professur für Betriebswirtschaftslehre der Milch- und Ernährungsindustrie der TU München“ erstellte regionale Abgrenzung¹⁶ zurückgegriffen. Zunächst wurde die Milchdichte auf Kreisebene berechnet. Entsprechend der Milchdichte und der Veränderung der Milchproduktion zwischen 1998 und 2003 wurden vier Cluster-Gruppen (relativ ungünstig, indifferent, Wachstumspotenzial, relativ vorzüglich) gebildet. Auf diesen Grundlagen wurden benachbarte Landkreise zu so genannten Rohstoffzentren zusammengefasst, die sich hin-

¹⁶ WEINDLMAIER et al. (2006).

sichtlich der Milchdichte und der Entwicklung der Milchproduktion ähneln (Karte 2.1). Innerhalb der Rohstoffzentren erfolgt eine Differenzierung nach Kuhbestand:

- in den alten Bundesländern von 1 bis 20 Kühe, 20 bis 50, 50 bis 100 und mehr als 100 Kühe
- in den neuen Bundesländern von 1 bis 50, 50 bis 100, 100 bis 200, 200 bis 300 und mehr als 300 Kühe

Karte 2.1: Abgrenzung der Milcherzeugungsregionen



Quelle: Buschendorf (2005).

Betriebe ohne Milchkuhe werden in den einzelnen Regionen in jeweils einer Gruppe zusammengefasst; diese Gruppe wird nur bei der Darstellung der sektoralen Einkommens- und Angebotseffekte berücksichtigt. Aus der Schichtung ergeben sich 491 Betriebsgruppen.

Um dem Aspekt des Strukturwandels Rechnung zu tragen, wurden exogen geschätzte Ausstiegswahrscheinlichkeiten unterschiedlicher Betriebsgrößenklassen auf die Hochrechnungsfaktoren übertragen (Tabelle 2.2). Die durch Betriebsaufgabe frei werdenden

¹⁸

Kaufmärkte für Boden und Quoten sind in der derzeitigen Modellversion nicht abgebildet.

Faktoren Boden und Quoten werden über die im Modell abgebildeten Pachtmärkte¹⁸ auf andere Betriebe übertragen, wobei der Transfer von Fläche¹⁹ nur innerhalb der 81 Schichtungsregionen, die der Quoten bundesweit bzw. innerhalb designierter Übertragungsregionen möglich ist. Unterstellt wurde dabei, dass die Milchquote ausschließlich über die Quotenbörse gehandelt wird.

Tabelle 2.2: Milchproduktion aufgebende Betriebe, jährliche Ausscheideraten in verschiedenen Größenklassen

	Zahl der Milchkühe			
	1-9	10-19	20-29	30-49
	%			
Baden-Württemberg	13,5	7,8	5,6	0,9
Bayern	7,8	5,5	3,6	1,5
Hessen	13,1	8,7	6,9	1,1
Niedersachsen	13,1	9,8	9,1	4,7
Nordrhein-Westfalen	15,0	8,8	8,2	3,4
Rheinland-Pfalz	13,9	10,1	5,0	4,4
Saarland	20,0	6,2	9,7	3,6
Schleswig-Holstein	7,8	8,0	6,9	5,5
Neue Länder	19,2	20,1	16,1	0,0

Quelle: Eigene Schätzungen auf Basis der Daten zur Viehhaltung, 1995-2005, Fachserie 3, Reihe 2.1.3, Statistisches Bundesamt, vesch. Jgg.

Die FARMIS-Rechnungen bilden die nationale Implementierung der Luxemburger Agrarreform ab. In Erweiterung zu früheren Modellrechnungen wurde eine extensive Grünlandnutzungsvariante sowie das Mulchen von Flächen als Produktionsaktivitäten integriert. Während Mulchflächen prämienberechtigt im Hinblick auf die Regionalprämie sind, erhalten sie annahmegemäß keine Agrarumweltprämien und keine Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete.

Das ökonomische Entscheidungskriterium für oder gegen die Ausdehnung der Milchproduktion wird entscheidend vom einzelbetrieblichen Planungshorizont beeinflusst. FARMIS projiziert standardmäßig langfristige Entwicklungen unter Berücksichtigung der Vollkosten, d.h. einer Entlohnung aller eingesetzten Faktoren zu Markt- oder entsprechenden Schattenpreisen. Insbesondere in der Milchproduktion ist jedoch davon auszugehen, dass durch die stetige Milchleistungssteigerung bei gleichzeitig sektoral konstanter Quote erhebliche ungenutzte Kapazitäten bei langlebigen Produktionsfaktoren (z. B. Stallgebäude) bestehen. Um den Einfluss des Betrachtungshorizontes einzufangen, wurden Variationsrechnungen durchgeführt, in denen unterstellt wurde, dass entweder

¹⁹ Verpachtung von Boden erfolgt in Verbindung mit der Übertragung der Zahlungsansprüche.

- (1) eine Ausdehnung der Milchproduktion ganz ohne Neuinvestitionen möglich ist („kurzfristige Projektion“)
- (2) im Zieljahr sektoral gesehen nur ein gewisser Anteil²⁰ der Stallplatzkosten entscheidungsrelevant ist („mittelfristige Projektion“)
- (3) sich Entscheidungen über den Umfang der Milchproduktion im Zieljahr an den Vollkosten (inklusive der Abschreibungen) orientiert („langfristige Projektion“)

Die Einkommensrechnungen basieren auf den langfristigen Projektionen, da Aufwand für Abschreibungen in den gewählten Einkommensindikatoren (Nettowertschöpfung bzw. Gewinn plus Lohnaufwand) berücksichtigt sind. Die Veränderungen der betrieblichen Gewinne werden unter Berücksichtigung der Änderung der Pachtpreise für Boden und Milchquote berechnet. Die Einkommenswirkungen hängen dabei u. a. vom Pachtanteil bei Milchquoten ab, der zwischen den einzelnen Betriebsgruppen erheblich schwankt. Im Basisjahr liegt der Pachtanteil in den alten Bundesländern im Schnitt bei 9 %, mit besonders hohen Werten in Schleswig-Holstein (22 %) und vergleichsweise niedrigen Anteilen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern (Tabelle 2.3). In allen Bundesländern steigt der Pachtanteil mit der Zahl der Milchkühe (Tabelle 2.4).

Tabelle 2.3: Milchquotenpachtanteil im Basisjahr nach Bundesland

	Anteil Pachtquote an Gesamtquote (%)
Schleswig-Holstein	22
Niedersachsen	11
Nordrhein-Westfalen	11
Saarland	10
Baden-Württemberg	7
Bayern	5
Rheinland-Pfalz	4
Hessen	4
Alte Länder	9

Quelle: Testbetriebsnetz 2003/04 + 2004/05.

²⁰ Ausgehend von einer maximalen Nutzungsdauer von 30 Jahren bei Stallgebäuden bzw. 15 Jahren bei Technik und 10 Jahren vom Basis- zum Zieljahr wurden 50 % der Neuinvestitionskosten angesetzt.

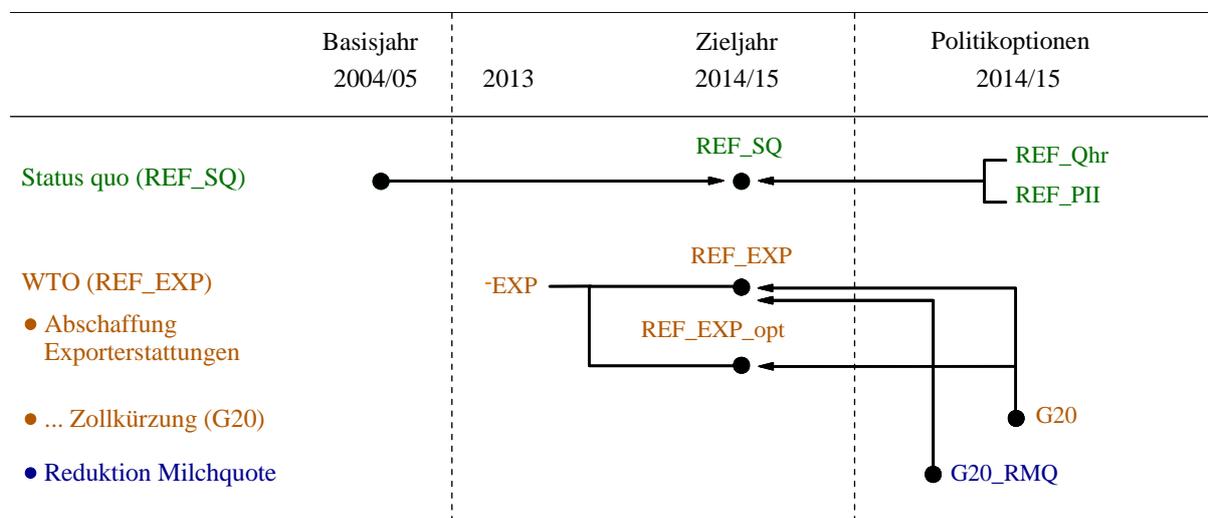
Tabelle 2.4: Milchquotenpachtanteil im Basisjahr nach Bundesland und Betriebsgröße

Betriebe mit ... Kühen	Anteil Pachtquote an Gesamtquote (%)			
	Bayern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Schleswig-Holstein
1-20	3	1	4	11
20-50	6	6	6	15
50-100	8	13	16	27
>100		18	25	13

Quelle: Testbetriebsnetz 2003/04 + 2004/05.

2.4 Szenarien

In den Szenarien werden die politischen Rahmenbedingungen für die Modellanalyse abgesteckt. Wegen des komparativ statischen Charakters der Modelle erfolgen die Szenarienanalysen bezogen auf das Zieljahr 2015 (Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1: Szenarien


() Erzeugerpreis Milch ct/kg

Als Status-quo-Referenz (**REF_SQ**) wird die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse von 2003 einschließlich der später beschlossenen Zuckermarktreform zugrunde gelegt. Dies beinhaltet bei Milch die Verteilung der allgemeinen Zusatzquoten in den jeweiligen Mitgliedsstaaten sowie die Kürzung der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver. Die Direktzahlungen sind entsprechend der nationalen Umsetzung entkoppelt und in betrieblich bzw. regional differenzierte flächenbezogene Zahlungsansprüche für LF

(ohne Dauerkulturen) überführt. Zusätzlich werden sich abzeichnende Politikänderungen berücksichtigt:

- Anhebung der Modulation auf 13 % für die 5.000 €/Betrieb übersteigenden Direktzahlungen.
- Kürzungen der 2. Säule-Zahlungen (Ausgleichszulage und Agar-Umweltprämien) aufgrund der Neuabgrenzung der Gebietskulisse und Finanzplanung um 11,5 %; differenziert nach Bundesländern.
- Bundesweite Übertragbarkeit der Milchquote.

In Variationsrechnungen werden folgende Varianten analysiert:

- Milchquotenhandel in zwei Übertragungsregionen (West/Ost) gemäß der ab 2007 beschlossenen Übertragungsregelung (**REF-Qhr**).
- Kürzung der Ausgleichszulage und Agrarumweltprämien um einheitlich 50 %, um die Wirkung möglicher weiterer Budgetkürzungen abzuschätzen (**REF_PII**)

Die Status-quo-Projektion REF_SQ bietet nur eine unzureichende Beschreibung der für 2015 zu erwartenden politischen Rahmenbedingungen. Unter Voraussetzung einer Einigung der WTO-Verhandlungen ist mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Abschaffung der Exporterstattungen ab 2013 zu erwarten; diese Option ist bereits in der Verhandlungsposition der EU enthalten. Selbst wenn keine Einigung im Rahmen der WTO-Verhandlungen erfolgt, könnten die Exporterstattungen durch WTO-Panel in Frage gestellt werden. Deshalb wird diese Option als Vergleichsbasis (**REF_EXP**) für die sonstigen Politikoptionen verwendet. Wegen der Unsicherheit bezüglich der künftigen Preisbedingungen (vgl. Kapitel 3.1) wird eine optimistische (**REF_EXP-opt**) und pessimistische (**REF_EXP**) Preisentwicklung unterschieden. Wie später noch zu zeigen sein wird, ist die Milchquote nach GTAP-Ergebnissen nicht mehr bindend, weshalb die zugrunde liegenden Bedingungen bereits den Quotenausstieg charakterisieren.

Zusätzlich zum Abbau der Exporterstattung werden in einem weiteren Szenario Zollkürzungen entsprechend dem G20-Vorschlag (**G20**) angenommen. Auch in diesem Szenario ist die Milchquote nach den Modellergebnissen nicht mehr bindend.

Das Szenario (**G20_RMQ**) untersucht, welche Auswirkungen die vom BDM in die Diskussion gebrachte Reduktion der Milchquote hat. Es charakterisiert eine Binnenmarktstrategie, bei der über die Mengensteuerung mittels Quote die Milcherzeugung an die Absatzmöglichkeiten an den Binnenmarkt angepasst wird. Hier wurde von einer Kürzung der Milchquote in Höhe von 15 % gegenüber der Status-quo-Referenz ausgegangen. Die angenommene Quotenkürzung von pauschal 15 % wird auf Basis von Experteneinschätzungen festgelegt. Verwendungsbeihilfen für den Absatz in der EU sind nicht zugelassen. Die partiellen Effekte lassen sich durch Vergleich mit den betreffenden Referenzszenarien ableiten.

3 Marktentwicklung und Preisprojektionen unter verschiedenen WTO-Bedingungen

Zur Abschätzung der Auswirkungen unterschiedlicher Politikoptionen auf den Agrar- und Ernährungsmärkten werden Analysen mit GTAP durchgeführt. GTAP liefert Informationen über die zu erwartenden Veränderungen von Preisen und Mengen im Jahr 2015. Die Vorgehensweise zur Ableitung der Simulationsergebnisse in den verschiedenen Szenarien mit GTAP ist in Abschnitt 3.1 zu finden.

Zusätzlich zu den Reaktionen auf Veränderungen der Politikparameter benötigen die Betriebs- und Regionalmodelle absolute Preisdaten in der Referenz. Diese Status-quo-Projektion wird mit Hilfe von AGMEMOD erstellt. Eine Beschreibung der sich ergebenden Status-quo-Entwicklung und ihrer Ableitung mit Hilfe von AGMEMOD befindet sich im Anhang A2. Im Anhang A5 wird erläutert, wie die Einflussfaktoren Agrarreform, Handelspolitik und Quotenpolitik künftig gemeinsam auf den EU-Milchpreis wirken.

Über zwei Jahrzehnte Garantiemengenregelung Milch haben die Struktur in der Milcherzeugung, Milchverarbeitung und Milchabsatz so geprägt, dass sie in ökonomisch geschätzten Modellparametern latent integriert ist und insbesondere Reaktionen bei einem Milchquotenausstieg nur schwer einzufangen sind. Dies gilt insbesondere für AGMEMOD. Bei den Modellsimulationen mit GTAP zeigt sich, dass schon in dem Szenario REF-EXP die Milchquoten nicht mehr EU-weit bindend sind und damit implizit der Quotenausstieg beinhaltet ist. Über die Entwicklung in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten können dabei keine Aussagen getroffen werden.

3.1 GTAP und WTO-Szenarien

Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf Simulationen mit der GTAP-Datenbasis Version 6.04 (Basisjahr 2001). Diese Datenbasis berücksichtigt den bilateralen Handel und Transport und enthält Handels- und Protektionsmatrizen¹, die 57 Sektoren sowie 87 Länder und Regionen verbinden. Um die Berechnungen in einer angemessenen Zeit fertig zu stellen, wird die Datenbasis auf 11 Regionen (s. Tabelle A.3.1 im Anhang) und 14 Sek-

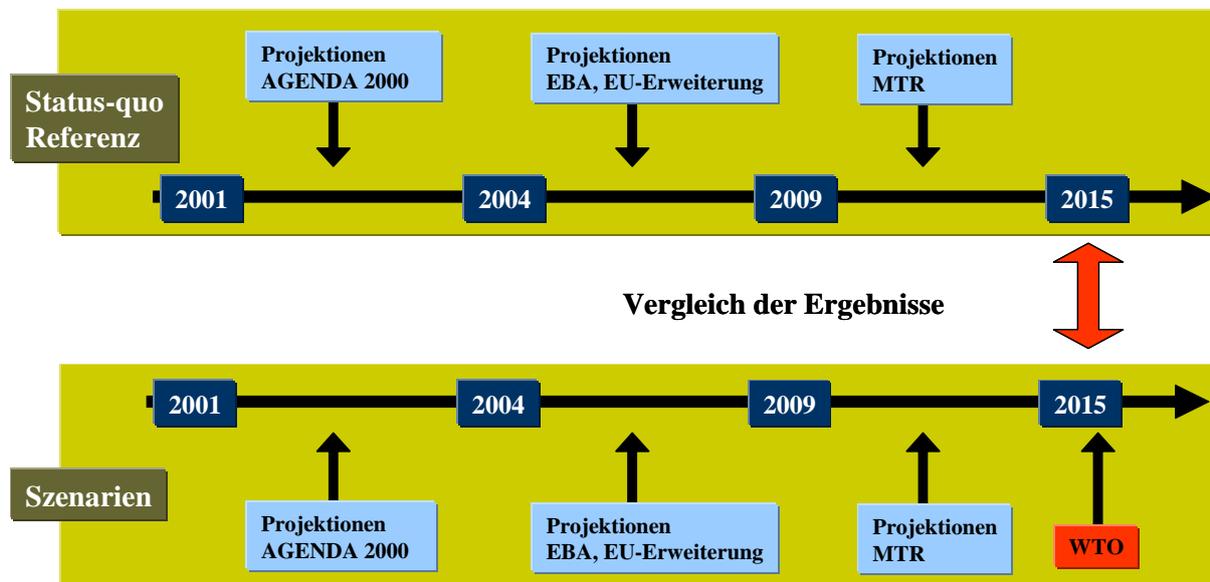
¹ Die GTAP-Datenbasis (Version 6.04) enthält Protektionsdaten, die im Vergleich zu älteren Versionen wesentlich detaillierter sind. Erstmals werden hier angewandte Zölle berücksichtigt, wobei zwischen Most Favored Nation (MFN) und präferentiellen Zöllen differenziert wird. Die verwendeten Zolldaten stammen aus der MAcMap (Market Access Map) Datenbasis, die durch eine Zusammenführung der Informationen aus den Datenbasen COMTRADE, TRAINS, AMAD und der WTO-Datenbasis entstanden ist. MAcMap liefert Informationen über Zollpräferenzen, Zollquoten (TRQs) und eine konsistente Umrechnung der spezifischen Zölle in Ad Valorem Equivalents (AVEs), die somit auch in den angewandten Zöllen der GTAP-Datenbasis berücksichtigt werden können.

toren aggregiert. Bei dieser Aggregation werden die geographischen Lage, der Entwicklungsstand und die Mitgliedschaft in regionalen und multilateralen Handelsabkommen berücksichtigt.

Die WTO-Simulationen mit dem GTAP-Modell erfordern einige Pre-Simulationen, um die erweiterte Modellstruktur zu implementieren und die Protektionsdaten zu aktualisieren. Die GAP-Instrumente, die Agenda 2000, die Osterweiterung und das gemeinsame EU-Budget werden im Rahmen dieser Pre-Simulationen in die Modellstruktur aufgenommen. Tabelle A.3.2 im Anhang stellt dar, welche agrarpolitischen Änderungen durch das erweiterte Modell berücksichtigt werden.

Basierend auf den Ergebnissen der Pre-Simulationen wird eine Status-quo-Simulation vorgenommen, die das Niveau der exogenen Variablen Bevölkerung, BIP und Faktorausstattung auf das Niveau des Jahres 2015 anpasst. Zusätzlich werden die Agenda 2000 (2001 bis 2004), die EU-Erweiterung und das Everything But Arms (EBA) -Abkommen (2004 bis 2010) sowie der MTR (2010 bis 2015) implementiert. Abbildung 3.1 zeigt die zeitliche Abfolge der agrarpolitischen Ereignisse in den Simulationen mit dem GTAP-Modell. Die hier durchgeführte Status-quo-Simulation berücksichtigt nur die Politikmaßnahmen in der EU-15 und in den neuen Beitrittsländern. Entwicklungen in anderen Regionen, wie beispielsweise die Implementierung des Farm Bill in den USA, werden nicht modelliert.

Abbildung 3.1: Status-quo-Simulation und Szenarien



Quelle: Eigene Darstellung.

Parallel zu der beschriebenen Status-quo-Simulation wird ein Szenariolauf implementiert. Hier werden dieselben Projektionen und Politikveränderungen wie in der Status-quo-Referenz berücksichtigt. Allerdings werden in der Periode von 2010 bis 2015 zusätzliche WTO-Szenarien eingeführt. Partielle Effekte der Politikänderung werden durch den Vergleich der Status-quo-Simulation mit dem jeweiligen Szenario abgeleitet.

In der Studie werden drei unterschiedliche WTO-Szenarien berücksichtigt. Im ersten Szenario REF_EXP werden die Exportsubventionen für alle Produkte in allen Regionen vollständig abgeschafft. Im Szenario G20 wird zusätzlich der Marktzugang auf der Basis des Vorschlags der G-20 erweitert. Tabelle 3.1 präsentiert die vier Zollbänder für Industrie- und Entwicklungsländer, mit deren Hilfe den Zöllen entsprechend ihres Niveaus in der Ausgangssituation unterschiedliche Kürzungen zugeordnet werden. Die Zollkürzungen werden mit Hilfe eines SAS (Statistical Analysis System)-Moduls unter Berücksichtigung der gebundene Zölle auf der Ebene der 6-stelligen HS (Harmonized System)-Klassifizierung ermittelt. Zusätzlich erfolgt nach der Kürzung der Zölle eine Kappung auf 100% in Industrie- und 150% in Entwicklungsländern. In den Industrie- und Dienstleistungssektoren aller Länder und Regionen werden keine Zollkürzungen eingeführt.

Tabelle 3.1: Vorschlag der G-20 zur Kürzung der Zölle

	Zollbänder (%)	Zollkürzung (%)
Industrieländer	> 75	75
	$>50 \leq 75$	65
	$>20 \leq 50$	55
	$0 \leq 20$	45
	Kappung 100	
Entwicklungsländer	> 130	40
	$>80 \leq 130$	35
	$>30 \leq 80$	30
	$0 \leq 30$	20
	Kappung 150	

Quelle: G-20 (2005).

Die Zollkürzungen und der Abbau der Exportsubventionen implizieren im Modell eine Senkung der Marktpreise. Annahmegemäß ist diese Preissenkung ausreichend, um die im G-20-Vorschlag geforderte Kürzung des Aggregated Measurement of Support (AMS) innerhalb der vorgegebenen Bänder zu erzielen. Das dritte Szenario G20_RMQ basiert auf dem Szenario EXP-G-20, jedoch wird außerdem die Milchquote in der EU-27 um -15 % gekürzt. Tabelle 3.2 fasst die WTO-Szenarien noch einmal zusammen.

Tabelle 3.2: WTO-Szenarien

	Exportsubventionen	Marktzugang	Milchquote
REF_EXP	-100%	keine Kürzung	nicht bindend
G20	-100%	G-20-Vorschlag	nicht bindend
G20_RMQ	-100%	G-20-Vorschlag	-15%

3.1.1 Handelseffekte

Dieses Kapitel präsentiert die Handelseffekte der WTO-Szenarien. Die Ergebnisse werden mit Hilfe des Modells GTAP auf Basis der Software GEMPACK (HARRISON und PEARSON, 1996) berechnet und in Prozent oder Werten (€ des Jahres 2001 der GTAP-Datenbasis) angegeben. Als makroökonomische Schließung wird eine fixierte Handelsbilanz der jeweiligen Regionen gewählt.

Globale Handelseffekte

Die Umsetzung einer globalen Liberalisierung des Agrarsektors im Rahmen der WTO-Verhandlungen hat signifikante Auswirkungen auf den Handel mit Agrar- und Ernährungsprodukten. Tabelle 3.3 stellt die relativen Veränderungen der globalen Handelsmengen ausgewählter Produkte für die in Kapitel 2 definierten Szenarien vor. In der ersten Spalte wird der Gesamteffekt aufgeführt, der sich in den jeweiligen Szenarien durch die Variation einer Vielzahl agrarpolitischer Instrumente ergibt. In den weiteren Spalten wird dieser Gesamteffekt in Einzeleffekte zerlegt. Beispielsweise wird dargelegt, welchen Beitrag der Abbau der EU-Agrarexportsubventionen zum Gesamtergebnis leistet.

Mit Hilfe des ersten Szenarios REF_EXP wird deutlich, dass die Abschaffung der Agrarexportsubventionen zu fast ausschließlich negativen Veränderungen der globalen Handelsmengen führt. Besonders deutlich ist dieser Effekt mit -23,66 % für Milchprodukte zu erkennen. Dieser Gesamteffekt kann entsprechend der Herkunfts- und Bestimmungsländer der Exporte zerlegt werden, wodurch die EU-Agrarexportsubventionen als Hauptursache für die negativen Veränderungen des globalen Handels mit Milchprodukten identifiziert werden können. Exportsubventionen werden für Milchprodukte im nennenswerten Umfang von den USA, der Schweiz und Norwegen gewährt. Dementsprechend ergibt sich auch für den Abbau der Subventionen von Drittlandsexporten in andere Drittländer oder die EU eine negative Beeinflussung der globalen Handelsmengen in Höhe von -1,94 %. Hohe negative Entwicklungen zeigen sich darüber hinaus auf dem Weltmarkt für Rindfleisch und Zucker, wo die Veränderungen bei -12,34 % bzw. -10,43 % liegen. Das ebenfalls mit EU-Subventionen exportierte sonstige Fleisch und Getreide weist dagegen nied-

rigere negative Veränderungen in der Größenordnung von -4 bis -5 % auf. Alle anderen Sektoren zeigen nur geringfügige Veränderungen.

Tabelle 3.3: Veränderungen globaler Handelsmengen ausgewählter Produkte infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (%)

	Effekt insgesamt	Effekte durch Kürzung der					Quoten
		Zölle für Agrarprodukte			Agrarexportsubventionen		
		von DL ¹⁾ in die EU	von der EU in DL	von DL in DL	von der EU in DL	von DL in DL und EU	
REF_EXP							
Getreide	-3,93	0	0	0	-4,05	0,13	0
Ölsaaten	-0,12	0	0	0	-0,16	0,05	0
Obst und Gemüse	-0,91	0	0	0	-0,75	-0,16	0
Rindfleisch	-12,34	0	0	0	-12,31	-0,03	0
sonstiges Fleisch	-5,03	0	0	0	-4,98	-0,05	0
Milchprodukte	-23,66	0	0	0	-21,78	-1,94	0
Zucker	-10,43	0	0	0	-10,40	-0,02	0
sonst. Nahrungsmittel	-1,43	0	0	0	-1,26	-0,17	0
G-20							
Getreide	29,26	0,53	2,36	30,29	-4,19	0,14	0
Ölsaaten	34,73	-0,83	0,50	35,12	-0,19	0,04	0
Obst und Gemüse	4,91	0,89	0,99	3,96	-0,81	-0,17	0
Rindfleisch	-0,90	6,33	0,61	5,00	-12,77	-0,03	0
sonstiges Fleisch	3,38	-0,18	6,84	1,97	-5,39	-0,07	0
Milchprodukte	-10,83	2,26	7,33	6,54	-24,62	-2,50	0
Zucker	2,50	7,28	0,33	5,75	-10,48	-0,03	0
sonst. Nahrungsmittel	7,74	0,90	1,44	6,75	-1,33	-0,18	0
G20_RMQ							
Getreide	29,12	0,51	2,34	30,36	-4,13	0,16	-0,23
Ölsaaten	34,65	-0,85	0,47	35,16	-0,12	0,05	-0,15
Obst und Gemüse	4,62	0,86	0,94	3,99	-0,67	-0,17	-0,37
Rindfleisch	0,33	6,04	0,67	4,96	-12,95	0,00	1,63
sonstiges Fleisch	3,41	-0,16	6,86	1,95	-5,43	-0,07	0,07
Milchprodukte	-16,09	3,06	4,64	6,93	-16,24	-2,83	-11,77
Zucker	1,90	7,22	0,32	5,76	-10,46	-0,04	-0,55
sonst. Nahrungsmittel	7,58	0,91	1,42	6,76	-1,29	-0,18	-0,20

1) DL = Drittländer

Quelle: Eigene Berechnungen.

Szenario G-20 verdeutlicht, welche Effekte sich durch eine zusätzliche Öffnung der Märkte auf Basis des G-20-Vorschlags ergeben. Hier zeigt sich zunächst, dass eine Kürzung der Zölle sich auf die gehandelten Mengen grundsätzlich positiv auswirkt. Für Milchprodukte ist dabei insbesondere der Effekt von Bedeutung, der sich durch die Kürzung der Import-

zölle in Drittländern ergibt. So wird der globale Handel mit Milchprodukten um 7,33 % gesteigert, wenn die Drittländer ihre Zölle gegenüber EU-Exporten abbauen. Die Kürzung der Agrarimportzölle zwischen Drittländern erhöht den globalen Handel von Milchprodukten mit 6,54 % in einer ähnlichen Größenordnung, während die Kürzung der EU-Importzölle nur geringfügigere Handlungswirkungen (2,26 %) hat. Die positiven Effekte der Zollkürzungen kompensieren die negativen Effekte des Abbaus der EU-Exportsubventionen. Dennoch bleibt der Effekt des Abbaus von EU-Exportsubventionen der dominierende Effekt auf dem Weltmarkt für Milch, so dass sich insgesamt ein Rückgang des globalen Handels mit Milchprodukten um -10,83 % ergibt. Ähnliche Entwicklungen können für Rindfleisch und Zucker abgeleitet werden.

Eine zusätzliche Kürzung der Milchquote um -15 % führt unter diesen Bedingungen erwartungsgemäß zu einem weiteren Rückgang des Handels mit Milchprodukten auf den Weltmärkten, der im Szenario G20_RMQ in einer Größenordnung von -16,09 % liegt. Mit -11,77 % leistet die Kürzung der Milchquote einen erheblichen Beitrag zum Rückgang des globalen Handels mit Milchprodukten. Da nur eine geringere Menge der EU-Milchprodukte mit Hilfe von Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt wird, verringert sich der durch die Abschaffung der EU-Exportsubventionen induzierte Effekt auf -16,24 %. Ebenfalls beeinflusst wird hierdurch auch der Effekt, der sich durch die Kürzung von Drittlandszöllen gegenüber EU-Exporten ergibt. Im Vergleich zum Szenario G20 ergibt sich hier ein um mehr als 2 % Punkte vermindert Wert von 4,64 %, während alle anderen Effekte auf dem Weltmarkt für Milch eine annähernd gleiche Größenordnung aufweisen. Auch die anderen Sektoren werden durch die Kürzung der EU-Milchquote nur marginal beeinflusst.

Regionale Handelseffekte

Tabelle 3.4 präsentiert die Veränderung der regionalen Handelsbilanzen für Milch in den drei definierten Szenarien.² Die Veränderung der Handelsbilanz entspricht der Veränderung der Exportwerte, bewertet mit F.O.B.-Preisen, minus der Veränderung der Importwerte, bewertet zu C.I.F.-Preisen.³ Negative Werte ergeben sich daher durch einen Anstieg der Importe relativ zu den Exporten.

² In der Tabelle A.3.3 im Anhang werden die Veränderungen der Handelsbilanz für alle Produkte in allen Ländern und Regionen präsentiert.

³ Die Addition der regionalen Handelsbilanzen liefert die Veränderung des internationalen Transportsektors, die für jeden einzelnen Sektor aufgewendet wird. Eine Addition der sektoralen Handelsbilanz einer Region ergibt dagegen Null. Dies ist ein Ergebnis der notwendigen makroökonomischen Schließung des Modells, der die Annahme zugrunde liegt, dass alle Investitionen durch inländische Ersparnisse finanziert werden. Demgemäß steht dem Aggregat der Importe einer Region ein entsprechendes Aggregat an Exporten gegenüber.

Tabelle 3.4 verdeutlicht zunächst die Veränderungen der Handelsbilanz für Milch, die sich aus einem vollständigen Abbau der Exportsubventionen (Szenario REF_EXP) für alle Länder und Regionen ergeben. Es ist auffällig, dass nur die EU-27 eine negative Entwicklung in Höhe von -7.047 € aufweist, während alle anderen Länder und Regionen einen relativen Anstieg der Exporte verzeichnen. Besonders positive Entwicklungen sind dabei mit 3.631 Mio. € in den WTO-Entwicklungsländern⁴ zu beobachten.

Wie kommen diese Entwicklungen zustande? Die Zerlegung des Gesamteffekts in Einzeleffekte zeigt, dass der relative Anstieg der Importe in die EU im Wesentlichen auf den Abbau der EU-Exportsubventionen (-7.210 Mio. €) zurückzuführen ist. Ähnliche Effekte weisen diejenigen Länder auf, die ihre Milchexporte ebenfalls mit Hilfe von Subventionen unterstützen. Hierzu gehören vor allem die USA (-490 Mio. €) sowie die Schweiz und Norwegen, die in der Gruppe der WTO-Industrieländer (-177 Mio. €) enthalten sind. Alle anderen Länder verzeichnen durch den weltweiten Abbau der Exportsubventionen einen relativen Anstieg der Exporte, der jedoch deutlich höher ausfällt, wenn die EU-Exportsubventionen abgeschafft werden. Letzteres führt zu einer Kompensation der negativen, durch den Abbau der eigenen Exportsubventionen induzierten Entwicklung der Handelsbilanz in den USA und den WTO-Industrieländern, die somit ebenfalls einen relativen Anstieg der Exporte in Höhe von 595 Mio. € und 422 Mio. € aufweisen.

Bei zusätzlicher Kürzung der Importzölle entsprechend des G-20-Vorschlags (Szenario G20) verringert sich die negative Veränderung der EU-Handelsbilanz für Milch auf -5.861 Mio. €. Ausschlaggebend hierfür ist vor allem der bessere Zugang zu Drittlandsmärkten, der einen relativen Anstieg der Exporte in Höhe von 3.264 Mio. € zur Folge hat. Diese werden jedoch zum Teil durch einen relativen Anstieg der Importe in die EU (-529 Mio. €) und die Verdrängung von EU-Exporten durch den verstärkten Handel mit Milchprodukten zwischen Drittländern (-695 Mio. €) kompensiert. Deutlich positivere Entwicklungen zeigen sich für Ozeanien. Offensichtlich kann die Öffnung der Milchmärkte zwischen Drittländern hier für zusätzliche Exporte von 1.002 Mio. € genutzt werden, wodurch sich insgesamt ein relativer Anstieg der Exporte in Höhe von 2.072 Mio. € ergibt. Im Gegensatz dazu führt die Öffnung der Milchmärkte für die WTO-Entwicklungsländer zu verstärkten Importen aus der EU (-1.733 Mio. €), so dass die gesamte Veränderung der Handelsbilanz für Milch nunmehr bei 2.281 Mio. € liegt.

⁴ Eine detaillierte Auflistung der in den einzelnen Regionen enthaltenen Länder findet sich in Tabelle A.3.1 im Anhang.

Tabelle 3.4: Veränderungen der Handelsbilanzen für Milch infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (Mio. €)

	Effekt insgesamt	Effekte durch Kürzung der					Quoten
		Zölle für Agrarprodukte			Agrarexportsubventionen		
		von DL ¹⁾ in die EU	von der EU in DL	von DL in DL	von der EU in DL	von DL in DL und EU	
REF_EXP							
EU27	-7047	0	0	0	-7210	163	0
USA	595	0	0	0	1085	-490	0
Japan	179	0	0	0	153	25	0
Ozeanien	793	0	0	0	717	76	0
WTO-Industrieländer	422	0	0	0	599	-177	0
Brasilien	77	0	0	0	69	8	0
Indien	318	0	0	0	307	11	0
AKP	380	0	0	0	351	29	0
LDC	451	0	0	0	441	10	0
WTO-Entwicklungsländer	3631	0	0	0	3280	351	0
Rest der Welt	778	0	0	0	751	27	0
G20							
EU27	-5861	-529	3264	-695	-8151	251	0
USA	714	15	-486	386	1356	-557	0
Japan	-726	4	-289	-691	212	38	0
Ozeanien	2072	458	-241	1002	748	105	0
WTO-Industrieländer	-263	57	-770	-132	824	-241	0
Brasilien	-4	-40	-2	-41	71	9	0
Indien	296	14	-9	-24	304	10	0
AKP	305	-51	-54	6	375	29	0
LDC	455	13	25	40	437	-59	0
WTO-Entwicklungsländer	2281	-58	-1733	-90	3742	419	0
Rest der Welt	1012	72	97	111	697	36	0
G20_RMQ							
EU27	-12398	-830	1880	-291	-4650	248	-8755
USA	1429	26	-299	419	801	-616	1098
Japan	-591	6	-191	-745	130	42	167
Ozeanien	3582	742	-83	922	269	140	1591
WTO-Industrieländer	366	74	-498	-211	452	-326	875
Brasilien	26	-39	0	-42	45	9	53
Indien	359	9	6	-31	186	14	176
AKP	491	-54	-29	1	242	37	293
LDC	737	-6	40	35	338	-50	379
WTO-Entwicklungsländer	4486	-70	-1106	-299	2308	497	3156
Rest der Welt	1917	77	157	91	276	53	1262

1) DL = Drittländer, IL = Industrieländer, AKP = afrikanische, karibische und pazifische Länder, LDC = Least Developed Countries, EL = Entwicklungsländer.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wird unter diesen Bedingungen zusätzlich eine Kürzung der EU-Milchquote von -15% eingeführt (Szenario G20_RMQ), dann ergibt sich für die EU-27 ein Gesamtanstieg der relativen Importe von -12.398 Mio. € Ausschlaggebend hierfür ist zum einen der relative Rückgang der Exporte infolge der Quotenkürzung, der sich als Effekt der Quotenkürzung selbst (-8.755 Mio. €) und als verringerte relative Exporte in Drittländer (1.880 Mio. € im

Szenario G20_RMQ im Vergleich zu 3.264 Mio. € im Szenario REF_EXP) darstellt. Darüber hinaus werden jedoch bei gekürzter EU-Milchquote nur weniger Milchprodukte mit EU-Exportsubventionen auf dem Weltmarkt gehandelt, so dass der relative Rückgang der EU-Exporte von Milchprodukten bei Abbau der EU-Exportsubventionen nicht so gravierend ausfällt (-4.650 Mio. € im Szenario G20_RMQ im Vergleich zu -8.151 Mio. € im Szenario G20). Eine Kürzung der EU-Milchquote führt in allen anderen Ländern und Regionen zu einem relativen Anstieg der Exporte. Besonders deutlich ist diese Reaktion in den WTO-Entwicklungsländern (3.156 Mio. €), in Ozeanien (1.591 Mio. €), im Rest der Welt (1.262 Mio. €) und in den USA (1.098 Mio. €) zu beobachten.

3.1.2 Produktionseffekte

Die Tabellen 3.5 und 3.6 dokumentieren die Auswirkungen, die die Implementierung der WTO-Verhandlungen auf die Produktionsmengen von Rohmilch und Milchprodukten in der EU-27 und den anderen Ländern und Regionen hat. Die Entwicklungen der Produktionsmengen werden durch die Veränderungen der außenhandelspolitischen Instrumente determiniert und folgen in der Tendenz und Größenordnung daher im Wesentlichen den Handelseffekten. So lassen sich auch aus den Veränderungen der Produktionsmengen die folgenden Aussagen ableiten:

- Der Abbau der EU-Exportsubventionen hat eine dominante Bedeutung für den EU-Milchmarkt und wirkt sich negativ auf den Output von Rohmilch und Milchprodukten aus. Bei der hier unterstellten Milchquotenrente von 20 % ist die EU-Milchquote nach Abbau der Exportsubventionen daher nicht mehr ausgeschöpft (vgl. hierzu Tabelle 3.6).
- Auf die Produktionsmengen in Drittländern wirkt sich die Eliminierung der EU-Exportsubventionen allerdings positiv aus. Dieser Effekt ist besonders ausgeprägt in Entwicklungsländern. Die Abschaffung von Agrarexportsubventionen in Drittländern ist dagegen nur von untergeordneter Bedeutung für den Output von Rohmilch und Milchprodukten insgesamt.
- Die Öffnung der Drittlandsmärkte für EU-Milchprodukte im Rahmen der WTO-Verhandlungen hat einen deutlich positiven Effekt auf die EU-Produktionsmengen. Die Produktionsmengen in fast allen anderen Ländern, insbesondere in den WTO-Industrieländern, sinken hierdurch. Nicht davon betroffen sind die LDCs und der Rest der Welt, die im Rahmen der WTO-Verhandlungen keinerlei Zollkürzungen durchführen werden.
- Die Zollkürzungen zwischen Drittländern und die EU-Zollkürzungen haben einen geringfügig negativen Einfluss auf den EU-Output von Rohmilch und Milchprodukten, während insbesondere die Milchproduktion in Ozeanien von diesen Entwicklungen profitiert.

- Die Kürzung der EU-Milchquote führt zu einer Einschränkung der Produktion von EU-Milchprodukten in einer etwa gleich hohen Größenordnung. Aus dieser Maßnahme resultiert in den meisten Drittländern ein deutlicher Produktionsanstieg. Marginale Veränderungen der Produktionsmengen ergeben sich dagegen für die USA, Japan, Brasilien und Indien.

Bei einem Vergleich der für Rohmilch bzw. Milchprodukte ausgewiesenen Änderungsraten fällt auf, dass die Produktion von Milchprodukten wesentlich stärker zurückgeht. Da Rohmilch als Inputfaktor für Milchprodukte verwendet wird, wäre eigentlich ein höherer Produktionsrückgang von Rohmilch zu erwarten. Dieser Effekt lässt sich wie folgt erklären: Durch den Preisrückgang auf den Märkten für Rohmilch steigt die Nachfrage der privaten Haushalte in der EU-27. Da Rohmilch nur im geringen Umfang gehandelt wird, decken die Haushalte der EU ihren zusätzlichen Bedarf im inländischen Markt. Bei Milchprodukten ergibt sich ein anderes Bild. Durch den Protektionsabbau werden die Produkte aus dem Ausland relativ vorzüglicher und die zusätzliche Nachfrage der privaten Haushalte wird durch die Produkte aus anderen Ländern gedeckt. Dies zeigt sich auch in der negativen Entwicklung der Handelsbilanz für Milchprodukte

Tabelle 3.5: Veränderungen der Produktionsmengen für Rohmilch infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (%)

	Effekt insgesamt	Effekte durch Kürzung der					Quoten
		Zölle für Agrarprodukte			Agrarexportsubventionen		
		von DL ¹⁾ in die EU	von der EU in DL	von DL in DL	von der EU in DL	von DL in DL und EU	
REF_EXP							
EU27	-0,07	0	0	0	-0,07	0,00	0
USA	0,65	0	0	0	1,31	-0,66	0
Japan	1,39	0	0	0	1,18	0,21	0
Ozeanien	7,05	0	0	0	6,34	0,70	0
WTO-Industrieländer	3,56	0	0	0	5,05	-1,50	0
Brasilien	0,68	0	0	0	0,58	0,10	0
Indien	-0,46	0	0	0	-0,55	0,09	0
AKP	5,12	0	0	0	4,65	0,46	0
LDC	0,86	0	0	0	0,70	0,16	0
WTO-Entwicklungsländer	3,87	0	0	0	3,42	0,45	0
Rest der Welt	0,91	0	0	0	1,21	-0,31	0
G20							
EU27	-0,65	-0,14	0,13	-0,12	-0,54	0,02	0
USA	0,33	-0,04	-0,46	-0,01	1,60	-0,76	0
Japan	-5,16	0,01	-1,98	-5,05	1,60	0,27	0
Ozeanien	18,27	3,97	-1,99	8,99	6,47	0,83	0
WTO-Industrieländer	-3,51	0,24	-5,27	-3,19	6,66	-1,95	0
Brasilien	-0,07	-0,66	0,05	-0,14	0,57	0,11	0
Indien	0,20	-0,16	0,30	0,54	-0,57	0,09	0
AKP	4,19	-0,80	-0,29	-0,04	4,84	0,48	0
LDC	2,14	0,08	0,64	0,65	0,60	0,18	0
WTO-Entwicklungsländer	5,74	-0,05	-1,52	2,89	3,92	0,51	0
Rest der Welt	0,99	0,04	0,11	-0,03	1,16	-0,29	0
G20_RMQ							
EU27	-15,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-15,00
USA	1,44	-0,02	-0,28	0,06	0,98	-0,85	1,55
Japan	-4,11	0,02	-1,42	-5,39	1,07	0,30	1,30
Ozeanien	31,35	6,35	-0,62	8,23	2,29	1,10	13,98
WTO-Industrieländer	2,54	0,24	-3,35	-3,83	3,64	-2,61	8,45
Brasilien	0,53	-0,62	0,03	-0,11	0,41	0,11	0,71
Indien	1,09	-0,15	0,15	0,59	-0,16	0,09	0,56
AKP	8,26	-0,71	-0,23	-0,01	3,70	0,57	4,93
LDC	5,45	0,01	0,37	0,67	1,26	0,22	2,93
WTO-Entwicklungsländer	8,97	-0,04	-1,09	2,67	2,75	0,59	4,09
Rest der Welt	2,38	-0,03	0,19	-0,07	0,61	-0,31	1,99

1) DL = Drittländer, IL = Industrieländer, AKP = afrikanische, karibische und pazifische Länder, LDC = Least Developed Countries, EL = Entwicklungsländer.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 3.6: Veränderungen der Produktionsmengen für Milchprodukte infolge der Implementierung der WTO-Verhandlungen (%)

	Effekt insgesamt	Effekte durch Kürzung der					Quoten
		Zölle für Agrarprodukte			Agrarexportsubventionen		
		von DL ¹⁾ in die EU	von der EU in DL	von DL in DL	von der EU in DL	von DL in DL und EU	
REF_EXP							
EU27	-8,50	0	0	0	-8,66	0,16	0
USA	1,03	0	0	0	1,87	-0,84	0
Japan	2,22	0	0	0	1,91	0,31	0
Ozeanien	8,38	0	0	0	7,56	0,82	0
WTO-Industrieländer	7,04	0	0	0	8,71	-1,67	0
Brasilien	1,36	0	0	0	1,21	0,14	0
Indien	5,04	0	0	0	4,89	0,15	0
AKP	14,74	0	0	0	13,73	1,01	0
LDC	62,28	0	0	0	60,93	1,35	0
WTO-Entwicklungsländer	14,33	0	0	0	12,98	1,34	0
Rest der Welt	14,19	0	0	0	13,74	0,44	0
G20							
EU27	-7,50	-0,45	3,24	-0,66	-9,85	0,23	0
USA	0,85	-0,01	-0,67	0,25	2,27	-0,98	0
Japan	-5,93	0,03	-2,92	-5,99	2,54	0,41	0
Ozeanien	21,54	4,70	-2,38	10,51	7,74	0,97	0
WTO-Industrieländer	-4,19	0,51	-8,39	-5,14	11,09	-2,26	0
Brasilien	-0,15	-0,74	0,00	-0,81	1,24	0,15	0
Indien	5,25	0,05	-0,06	0,27	4,83	0,16	0
AKP	12,21	-1,81	-1,42	0,03	14,39	1,01	0
LDC	68,59	0,48	3,93	2,63	60,07	1,48	0
WTO-Entwicklungsländer	12,13	-0,29	-5,29	1,73	14,44	1,54	0
Rest der Welt	17,15	0,87	1,60	1,30	12,88	0,50	0
G20_RMQ							
EU27	-18,86	-0,34	1,42	-0,17	-4,37	0,16	-15,56
USA	1,96	0,00	-0,39	0,30	1,32	-1,08	1,81
Japan	-4,49	0,03	-1,97	-6,49	1,57	0,46	1,91
Ozeanien	36,61	7,49	-0,72	9,57	2,67	1,29	16,31
WTO-Industrieländer	3,05	0,66	-5,36	-6,13	6,28	-3,17	10,78
Brasilien	0,33	-0,73	0,03	-0,82	0,78	0,16	0,91
Indien	5,94	-0,03	0,19	0,16	2,84	0,20	2,59
AKP	18,73	-1,95	-0,63	-0,10	9,21	1,25	10,95
LDC	103,73	-1,94	5,48	2,16	45,24	2,59	50,21
WTO-Entwicklungsländer	19,87	-0,36	-3,31	1,12	8,94	1,80	11,67
Rest der Welt	30,04	0,90	2,41	1,07	6,11	0,73	18,84

1) DL = Drittländer, IL = Industrieländer, AKP = afrikanische, karibische und pazifische Länder, LDC = Least Developed Countries, EL = Entwicklungsländer.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.2 Preiseffekte

Tabelle 3.7 präsentiert die Ableitung der Erzeugerpreise für Milch in der Status-quo-Referenz und den unterschiedlichen Szenarien. Die Simulationen mit GTAP und AGMEMOD liefern die relevanten Informationen zu Veränderungen der Weltmarkt- und Binnenmarktpreise für Rohmilch auf der Ebene der Primärerzeugung und für Milchprodukte auf der Ebene der Verarbeitungsstufe. Auf dem Weltmarkt wird Rohmilch nur in vernachlässigbaren Mengen gehandelt. Die sich für Rohmilch ergebenden Preisveränderungen sind nicht für alle gehandelten Milchprodukte repräsentativ. Für die verschiedenen Szenarien wird der Weltmarktpreis daher für Rohmilch auf der Grundlage der Weltmarktpreise für Butter und Magermilchpulver unter Berücksichtigung von Fett- und Eiweißgehalten sowie Verarbeitungskosten kalkuliert.⁵ Für Rohmilch werden außerdem ein Fettgehalt von 3,7 % und ein Eiweißgehalt von 3,4 % unterstellt.

Tabelle 3.7: Ableitung der Erzeugerpreise für Rohmilch (3,7 % Fett und 3,4 % Eiweiß) im Jahre 2015 in den verschiedenen Szenarien

Handelspolitik	Uruguay	Abschaffung der Erstattungen		Abschaffung der Erstattungen und Zollkürzung (G20-Vorschlag)	
Quotenpolitik	MTR	Milchquote nicht ausgeschöpft			Milchquote -15%
Szenario	REF_SQ	REF_EXP	REF_EXP_opt	G20	G20_RMQ
Kalkulator. Erzeugerpreis Weltmarkt¹⁾					
basierend auf Butter und Magermilchpulver Cent/kg	20,29 ³⁾	20,98		21,11	23,57
Erzeugerpreis Rohmilch Binnenmarkt²⁾					
Cent/kg	26,70 ⁴⁾	21,61	23,41	21,46	27,27 ⁵⁾

1) Aus GTAP resultierende Preisänderungen werden auf FAPRI-Preisprojektionen in AGMEMOD angewendet. 2) Aus GTAP resultierende Preisänderungen werden auf die Preisprojektionen in der Status-quo-Simulation von AGMEMOD angewendet. 3) Weltmarktpreise aus FAPRI in AGMEMOD. 4) Status-quo-Referenz AGMEMOD. 5) Aufgrund der eingeschränkten Handelbarkeit von Rohmilch in den Gleichgewichtsmodellen wird der ursprünglich ermittelte Preis auf den maximal möglichen Wert nach Zollkürzung auf Basis des G-20-Vorschlags angepasst. Dieser Preis entspricht dem Weltmarktpreis plus 15,7 %.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Als Grundlage für die Berechnungen der Status-quo-Referenz (REF_SQ) werden Werte aus AGMEMOD für das Jahr 2015 verwendet. Hierauf finden die Änderungsraten Anwendung, die mit GTAP in verschiedenen Szenarien ermittelt werden. Unter diesen Voraussetzungen können die kalkulatorischen Weltmarktpreise von Rohmilch für die verschiede-

⁵ Hierbei können die Anteile der Milchprodukte im Welthandel von denjenigen in der jeweils regionalen Produktion abweichen.

nen Szenarien abgeleitet werden. Für das Jahr 2015 ergibt sich in REF_SQ ein kalkulatorischer Erzeugerpreis von rund 20,3 ct/kg Rohmilch auf dem Weltmarkt (vgl. Tabelle 3.7).

Bei einer globalen Liberalisierung des Milchmarkts im Rahmen der WTO-Verhandlungen steigt der Weltmarktpreis an und liegt somit über dem Niveau der Status-quo-Referenz. Wenn die Exporterstattungen weltweit abgeschafft werden (Szenario REF_EXP), sinken die Exporte für Milchprodukte und für alle anderen, bislang beim Export subventionierten Produkte (z. B. Rindfleisch). Dies führt zu einem Rückgang des globalen Handels mit bzw. des Angebots von Milchprodukten (vgl. Tabelle 3.3), der einen Anstieg des aggregierten Weltmarktpreises in GTAP um 2,9 % und des kalkulatorischen Weltmarktpreises auf 21 ct/kg Rohmilch auslöst. Schätzungen mit anderen Modellen oder Modellsystemen weisen hier z. T. höhere Werte aus. Da allerdings die Preisschwankungen unter diesen Bedingungen vermutlich zunehmen werden, dürfte dieser Weltmarktpreis ein gesichertes "Basispreisniveau" darstellen, von dem unter günstigen Bedingungen nach oben abgewichen werden kann. In der Simulation REF_EXP sinken die EU-Exporte deutlich. Auf der Basis des Armington-Ansatzes wird im GTAP-Modell jedoch unterstellt, dass sich Produkte entsprechend ihrer Herkunft unterscheiden. Französische und neuseeländische Milchprodukte stellen demnach kein homogenes Produkt dar. Unter diesen Bedingungen sind unsubventionierte Exporte noch im begrenzten Umfang möglich.

Werden zusätzlich zur Streichung der Exporterstattungen Zollkürzungen auf der Basis des G-20-Vorschlags umgesetzt (Szenario G20), dann steigt der kalkulatorische Weltmarktpreis für Milch geringfügig an. Wie bereits in den vorherigen Kapiteln erläutert, liegt die Ursache hierfür in der Dominanz des Effekts, der sich aus der Abschaffung der Exportsubventionen für den Milchmarkt ergibt. Dies Ergebnis steht somit im Einklang mit den Ergebnissen zur Aufteilung der Handelsbilanzeffekte (siehe Tabelle 3.3 und 3.4). Der kalkulatorische Weltmarktpreis liegt unter diesen Bedingungen bei 21,1 ct/kg⁶.

Durch die sich abzeichnende Abschaffung der Exportsubventionen müssen zusätzliche Mengen an Milchprodukten im EU-Binnenmarkt abgesetzt werden. Als eine weitere Überlegung wird daher die Kürzung der EU-Milchquote um -15 % diskutiert (Szenario G-20_RMQ). Hierdurch ergeben sich erheblich ausgeprägtere Preiseffekte im Jahr 2015. Insbesondere die Abschaffung der Exporterstattungen, aber auch die Quotenkürzungen in der EU und der dadurch induzierte Importsog führen zu einer Verknappung des internati-

⁶ Sensitivitätsanalysen bestätigen, dass die Höhe der Zollkürzungen nur einen geringen Einfluss auf die Änderung des Weltmarktpreises von Milchprodukten hat. Die möglichen Weltmarktpreise werden allerdings relativ stark von den Wechselkursen beeinflusst. Wenn beispielsweise der Wechselkurs zwischen Euro und US-Dollar auf 1,1 US\$ je € sinken würde, dann ergäbe sich in 2015 in der Status-quo Projektion schon ein kalkulatorischer Preis von 23,3 cent je kg.

onalen Angebots, die die Weltmarktpreise noch einmal ansteigen lassen. Unter diesen Bedingungen erreicht der kalkulatorische Weltmarktpreis 23,6 ct/kg.

Welche Auswirkungen haben die beschriebenen Veränderungen der Rahmenbedingungen auf den Binnenmarktpreis? In der Status-quo-Referenz mit AGMEMOD (Szenario REF_SQ) wird für das Zieljahr 2015 nach Umsetzung der Uruguay-Runde und des MTR ein Simulationswert für den Rohmilcherzeugerpreis in Deutschland in der Größenordnung von 26,7 ct/kg (3,7 % Fett und 3,4 % Eiweiß) erzielt. Damit übertrifft der gesunkene Binnenmarktpreis den etwas gestiegenen Weltmarktpreis um 32 %.

Für die ersten zwei Politikszenerarien (REF_EXP und G20) wird der absolute Erzeugerpreis jeweils aus den mit GTAP ermittelten Änderungsraten für Rohmilch abgeleitet. Innerhalb der EU steuert dieser Gleichgewichtspreis Produktion und Verwendung bzw. Verarbeitung von Rohmilch zu Milchprodukten. Wenn die Exportsubventionen nicht mehr gezahlt werden, müssen die zuvor mit Preisnachlässen auf den Weltmarkt exportierten Mengen nun zum größten Teil auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden (REF_EXP). Unter diesen Bedingungen werden die Binnenmarktpreise solange sinken bis die unter diesen Bedingungen reduzierte, bisher auf dem Weltmarkt exportierte Menge, auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden kann und die Binnenmarktpreise den Weltmarktpreisen entsprechen.⁷ Der Milcherzeugerpreis sinkt am Binnenmarkt bei einer Einstellung aller Exportsubventionen im Jahre 2015 auf 21,6 ct/kg und entspricht damit fast dem Weltmarktpreisniveau. Bei diesem Preis wird im Durchschnitt der EU keine Quotenrente mehr erwirtschaftet, und die Milchquote wird nicht mehr ausgeschöpft.

Wie andere Studien zeigen, fallen in Abhängigkeit von den jeweiligen Rahmenbedingungen die Preisänderungen für Rohmilch auf dem EU-Binnenmarkt unter Umständen geringer aus. So sind beispielsweise momentan die Wechselkurse zwischen Euro und US-Dollar relativ hoch, und eine Abwertung des Euros gegenüber dem US-Dollar würde Exporte erleichtern. Zudem setzen sich die Ausfuhren der EU aus einem Konglomerat an verschiedenartigen Produkten zusammen, wovon schon heute einige ohne Erstattungen exportiert werden. Wie sich diese Anteile entwickeln, lässt sich aufgrund der hohen Produktvielfalt bei Milchprodukten nur schwer exakt ableiten. Um diesen verschiedenen Einflüssen gerecht zu werden, wird zusätzlich ein optimistischeres Szenario REF_EXP_opt mit einem Preisrückgang auf 23,4 ct/kg analysiert. Ein deutlicher vom Weltmarkt abgeho-benes Preisniveau ist allerdings nur schwer vorstellbar, da der größere Teil der bisher mit Erstattungen exportierten Mengen am Binnenmarkt abgesetzt werden muss, was nur durch entsprechende Preisabschläge möglich ist.

⁷ Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass diese Aussagen nur für homogene Güter gelten.

In dieser Situation ergeben sich durch einen deutlich verbesserten Marktzugang (Szenario G-20) kaum zusätzliche Wirkungen auf den Milcherzeugerpreis am Binnenmarkt, der auf 21,5 ct/kg sinkt. Dies kann auch durch die Zerlegung des Gesamteffektes in die Teilkomponenten im Rahmen der GTAP-Analysen gezeigt werden, die die Abschaffung der Exportsubvention als dominierenden Einzeleffekt isoliert. (vgl. Tabelle 3.6 und 3.7). Hintergrund für dieses Ergebnis ist im Wesentlichen die Tatsache, dass die EU zwar ihre Zölle gegenüber Drittländern drastisch senken muss. Die Drittländer müssen ihre Zölle jedoch auch gegenüber der EU und untereinander erheblich reduzieren. Gestiegenen Exportchancen der EU werden daher weitgehend durch zusätzliche Importe in die EU kompensiert, so dass der Effekt einer Zollsenkung für den EU-Milchsektor weitgehend unbedeutend bleibt.

Die Kürzung der Zölle auf der Basis des G-20-Vorschlags erfolgt auf der Basis von bilateralen Handelsströmen der beteiligten Handelspartner, so dass implizit die präferentiellen Zölle innerhalb der Zollquoten berücksichtigt werden. Für den EU-Sektor der Milchprodukte insgesamt liegt der einfache Durchschnitt (umgerechnet in ad-valorem Zolläquivalent) des gebundenen Zolls bei 61,5 % und des angewandten Zolls bei 41,3 %. Werden die Zölle mit Importwerten gewichtet, dann beträgt der gewichtete Durchschnitt der gebundenen ad-valorem Zolläquivalente 40,7 % und der angewendeten Zolläquivalente 33,6 %.⁸ Nach Zollkürzungen auf 6-stelliger HS-Ebene verbleibt ein einfacher Durchschnittszollsatz von 19 % ad-valorem Zolläquivalent und ein gewichteter Durchschnittszollsatz von 15,7 % ad-valorem Zolläquivalent.

Wird zusätzlich zur Streichung der Exportsubventionen und der Zollkürzungen auf der Basis des G-20-Vorschlags eine Kürzung der EU-Milchquote um -15 % eingeführt (Szenario G-20_RMQ), dann impliziert die stärkere Einschränkung des Welthandels mit Milchprodukten, wie oben beschrieben, steigende Weltmarktpreise. Die Angebotsverknappung würde ebenfalls zu einem drastischen Anstieg der Milcherzeugerpreise in der EU führen, dem aber durch die starke Senkung des Zollschatzes im G-20-Vorschlag enge Grenzen gesetzt sind. Wenn die Differenz zwischen dem dann nachhaltig höheren Binnenmarkt- und dem gestiegenen Weltmarktpreis nicht mehr ausreichend durch den Zoll geschützt ist und die Summe aus Weltmarktpreis und Zoll geringer ist als der EU-Inlandspreis, dann wird trotz bestehendem Zollschatz vermehrt in die EU importiert. Diese zusätzlichen Mengen zu niedrigeren Weltpreisen wirken wiederum Preis senkend auf dem EU-Inlandsmarkt, heben aber den Preis auf dem Weltmarkt an. Dieser Mechanismus wirkt über die Stufe der Verarbeitungsprodukte auf das nicht gehandelte Produkt Rohmilch. Als Annäherung für den dann geltenden Erzeugerpreis wird der Weltmarktpreis zuzüglich des entsprechend des G-20-Vorschlags gekürzten gewichtet aggregierten ad-

⁸ Die Berechnung erfolgte auf 6-stelliger HS-96-Ebene, wobei die Informationen der MAcMaps-Zölle und des COMTRADE-Handels den Kalkulationen zugrunde gelegt wurden.

valorem Zolläquivalents verwendet. Dies entspricht im Jahr 2015 einem Milcherzeugerpreis von 27,3 ct/kg. Prinzipiell sind einer Preis steigernden Wirkung etwaiger Quotenkürzungen durch einen verbesserten Marktzugang im Rahmen künftiger WTO-Verhandlungen jedoch sehr enge Grenzen gesetzt. Zusätzlich ist zu bedenken, dass starke Preiszuwächse am Binnenmarkt auch Überlieferungen von Importquoten induzieren dürften. Die bei hohen Binnenmarktpreisen steigenden Quotenrenten der Importquoten könnten dann vermehrt zu einer Quersubventionierung von Importen zum Meistbegünstigungszollsatz Verwendung finden.

4 Regionale und betriebliche Auswirkungen der Milchmarktszenarien

Die Ergebnisse der quantitativen Folgenabschätzung auf regionaler und betrieblicher Ebene werden im Folgenden beschrieben. Zunächst werden die regionale Entwicklung der Milchproduktion der letzten 10 Jahre und deren Bestimmungsgründe analysiert. Abschätzungen zur Änderung der Milcherzeugung und Einkommen werden auf Grundlage der RAUMIS- und FARMIS-Ergebnisse aufgezeigt. Hinweise auf mögliche Veränderungen auf EU-Ebene werden auf Basis von international vergleichenden Produktionskostenanalysen (FADN, EDF, IFCN) sowie ergänzenden Informationen (Quotenpreise, Erzeugerbefragungen) gegeben. Anschließend werden mögliche Wirkung der 2. Säule Maßnahmen diskutiert.

4.1 Ergebnisse auf regionaler Ebene

4.1.1 Ex-post-Entwicklungen und Ableitung der Referenz

Aufgrund der regional unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung kommt es im Laufe der Zeit zu einer Konzentration der Produktion an den relativ wettbewerbsstarken Standorten. Regionalen Verlagerungstendenzen wirkte jedoch eine hinsichtlich Quotenübertragungen restriktive Milchquotenpolitik (z. B. Flächenbindung der Quoten) bis in die 90er Jahre sehr stark entgegen. Trotz dieser Regelungen vollzog sich ein gewisser Konzentrationsprozess insbesondere nach der Lockerung der Quotenübertragungen seit Anfang der 90er Jahre. Die Zusammenlegung der Quotenhandelsgebiete bis zum Jahr 2015 zu einem bundesweiten Handelsgebiet bedeutet eine weitere erhebliche Flexibilisierung des Milchmarktes in Deutschland, infolgedessen interregionale Verlagerungen der Milcherzeugung zu erwarten sind. Aus diesem Grund beinhaltet die Ableitung der Baseline, die als Referenzsituation für die zu untersuchenden Milchmarktszenarien dienen soll, bereits einen erheblichen Wechsel des Milchmarktregimes. Die Abschätzung der unter diesen Rahmenbedingungen erwartbaren regionalen Entwicklungen der Milcherzeugung in Deutschland stützt sich auf Erkenntnisse einer ex-post Analyse zu den wesentlichen Bestimmungsfaktoren der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Diese war bisher weitgehend auf die Handelsgebiete begrenzt und gewinnt angesichts des bundesweiten Quotenhandels stark an Bedeutung.

In Deutschland befinden sich regionale Schwerpunkte der Milchproduktion in Bayern und Niedersachsen, auf die zusammen bereits 45% der Milchproduktion entfallen (vgl. Tabelle 4.1). Weitere bedeutende Produktionsregionen sind Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg. Trotz des auf die Milchquotenübertragungsregionen beschränkten Quotenhandels kam es im Zeitraum von 1995 bis 2005 zu Verlagerungen der Milchlieferung zwischen den 21 Übertragungsgebieten. Unter den westdeutschen Bun-

desländern verlief die Anlieferung in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen rückläufig, während Zunahmen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu verzeichnen waren. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern ist durch den kontinuierlichen Bestandsaufbau zur Ausschöpfung der nach der Wiedervereinigung zugewiesenen Milchquoten geprägt und nimmt eine Sonderposition ein. Aus diesem Grund werden im Folgenden vorrangig die regionalen Verlagerungen der Milchproduktion innerhalb der Quotenübertragungsregionen im westdeutschen Bundesgebiet betrachtet.

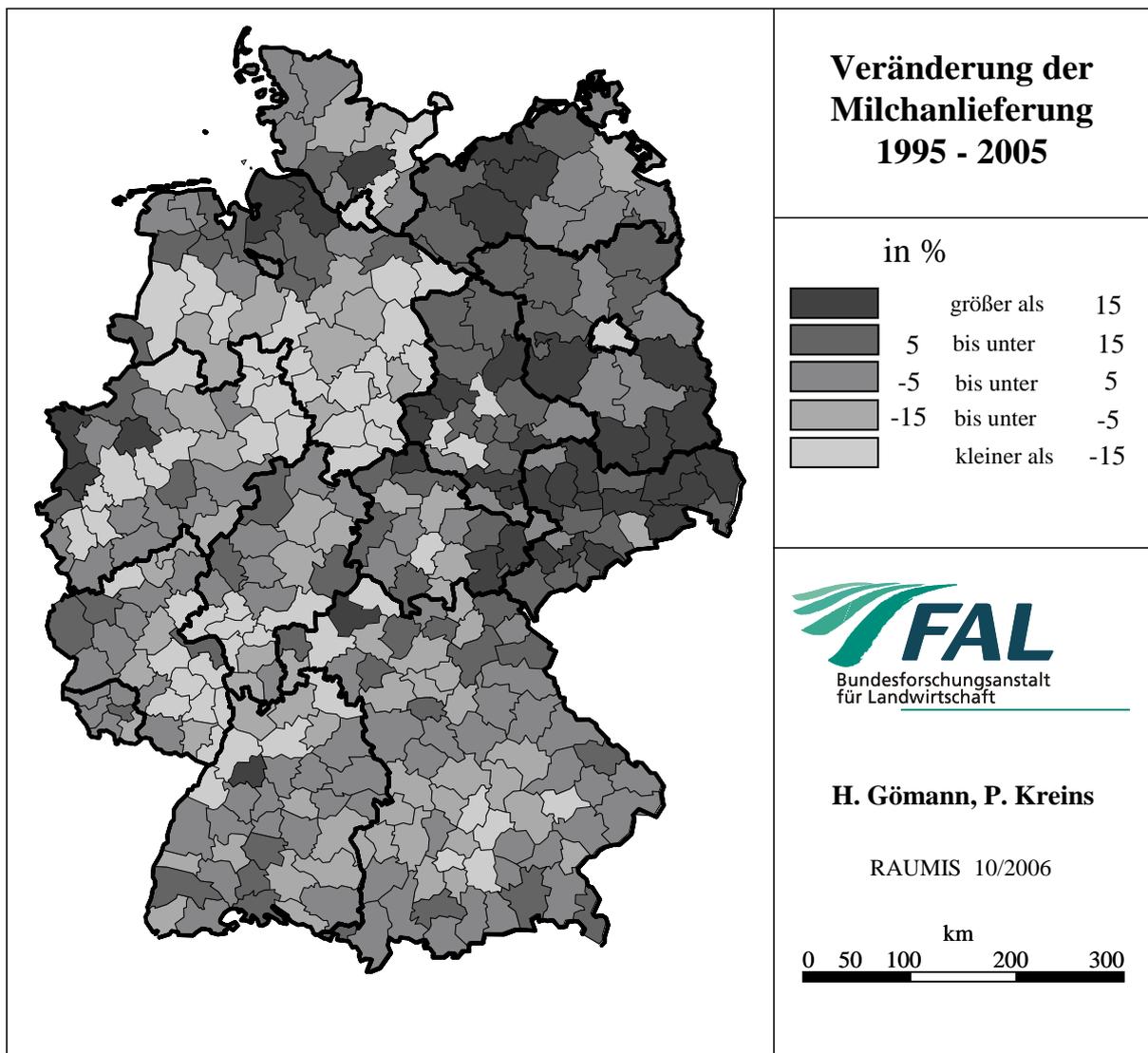
Tabelle 4.1: Milcherzeugung und Veränderung in Quotenhandelsregionen (1995 bis 2005)

	Milchanlieferung		Veränderung der Anlieferung	
	Durchschnitt 1995-2005	Anteil an Gesamtanlief.	94/96 - 03/05	Anteil der Anlieferung
	1.000 t	%	1.000 t	%
Baden Württemberg	2.138	7,9	- 25,6	- 1,2
Stuttgart	617	2,3	- 10,7	- 1,7
Karlsruhe	150	0,6	- 7,4	- 5,0
Freiburg	368	1,4	9,8	2,7
Tübingen	1.002	3,7	- 17,3	- 1,7
Bayern	7.035	26,1	- 67,4	- 1,0
Oberbayern	2.055	7,6	- 17,2	- 0,8
Niederbayern	892	3,3	- 19,9	- 2,2
Oberpfalz	876	3,2	- 3,2	- 0,4
Oberfranken	531	2,0	9,9	1,9
Mittelfranken	661	2,5	- 8,0	- 1,2
Unterfranken	223	0,8	1,1	0,5
Schwaben	1.795	6,7	- 30,2	- 1,7
Brandenburg (einschl. B)	1.273	4,7	190,3	14,9
Hessen	980	3,6	- 6,7	- 0,7
Mecklenburg Vorpommern	1.304	4,8	319,8	24,5
Niedersachsen (einschl. HB)	5.056	18,8	49,2	1,0
Schleswig-Holstein (einschl. HH)	2.305	8,6	70,2	3,0
Nordrhein-Westfalen	2.633	9,8	- 23,2	- 0,9
Rheinland-Pfalz (einschl. Saarland)	846	3,1	5,0	0,6
Sachsen	1.456	5,4	652,1	44,8
Sachsen-Anhalt	1.019	3,8	289,4	28,4
Thüringen	906	3,4	216,3	23,9
Früheres Bundesgebiet	20.992	77,9	1,5	0,0
Deutschland	26.950	100,0	1.576,4	5,8

Seit der Flexibilisierung der Milchquotenübertragung Anfang der 90er Jahre nahm der regionale Konzentrationsprozess zu. Den in Karte 4.1 dargestellten Veränderungen liegen Trendberechnung für den Zeitraum von 1995 bis 2005 zugrunde. Es lassen sich Regionen mit deutlichen Zuwächsen von denjenigen mit deutlichen Rückgängen bei der Milchanlieferung

zung identifizieren.¹ In den dunkelrot eingefärbten Regionen wurde die Milchanlieferung um mehr als 20 % ausgedehnt, hingegen in dunkelgrünen um mehr als 20 % eingeschränkt. Hellere Farbschattierungen kennzeichnen Regionen mit eher konstant bleibender Milcherzeugung.

Karte 4.1: Regionale Veränderung der Milchanlieferung von 1995 bis 2005 in %



¹ In zahlreichen Regionen wurden langfristig erkennbare Zu- oder Abnahmen der Milchanlieferung von mittelfristigen Schwankungen überlagert, so dass der Trend allein nur eine begrenzte Aussagekraft hatte. Um Zu- und Abnahmeregionen „eindeutig“ zu identifizieren, wurde in weitergehenden Analysen die durchschnittliche jährliche Veränderung der Milchanlieferung in Beziehung zum Bestimmtheitsmaß der Trendfunktion gesetzt. Die Ergebnisse bestätigten die in Karte 4.1 dargestellte regionale Verlagerung, so dass auf eine separate Darstellung verzichtet wurde.

Die Verlagerung der Milchproduktion in Deutschland erfolgte überwiegend auf die Standorte, die eine überdurchschnittlich hohe Milchproduktionsdichte von mehr als 1,6 t/ha LF 2003/05 aufwiesen (vgl. Karte 4.2, rötliche Einfärbung). In diesen Regionen, die rund ein Drittel der 326 Modellregionen ausmachen, wurden etwa 60 % der Milchproduktion erzeugt. Der Zusammenhang zwischen regionalen Verlagerungen der Milchanlieferungen und Produktionsdichten wird bei einem Vergleich der Karte 4.2 mit der Karte 4.1 deutlich. Im westdeutschen Bundesgebiet verzeichneten von 1995 bis 2005 z. B. die Norddeutschen Küstenregionen, der Niederrhein und Teile der Eifel sowie des Bergischen Landes und des Sauerlandes die stärksten Zunahmen bei den Milchanlieferungen.² Im Vergleich dazu sind die Produktionszuwächse in den süddeutschen Regionen, die sehr hohe Produktionsdichten aufweisen wie im Allgäu und im oberbayerischen Voralpenland, auffällig gering. Die Gründe hierfür können u. a. das Erreichen von Kapazitätsgrenzen der Milcherzeugung bei den teilweise sehr hohen regionalen Produktionsdichten und ein geringes Milchquotenangebot bei hoher Nachfrage in den vergleichsweise kleinen süddeutschen Übertragungsregionen sein.

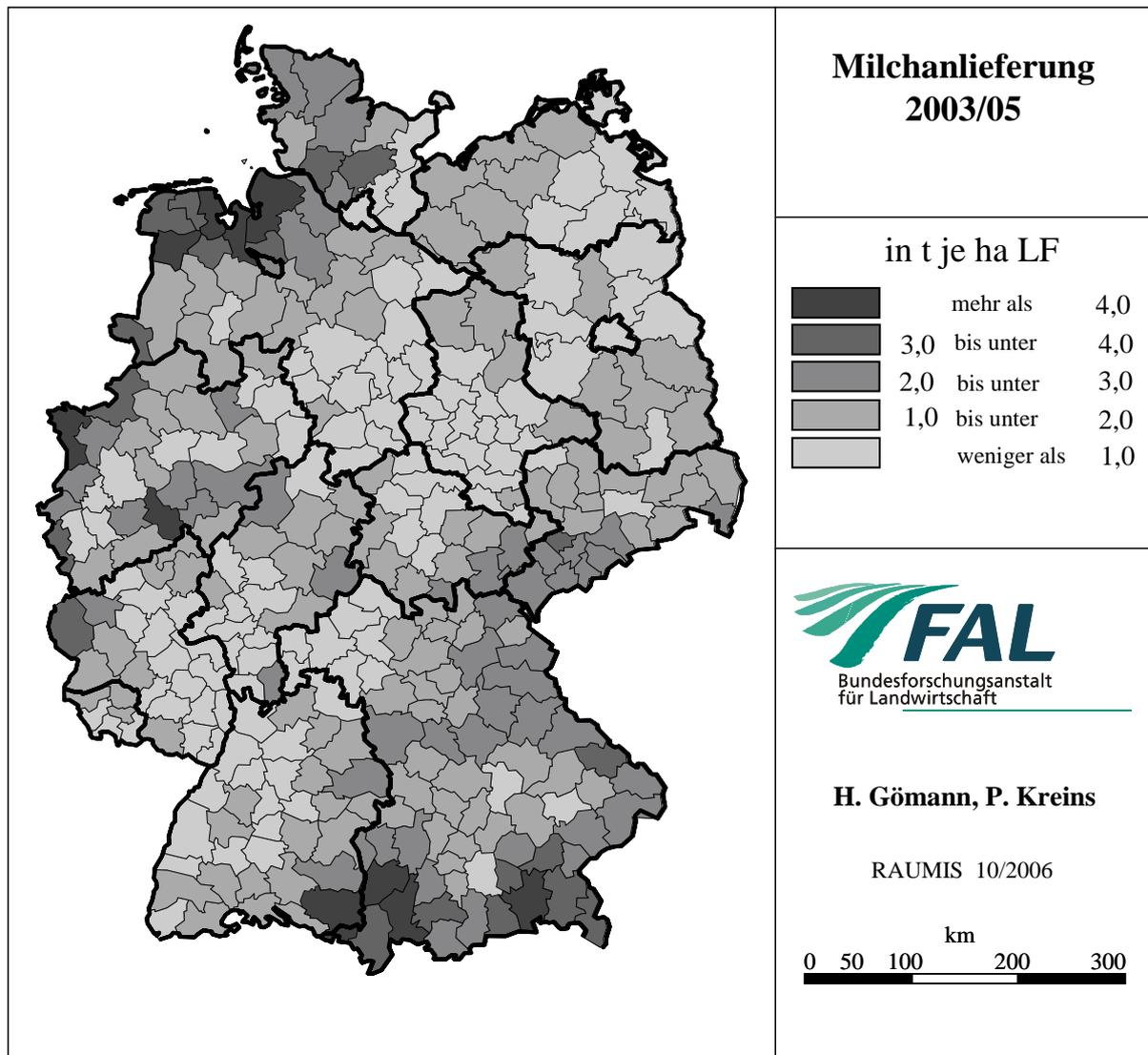
Aus der Ex-post-Periode ließen sich nur bedingt allgemein gültige Zusammenhänge zwischen einzelnen die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussenden Faktoren und der Zu- bzw. Abnahme der Milcherzeugung (Anlieferung) in den Regionen ableiten, da jeweils unterschiedliche Bedingungen für die regionale Wettbewerbsfähigkeit relevant waren. Im Aggregat werden diese Faktoren sehr gut durch die Produktionsdichte repräsentiert, die selbst zu einem für die Wettbewerbsfähigkeit maßgeblichen Faktor avanciert. Hinter der Produktionsdichte verbirgt sich eine Vielzahl meist schwer quantifizierbarer Faktoren. Beispielsweise sinken die Milcherfassungskosten bei zunehmender Produktionsdichte, was sich in günstigeren Abnahmekonditionen (evtl. höheren Auszahlungspreisen) niederschlagen kann. Auch verfügen Tierärzte bzw. die Beratung sowie die Erzeuger insgesamt über ein größeres spezifisches Know-how, wodurch niedrigere Produktionskosten realisiert werden und ein schnellerer technischer Fortschritt stattfindet.

Ein Großteil der Milchproduktionsstandorte weist einen Grünlandanteil an der LF von mehr als einem Drittel auf (vgl. Karte 4.3). Da zur Raufutterproduktion wenig alternative Verwertungsmöglichkeiten für die Fläche bestehen, verfügen diese Regionen offensichtlich über eine hohe relative Wettbewerbsfähigkeit der Milchviehhaltung im Vergleich zu Ackerbauregionen. Die geringeren Opportunitätskosten der Fläche schlagen sich beispielsweise bei den Grobfuttererzeugungskosten nieder, die einen Großteil der Gesamtkosten ausmachen. Zudem bedeutet die Aufgabe der Milcherzeugung in der Regel die Aufgabe

² Abweichend davon weisen vereinzelte Regionen bspw. im Rhein-Maingebiet hohe Zuwächse auf, die allerdings auf das sehr geringe Niveau der Milcherzeugung zurückzuführen sind.

des Gesamtbetriebes und erfordert die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.

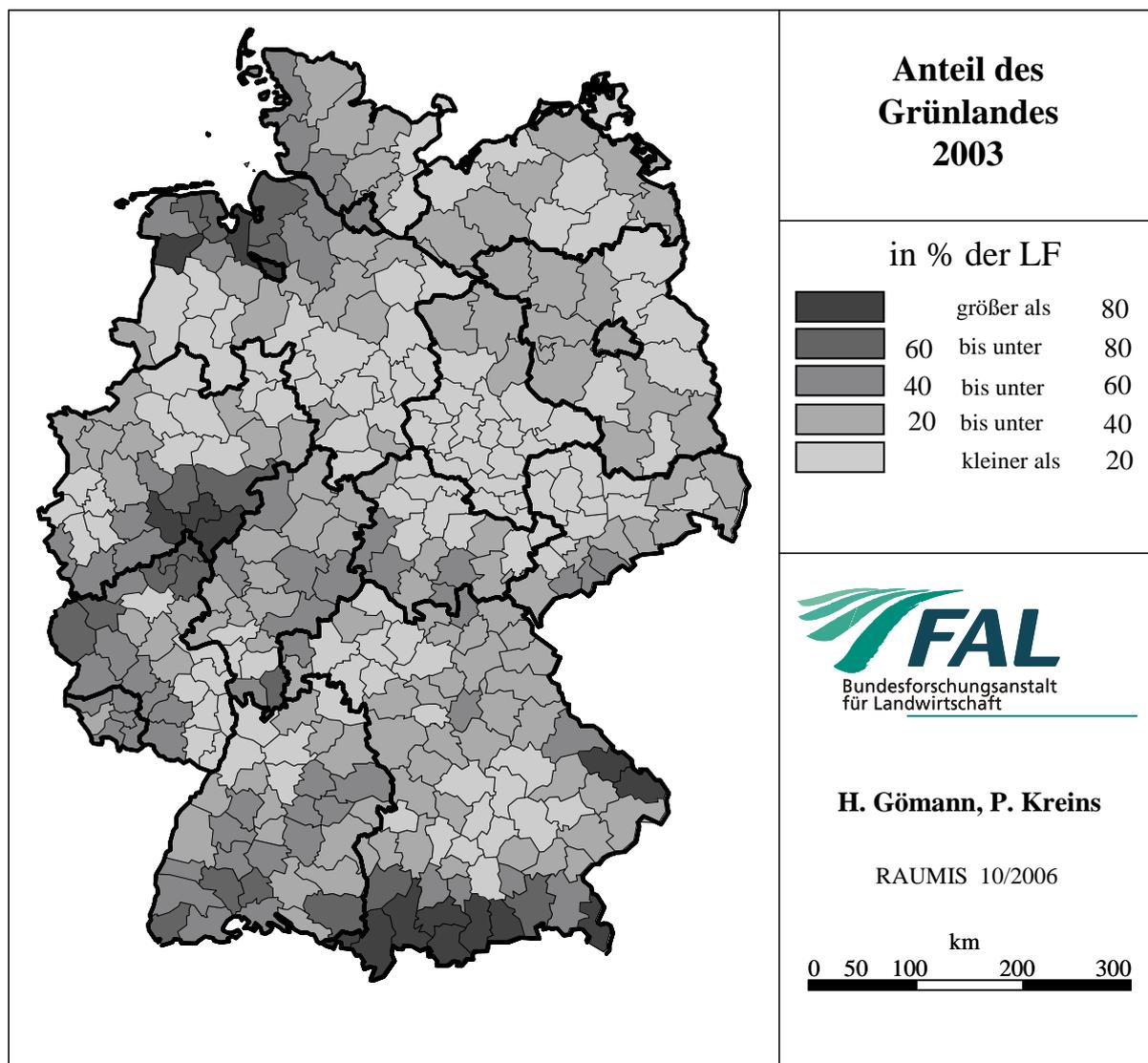
Karte 4.2: Milchanlieferung (kg/ha LF; 2003/05)



Allerdings weisen zahlreiche Milchproduktionsstandorte (Grünlandstandorte) eine unterdurchschnittliche Bruttowertschöpfung je Erwerbsfähigem auf. In diesen vergleichsweise strukturschwachen Regionen gestaltet sich die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit schwerer, so dass die Opportunitätskosten der Arbeit in der Milcherzeugung ebenfalls niedrig sein dürften. Demgegenüber hat sich die Milcherzeugung in der Vergangenheit überwiegend aus Ackerbau-, Veredelungs- (z. B. Münster- und Emsland) sowie Sonderkulturregionen (Rhein-Main) zurückgezogen (vgl. Karte 4.1). Bei einem hohen Ackerlandanteil besteht die Möglichkeit, die arbeitsintensive Milchviehhaltung zugunsten anderer Betriebszweige aufzugeben, so dass nicht der gesamte Betrieb aufgegeben werden

muss. Die Rahmenbedingungen für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit sind in vielen dieser Regionen angesichts einer durchschnittlich höheren Bruttowertschöpfung je Erwerbsfähigem günstiger als in Grünlandregionen.

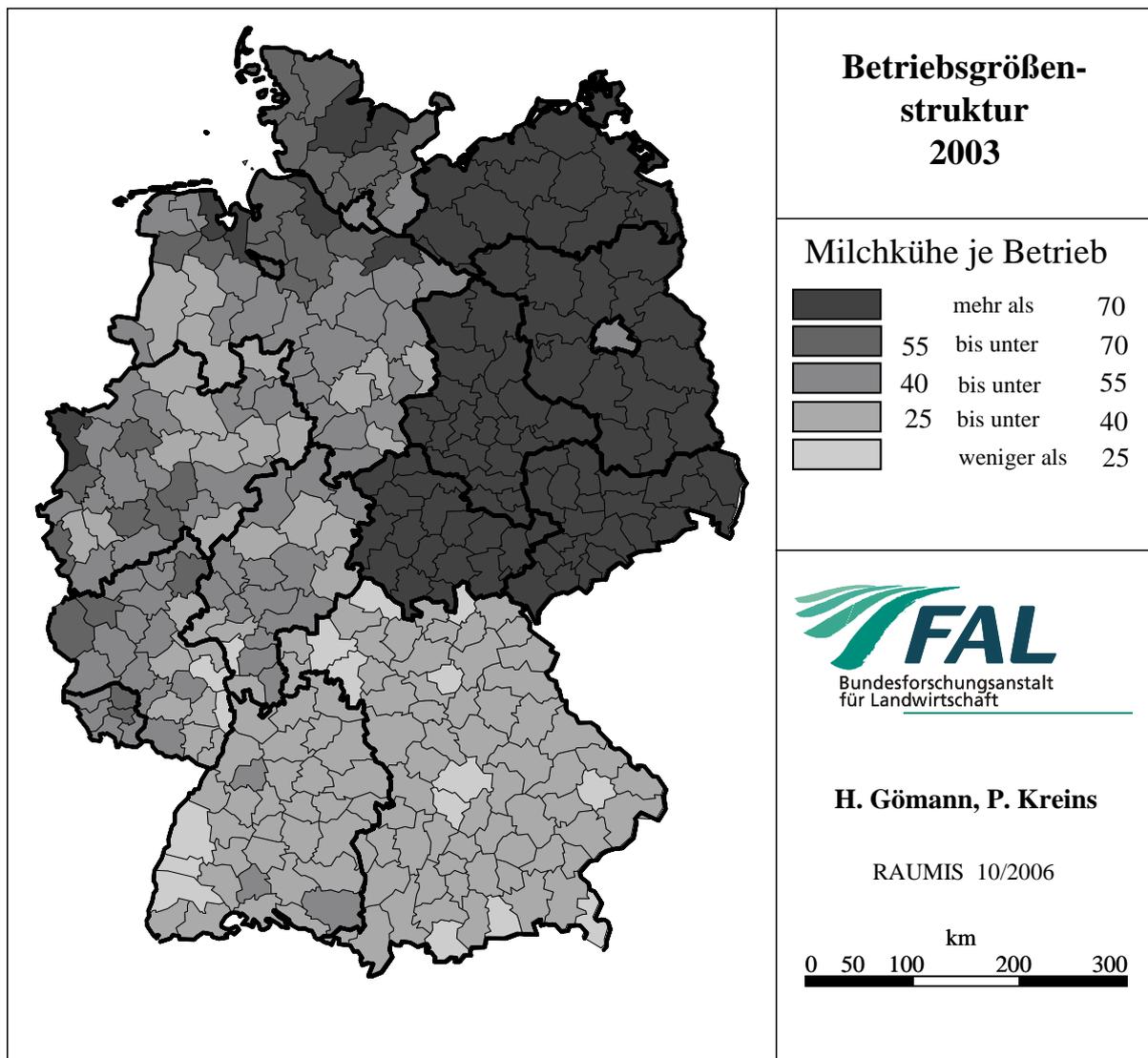
Karte 4.3: Anteil des Grünlandes (in % der LF; 2003)



Die regionale Betriebsgrößenstruktur in Deutschland ist sehr heterogen und in der in Karte 4.4 dargestellten durchschnittlichen Betriebsgröße berücksichtigt. Sie wurde als gewogenes Mittel der durchschnittlichen Bestandsgröße in den Bestandsgrößenklassen errechnet, wobei die jeweiligen Anteile der in den Bestandsgrößenklassen gehaltenen Milchkühe als Gewichtungsfaktor diente. Die auf diese Weise ermittelte durchschnittliche

Betriebsgröße zeigt an, in welcher Bestandsgröße sich die Milchkuhhaltung konzentriert.³ Abgesehen von den Großbetrieben in Ostdeutschland und den traditionell größeren Betrieben in Norddeutschland haben sich infolge eines hohen Strukturwandels auch in zahlreichen Regionen Nordrhein-Westfalens und Rheinland-Pfalz größere Betriebe mit mehr als 40 Milchkühen (Kategorie: Boxenlaufstall) etabliert.

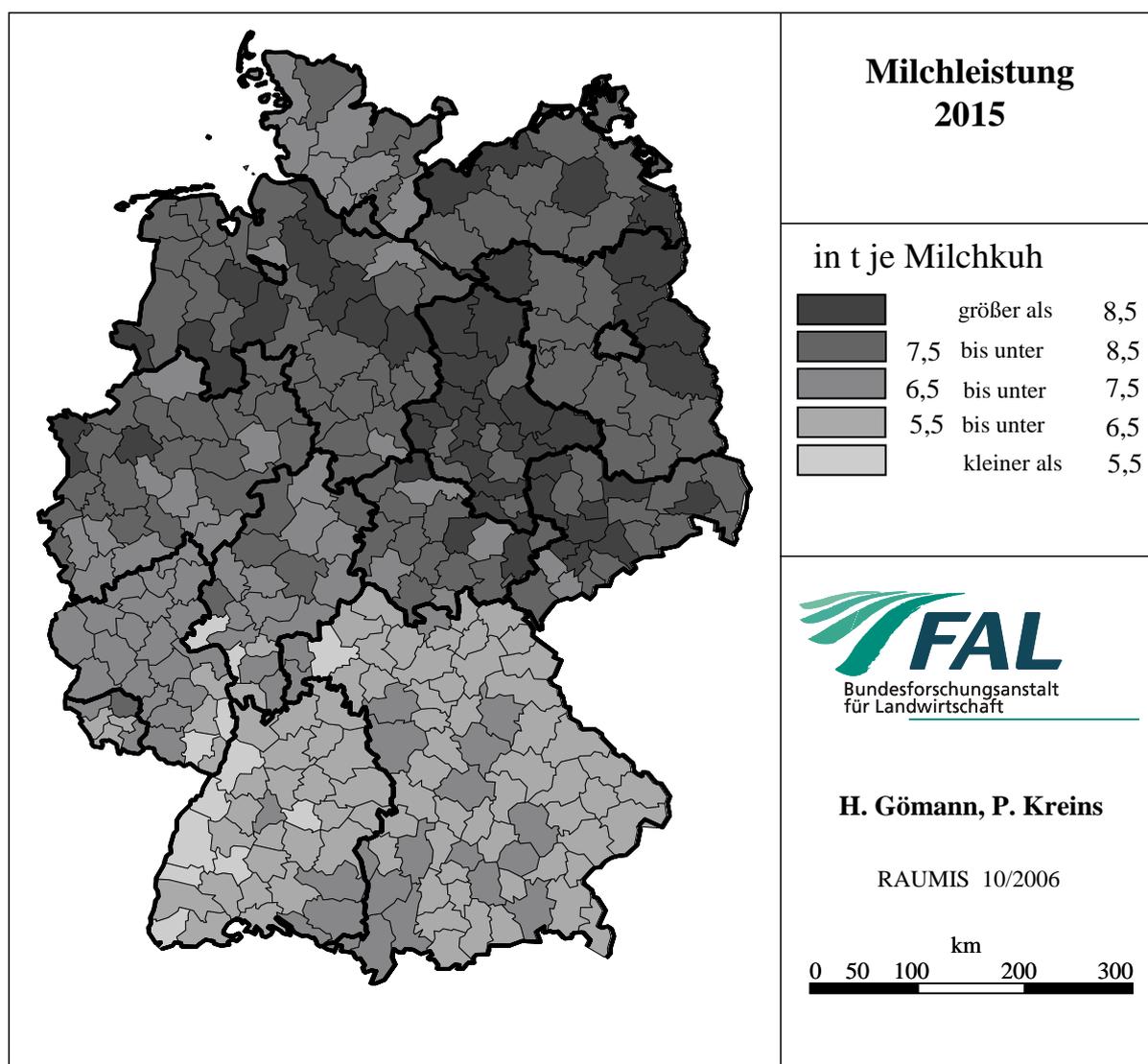
Karte 4.4: Regionale Betriebsgrößenstruktur (Milchkühe je Betrieb; 2003)



³ Die gewogene durchschnittliche Bestandsgröße ist gegenüber der „einfachen“ Bestandsgröße (Anzahl der Milchkühe dividiert durch Anzahl der Betriebe) umso größer je heterogener die Betriebsgrößenstruktur ist. Befinden sich beispielsweise in einer Region zwei Betriebe mit 10 bzw. 100 Milchkühen, beträgt die „einfache“ durchschnittliche Bestandsgröße 55 Tiere und die gewogene durchschnittliche Bestandsgröße rund 92 Tiere.

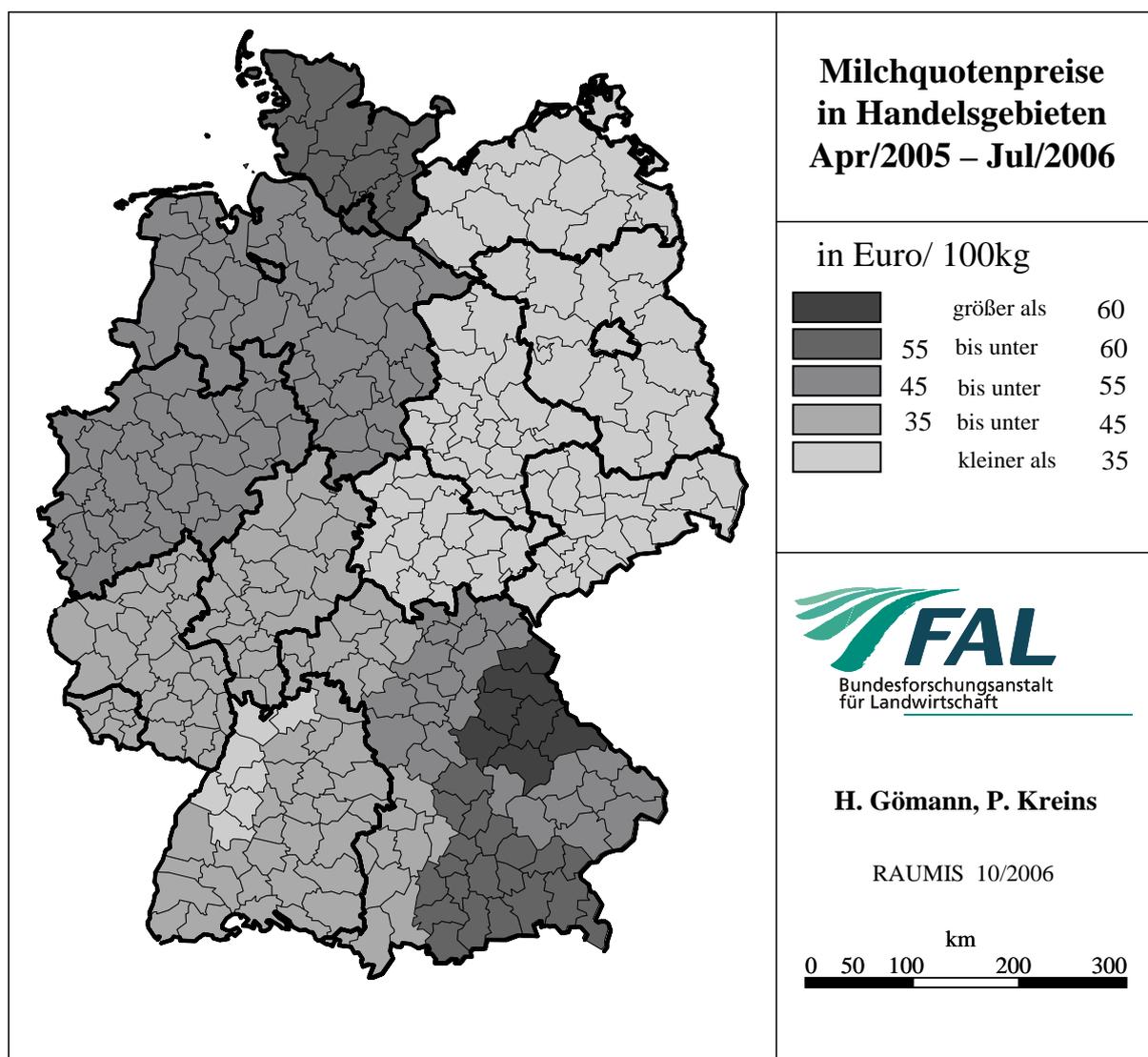
Die durchschnittliche Milchleistungssteigerung betrug in der Vergangenheit in den westdeutschen Bundesländern rund 2,0 % und in ostdeutschen etwa 2,2 %. Hinsichtlich des Anstiegs bis zum Jahr 2015 wurden mit 1,6 bzw. 1,9 % geringe Wachstumsraten unterstellt. In Karte 4.5 sind die regionalen Milchleistungen im Zieljahr 2015 dargestellt, wobei die im wesentlichen rassebedingten Milchleistungsunterschiede zwischen Nord- und Süddeutschland deutlich hervortreten. Bemerkenswert sind die weit überdurchschnittlichen Milchleistungen in Ostdeutschland. Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau nach der Wiedervereinigung wurde im Zuge des Bestandsaufbaus eine enorme Milchleistungssteigerung realisiert. Bei zunehmenden Milchleistungen sinken in der Regel die Produktionskosten je kg. Allerdings erzielen die süddeutschen Erzeuger bei den rassebedingt niedrigeren Milchleistungen höhere Nebenerlöse für Kälber und Altkühe.

Karte 4.5: Regionale Milchleistungen (kg je Milchkuh; 2015)



Die bisher (2000-2006) in den Übertragungsgebieten gehandelten Milchmengen von 4 - 13 % der durchschnittlichen jährlichen Anlieferungsmenge hätten innerhalb der Handelsgebiete zu einer stärkeren als der tatsächlichen dualen Entwicklung führen können. Da die jeweiligen Rahmenbedingungen in den Übertragungsgebieten das Quotenangebot bzw. die Quotennachfrage sehr stark beeinflussen, stellen die Gleichgewichtspreise für die an den Milchbörsen gehandelten Milchquoten einen nur schwer interpretierbaren Indikator für die regionale Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung dar. Die Quotenpreise lagen im Mittel der Handelstermine von April 2005 bis Juli 2006 zwischen 220 Euro/t in Sachsen-Anhalt und rund 640 Euro/t in der Oberpfalz (vgl. Karte 4.6).

Karte 4.6: Milchquotenpreise in den Handelsgebieten
(Euro/t; Durchschnitt April 2005 bis Juli 2006)



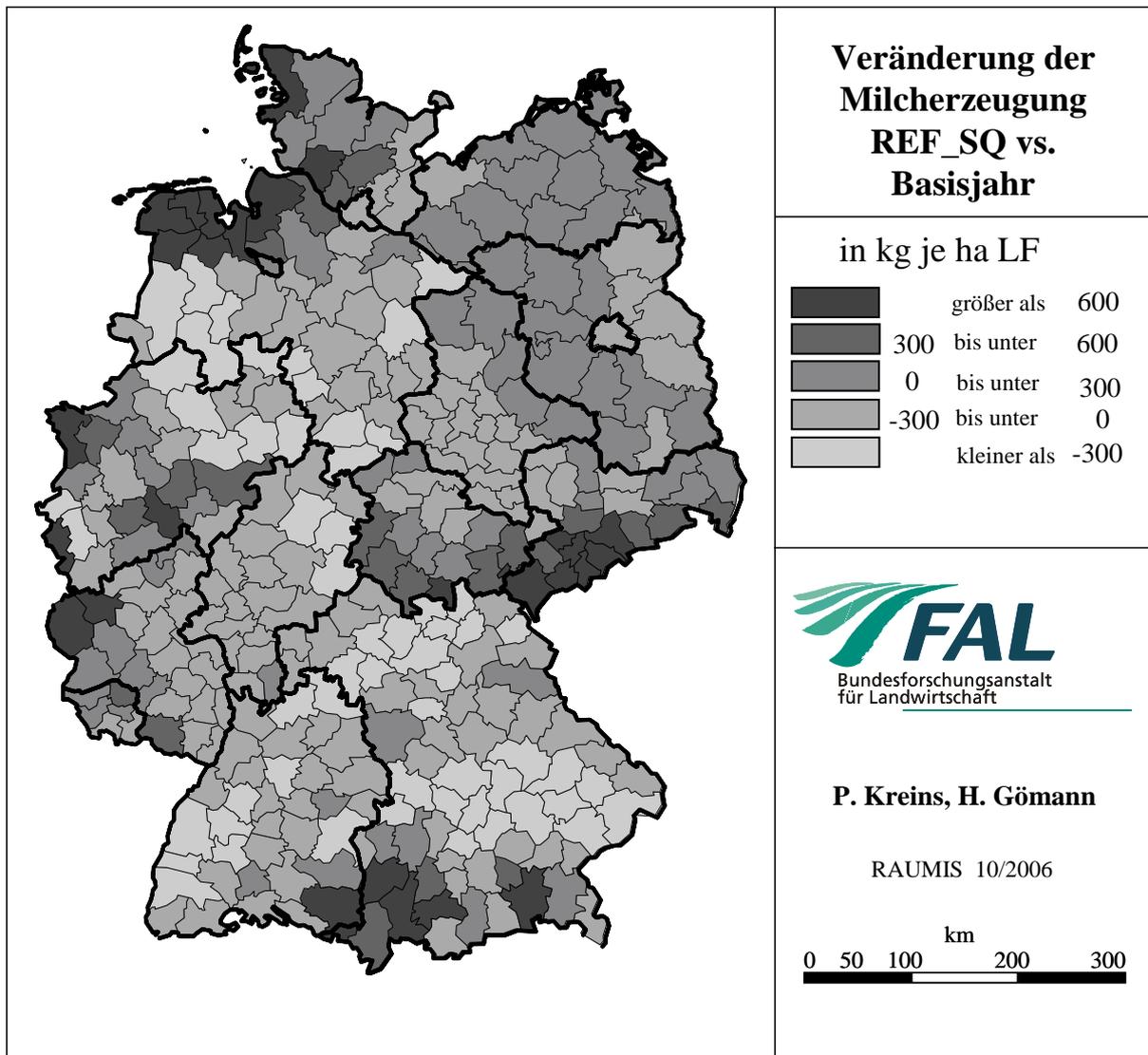
Erklärungsgründe für diese Unterschiede sind u. a. in der Betriebsgröße und –verfassung als auch der Größe und Zusammensetzung der Übertragungsregionen zu sehen. So wird sich die Grenzkostenkalkulation für den Quotenzukauf der kleineren Familienbetriebe in Süddeutschland sehr stark von derjenigen in Großbetrieben Ost- und auch Norddeutschlands unterscheiden, da u. a. der Einsatz der zu entlohnenden Fremdarbeitskräfte mit zunehmender Betriebsgröße steigt. Darüber hinaus ist die Heterogenität der Regionen innerhalb eines Handelsgebietes für den Gleichgewichtspreis von Bedeutung. Diesbezüglich überwiegen in der Oberpfalz die Wachstumsregionen, so dass die Nachfrage nach Milchquoten das Angebot bei weitem übertrifft, was zu hohen Quotenpreisen führt.

Status-quo-Szenario mit Übergang von 21 Übertragungsregionen zum nationalen Quotenhandel

Zur Abschätzung der zu erwartenden Entwicklung der regionalen und sektoralen Milcherzeugung in der Status-quo-Referenz REF_SQ bis 2015 wurden die erläuterten Einflussgrößen in RAUMIS berücksichtigt. Die Milchquote wird unter den oben genannten Rahmenbedingungen ausgeschöpft. Infolge der Einführung des bundesweiten Quotenhandels erfolgt jedoch eine regionale Verlagerung der Milcherzeugung, bei einer durchschnittlichen Quotenrente von 4,9 ct/kg. Nach den Modellergebnissen beschleunigen sich die bereits in der Ex-post-Entwicklung zu beobachtenden regionalen Konzentrations-tendenzen. Die Milcherzeugung wird vor allem in den Küstenregionen, am Niederrhein, in einigen Mittelgebirgslagen sowie im Allgäu und Voralpenland ausgedehnt (vgl. Karte 4.7).

Die Milcherzeugung geht in der Region Süd um insgesamt rund 6 % zulasten der Regionen Nord und Ost zurück, wo sie um 4 bzw. 9 % ausgedehnt wird.

Karte 4.7 Veränderung der regionalen Milcherzeugung (kg/ha LF; REF_SQ vs. Basisjahr)



Entwicklungen in der Referenz bei Abschaffung der Exporterstattungen

Die mit der Abschaffung der Exporterstattung einhergehende Senkung des Milcherzeugerpreises führt laut RAUMIS Ergebnissen zu einer Einschränkung der Milcherzeugung auf rund 25,9 Mio. t (vgl. Tabelle 4.2).

Tabelle 4.2 Auswirkungen auf Produktion und Einkommen insgesamt – RAUMIS-Ergebnisse

		REF_EXP	REF_SQ	G20	G20_RMQ
		abs.	(% vs. Referenz)		
Szenarioannahmen					
Milcherzeugerpreis	c / kg	23,2	23,3	-0,9	26,3
Quotenkürzung	%				-15,0
Landnutzung					
Ackerkulturen	1.000 ha	7.881	-0,1	0,1	0,3
Silomais	1.000 ha	1.030	1,2	-0,5	-3,0
sonst. Ackerfutter	1.000 ha	830	0,0	0,0	0,0
Nicht gen. Fläche	1.000 ha	842	-0,1	0,1	0,4
Grünland	1.000 ha	5.254	0,0	0,0	0,1
Produktionsmengen					
Getreide	1.000 t	53.852	-0,1	0,1	0,3
Hülsenfrüchte	1.000 t	951	-0,1	0,1	0,4
Ölsaaten	1.000 t	3.978	-0,2	0,1	0,4
Milch	1.000 t	25.910	4,9	-2,1	-11,0
Rindfleisch	1.000 t	674	1,4	-0,6	-3,0
Schweine- u. Geflügelfleisch	1.000 t	4.970	0,0	0,0	0,0
Landw. Wertschöpfung					
Produktionswert	Mio. EUR	27.025	6,4	-0,6	3,0
Bruttowertschöpfung 1)	Mio. EUR	17.315	9,4	-0,7	6,0
Nettowertschöpfung 2)	Mio. EUR	10.638	14,7	-0,9	10,8
Arbeitskräfte (AK) 3)	1.000 JAE	501	0,8	-0,3	-1,7
Nettowertschöpfung je AK	1.000 EUR	21,2	13,8	-0,6	12,7

1) Zu Marktpreisen. - 2) Zu Faktorkosten. - 3) Jahresarbeitskrafteinheit (JAE) = 2.200 AKh.

Somit werden etwa 5 % der Quote nicht mehr ausgeschöpft. Dabei ist in den Regionen Mitte und Süd ein leicht überdurchschnittlicher und in den Regionen Nord und Ost ein unterdurchschnittlicher Rückgang zu verzeichnen.

Die Ergebnisse verdeutlichen die starke Abhängigkeit des Milchsektors von den handelspolitischen Rahmenbedingungen, die das EU-Preisniveau über dem Weltmarktpreis halten. Bei einer unterstellten Beibehaltung der Exporterstattungen (REF_SQ) läge das Sektoreinkommen - gemessen an der Nettowertschöpfung - preisbedingt um rund 14,7 % höher (vgl. Tabelle 4.2).⁴

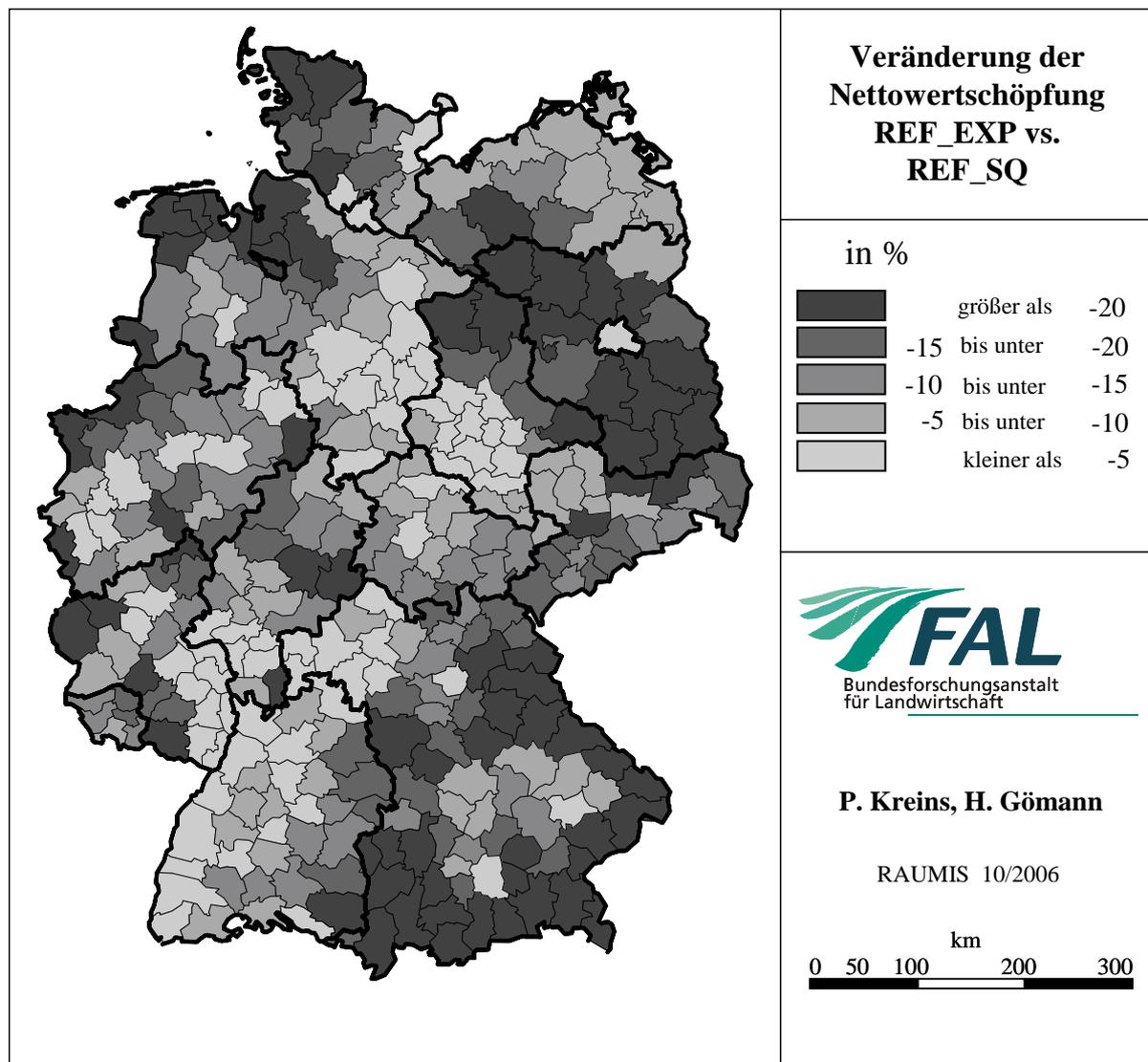
⁴ Alternativ sind im Anhang A. 4.1 die Auswirkungen, bezogen auf REF_SQ, dargestellt.

4.1.2 Entwicklungen bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik

Da der Abbau des Außenschutzes (Szenario G20) nur noch zu geringfügigen Preissenkungen gegenüber der Situation ohne Exporterstattungen (Szenario REF_EXP) führt, ergeben sich nach RAUMIS entsprechend geringfügige Veränderungen für den Agrarsektor (vgl. Tabelle 4.2). Demgegenüber würde laut GTAP Ergebnissen bei Beibehaltung des Quotensystems und Kürzung der Quote um 15 % (G20_RMQ) der Erzeugerpreis für Milch sogar über dem Preisniveau bei REF_SQ liegen. Unter diesen Rahmenbedingungen wird die Milcherzeugung um 15 % eingeschränkt bei voller Ausschöpfung der dann noch vorhandenen Quote. Mit einer Quotenkürzung wird allerdings gleichzeitig die Produktionskostensituation insgesamt verschlechtert, so dass die Nettowertschöpfung je Arbeitskraft trotz des höheren Preisniveaus gegenüber REF_SQ geringer ausfällt. Die Wettbewerbssituation der Milcherzeugung wird durch eine Quotenkürzung insgesamt verschlechtert.

Die Einkommensverluste fallen regional entsprechend der jeweiligen Bedeutung der Milcherzeugung sehr unterschiedlich aus (vgl. Karte 4.8). So sind geringe Einkommensverluste in den Bördegebieten, der Rheinschiene (hohes Einkommen aus den Sonderkulturen) und dem Norden der neuen Bundesländer zu verzeichnen. Demgegenüber ergeben sich hohe Einkommensverluste an den klassischen Milchproduktionsstandorten sowie in den neuen Bundesländern in Brandenburg sowie im Süden der neuen Bundesländer.

Karte 4.8: Relative Veränderung der NWSF von der Status-quo-Projektion zu REF_Exp (2015, in %)



4.2 Auswirkungen auf betrieblicher Ebene

In den folgenden Abschnitten werden die betrieblichen Auswirkungen der unterschiedlichen Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Milchsektors mit Hilfe des Modells FARMIS untersucht. Neben einer kurzen Darstellung der sektoralen Ergebnisse stehen hierbei die Angebots- und Einkommensänderungen in Betrieben unterschiedlicher Größe und Lage im Zentrum der Analysen, um insbesondere diesbezügliche Unterschiede in den betrieblichen Entwicklungen und Betroffenheiten aufzuzeigen.

Zunächst werden die Entwicklungen in der Status-quo-Referenz (REF_SQ) dargestellt, die auf die Fortschreibung bis 2015 (z.B. Leistungssteigerungen; technischer Fortschritt; allgemeine Preisentwicklungen; Strukturwandel) sowie die Umsetzung der GAP Reform zurückzuführen sind. Erst im Anschluss werden die weiteren Szenarien (z.B. Abschaffung der Exporterstattungen REF_EXP; Quotenkürzung G20_RMQ) analysiert und den jeweiligen Vergleichsszenarien gegenübergestellt, um so die Effekte der einzelnen Politikänderungen isolieren zu können.

4.2.1 Entwicklungen in der Referenz

Status Quo-Szenario

Nach den FARMIS-Modellergebnissen stellt sich in der Referenz (Status_Quo) für Milchquote ein Gleichgewichtspreis⁵ von 4,4 ct/kg ein (Tabelle 4.3), der damit geringfügig über dem errechneten mittleren Gleichgewichtspreis von 4,1 ct/kg im Basisjahr liegt. Dieser Anstieg kann auf die Milchleistungssteigerungen, den nur sehr geringen Rückgang des Milcherzeugpreises (-4,4 % gegenüber 2004) und die Verringerung der Grundfutterkosten durch die Regionalprämie zurückgeführt werden. In Milchviehbetrieben steigt die jährliche finanzielle Belastung durch Fremdquote im Zieljahr als Folge der Ausdehnung der Produktion (Übernahme von Quoten ausscheidender Betriebe) und des leichten Anstiegs des Pachtpreises auf 227 Millionen € (Tabelle 4.3) an. Nachhaltig (langfristig) ergibt sich im Modell ein Gleichgewichtspreis für Milchquote von 2,4 ct/kg.

Tabelle 4.3: Übersicht über Änderungen in der Referenz auf sektoraler Ebene (FARMIS-Ergebnisse)

	Erzeugerpreis		Quotenpreis		Produktion		Quotenkosten ¹⁾	
	% Änderung zu Basisjahr	cent/kg	mittel-fristig	lang-fristig	mittel-fristig	lang-fristig	mittel-fristig	lang-fristig
REF_SQ	-4,4	28,6	4,4	2,4			226	127
REF_EXP	-22,6	23,2	-	-	-3,5	-10,8	0	0
REF_EXP_OPT	-16,4	25,0	-	-	+3,9	-3,2	0	0

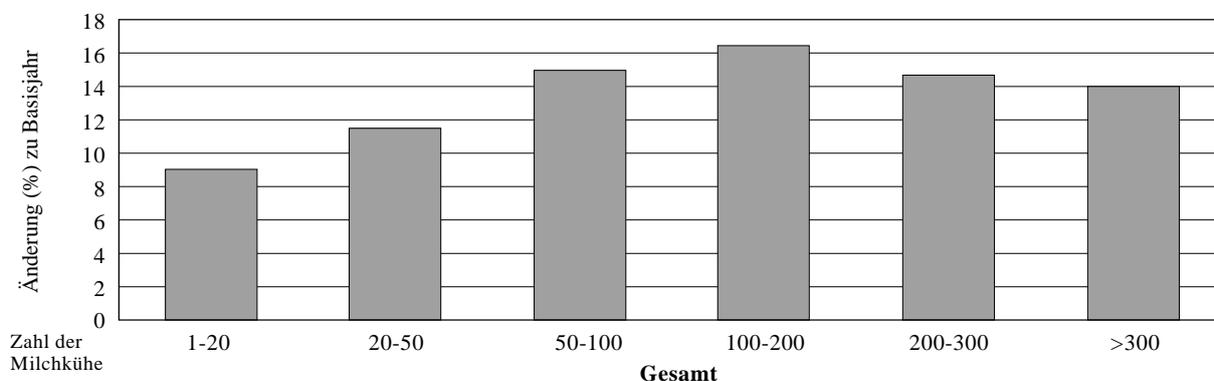
1) Jährliche Belastung der aktiven Erzeuger.

Quelle: FARMIS

⁵ Es handelt sich hierbei immer um „Pachtpreise“ für Milchquote.

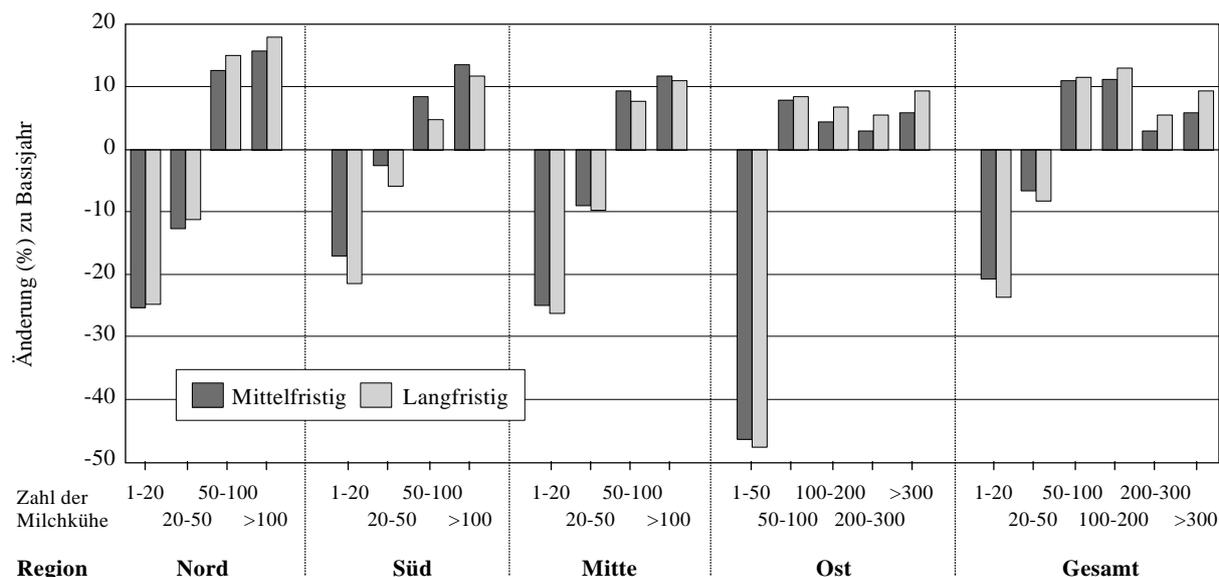
Die Milchproduktion wird insbesondere in vielen Betrieben mit Kuhbeständen unter 30 Kühen bis 2015 eingestellt. Die Wanderung der Milchproduktion wird in erheblichem Maße durch diese ‚Freisetzung‘ von Quote bestimmt, die bis 2015 ca. 11 % der gesamten Quotenmenge in Deutschland ausmacht, ferner durch die im Zieljahr unterstellte bundesweite Handelbarkeit der Quote. Dies ermöglicht ein entsprechendes Wachstum der verbleibenden Betriebe (Abbildung 4.1), welches aber in der Regel erst in Betrieben mit mehr als 50 Kühen annähernd der Milchleistungssteigerung entspricht. In allen Regionen steigt die in größeren Betrieben erzeugte Milchmenge an (Abbildung 4.2), und insbesondere die größeren Betriebe in den nördlichen Bundesländern wachsen überdurchschnittlich.

Abbildung 4.1: Änderung der Milchproduktion im Durchschnittsbetrieb, Referenz zu Basisjahr



Quelle: FARMIS

Abbildung 4.2: Änderung der Milchproduktion, Referenz zu Basisjahr



Quelle: FARMIS

Übergang von zwei Übertragungsregionen zu nationalem Quotenhandel

Analog zu den RAUMIS-Projektionen deuten auch die FARMIS-Ergebnisse auf eine deutlich Annäherung der Quotenpreise in den alten und den neuen Bundesländern in der Referenz hin. Produktionsverlagerungen durch die Zusammenlegung der beiden Übertragungsgebiete halten sich daher in den Modellrechnungen in Grenzen (Tabelle 4.4). Während kurzfristig eine Quotenübertragung Richtung Westen stattfindet, dreht sich dieser Trend in der langfristigen Betrachtung aufgrund der günstigeren Größenstruktur der Milchviehbetriebe in den östlichen Bundesländern um.

Tabelle 4.4: Änderung der Milchproduktion in Prozent bei Übergang von zwei Übertragungsregionen zu nationalem Quotenhandel

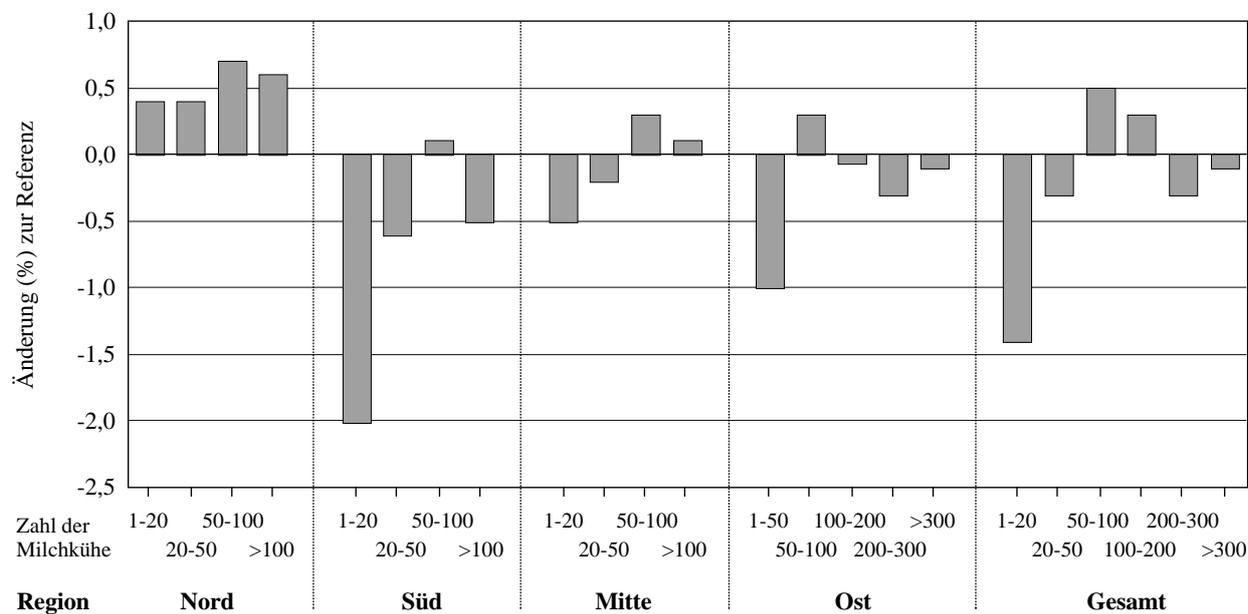
	Kurzfristig	Langfristig
Bayern	0,1	-1,1
Baden-Württemberg	0,2	-1,1
Hessen	0,2	-1,3
Nordrhein-Westfalen	0,2	-1,3
Niedersachsen	0,2	-1,3
Rheinland-Pfalz	0,1	-1,0
Schleswig-Holstein	0,2	-1,3
Saarland	0,2	-1,1
Brandenburg	-0,6	4,6
Mecklenburg-Vorpommern	-0,6	4,7
Sachsen	-0,6	4,4
Sachsen-Anhalt	-0,6	4,2
Thüringen	-0,6	4,3

Quelle: FARMIS

50 %ige Kürzung der Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und der Agrarumweltprämien

Die Produktionswirkungen einer 50-prozentigen Kürzung der Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und der Agrarumweltprämien sind im Allgemeinen gering (Abbildung 4.3). Sie fallen in den kleinen Milchviehbetrieben in den südlichen und östlichen Bundesländern mit -2,0 bzw. -1,0 % am höchsten aus. Hingegen steigt durch die Reduzierung der 2. Säule-Prämien der Anreiz, landwirtschaftliche Flächen nicht zu nutzen bzw. nur minimal zu pflegen (Mulchen) deutlich an (Tabelle 4.5).

Abbildung 4.3: Änderung der Milchproduktion bei 50 %iger Kürzung der LFA+AUP, % zu REF_SQ



Quelle: FARMIS

Tabelle 4.5: Anteil der Flächen (% der LF) mit wirtschaftlichem Anreiz zum Mulchen

	REF_SQ	REF_PII
	% der LF	
Bayern	4,8	7,9
Brandenburg	9,1	12,2
Baden-Württemberg	6,1	9,4
Hessen	6,7	8,7
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	6,7
Nordrhein-Westfalen	1,8	2,8
Niedersachsen	0,7	0,8
Rheinland-Pfalz	3,2	4,4
Schleswig-Holstein	0,5	0,5
Saarland	9,4	12,8
Sachsen	5,7	7,8
Sachsen-Anhalt	4,5	5,3
Thüringen	5,0	8,3
Deutschland	4,2	6,0

Die Einkommenswirkungen (NWSF/AK) fallen insbesondere in den kleineren Betrieben deutlicher aus als die Produktionswirkungen und liegen beispielsweise in den Betrieben bis 20 Kühen in den südlichen Bundesländern im Schnitt bei -10,8 % (Tabelle 4.6). Auch wenn nach den Modellergebnissen keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Milchproduktion zu erwarten sind, lassen die prognostizierten Einkommensrückgänge in kleineren Betrieben einen leicht beschleunigten Strukturwandel erwarten.

Entwicklungen in der Referenz bei Abschaffung der Exporterstattungen

Analog zu den GTAP-Ergebnissen deuten auch die FARMIS-Rechnungen darauf hin, dass die Milchquote in Deutschland im Szenario REF_EXP nicht voll ausgeschöpft wird. Die Milcherzeugungsmenge geht im Vergleich zur Status-quo-Referenz je nach unterstelltem Entscheidungshorizont um 4 bis 11 % zurück (Tabelle 4.3). Aufgrund des starken Milchpreisrückganges sind die Einkommenswirkungen in den Milch erzeugenden Betrieben deutlich negativ (Tabelle 4.6).

Bei der Interpretation muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass das Einkommensniveau im Szenario REF_SQ als Folge des prognostizierten geringen Milchpreisrückganges und der resultierenden Überkompensation durch die Milchmarktreform vergleichsweise hoch ausfällt. Die Nettowertschöpfung pro Arbeitskraft sinkt daher im Szenario REF_EXP je nach Betriebsgruppe um 14 bis 40 % im Vergleich zur Status-quo-Referenz. Die Gewinne plus Lohnaufwand je Arbeitskraft gehen trotz des Wegfalls der Aufwendungen für Milchquoten sogar noch stärker zurück (Tabelle 4.7), so dass angesichts des in vielen Betriebsgruppen auch absolut geringen Einkommensniveaus für dieses Szenario mit einem über die Modellprojektionen hinausgehendem starkem Strukturwandel gerechnet werden kann. In der Variationsrechnung REF_EXP_opt (geringer Milchpreisrückgang bei Abschaffung der Exporterstattungen) hingegen könnte eine Abschaffung der Milchquote zumindest auf mittlere Sicht eine leichte Produktionsausdehnung (+3,9 %, Tabelle 4.3) erlauben.

Tabelle 4.6 Einkommenseffekte (NWSF pro Arbeitskraft) in der Referenz nach Regionen und Größenklassen

Region	Zahl der Milchkühe	REF_SQ		REF_PII	REF_EXP	REF_EXP_opt
		Mio. €	Tsd. €pro AK	Änderung zu REF_SQ in %		
Nord	1-20	125,3	26,3	-1,7	-19,7	-11,5
	20-50	487,4	42,0	-0,8	-32,0	-18,3
	50-100	977,4	56,6	-0,4	-39,5	-22,9
	>100	272,5	60,0	-0,5	-40,1	-23,6
Süd	1-20	246,3	15,5	-10,8	-31,1	-19,6
	20-50	969,3	27,8	-6,1	-38,3	-23,2
	50-100	301,9	41,6	-4,5	-42,4	-25,1
	>100	45,4	62,8	-3,5	-39,6	-24,3
Mitte	1-20	28,2	19,7	-6,3	-24,2	-15,0
	20-50	107,1	33,6	-5,1	-37,2	-21,6
	50-100	153,9	48,9	-2,5	-44,8	-26,7
	>100	13,0	61,1	-2,0	-43,2	-25,9
Ost	1-50	25,6	29,6	-8,2	-30,1	-18,3
	50-100	144,6	41,5	-1,4	-29,3	-18,3
	100-200	374,9	42,6	-1,6	-17,8	-10,9
	200-300	371,7	40,4	-2,8	-14,0	-7,4
	>300	746,7	33,7	-2,8	-21,9	-13,1
Gesamt	1-20	401,0	18,1	-7,3	-26,8	-16,7
	20-50	1.588,2	31,4	-4,3	-36,1	-21,5
	50-100	1.579,4	50,6	-1,4	-39,6	-23,2
	100-200	704,0	49,5	-1,3	-28,3	-17,0
	200-300	372,0	40,4	-2,8	-14,0	-7,5
	>300	746,7	33,7	-2,8	-21,9	-13,1
Sektor		11.809,7	30,0	-2,6	-14,2	-8,3

Quelle: FARMIS

Tabelle 4.7 Einkommenseffekte (Gewinn + Personalaufwand pro Arbeitskraft) in der Referenz nach Regionen und Größenklassen

Region	Zahl der Milchkühe	REF_SQ		REF_PII	REF_EXP	REF_EXP_opt
		Mio. €	Tsd. €pro AK	Änderung zur Referenz in %		
Nord	1-20	61,6	12,9	0,3	-31,9	-16,5
	20-50	279,4	24,1	0,2	-46,6	-24,6
	50-100	596,8	34,5	0,6	-52,9	-28,1
	>100	173,3	38,2	0,2	-52,4	-28,4
Süd	1-20	164,3	10,3	-8,5	-41,7	-25,5
	20-50	748,6	21,5	-3,5	-45,1	-26,2
	50-100	226,7	31,2	-1,3	-51,9	-29,4
	>100	37,0	51,1	-2,2	-42,7	-24,2
Mitte	1-20	17,3	12,1	-3,3	-34,2	-19,9
	20-50	75,0	23,5	-2,8	-48,0	-26,9
	50-100	111,3	35,3	-0,5	-57,3	-33,0
	>100	10,1	47,1	-0,3	-51,7	-29,7
Ost	1-50	12,7	14,7	-2,4	-52,0	-29,5
	50-100	97,5	28,0	1,4	-39,5	-23,4
	100-200	248,9	28,3	0,9	-22,4	-12,2
	200-300	263,3	28,6	0,1	-16,0	-6,9
	>300	560,8	25,3	0,3	-25,6	-14,1
Gesamt	1-20	242,4	11,0	-5,7	-38,7	-22,8
	20-50	1.116,5	22,1	-2,5	-45,7	-25,9
	50-100	1.033,8	33,1	0,2	-51,9	-28,4
	100-200	467,6	32,9	0,4	-35,8	-19,6
	200-300	263,5	28,6	0,1	-16,1	-6,9
	>300	560,8	25,3	0,3	-25,6	-14,1
Sektor		8.447,9	21,5	-1,1	-15,9	-8,3

Quelle: FARMIS

4.2.2 Entwicklungen bei weiterer Liberalisierung bzw. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik

Eine weitere Liberalisierung (Szenario G20) führt aufgrund der fast konstanten Erzeugerpreise für Milch nur zu geringfügigen Änderungen gegenüber dem Szenario REF_EXP (Tabelle 4.8). Bei Beibehaltung der Quotenregelung und Kürzung der Quoten um 15 % gegenüber der Status-quo-Referenz wird die Quote in Deutschland ausgeschöpft. Die Verknappung der Quote und der Anstieg der Milchpreise führen zu einem deutlichen Anstieg der Preise für Milchquote, die zu einem jährlichen Aufwand von 7,5 bis 9,4 ct/kg für Fremdquote führen. Die Gesamtbelastung der Erzeuger steigt daher auf 370 bis 490 Mio. € an.

Tabelle 4.8: Übersicht über Änderungen bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik auf sektoraler Ebene (FARMIS-Ergebnisse)

	Erzeugerpreis		Quotenpreis		Produktion		Produktion		Quotenkosten ¹⁾	
	% Änderung zu Basisjahr	cent/kg	mittel- fristig	lang- fristig	mittel- fristig	lang- fristig	mittel- fristig	lang- fristig	mittel- fristig	lang- fristig
		cent/kg			% Änderung zu REF_EXP		% Änderung zu REF_EXP_OPT		Millionen €	
REF_EXP	-22,6	23,2	-	-					0	0
G20	-23,2	23,0	-	-	-0,5	-0,6	-7,6	-8,4	0	0
G20_RMQ	-2,3	29,3	9,4	7,2	-11,7	-4,5	-18,0	-12,0	490	372

1) Jährliche Belastung der aktiven Erzeuger.
Quelle: FARMIS

Auf betrieblicher Ebene sind die Einkommenseffekte des Szenarios G20_RMQ im Vergleich zu den Szenarien mit Abschaffung der Exporterstattungen trotz der Quotenkürzung und der erheblich steigenden Aufwendungen für Fremdquoten in allen Betriebsgruppen positiv (Tabellen 4.9 und 4.10). Deutlich wird, dass die Einkommenswirkung des Quotenkürzungsszenarios in erheblichem Maße von der Situation in der Referenz abhängt. Im Vergleich zu REF_EXP steigt der Erzeugerpreis 27 % an, während die Milchproduktionsmenge nur um 4,5 bis 11,7 % zurückgeht, und alle Betriebsgruppen profitieren deutlich. Im Vergleich zu REF_EXP_opt muss die Produktionsmenge hingegen um 12 bis 18 % eingeschränkt werden, so dass die positiven Einkommenseffekte des Szenarios G20_RMQ deutlich geringer ausfallen. Insbesondere in Betrieben mit hohen Fremdquotenanteilen wird der Erlösanstieg durch die steigenden Aufwendungen für Milchquoten teilweise bis nahezu vollständig egalisiert. So steigt der gewinn plus Lohnaufwand in den Betriebe mit 50-100 Kühen in den nördlichen Bundesländern nur um 4,4 %.

Im Vergleich zur Status-Quo Referenz liegen die Einkommen in fast allen Betriebsgruppen auch im Quotenkürzungsszenario niedriger (Tabelle A.4.2 und A.4.3). Der gegenüber der Status-Quo Referenz nur geringfügig höhere Erzeugerpreis reicht nicht aus, um die Reduzierung der Einkommensbasis in Folge der Quotenkürzung zu kompensieren.

Die Reduzierung der Milchproduktion durch die Quotenkürzung lässt die Nachfrage nach Futterflächen weiter sinken, und führt zu etwas geringeren Pachtpreisen für Boden. Im Modell steigt der Anteil der Flächen, auf denen Mulchen die rentabelste Nutzungsform darstellt, im Szenario G20_RMQ weiter an (auf 5,5 % der LF).

Tabelle 4.9: Einkommenseffekte (NWSF pro Arbeitskraft) bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik nach Regionen und Größenklassen

Region	Zahl der Milchkühe	G20		G20_RMQ	
		Änderung zu REF_EXP in %		Änderung zu REF_EXP_opt in %	
Nord	1-20	-2,2	17,8	-11,3	6,9
	20-50	-2,4	36,5	-18,7	13,6
	50-100	-2,9	48,1	-23,8	16,3
	>100	-2,5	57,0	-23,5	23,1
Süd	1-20	-3,0	38,2	-16,9	18,4
	20-50	-2,8	54,1	-22,0	23,7
	50-100	-3,4	59,9	-25,7	23,0
	>100	-2,7	65,0	-22,4	31,7
Mitte	1-20	-2,3	26,3	-12,9	12,7
	20-50	-2,7	41,7	-22,1	13,5
	50-100	-3,2	63,2	-27,2	22,8
	>100	-2,9	69,3	-25,5	29,9
Ost	1-50	-3,3	31,1	-17,3	12,1
	50-100	-3,0	33,6	-16,1	15,6
	100-200	-2,5	19,1	-10,0	9,9
	200-300	-2,3	19,1	-9,2	10,7
	>300	-2,5	27,4	-12,4	14,4
Gesamt	1-20	-2,7	30,3	-14,5	14,4
	20-50	-2,7	47,2	-20,8	19,7
	50-100	-3,0	50,1	-23,7	18,1
	100-200	-2,5	34,2	-15,8	16,0
	200-300	-2,3	19,1	-9,2	10,7
	>300	-2,5	27,4	-12,4	14,4
Sektor		-2,0	12,9	-8,3	5,6

Quelle: FARMIS

Tabelle 4.10: Einkommenseffekte (Gewinn plus Personalaufwand pro Arbeitskraft) bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik nach Regionen und Größenklassen

Region	Zahl der Milchkühe	G20		G20_RM	
		Änderung zu REF_EXP in %		Änderung zu REF_EXP_opt in %	
Nord	1-20	-1,7	32,9	-19,8	8,4
	20-50	-3,1	53,8	-31,3	9,0
	50-100	-4,3	59,6	-37,4	4,4
	>100	-3,4	71,1	-35,9	13,6
Süd	1-20	-3,2	57,2	-24,3	23,0
	20-50	-2,8	63,1	-27,7	21,3
	50-100	-3,7	80,4	-34,3	23,0
	>100	-3,0	54,7	-26,7	16,9
Mitte	1-20	-1,0	41,7	-18,8	16,3
	20-50	-2,1	58,3	-30,4	12,5
	50-100	-3,6	93,3	-38,6	23,1
	>100	-2,7	92,1	-33,2	32,0
Ost	1-50	2,7	83,6	-30,1	24,9
	50-100	-2,1	56,9	-22,7	23,9
	100-200	-1,5	27,8	-13,0	13,0
	200-300	-1,3	25,4	-11,0	13,1
	>300	-1,5	35,3	-14,7	17,2
Gesamt	1-20	-2,5	49,4	-22,5	18,7
	20-50	-2,8	60,6	-28,8	17,6
	50-100	-3,8	67,1	-35,3	12,3
	100-200	-2,1	42,5	-21,9	13,7
	200-300	-1,3	25,4	-11,0	13,1
	>300	-1,5	35,3	-14,7	17,2
Sektor		-1,5	14,9	-9,7	5,4

Quelle: FARMIS

4.3 Regionale Produktionsverlagerungen in der Europäischen Union

Für die Beurteilung verschiedener milchmarktpolitischer Optionen ist von Bedeutung, welche Produktionsverlagerungen innerhalb der Europäischen Union die verschiedenen Politikoptionen voraussichtlich auslösen würden.

Eine belastbare EU-weite Abschätzung der grenzüberschreitenden Produktionsverlagerungen, die sich bei einem Ausstieg aus der Quote ergeben würden, ist mit den gegenwärtig verfügbaren Modellen noch nicht möglich. Deshalb kann zu dieser Frage derzeit nur auf Einschätzungen zurückgegriffen werden, die sich aus theoretischen Ableitungen und aus international vergleichenden Analysen von Produktionskosten sowie Quotenpreisen ableiten lassen.

Im Referenz-Szenario (REF_EXP) ist zu erwarten, dass jene Mitgliedsstaaten, in denen die Milcherzeugung besonders wettbewerbsschwach ist, ihre Milchproduktion einschränken und somit die Quote nicht mehr vollständig beliefern. Solange die grenzüberschreitende Saldierung oder der grenzüberschreitende Quotenhandel untersagt sind, führt der Rückgang der Produktion in einer Region nicht automatisch zu einer Aufstockung der Produktion in anderen Mitgliedsstaaten. Im hier unterstellten Baseline-Szenario sind die Milchpreissenkungen jedoch so stark, dass die gesamte Quote nicht mehr vollständig beliefert wird, selbst wenn man die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Saldierung für den Gesamttraum der EU unterstellt. Damit wird die Quotenregelung praktisch obsolet. In dieser Konstellation ist zu erwarten, dass die Politik einen Rechtsrahmen schafft, der es den wettbewerbsfähigen Regionen ermöglicht, ihre Milchproduktion gegebenenfalls auch aufzustocken. Die regionale Ausrichtung der Milchproduktion in Europa würde in diesem Szenario, das faktisch „Quotenausstiegs-Szenario“ ist, ausschließlich durch die Rentabilität der regionalen Erzeugung bestimmt.

Demgegenüber ist für das „Quotenkürzungs-Szenario“ zu erwarten, dass eine grenzüberschreitende Verlagerung der Milchproduktion weiterhin nicht zugelassen wird. Der regionale Strukturwandel innerhalb der Mitgliedsstaaten würde weiter voranschreiten, gegebenenfalls eingegrenzt durch Festlegung innerstaatlicher Quotenhandelsgebiete.

In der Abbildung 4.4 werden die Ergebnisse einer Auswertung des europäischen Testbetriebsnetzes vorgestellt, die von der EU-Kommission vorgenommen wurde (EUROPEAN COMMISSION, 2006). Da der zugrunde liegende FADN-Datensatz nicht speziell auf die Anforderungen einer Produktionskostenanalyse zugeschnitten ist, musste die Analyse auf spezialisierte Milchviehbetriebe beschränkt werden. Außerdem war es erforderlich, bei der Kostenschätzung zahlreiche Annahmen über die Zuordnung einzelner Kostenpositionen aus der Gewinn- und Verlustrechnung zu treffen.

Bei den in der Abbildung 4.4 dargestellten Produktionskosten handelt es sich nicht um Vollkosten. Die Kommission hat davon Abstand genommen, Vollkosten zu errechnen, weil sich in früheren Kostenanalysen herausgestellt hat, dass in den Familienbetrieben insbesondere die Abschätzung der tatsächlichen Opportunitätskosten der Arbeit große Fragezeichen aufwirft. Zum einen ist die Ermittlung bzw. Schätzung der eingesetzten Arbeitszeit sehr schwierig, zum anderen geben die Buchführungsdaten keine Informationen über die tatsächlichen Opportunitätskosten der Arbeit. Wird diese Problematik dadurch umgangen, dass vereinfachend außerlandwirtschaftliche Stundensätze veranschlagt werden, errechnen sich insbesondere für die kleineren Familienbetriebe regelmäßig sehr hohe Vollkosten, die weit oberhalb des Milchpreises liegen (ISERMEYER, 1988).

In der Auswertung der EU-Kommission wurde für jeden Mitgliedsstaat der EU lediglich ein Durchschnittsbetrieb kalkuliert, eine Differenzierung in verschiedene Betriebsgrößenklassen erfolgte nicht. Dadurch sind die Ergebnisse insbesondere für Deutschland mit seinem sehr heterogenen Betriebsgrößenspektrum nur von begrenzter Aussagekraft. In der Abbildung sind die Durchschnittsbetriebe der Mitgliedsstaaten von links nach rechts in aufsteigender Betriebsgröße (vereinfacht gemessen in Milchkühen/Betrieb) angeordnet, um neben dem Einfluss der Region möglicherweise auch den Einfluss der Betriebsgrößenstruktur erkennen zu können.

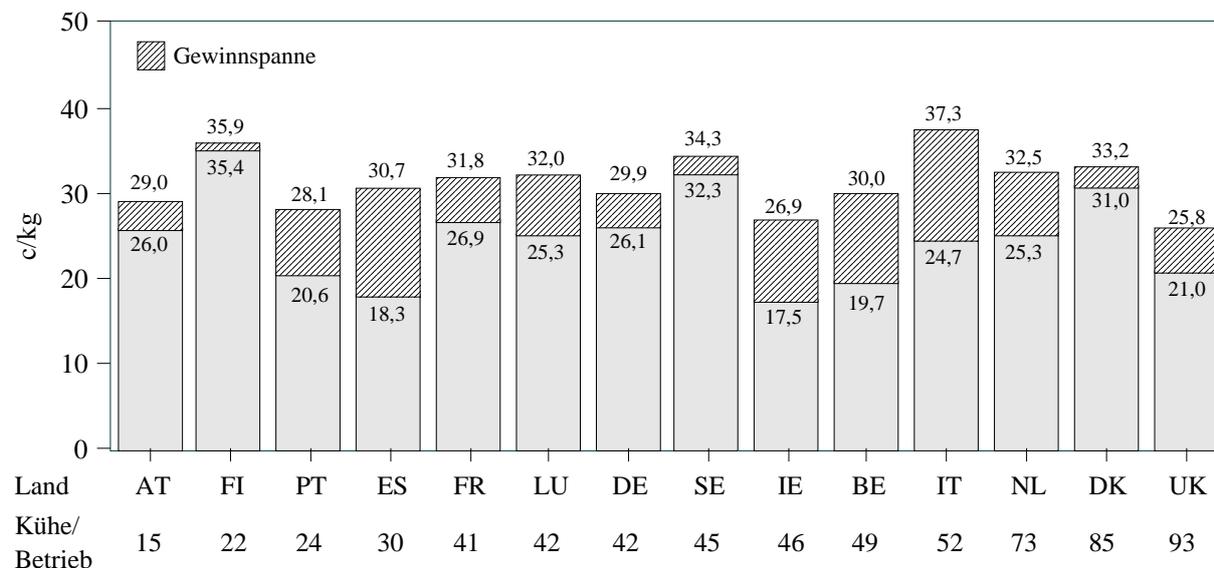
Im Ergebnis zeigt sich, dass die FADN-Betriebe in Spanien, Portugal, Irland, Großbritannien und Belgien überdurchschnittlich günstige Produktionskosten aufweisen. Der deutsche Durchschnittsbetrieb rangiert im unteren Mittelfeld (26 c/kg verglichen mit 25,0 c/kg für den Durchschnitt der EU).

Die relativ günstigen Kostenwerte für die iberische Halbinsel und die britischen Inseln lassen sich zumindest teilweise auf das grünlandbasierte Produktionssystem und die sparsame Gebäude- und Maschinenausstattung zurückführen. Allein im Kostenblock Abschreibungen und Zinszahlungen zeigen sich dort Kostenvorteile in der Größenordnung von 2 bis 3 c/kg Milch gegenüber dem Durchschnitt der EU-15.

Zumindest auf den ersten Blick überraschend sind die sehr günstigen Produktionskosten in Belgien, weil das dort praktizierte Produktionssystem keine prinzipiellen Unterschiede zu den Produktionssystemen in den Nachbarländern (z.B. Deutschland, Niederlande), die bezüglich der Produktionskosten wesentlich ungünstiger abschneiden. Ein Vergleich der Kostenkomponenten zwischen Belgien und Deutschland zeigt, dass die Kostenvorteile in Belgien vor allem bei den Kostenkomponenten Gemeinkosten (3,3 c/kg), Abschreibungen (1,2 c/kg) und Lohnzahlungen (1,0 c/kg) liegt. Zu welchem Anteil diese Vorteile durch mögliche Erfassungs- und Bewertungsunterschiede verursacht werden und zu welchem Anteil sie tatsächliche betriebswirtschaftliche Überlegenheit widerspiegeln, könnte nur auf

der Grundlage einer eingehenden Detailanalyse ermittelt werden, die im Rahmen dieser Studie nicht zu leisten ist.

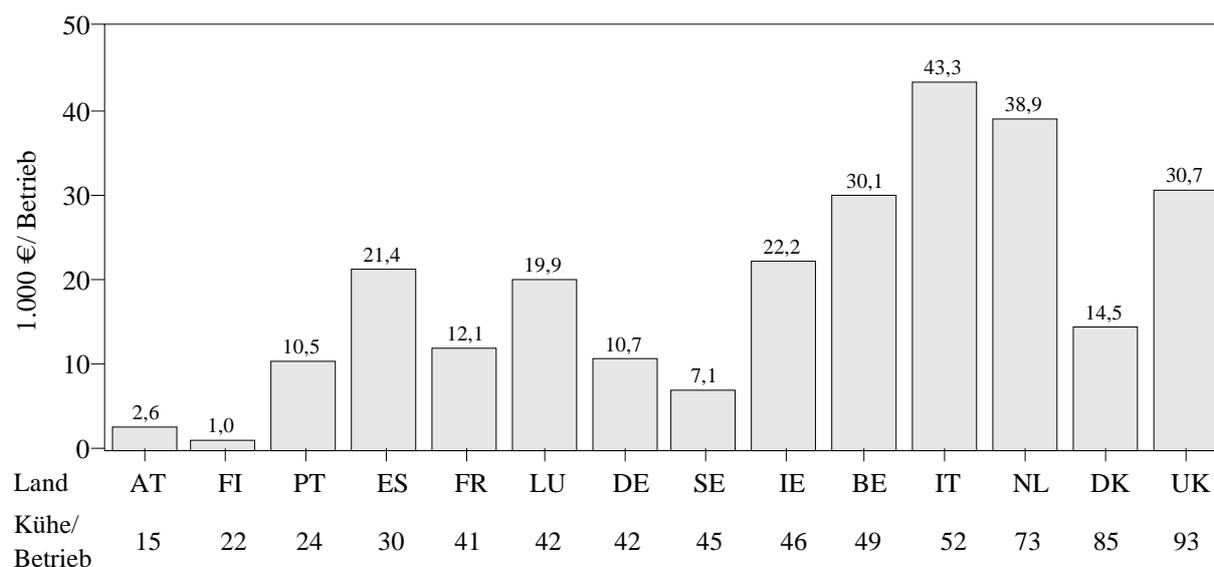
Abbildung 4.4: Milchpreise, Produktionskosten¹⁾ und Gewinnspannen in spezialisierten Milchviehbetrieben der EU-15, 2003, in c/kg



1) Ohne Kostansätze für unternehmenseigene Produktionsfaktoren.

Quelle: EU-Kommission, Auswertung des FADN.

Abbildung 4.5: Gewinnbeiträge aus der Milchproduktion in spezialisierten Milchviehbetrieben der EU-15, 2003, in 1.000 €/Betrieb



Quelle: EU-Kommission, Auswertung des FADN, eigene Berechnungen.

In Abbildung 4.5 wird für die Durchschnitts-Milchviehbetriebe des FADN dargestellt, welche Gewinnbeiträge (pro Betrieb) sich aus den zuvor errechneten Gewinnspannen (pro kg Milch) errechnen. Die dargestellten Werte sind nicht zu verwechseln mit den gesamten Gewinnen pro Betrieb, weil die sonstigen Betriebszweige (z.B. Rindermast) nicht in die Berechnung eingehen. Die Ergebnisse zeigen anschaulich, dass in den verschiedenen Regionen der EU sehr unterschiedliche Gewinnbeiträge erzielt werden, die für die Entlohnung der unternehmenseigenen Faktoren Arbeit, Boden und Kapital zur Verfügung stehen.

In dieser Darstellung wird offenkundig, dass die Betriebsgröße einen erheblichen Einfluss auf die Einkommenssituation in den Betrieben und damit auch auf die betriebliche Entwicklungsfähigkeit hat. Lediglich die relativ großen Betriebe in Dänemark passen auf den ersten Blick nicht in dieses Bild. Die Analyse der Kostenkomponenten zeigt, dass hierfür die sehr hohe Fremdkapitalbelastung verantwortlich ist (Kostennachteil von mehr als 4 c/kg), die wiederum auf spezielle dänische Regelungen (Hofübernahme, Steuerrecht etc.) zurückzuführen ist.

In den Abbildungen 4.6 und 4.7 werden ergänzende Kostenkalkulationen aus den beiden Netzwerken IFCN (International Farm Comparison Network) und EDF (European Dairy Farmers) herangezogen, die unter wissenschaftlicher Leitung der FAL entstanden sind. Die Betriebe in diesen Netzwerken können im Unterschied zum FADN nicht als repräsentativ für die nationale Milchwirtschaft angesehen werden. Diesem Nachteil steht aber der Vorteil gegenüber, dass die Datenerhebung viel genauer auf den eigentlichen Erhebungszweck zugeschnitten werden kann, somit eine aussagekräftigere Kostenanalyse ermöglicht wird, und dass die Analyse der Ursachen für die Kostenunterschiede zusammen mit den Unternehmern erfolgen kann.

Im IFCN werden so genannte typische Betriebe untersucht, wobei für die Betriebsauswahl bisher kein formalisiertes Auswahlkonzept zur Anwendung kam, sondern die Forschungspartner in den Regionen – gestützt auf regionale Statistiken – freihändig einzuschätzen hatten, welcher Betriebstyp aus ihrer Sicht als regionstypisch anzusehen ist. Bei den European Dairy Farmers handelt es sich um einen EU-weiten Club von Milcherzeugern, die ihre betriebsindividuellen Daten in einen grenzüberschreitenden Kostenvergleich einbringen. Eine kleine Gruppe von Beratern und Wissenschaftlern (EDF-STAR) hat die Aufgabe, die Datenqualität zu sichern, die Auswertung nach international einheitlichem Schema vorzunehmen und die Ergebnisse mit den Landwirten rückzukoppeln. Die rund 260 Mitgliedsbetriebe der EDF, die in die hier dargestellte Kostenanalyse eingehen, sind nicht repräsentativ, sondern bilden eher die Gruppe der größeren und betriebswirtschaftlich erfolgreicherer Betriebe ab.

In den Abbildungen 4.6 und 4.7 sind die Vollkosten dargestellt, die sich aus den Analysen des IFCN und der EDF ableiten. Für die EDF-Analyse wurden die einzelbetrieblichen Ergebnisse der Betriebe eines Landes jeweils zu einem Durchschnittsbetrieb verrechnet, lediglich für Deutschland wurde wegen der besonderen Heterogenität der Agrarstruktur eine Trennung in Ost und West vorgenommen. Länder mit weniger als 5 EDF-Betrieben wurden nicht in diese Analyse einbezogen.

Die Ergebnisse bestätigen die Aussage zahlreicher anderer Studien, dass die Vollkosten mit zunehmender Betriebsgröße tendenziell sinken. Dieses ist letztlich der Hauptgrund für den permanenten Betriebsgrößenstrukturwandel in Richtung auf größere Einheiten, der auch in der Milchwirtschaft in der Vergangenheit stattfand und in der Zukunft weiter voranschreiten wird.

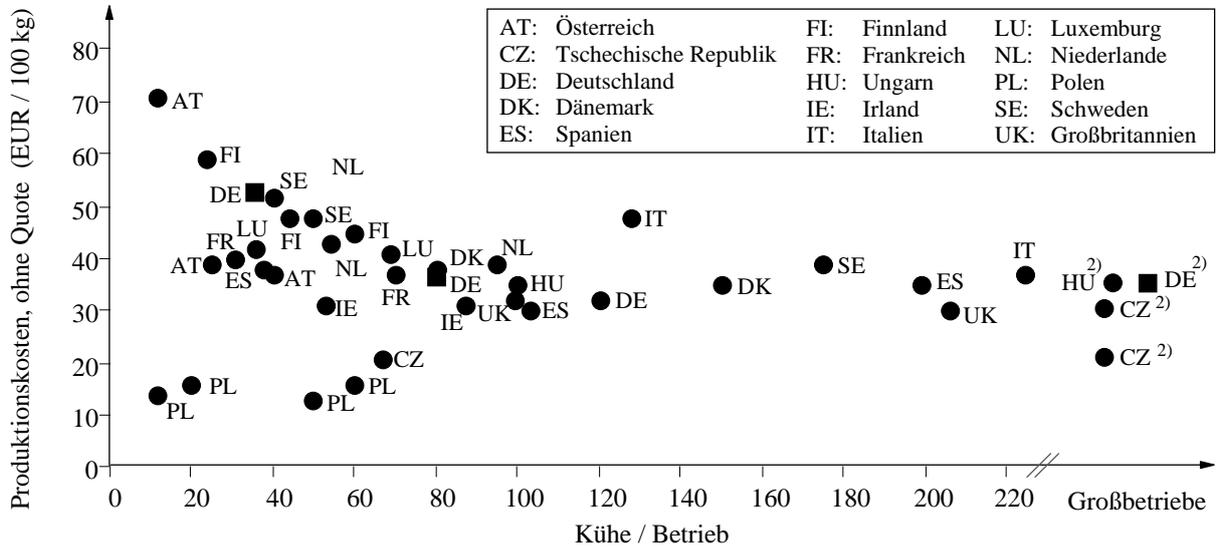
Mit Blick auf die deutschen Betriebe ist besonders hervorzuheben, dass diese in ihrer jeweiligen Betriebsgrößenklasse recht gut mit den Konkurrenten aus anderen Mitgliedsstaaten der EU-15 mithalten können. Ein besonderer Standortnachteil ist insoweit nicht zu erkennen.

Deutliche Produktionskostenvorteile weisen demgegenüber Milchviehbetriebe in einigen neuen Mitgliedsstaaten der EU auf. Auch einzelbetriebliche Modellkalkulationen, die im Rahmen des IFCN durchgeführt wurden, 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 (HEMME, 2005).

Aus diesen Kalkulationen für einzelne Betriebe in den neuen Mitgliedsstaaten können gegenwärtig jedoch nur sehr begrenzte Schlüsse über die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Milchsektors dieser Länder gezogen werden. Die Analyse der Agrarstruktur zeigt nämlich, dass in einigen dieser Länder noch ein Großteil der Milch in Hauswirtschaften und sehr kleinen Familienbetrieben erzeugt wird, während leistungsstarke Familien- oder Großbetriebe dort oft nur den kleineren Teil der nationalen Milcherzeugung stellen. Insofern ist in diesen Ländern noch mit einem jahrelangen 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.

Abbildung 4.6: Produktionskosten¹⁾ für typische Milchviehbetriebe des IFCN Dairy in der EU, nach Herdengröße, 2004

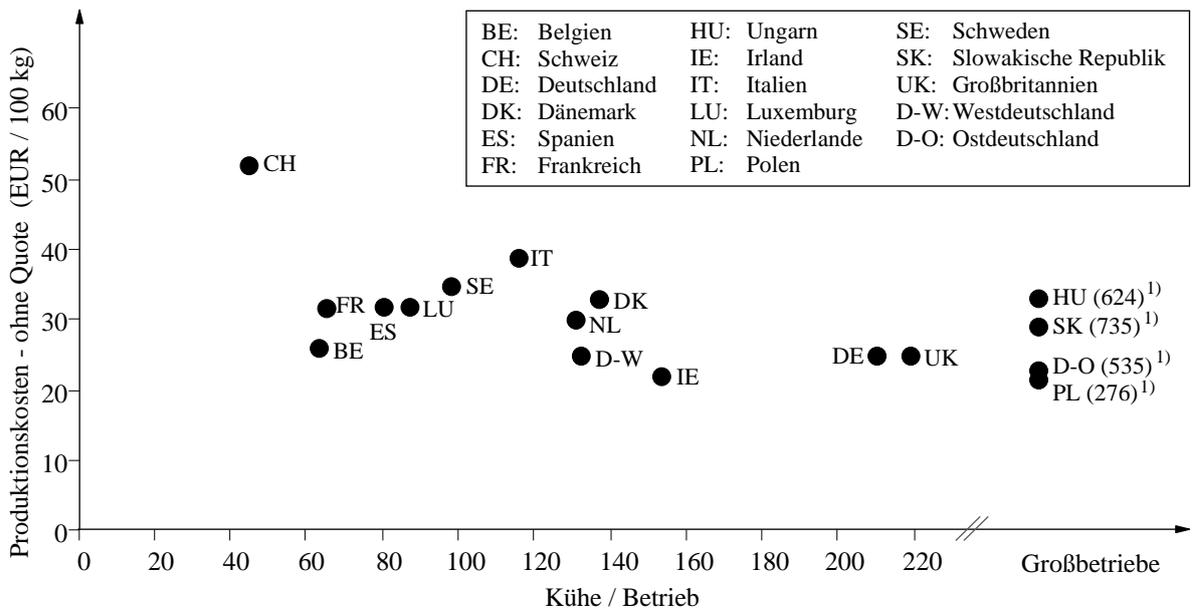


1) Produktionskosten bereinigt um Nebenprodukterlöse (z.B. Rinderverkäufe) und ohne Quotenkosten.

2) Herdengrößen dieser Großbetriebe: HU 400, CZ 428, CZ 535, DE 650, Kühe / Betrieb.

Quelle: IFCN Dairy Report 2005, eigene Darstellung.

Abbildung 4.7: Durchschnittliche Produktionskosten für Milch in den Betrieben der European Dairy Farmers (EDF), nach Herdengröße, 2005



Durchschnittswerte der EDF-Betriebe in den Regionen. Produktionskosten ohne Quotenkosten.

1) In Klammern: Kühe / Betrieb.

Quelle: European Dairy Farmers, eigene Berechnungen.

International vergleichende Analysen der landwirtschaftlichen Produktionskosten geben zweifellos wichtige Hinweise auf künftige regionale Verlagerungen der Milchproduktion. Sie können jedoch nicht alle Bestimmungsgründe, die für künftige regionale Verlagerungen von Bedeutung sind, erfassen.

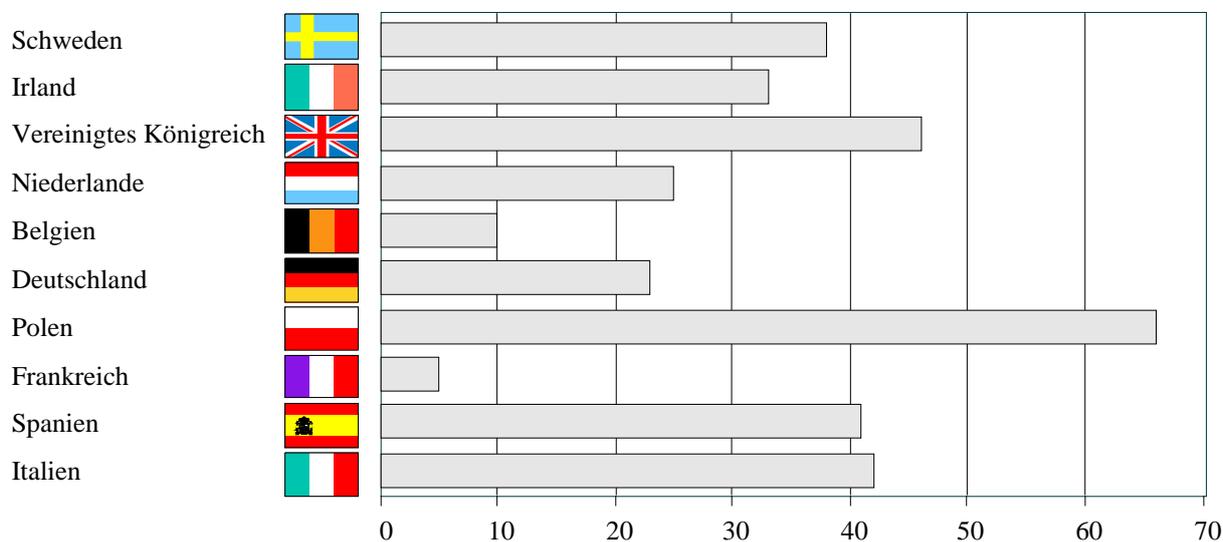
Das wird gegenwärtig besonders deutlich am Beispiel der Milcherzeugung in Großbritannien. Die Auswertung der drei oben genannten Quellen FADN, IFCN und EDF hat übereinstimmend zu der Einschätzung geführt, dass die britischen Milchviehbetriebe zu den kostengünstigsten in der Europäischen Union gehören. Betrachtet man jedoch die derzeitige Produktionsentwicklung in der EU, zeigt sich ein anderes Bild. Großbritannien unterscheidet sich gegenwärtig vom Rest der EU dadurch, dass der nationale Milchsektor die nationale Quote nur noch knapp oder nicht mehr erfüllt. Die Quotenpreise liegen fast bei null, während in zahlreichen anderen Mitgliedsstaaten der EU nach wie vor sehr hohe Quotenpreise gezahlt werden.

Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Hierzu zählen unter anderem die Wechselkursentwicklung in der Vergangenheit, gewisse Entwicklungsprobleme der britischen Molkereiwirtschaft und die relativ geringe indirekte Förderung, die die britische Milcherzeugung über die zweite Säule der Agrarpolitik erfährt. Ein wichtiger Grund ist aber die Tatsache, dass die britischen Milcherzeuger auf entkoppelte staatliche Zahlungen anders reagieren als die Erzeuger an zahlreichen anderen Standorten der EU. Die britischen Landwirte scheinen sich in ihrer Betriebsplanung stärker an der Rentabilität der Betriebszweige zu orientieren und die Produktion nur dann fortzuführen, wenn die Markterlöse (ohne entkoppelte Zahlungen) höher liegen als die Produktionskosten.

Um derartigen Bestimmungsgründen, die für die künftige Standortorientierung der Milcherzeugung in der EU von erheblicher Bedeutung sind, näher auf den Grund gehen zu können, wurde für die European Dairy Farmers (EDF) im Jahr 2006 erstmals eine so genannte Snapshot-Analyse durchgeführt, bei der die Landwirte zukunftsbezogene Fragen beantworteten.

Abbildung 4.8 zeigt ein Ergebnis dieser Analyse. Die 266 teilnehmenden Milcherzeuger wurden gefragt, ob sie ihre Milchviehhaltung aufgeben würden, wenn eine andere landwirtschaftliche Aktivität in ihrem Betrieb rentabler würde als der Produktionszweig Milch. Die Umfrageergebnisse stützen die aus vielen Expertengesprächen gewonnene Einschätzung, dass die britischen Milchviehhalter eine relativ hohe Bereitschaft zur Aufgabe der Milcherzeugung haben. Demgegenüber deuten die Ergebnisse für die französischen und die belgischen Milcherzeuger an, dass dort eine Aufgabe der Milchviehhaltung nur erfolgen würde, wenn der Einkommensdruck sehr hoch würde.

Abbildung 4.8: Bereitschaft zur Aufgabe der Milchviehhaltung
(Ergebnis einer nicht repräsentativen Umfrage der EDF)



Quelle: Isermeyer et al., 2006.

Es soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Snapshot-Analyse 2006 lediglich einen ersten Ansatz mit relativ wenigen Landwirten darstellt, die nicht repräsentativ sind. Der Ansatz soll in den kommenden Jahren weiter ausgebaut werden.

Hinweise auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU lassen sich auch durch die Auswertung der gegenwärtig gezahlten Quotenpreise gewinnen. Gemäß der ökonomischen Theorie kann in jenen Regionen, in denen hohe Preise gezahlt werden, eine relativ große Wettbewerbsfähigkeit vermutet werden. Hohe Preise bedeuten, dass (a) die verkaufenden Landwirte die Milchproduktion als rentabel erachten und deshalb nur aufgeben, wenn ihnen hierfür ein hoher Gegenwert geboten wird, und dass (b) die kaufenden Landwirte die Milchproduktion ebenfalls als rentabel erachten und deshalb bereit sind, für die Lieferrechte hohe Preise zu zahlen.

Aus der Tabelle 4.11 ist ersichtlich, dass die von EDF-Betrieben für das Jahr 2006 durchschnittlich gemeldeten Quotenpreise von Land zu Land erheblich variieren. Die höchsten Quotenpreise wurden für die Niederlande, Belgien und Luxemburg ermittelt.

Bei der Interpretation dieser Daten ist zu beachten, dass die nationalen Bestimmungen zum Quotentransfer das Preisniveau erheblich beeinflussen können. So sagen beispielsweise die niedrigen Preise für Irland nichts über die Wettbewerbsfähigkeit der dortigen Milchwirtschaft aus, sondern bringen nur die sehr restriktiven Regelungen zum Quotentransfer zum Ausdruck, die die irische Regierung vor einiger Zeit eingeführt hat. Umge-

kehrt kommen die sehr hohen Quotenpreise in den Niederlanden unter anderem dadurch zustande, dass dort relativ günstige Abschreibungsmöglichkeiten geschaffen wurden.

Schließlich muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Quotenpreise stets zusammen mit dem Expansionspotenzial eines Landes gesehen werden müssen, um ein zutreffendes Bild von der Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Vor allem bei kleinen Ländern kann es sein, dass trotz aktuell sehr hoher Preise im Falle einer Liberalisierung nur relativ wenig Expansion zu erwarten ist. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 4.9 veranschaulicht.

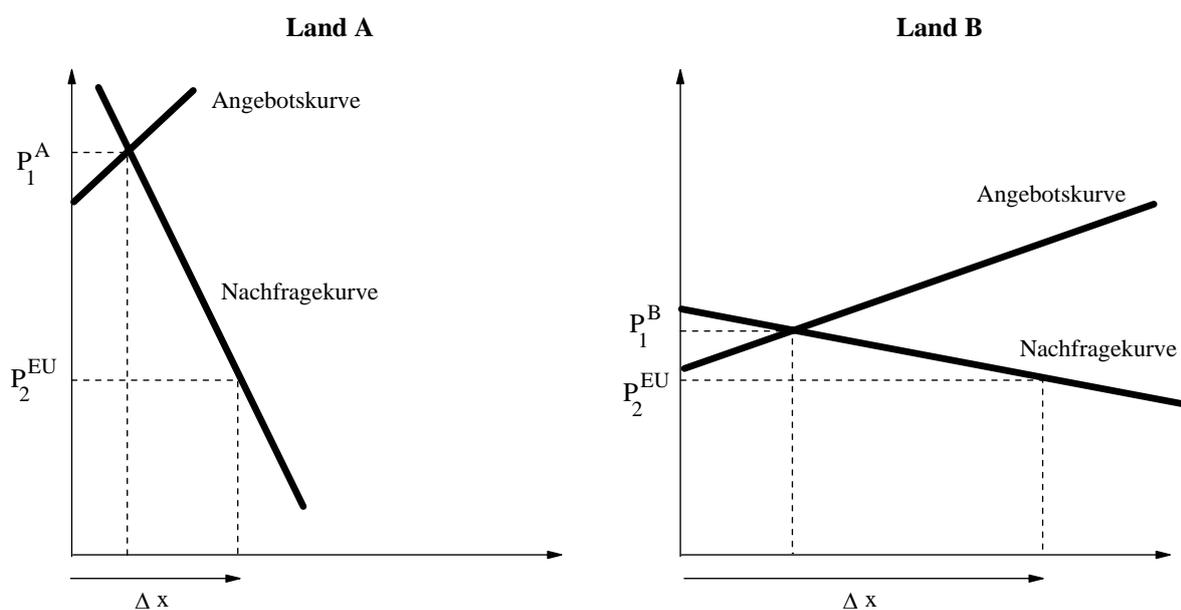
Tabelle 4.11: Durchschnittliche Kaufpreise für Milchquoten in Ländern der EU, 2005

Kaufpreis (€kg ¹⁾)	Mitgliedstaat
< 0,25	Vereinigtes Königreich, Schweden, Irland
0,25 - 0,50	Polen, Dänemark, Deutschland
0,50 - 0,75	Italien
0,75 - 1,00	Österreich
1,00 - 1,50	Belgien, Luxemburg
> 1,50	Niederlande

1) Werte umgerechnet auf Milch mit 4 % Fett.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des internationalen

Abbildung 4.9: Veranschaulichung der begrenzten Aussagekraft gegenwärtiger Quotenpreise für die Abschätzung der Folgen einer EU-weiten Handelbarkeit von Quoten



4.4 Fördermaßnahmen der „Zweiten Säule“ der Agrarpolitik

Im Rahmen der Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums, der so genannten zweiten Säule der EU-Agrarpolitik, kommt eine breite Palette von Maßnahmen zum Einsatz. Die Maßnahmen werden durch die Länder umgesetzt. Bezüglich der Finanzierung, der Schwerpunktsetzungen und der detaillierten Maßnahmenausgestaltung bestehen innerhalb von Deutschland große regionale Unterschiede.

Für die Wettbewerbssituation im Milchsektor sind als einzelbetriebliche Fördermaßnahmen vor allem die Investitionsförderung, die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und die Agrarumweltmaßnahmen von Bedeutung. Im Molkereisektor kommt die Marktstrukturförderung als relevante Maßnahme hinzu. Mit insgesamt weit über 1 Mrd. Euro pro Jahr erreichen die genannten Fördermaßnahmen in Deutschland ein hohes Fördervolumen.

Anhand von Förderstatistiken und Testbetriebsnetzdaten lässt sich abschätzen, dass im Rahmen der drei genannten Maßnahmen derzeit etwa 730 Mio. € im Jahr an Milch produzierende Betrieben fließen. Die Förderhöhe der einzelnen Maßnahmen beträgt bezogen auf die im deutschen Agrarsektor pro Jahr produzierte Milchmenge im Falle der Ausgleichszulage ca. 0,7 ct/kg Milch, bei der Investitionsförderung ca. 1 ct/kg und für Agrarumweltmaßnahmen ca. 1 ct/kg. Die Marktstrukturförderung im Molkereisektor erreicht hingegen, bezogen auf die sektorale Milchproduktion, nicht einmal 0,1 ct/kg Milch.

Bezüglich ihres potentiellen Einflusses auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion unterscheiden sich diese Maßnahmen grundlegend. Die Investitionsförderung ist ein Förderinstrument, das stark an die Produktion gekoppelt ist. Demgegenüber ist die Kopplung an die Agrarproduktion bei der Ausgleichszulage und den Agrarumweltmaßnahmen weit aus geringer.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst nur auf die Ausgleichszulage und den Agrarumweltmaßnahmen eingegangen, bevor daran anschließend der Agrarinvestitionsförderung ein eigenes Teilkapitel gewidmet wird.

4.4.1 Ausgleichszulage und Agrarumweltförderung

Ausgestaltung und Wirkung der Ausgleichszulage

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete soll über den Einkommensbeitrag zu einem Ausgleich natürlicher Standortnachteile beitragen und dadurch u. a. die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in von der Natur benachteiligten Räumen gewährleisten und so zur Offenhaltung der Landschaft beitragen. Schwerpunkt der Förderung liegt seit

dem Jahr 2000 auf der Flächenförderung und hier im Speziellen bei der Förderung von Grünland und Ackerfutterflächen (außer Silomais). Die Ausgleichszulage dient damit implizit dem Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen im Futterbau, die aus natürlichen Standortnachteilen resultieren und ist somit für die Milchproduktion innerhalb der Gebietskulissen der benachteiligten Gebiete von Relevanz.

In den nordwestlichen Bundesländern wird die Ausgleichszulage nur innerhalb enger Kulissen oder gar nicht mehr gezahlt, die höchste Förderung besteht in Baden-Württemberg und Bayern, gefolgt von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.

Voraussetzung der Förderung ist die landwirtschaftliche Nutzung der geförderten Flächen. Wird davon ausgegangen, dass die Milchproduktion die betriebswirtschaftlich vorzüglichste und zudem am stärksten verbreitete Verwertung der Futterflächen darstellt, übt die Ausgleichszulage für Futterflächen durch die Gewährung von Einkommenstransfers eine indirekte Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit in der Milchproduktion aus. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Förderung nicht direkt an die Milchproduktion gekoppelt ist, vielmehr ist auch eine Umstellung auf andere, extensivere Futterbauverfahren wie Mutterkuh- und Färsenhaltung möglich.

Unter Einkommensaspekten ist zu beachten, dass die Ausgleichszulage – ähnlich wie die Direktzahlungen der ersten Säule – zu einer Erhöhung der Pachtpreise führt, so dass bei zunehmenden Pachtanteilen ein immer größerer Teil der Fördermittel an die Verpächter „durchgereicht“ wird. Die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung lassen jedoch aufgrund niedrigerer Pachtpreise in den von Natur benachteiligten Gebieten diesbezüglich nur marginale Effekte erkennen (PLANKL et al., 2006). Ferner konnte eine Weiterreichung der Ausgleichszulage an die Verpächter von befragten Landwirten nicht bestätigt werden. Da die Ausgleichszulage nahezu alle förderfähigen Betriebe in benachteiligten Gebieten begünstigt, ist davon auszugehen, dass der Strukturwandel in diesen Gebieten nur relativ gering beeinflusst und insgesamt eher verlangsamt als beschleunigt wird. Gegenüber nicht benachteiligten Gebieten bewirkt die Ausgleichszulage eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und beeinflusst dadurch die regionale Umverteilung der Milchproduktion durch Quotenhandel.

Ausgestaltung und Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen

Agrarumweltmaßnahmen dienen der Einführung oder Beibehaltung umweltfreundlicher Produktionsweisen in der Landwirtschaft. Die Förderung wird nur bei Einhaltung umweltbezogener Produktionsauflagen ausgezahlt und dient der Kompensation von zusätzlichen, auflagenbedingten Kosten und entgangenen Erlösen. Von einer wettbewerbswirksamen Subvention im engeren Sinne kann nach dieser Definition nicht gesprochen werden. Darüber hinaus konnten die Prämien allerdings bisher um eine Anreizkomponente von 20 % des Kompensationsbetrags erhöht werden. Der über die reine Kompensation von Zusatz-

kosten und Erlösverlusten hinausgehende Förderbetrag ist einkommenswirksam und nimmt somit ähnlich wie die Ausgleichszulage Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit. Da die Prämien für großflächig umgesetzte Maßnahmen anhand von Berechnungen für Durchschnittsbetriebe landesweit einheitlich festgelegt werden, können im Falle von ohnehin extensiven Betrieben Einkommenswirkungen entstehen, die weit über die 20 % Anreizkomponente hinausgehen (OSTERBURG, 2004).

Besonders relevant für Milchviehbetriebe sind Grünlandextensivierungsmaßnahmen und die Förderung des ökologischen Landbaus. Während beim ökologischen Landbau bundesweit vergleichbare Auflagen bestehen (allerdings bei variierenden Prämiensätzen), gibt es in der Grünlandförderung erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Analysen der regionalen Verteilung der Agrarumweltförderung zeigen, dass es neben den Länderunterschieden auch eine Konzentration auf ungünstigere und grünlandreichere Standorte gibt. Daher tritt in vielen Betrieben eine Kumulation mit der Ausgleichszulage auf (OSTERBURG et al., 2003).

Eine zentrale Auflage ist die bei großflächig umgesetzten Maßnahmen einzuhaltende Viehbesatz-Obergrenze, die meist bei 1,4 Raufutter fressenden Großvieheinheiten (GV) je Hektar Hauptfutterfläche festgelegt ist. In den südlichen Bundesländern sind die GV-Grenzen dagegen weniger restriktiv. Milchviehbetrieben mit höherer Viehbesatzdichte wird dadurch der Zugang zur Agrarumweltförderung erleichtert. Für die meisten Grünlandmaßnahmen gilt eine Untergrenze von 0,3 GV/ha Hauptfutterfläche. Von dieser Art der Agrarumweltförderung geht daher eine Kopplungswirkung in Hinblick auf die Futterflächennutzung durch Tiere aus.

Nicht alle Betriebe innerhalb einer Gebietskulisse sind Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen. Teilnehmende Betriebe haben einen Anreiz, ihre Grünlandfläche weiter auszuweiten, um mehr Agrarumweltprämien zu erhalten und können sich am Pachtmarkt aufgrund der Förderung leichter durchsetzen. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Extensivierungsbetriebe vermehrt Grünlandflächen zugepachtet haben (OSTERBURG, 2004). Bei künftiger Beschleunigung des Strukturwandels ist dies relevant, da Extensivierungsbetriebe über ein großes Flächenpotential verfügen, das für künftige Wachstumsschritte in der Milchproduktion regional bedeutsam sein kann.

Bedeutung der Maßnahmen für die Milcherzeugung

Im Folgenden soll anhand einer Auswertung des Testbetriebsnetzes die Bedeutung von Agrarumweltprämien und Ausgleichszulage für Milchvieh haltende Betriebe beleuchtet werden. Dabei soll auch auf die betriebliche und regionale Verteilung der Fördermittel eingegangen werden. Ausgleichszulage und Agrarumweltprämien werden dabei zusammen betrachtet, da sie vergleichbare Wirkungen entfalten. Diese wird durch die in vielen Betrieben auftretende Kumulation beider Förderungen verstärkt.

Es wurden Testbetriebsdaten des Wirtschaftsjahres 2002/2003 unter Verwendung der Hochrechnungsfaktoren ausgewertet. Dieser Datensatz erlaubt eine gleichzeitige Betrachtung der beiden Förderinstrumente und der Milchproduktion in geförderten Betrieben. Da das Testbetriebsnetz in erster Linie repräsentativ für die Einkommenssituation in der Landwirtschaft sein soll, stimmen die hochgerechneten Summen nicht vollständig mit sektoralen Werten überein. Anzumerken ist auch, dass die Milchproduktionsmenge in den neuen Ländern etwas überschätzt wird. Die Daten geben somit ein grobes, aber realitätsnahes Bild über die Bedeutung der Förderinstrumente für die Milchproduktion.

In der Tabelle 4.12 wird die Verteilung der Milchproduktion nach Betriebsgruppen mit unterschiedlicher Förderhöhe dargestellt. Für die Darstellung wird die gleiche regionale Einteilung gewählt wie im Betriebsmodell FARMIS. Der ökologische Landbau wurde dabei als eigene Kategorie ausgewiesen, auf ihn entfällt aber nur ein geringer Anteil an der gesamten Milchproduktionsmenge.

Tabelle: 4.12: Verteilung der Milchproduktionsmenge im Testbetriebsnetz nach Regionen und der Förderhöhe für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage sowie Förderhöhe in Cent je kg Milch

	Nord ¹⁾	Mitte	Süd	Ost	Deutschland
Agrarumweltprämien & Ausgleichszulage in Euro/ha LF					
	Anteil an der im Testbetriebsnetz repräsentierten Milchproduktion				
0	28%	1%	2%	8%	38%
>0 - <50	3%	2%	4%	13%	22%
50 - <150	2%	2%	14%	5%	23%
150 - <300	0%	0%	9%	2%	11%
>=300	0%	0%	2%	0%	3%
Ökolog. Landbau	1%	0%	2%	0%	3%
alle Betriebe	34%	6%	32%	28%	100%
Agrarumweltprämien & Ausgleichszulage in Cent/kg Milch					
(Werte vor Klammer: Agrarumweltprämien x 0,2, Werte in Klammer: volle Anrechnung)					
0	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
>0 - <50	0,3 (0,5)	1 (1,1)	0,4 (0,8)	0,8 (1,1)	0,7 (1)
50 - <150	1,4 (2)	1,8 (2,2)	1,4 (2,6)	1,4 (3,4)	1,5 (2,7)
150 - <300	.	.	2,8 (5,4)	4,5 (7,8)	3 (5,8)
>=300	.	.	4,3 (8,4)	.	4,3 (8,4)
Ökolog. Landbau	1,3 (3,9)	.	3,3 (8,7)	.	3,1 (7,4)
alle Betriebe	0,2 (0,3)	1,4 (1,8)	1,9 (3,8)	1 (1,7)	1 (1,9)

Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen; Mitte: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland;

Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: Neue Länder

Quelle: Hochgerechnete Testbetriebsnetzdaten des Wirtschaftsjahres 2002/03, eigene Berechnungen.

In Betrieben ohne Agrarumweltprämien und Ausgleichszulage werden der Auswertung zufolge knapp 40 % der Milchmenge produziert, auf Betriebe mit geringer Förderhöhe je Hektar LF (unter 50 €/ha) entfallen gut 20 % der Milchmenge. Somit kann davon ausgegangen werden, dass etwa 60 % der Milchmenge in Deutschland aus Betrieben stammt, die durch diese Förderinstrumenten nicht wesentlich beeinflusst werden. In Nordwestdeutschland stellt diese Gruppe den größten Teil der Milchproduktion. In der Region Mitte und Ost spielen Betriebe mit höherer Förderung zwar eine größere Rolle, im Fall der Region Mitte fällt dies aber aufgrund des geringen Anteils an der deutschen Produktion kaum ins Gewicht. In der Region Süd ergibt sich ein völlig anderes Bild: Hier entfällt der größere Teil der Milchproduktion auf Betriebe mit über 50 €Förderung pro Hektar LF.

Im zweiten Teil der Tabelle wird die Förderung direkt auf die Milchmenge bezogen, um Hinweise zur potentiellen Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Da in den ausgewerteten, zum Großteil stark spezialisierten Milchviehbetrieben 70-80 % aller Umsatzerlöse aus dem Milchverkauf stammen und ein weiterer Anteil auf die Koppelprodukte Rindfleisch und Kälber entfällt, ist der Bezug auf das Verkaufsprodukt Milch gerechtfertigt. In weniger spezialisierten Betrieben, insbesondere in den neuen Ländern, kann diese vereinfachte Berechnung aber zur Überschätzung der Wirkungen auf die Milchproduktion führen.

Wird die Agrarumweltprämie zu 20 % angerechnet und die Ausgleichszulage zu 100 %, so ergeben sich je nach Betriebsgruppe Förderbeiträge in Höhe zwischen 0 und 4,5 ct/kg Milch. Wird eine höhere Einkommenswirksamkeit der Agrarumweltprämien unterstellt, erhöhen sich diese Werte auf bis zu 8 Cent.

Bereits eine Betrachtung regionaler Durchschnittswerte der Förderhöhe für Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen lässt in den alten Bundesländern ein deutliches Nord-Süd-Gefälle erkennen. Hinzu kommt, dass die Höhe der Fördermittel auch innerhalb der Gruppe der geförderten Betriebe stark streut. Angesichts der ungleichen regionalen und betrieblichen Verteilung der Fördermittel, der mit der Förderung verbundenen Liquiditätseffekte und aufgrund der Koppelung an die Tierhaltung ist zu erwarten, dass beide Maßnahmen einer regionalen Umverteilung der Milchproduktion in andere, weniger benachteiligte Regionen entgegenwirken.

Tierschutzmaßnahmen als neuer Fördertatbestand

Mit der VO (EG) 1783/2003 zur Änderung der VO (EG) 1257/1999 wurden Tierschutzmaßnahmen als zusätzlicher Fördertatbestand in das umbenannte Kapitel VI „Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutz“ aufgenommen. Die neue Förderoption wurde in Deutschland dafür genutzt, in den GAK-Rahmenplan ‚Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung‘ Tierschutzmaßnahmen aufzunehmen. Für die Milchviehhaltung sind Maßnahmen zur Sommerweidehaltung und Laufstallhaltung

relevant. Solche Maßnahmen wurden in Nordrhein-Westfalen und in Mecklenburg-Vorpommern angeboten. REITER et al. (2005) bemerken anlässlich der Evaluierung der Maßnahme in Nordrhein-Westfalen, dass es sich um eine Erhaltungsförderung handelt, da eine Umstellung von reiner Stallhaltung auf Sommerweidegang schwer mit Hilfe der Förderung erreicht werden könne. Mit einer Förderung von 88 €/GV ergibt sich eine Förderung pro kg Milch von über 1 Cent. Da die Förderung an die Milchproduktion gekoppelt ist und vor allem der Erhaltung bestehender, tierfreundlicher Haltungsbedingungen dienen soll, handelt es sich gleichzeitig um eine unmittelbar wettbewerbswirksame und damit für die hier diskutierte Fragestellung sehr relevante Fördermaßnahme.

4.4.2 Agrarinvestitionsförderung

Ausgangssituation der Milchviehbetriebe

Obwohl betriebswirtschaftliche Analysen eindeutig Vorteile größerer Milchviehbestände nachweisen (ISERMEYER, 1988; THOMSEN und LÜPPING 2005), wird in Deutschland nur rund ein Viertel der Milchkühe in Beständen von über 100 Kühen gehalten (BMELV 2006, S. 93). Insbesondere im früheren Bundesgebiet stehen Milchkühe häufig noch in kleinen Beständen in Altställen. Diese Betriebe können kurz- und mittelfristig noch konkurrenzfähig Milch produzieren. Wenn jedoch größere Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen nötig werden, sind diese Betriebe oft überfordert, das hierfür nötige Kapital zu beschaffen bzw. bei hohen Fremdkapitalanteilen die Produktion rentabel zu gestalten.

Der erforderliche Strukturwandel in Richtung größerer Betriebe kann relativ problemlos verlaufen, wenn die wachsenden Betriebe Produktionskapazitäten der aufgebenden Betriebe übernehmen können. Dies ist in der Flächennutzung oft der Fall, weil durch die Zusammenlegung von benachbarten Feldern Kostenvorteile zu realisieren sind. Demgegenüber besteht in der Viehhaltung oft die Schwierigkeit, dass die Stallgebäude ausscheidender Betriebe von den Nachbarbetrieben, die die Flächen übernehmen, nicht mehr rentabel für die eigene Viehhaltung genutzt werden können. Die Ställe lassen sich naturgemäß nicht zusammenlegen, und ein paralleler Betrieb von zwei getrennt liegenden Altgebäuden ist oft weniger wirtschaftlich als ein Neubau auf der grünen Wiese.

Die Erfahrungen vergangenen Jahre zeigen, dass das einzelbetriebliche Investitionsvolumen infolge der zunehmenden Wachstumssprünge angestiegen ist (siehe z. B. FORSTNER et al. 2005).

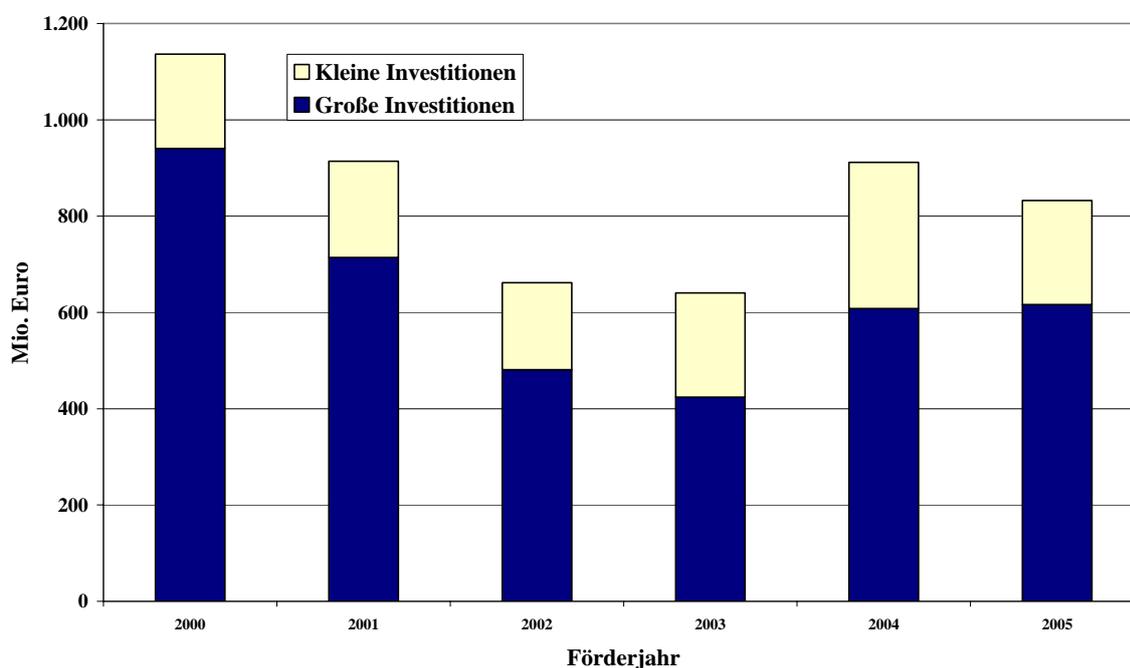
Beim Blick in die Zukunft ist zu erwarten, dass die wachstumswilligen Milchviehbetriebe bei einer fortschreitenden Liberalisierung der Milchmarktpolitik in eine schwierige Situation geraten. Zum einen haben sie zum Teil noch einen erheblichen Kapitaldienst aus den vergangenen Erweiterungsinvestitionen zu tragen, zum anderen sehen sie sich sinkenden

Milchpreisen ausgesetzt, und zum dritten müssen sie aber auch mit hohem Tempo weiter wachsen, damit sie mögliche Kostendegressionseffekte realisieren und auf diese Weise die künftige Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der Betriebe sichern können.

Bisherige Agrarinvestitionsförderurg

In den vergangenen Jahren wurden im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP), das im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes durchgeführt wird, jährlich durchschnittlich rund 850 Mio. € förderfähige Investitionen unterstützt (Abbildung 4.10). Darunter sind nicht nur größere Strukturinvestitionen, sondern auch viele kleinere Investitionen, wobei in den letzten Jahren vor allem Maschinen und Geräte zur umweltfreundlichen Produktion einen gewissen Schwerpunkt einnahmen. Volumenmäßig dominieren allerdings größere bauliche Investitionen ab 100.000 € förderfähigem Investitionsvolumen, wenngleich sie an den Fallzahlen nur einen Anteil von rund 40 % haben. Insgesamt hat das geförderte Investitionsvolumen in den Jahren 2004 und 2005 wieder gegenüber dem Stand der beiden Vorjahre zugenommen.⁶

Abbildung 4.10: Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2005 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen



Quelle: BMELV, GAK-Berichterstattung (2000-2004), eigene Auswertung

⁶ Die Jahre 2000 und 2001 sind als Referenz ungeeignet, weil hier in Bayern zahlreiche aufgelaufene Förderanträge aus den Vorjahren abgearbeitet wurden.

Auf den Rinderbereich, der überwiegend die Milchviehhaltung umfasst, entfiel im Zeitraum 2000-2005 rund ein Drittel des insgesamt geförderten Investitionsvolumens (siehe Tabelle 4.13). Weitere Schwerpunkte waren sonstige landwirtschaftliche Gebäude (v. a. Hallen und bauliche Anlagen) sowie in den Jahren 2004 und 2005 Diversifizierungsinvestitionen (v. a. Direktvermarktung und Alternativenergie).

Tabelle 4.13: Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2005 – differenziert nach Investitionsbereichen

Investitionsbereiche	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gebäude Insgesamt	87,7	91,2	87,0	81,9	60,9	63,5
- Rinderställe	51,3	35,9	35,4	35,8	25,0	31,3
- Schweineställe	9,1	26,6	15,5	10,6	4,4	6,6
- sonst. Stallbauten	4,3	5,5	3,6	5,0	3,9	4,8
- Gewächshäuser	5,3	6,4	7,3	3,5	3,7	2,6
- sonst. landw. Gebäude	17,7	16,9	24,4	27,0	23,9	18,3
Geräte & mobile Technik	5,5	2,2	4,7	7,8	13,4	8,4
Diversifizierung	3,4	5,1	6,3	6,7	13,3	17,9
Sonstiges	3,3	1,5	2,0	3,6	12,4	9,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: BMELV, GAK-Berichterstattung (2000-2005), eigene Auswertung

Für die deutsche Milchviehhaltung spielt die Investitionsförderung nicht erst seit 2000, sondern schon seit ihrer Einführung eine bedeutende Rolle. Die größeren Investitionen im Milchbereich wurden fast durchgängig durch günstige staatliche Kredite und Zuschüsse verbilligt, und es gibt viele Milchviehbetriebe, die schon mehrfach Wachstumsinvestitionen mit Hilfe der Investitionsförderung durchgeführt haben.

4.4.3 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Im Rahmen der Maßnahmen der Marktstrukturverbesserung bildet die Förderung von Molkereien in Deutschland einen Schwerpunkt. In den ersten zwei Jahren der Umsetzung der VO (EG) 1257/99 lag der Anteil der Molkereiförderung bei 40 % am Gesamtvolumen (WENDT et al., 2004; UETRECHT et al., 2006). Förderungen im Molkereibereich werden von neun Bundesländern wahrgenommen, die Höhe der Fördermittel betrug im Jahr 2003 etwa 20 Mio. € (European Commission, Directorate-General for agriculture, rural devel-

opment monitoring data system CAP-IDIM). Auf die sektorale Milchmenge bezogen beträgt diese Förderung im Jahr weniger als 0,1 ct/kg Milch. Somit geht von der Marktstrukturverbesserung keine Stützung der Milchverarbeitung insgesamt aus. Mit der Förderung einzelner Investitionsprojekte der Molkereiwirtschaft dürfte dagegen die Sicherung und Stärkung einzelner Molkereistandorte verbunden sein.

5 Strukturelle Auswirkungen der Szenarien auf die Milchverarbeitung

Für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeuger wird die Effizienz der nachgelagerten Bereiche – also der Milchverarbeitungsunternehmen – immer bedeutender. Gleichzeitig stehen die Milchverarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie die Milcherzeuger durch die o. g. Politiksznarien unter erheblichen Anpassungsdruck. Daraus ergeben sich Rückwirkungen auf die Milcherzeuger und den ländlichen Raum.

Die Ergebnisse von quantitativer Strukturfolgenabschätzung der Milchverarbeitung in den verschiedenen Regionen Deutschlands werden im folgenden Kapitel beschrieben. Zunächst wird der bisherige Strukturwandel der vergangenen Jahre dargestellt. Anschließend erfolgt eine Fortschreibung des Molkereistrukturwandels bis zum Jahr 2015 unter Berücksichtigung der beschlossenen Politikreformen bei zusätzlicher Annahme des vollständigen Abbaus der Exporterstattungen (Szenario „REF_EXP“) und die regionale Analyse der Struktureffekte. Die Struktureffekte werden auf Basis der Änderungen der Erfassungs- und Verarbeitungskosten von Molkereiprodukten analysiert, da diese letztlich wichtige Bestimmungsgründe für regional differenzierte Milchauszahlungspreise sind.

Anschließend wird dem Ausgangsjahr 2005 das Politiksznario „Milchquotenkürzung“ (G20_RM) gegenübergestellt. In einem weiteren Teil wird verglichen mit dem Politiksznario „Auslaufen der Milchquotenregelung“ (G20). Die Politikoptionen „Milchquotenkürzungen“ und „Auslaufen der Milchquotenregelung“ haben nicht nur Konsequenzen für das Einkommen der Milchbauern, für das gesamte und das regionale Milchaufkommen, sondern auch erhebliche Konsequenzen für die zukünftige Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Milchverarbeitung und das zukünftige Konsum- und Absatzverhalten der Milchkonsumenten. Zukünftig sind die Kosten- und Erlösänderungen in der Milchverarbeitung sowie die Ausgabenänderungen der Konsumenten die entscheidenden Bestimmungsgründe für die Höhe der Milchauszahlungspreise. Für die Beurteilung von Politikoptionen wird daher der nachgelagerte Bereich der Landwirtschaft immer wichtiger.

5.1 BfEL Kiel Modelle der Milcherfassung und -verarbeitung

In den Analysen zu Auswirkungen der o.g. Politikoptionen auf die zukünftige Milchverarbeitung wird insbesondere der Einfluss der regionalen Milchmengenwanderungen auf die Beibehaltung bzw. Aufgabe von Molkereistandorten sowie deren neue Kosteneffizienz anhand zweier Simulationsmodelle (Rohstoffmodell Milch, Industriemodell Milchverarbeitung) von der Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel (BfEL) in Kiel ermittelt. Dadurch ist es möglich, Rückkopplungseffekte auf die Milcherzeuger darzustellen und den Anpassungsdruck für die Molkereien abzuleiten. In der Analyse wird von einer Ausgangssituation mit 158 Molkereibetriebsstätten mit einer durchschnittlichen Milchverarbeitungs menge von rd. 170 Mio. kg je Jahr ausgegangen.

Rohstoffmodell SMCM

Das Rohstoffmodell SMCM (Spatial Milk Collection Model) ist ein statisches Simulationsmodell mit Parametern wie Betriebsstättengröße, Milchdichte, variable und fixe Durchschnittskosten LKW, Kosten von Energie und anderen variablen Inputs, Abholintervalle, Stopmengen etc.. Anhand des SMCM-Modells ist es möglich, den Einfluss von regionalen Milchmengenänderungen auf die Erfassungskosten der Molkereien abzuschätzen.

Industriemodell Molkerei

Das Industriemodell Molkereibetriebsstätten ist ein statisch verwendetes Simulations- und Optimierungsmodell zur Abbildung von Molkereibetriebsstätten. Es ist ein Mehrproduktmodell, welches auf den Modellabteilungsrechnungen des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel (BfEL) in Kiel aufbaut. Anhand des Industriemodells können die Interaktionen zwischen den verschiedenen Molkereiprodukten und den eingesetzten Faktoren wie z.B. Energie und Rohstoff abgebildet werden. Das Modell kann verschiedene Produktabteilungen einer Molkerei mit jeweils zwei bis vier Produktions-/Kostenfunktionen bzw. Technologien simultan abbilden. Insgesamt können sechs verschiedene Auslastungsgrade der Kapazitäten simuliert werden.

Annahmen der Berechnungen

Wird der bisherige Strukturwandel der Molkereien bis 2015 fortgeschrieben, dann führt dies insbesondere zur weiteren Reduzierung kleinerer bzw. mittlerer Molkereien mit weniger als 200 Mio. kg Milchverarbeitungsleistung. Dies wurde in den Modellrechnungen abgebildet. Auch der Strukturwandel der Milcherzeuger ist fortzuschreiben, da er erheblichen Einfluss auf die Erfassungskosten hat. Durch den Strukturwandel erhöht sich die Milchabholmenge je Landwirt. Es wurde angenommen, dass bis zum Jahr 2015 die Stopmenge der Milcherzeuger der alten Bundesländer um +35 % und in den neuen Bundesländern um +5 % ansteigt.

Vereinfacht wird davon ausgegangen, dass kein technologischer Fortschritt herrscht, und Veränderungen von Energie-, Arbeits-, Hilfsstoffkosten, etc. nicht stattfinden. Weiterhin sind keine Distributionskosten in der Kostenberechnungen der Milchverarbeitung berücksichtigt, da diese nicht durch die Agrarpolitik verändert werden.

Die Betriebsstättenstruktur eines Bundeslandes wird durch jeweils drei Betriebsgrößen abgebildet:

- kleine Molkerei mit 80 Mio. kg Milchverarbeitungsleistung je Jahr;
- mittlere Molkerei mit 300 Mio. kg Milchverarbeitungsleistung je Jahr;
- große Molkerei mit 800 Mio. kg Milchverarbeitungsleistung je Jahr.

Für jede Betriebsstätte wird vereinfacht das gleiche Produktionsprogramm unterstellt. Von regionalen Produktionsprogrammen wird abstrahiert, so dass die ausgewiesenen Struktureffekte den Folgen der Mengenwanderungen der Milch, der Gesamtmilchmenge und der Betriebsgröße zugeordnet werden können.

5.2 Auswirkungen auf die Milchverarbeitung in Deutschland

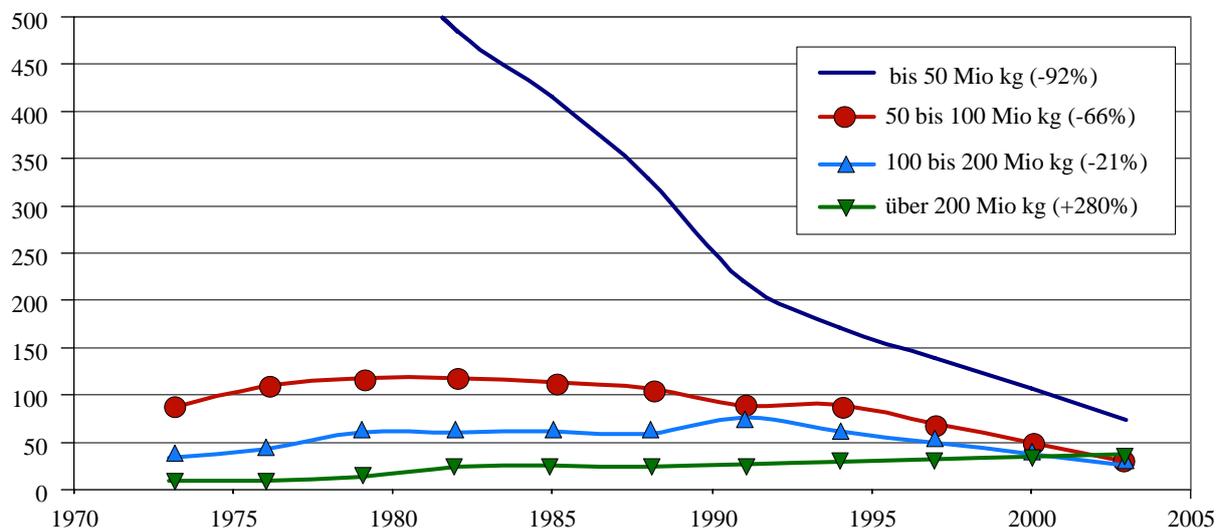
5.2.1 Bisheriger Strukturwandel der Milchverarbeitung

Die Bundesrepublik Deutschland ist geprägt durch eine fragmentierte Milchverarbeitungsstruktur, die schon seit Jahrzehnten unter erheblichen Anpassungsdruck steht. Die Zahl der Molkereiunternehmen nimmt z. B. seit Anfang der 70er Jahre von ursprünglich rd. 800 kontinuierlich ab, so dass im Jahr 2005 noch 105 Unternehmen in Deutschland vorhanden sind. Für die Milcherzeuger bedeutender ist die Strukturentwicklung der Molkereibetriebsstätten. Auch hier kommt es im Zeitablauf durch den Anpassungsdruck zu Betriebsstättenstilllegungen, wie Abbildung 5.1 zeigt. Von ursprünglich über 1000 Betriebsstätten der Milchverarbeitung Anfang der 70er Jahre existieren im Jahr 2005 nur noch 265.

Deutlich zu erkennen ist, dass die kleineren Betriebsstätten unterhalb von 200 Mio. kg Anlieferungsmenge je Jahr die größten Abnahmeraten aufweisen. Dagegen sind hohe Steigerungsraten von +280 % im Zeitraum von 1973-2003 bei größeren Betriebsstätten – oberhalb von 200 Mio. kg – zu beobachten.

Die Ausgangslage in Deutschland ist aufgrund der erwähnten fragmentierten Struktur der Milchverarbeitung und des Absatzes ungünstiger als in mehreren anderen Ländern. Folglich steht die deutsche Molkereiwirtschaft ohnehin unter einem höheren Anpassungsdruck als in vielen anderen Milcherzeugungsländern der Europäischen Union. Verschiedene in letzter Zeit erstellte Gutachten (u. a. Deutscher Raiffeisenverband, Milchindustrieverband, Deutscher Bauernverband) empfehlen daher eine Konzentration der deutschen Molkereien, um den Anforderungen eines liberalisierten Milchmarktes gerecht zu werden.

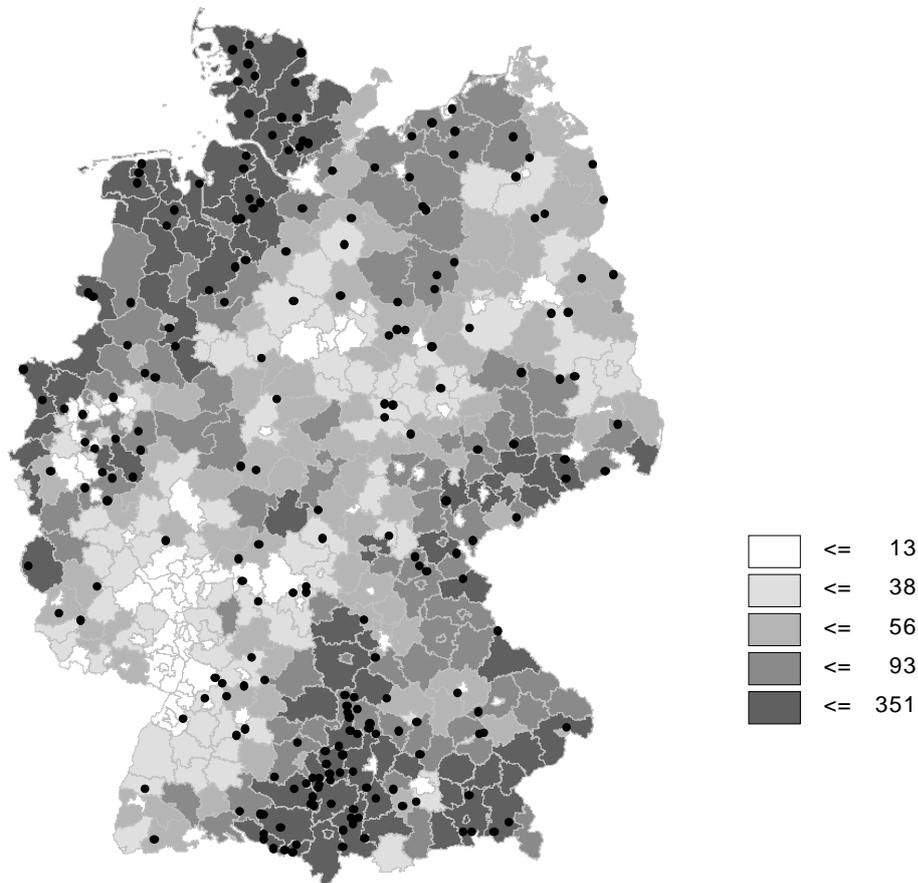
Abbildung 5.1: Bisherige strukturelle Entwicklung der Betriebsstätten anhand der Milchverarbeitungsmenge und Anzahl in Deutschland (1973 bis 2003)



Milchdichte und Betriebsstätten der Milchverarbeitung

In den Regionen mit höherer Milchdichte ist historisch auch die Anzahl der Molkereibetriebsstätten höher. Dies gilt insbesondere im Nordwesten und im Süden (Bayern), wie in Karte 5.1 verdeutlicht. Die größten Herausforderungen für die Branche werden in der Zukunft darin liegen, in Regionen mit abnehmender Milchdichte (hell schraffierte Flächen) die Betriebsstättenanzahl nach unten anzupassen. In Regionen mit zunehmender Milchdichte wird es zukünftig wichtig sein, Betriebsstätten unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz zu vergrößern bzw. zu vereinen. Genügend Raum für Molkereien mit Spezialitäten und Nischenprodukten dürfte es in allen Regionen geben.

Karte 5.1: Milchdichte in t je km² und Betriebsstätten der Milchverarbeitung in den Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland (Stand 2005/06)



5.2.2 Fortsetzung des Strukturwandels der Milchverarbeitung

Auch ohne Politikänderungen wird der bisherige Strukturwandel in der Milchverarbeitung weitergehen. Eine eigene Befragung der Branche im Jahr 2004/05 ergab, dass im Durchschnitt davon ausgegangen wird, dass sich der Strukturwandel der Milchverarbeitung in Deutschland erhöhen wird (vgl. Tabelle 5.1).

Darüber hinaus gehen alle sonstigen Prognosen ebenso davon aus, dass aufgrund der Ausgangslage und der hohen Wettbewerbsintensität in dieser Branche die Strukturentwicklung hin zu immer weniger und größeren Molkereien anhält oder sogar noch an Dynamik gewinnt. Die Ende 2005 veröffentlichten Ergebnisse des Gutachtens zur Molkereistruktur der Beratungsgesellschaft Booz, Allen & Hamilton gehen davon aus, dass sich die 63 Genossenschaftsmolkereien in Deutschland in den nächsten Jahren zu 6 bis 10 Molkereien zusammenschließen werden. Die dazugehörigen Betriebsstätten reduzieren sich dem Gutachten zufolge um 50 bis 60 % auf rd. 50 genossenschaftliche Verarbeitungsbetriebe.

Tabelle 5.1: Erwartungen der Molkereien zum zukünftigen Strukturwandel in Deutschland (Erhebung BfEL Kiel, 2004/05)

		Reduzierung der Betriebsstätten innerhalb von 10 Jahren	Reduzierung der Betriebsstätten innerhalb eines Jahres
Strukturwandel	1981-1991	-32 %	-3,9 % pro Jahr
Strukturwandel	1991-2001	-34 %	-4,0 % pro Jahr
Prognose:			
Strukturwandel	2001-2011	-52 %	-7,2 % pro Jahr

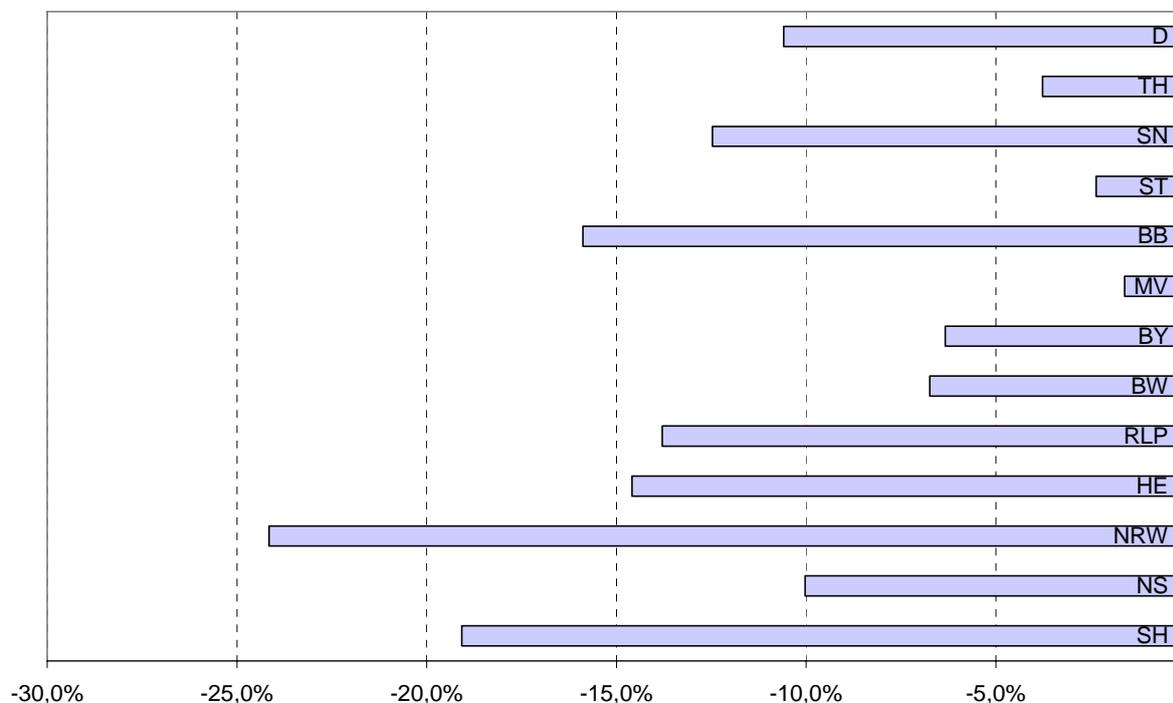
5.2.3 Strukturelle Auswirkungen im Jahr 2015 im Szenario REF_EXP

Das Szenario „Fortsetzung der bisherigen Milchmarktreform“ bis zum Jahr 2015 („REF_EXP“) bei Fortsetzung des bisherigen Strukturwandels, nationalem Milchquotenhandel, Stützpreissenkungen, Teilausgleich über entkoppelte Prämien und vollständigem Abbau der Exporterstattungen, Milchpreishöhe 23,2 ct/kg und Reduzierung des Milchangebots um 5 % führt zu folgenden simulierten Effekten für die Milchverarbeitung:

- Abnahme der Molkereistandorte in Deutschland um 65 Standorte (-41 %), Insbesondere in den Regionen, die bisher die meisten Standorte aufweisen (Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein)
- Umsatzreduzierungen für die deutsche Milchverarbeitung gegenüber 2005 in Höhe von rd. 1 Mrd. Euro.
- Simulierte Kostenreduzierungen durch erhöhten Strukturwandel der Molkereien um rd. 1 bis 1,5 ct je kg Milch

Insbesondere in den Bundesländern mit Milchmengenreduzierungen werden den Simulationsannahmen zufolge weitere kleinere Betriebsstätten schließen, so dass größere Betriebsstätten mit geringeren Stückkosten aber möglicherweise höheren Erfassungskosten verbleiben. In Bundesländern mit Milchmengenzuwachs steigen die Auslastungen der Kapazitäten. Es verringern sich die Stückkosten der Milchverarbeitung. In diesen Regionen erhöhen sich die Stopmengen, und die Erfassungskosten verringern sich.

Abbildung 5.2: Strukturbedingte Kostenänderungen der Milchverarbeitung als Folge der Fortführung der Status-quo-Politik bei Abbau der Exporterstattungen (REF_EXP) im Jahr 2015 im Vergleich zur Ausgangssituation 2005



Anmerkungen: Die Balken entsprechen den prozentualen Reduzierungen der Summe aus Erfassungs- und Verarbeitungskosten aufgrund von Änderungen im Milcheinzugsbereich und in der Produktionsgröße von Molkereibetriebsstätten in den verschiedenen Regionen Deutschlands. Höhere Kostenreduzierungen je kg Rohmilch je Region bei Fortsetzung der Politik und der bisherigen Strukturwandelgeschwindigkeit können eine Folge verschiedener Einflussgrößen sein: eine ungünstige Ausgangslage mit vielen kleinen Molkereien, stärkere Mengenzuwanderungen und damit bessere Kapazitätsauslastungen, durch Mengenabwanderungen ausgelöste Schließungen kleiner Betriebsstätten.

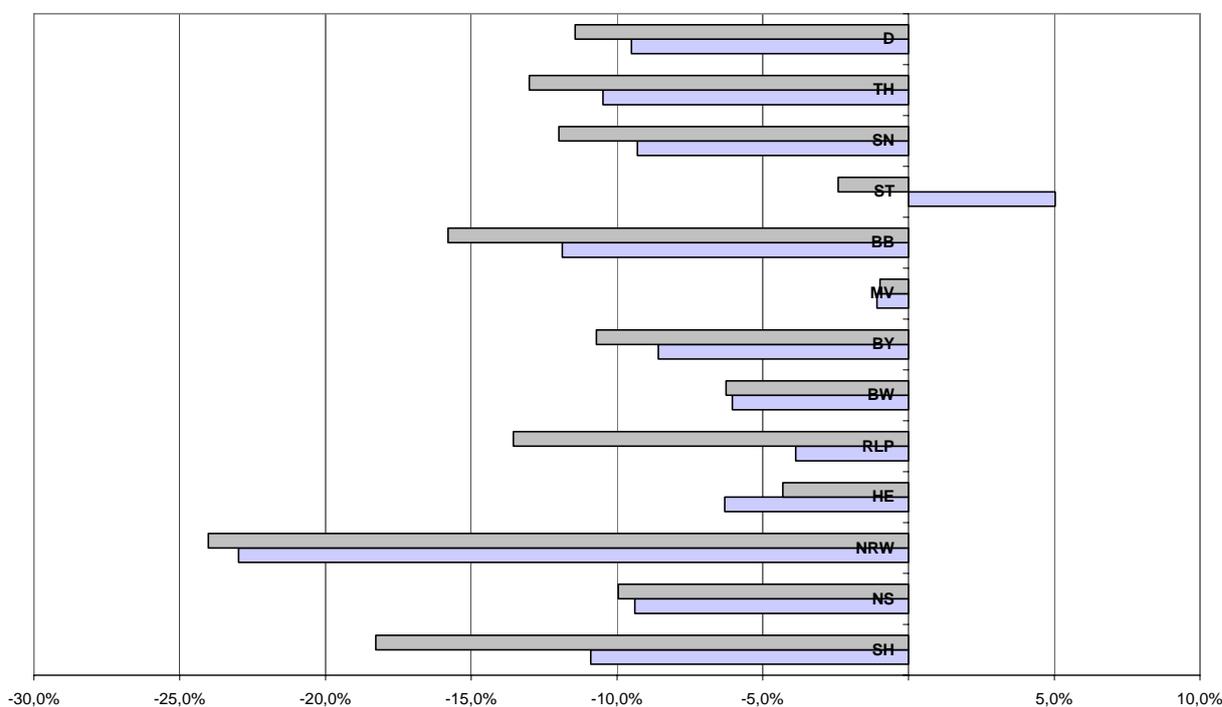
5.2.4 Strukturelle Auswirkungen im Jahr 2015 bei Milchquotenkürzung (Szenario „G20_RMQ“)

Das Szenario „Kürzung der Milchquoten“ bis zum Jahr 2015 („G20_RMQ“) enthält im Gegensatz zu den anderen Szenarien eine Kürzung der Milchquotenmenge EU-weit in Höhe von 15 %, d. h. rd. 3.500 Mio. t. Der dabei weiter bestehende Außenschutz, die Milchpreishöhe von 29,3 ct/kg, die Beibehaltung der vollständigen Höhe der entkoppelten Direktzahlungen und die Reduzierung des Milchangebots um 15 % führt zu folgenden simulierten Effekten für die Milchverarbeitung:

- Abnahme der Molkereistandorte in Deutschland um 76 Standorte (-48 %), insbesondere in den Regionen Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein

- Höchste Umsatzreduzierungen für die deutsche Milchverarbeitung in Höhe von rd. 3 Mrd. Euro.
- Simulierte Kostenreduzierungen durch erhöhten Strukturwandel der Molkereien um rd. 1 bis 1,4 ct je kg Milch.

Abbildung 5.3: Strukturbedingte Kostenänderungen der Milchverarbeitung als Folge der Milchquotenkürzung (G20_RMQ) und der Abschaffung der Milchquotenregelung (G20) im Jahr 2015 im Vergleich zur Ausgangslage in 2005



Anmerkungen: Der obere Balken entspricht den Kostenänderungen je kg verarbeitete Rohmilch im Szenario „Abschaffung der Milchquotenregelung“ (G20_RMQ). Der untere Balken entspricht den Kostenänderungen je kg verarbeitete Rohmilch im Szenario „Milchquotenkürzung“ (G20).

5.2.5 Strukturelle Auswirkungen im Jahr 2015 beim Milchquotenausstieg (Szenario G20)

Das Szenario „Abschaffung der Milchquotenregelung 2014/15“ („G20“) enthält ähnliche Rahmenbedingungen wie das Szenario REF_EXP (u.a. vollständiger Abbau der Exporterstattung) aber zusätzliche Zollkürzungen entsprechend des G20-Vorschlags. Die Milchpreishöhe von 23,0 ct/kg, die nicht mehr vorhandene Bindung der Milchquoten

(=Abschaffung/Auslaufen der Quotenregelung) und Reduzierung des Milchangebots um 5 % führt zu folgenden simulierten Effekten für die Milchverarbeitung:

- Abnahme der Molkereistandorte in Deutschland um 69 Standorte (-44 %),
- Umsatzreduzierungen für die deutsche Milchverarbeitung in Höhe von rd. 1 Mrd. Euro
- Simulierte Kostenreduzierungen durch erhöhten Strukturwandel der Molkereien um rd. 1,1 bis 1,6 ct je kg Milch gegenüber 2005.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass beim Szenario „Quotenabschaffung“ der Umsatz der deutschen Milchverarbeitungsbetriebe – ohne weitere Anpassungen - um rd. 2 Mrd. Euro höher liegt als beim Szenario „Quotenkürzung“. Bei linearer Kürzung der Milchquoten um 15 % sind gegenüber dem Quotenabschaffungsszenario deutlich mehr Beschäftigte aus dem Bereich der Milchverarbeitung – die ja hauptsächlich in den ländlichen Räumen angesiedelt ist - zu entlassen. Insbesondere trifft das die Arbeitsmärkte in den Regionen, die bisher hohe Beschäftigungsanteile im Bereich der Milchverarbeitung aufweisen konnten, wie Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Insgesamt kommt es bei einer Quotenkürzung zu einem erhöhten Anpassungsdruck zur Aufgabe von Produktionsstätten im ländlichen Raum. Gegenüber der Ausgangssituation 2005 würde es im Jahr 2015 rd. 76 Standorte weniger geben. Beim Szenario der Abschaffung der Quotenregelung müssten gemäß der Simulationsrechnungen 69 Standorte schließen. Berücksichtigt sind hierbei noch nicht die möglichen bundesländer- und staatenübergreifenden Fusionen von Großmolkereien, die möglicherweise zu einer weiteren Reduzierung von Standorten beitragen werden.

Der verschärfte Strukturwandel führt beim „Quotenkürzungsszenario“ (G20_RMQ) nicht zu größeren Kosteneinsparungen als der Strukturwandel beim Szenario „Abschaffung der Milchquotenregelung“. Das simulierte Kosteneinsparpotential liegt bei beiden Szenarien im Bereich von rd. 1 bis 1,6 ct/kg Rohmilch.

Die im Kapitel 4 genannten Verlagerungen der regionalen Milcherzeugung bei einem Ausstieg aus der Milchquotenregelung im Jahr 2015 verringern die bundesdeutsche Milchmenge um 5 %. Deutliche Unterschiede im Milchmengenwachst bzw. in der Milchmengenabwanderung stecken dahinter. So reduziert sich die Milchmenge in Bayern mit -12 % geringer als beim Szenario „Quotenkürzung um 15 %“ (-19 %). In Thüringen und Sachsen erhöht sich jedoch die Milcherzeugung um 10 bzw. rd. 13 %.

Insgesamt zeigt sich, dass in den Szenarien aus den veränderten Milchdichtewerten und Betriebsgrößen der Erzeuger höhere Erfassungskosten für Milch auf die Milchbranche zukommen. Die Effekte der Kostendegression sind jedoch so groß, dass die Verarbeitungskosten insgesamt zurückgehen und der Gesamteffekt aus Erfassung und Verarbeitungskosten zu einer Verringerung der simulierten Kosten führt.

Fazit

Der Export hat in den letzten Jahren erheblich zum Umsatzwachstum der deutschen Milchverarbeitung und damit auch zu deren Kosteneffizienz beigetragen. Es ist zu erwarten, dass eine Selbstbeschränkungspolitik durch Quotenkürzung insbesondere die Exportwerte und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Milchverarbeitung reduzieren wird. Damit wird die Zukunftsfähigkeit der Milchbranche geschwächt.

Zu beachten ist, dass Quotenkürzungen die Überkapazitäten der Milchverarbeitungsbranche erhöhen und damit den Strukturwandel der Molkereistandorte verschärfen. Das in den Molkereien gebundene Kapital – in Genossenschaftsmolkereien handelt es sich um das Kapital der Milcherzeuger – wird entwertet. Angesichts des gleichzeitig notwendigen Kapitalbedarfs der Molkereien in der Zukunft zur Erhöhung der Wertschöpfung aus Milchprodukten hat dies zur Folge, dass ein höherer Kapitalinput aus anderen Branchen kommen muss. Damit sinkt der Anteil des Kapitals der Milcherzeuger in den Unternehmen der Milchverarbeitung.

Größere regionale Verlagerungen der Milchproduktion sind durch die bereits für das Jahr 2007 beschlossene Zusammenlegung der 21 Milchquotenhandelsgebiete auf zwei Handelsgebiete (Alte und Neue Bundesländer) gegeben. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Zusammenlegung in ein einziges Milchquotenhandelsgebiet wird weitere regionale Verlagerungen der Milchproduktion auslösen und lassen die o.g. Standortanpassungen der Milchverarbeitung wahrscheinlich werden.

Die Aufgabe der Milchviehhaltung in einer Region und die Aufstockung der Milcherzeugung in anderen Regionen werden die Transportwege des transportintensiven Rohstoffs Milch und der Milchprodukte erheblich verändern. Die Transporte haben dabei nicht nur angesichts steigender Energiekosten eine zunehmend höhere Bedeutung für die Kosten der Milchverarbeitung sondern angesichts der Umwelteffekte eine zunehmend höhere Bedeutung für die Gesellschaft insgesamt. Die neuen Anreize des Milchquotenhandels ab 2007 werden zur stärkeren regionalen Konzentration der Milchproduktion führen. Dadurch werden längerfristig die Transportkosten der Milch c.p. sinken. Dieses Kostensenkungspotential erhöht nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der verbleibenden Molkereistandorte und möglicherweise auch der Milchauszahlungspreise, sondern entlastet auch die Umwelt von schädlichen Stoffen.

Entscheidend für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Molkereiwirtschaft wird sein, ob die Verlagerungen der Milchproduktion in die Regionen stattfinden, die langfristig die geringsten Milcherzeugungskosten, also komparative Kostenvorteile aufweisen werden. Dies ist nicht sichergestellt und steht insbesondere beim Szenario Quotenkürzung in Frage. Dabei ist dies nicht nur eine Frage der Ausgestaltung der Milchmarktpolitik sondern auch eine Frage der Politikausgestaltung zur Wirtschaftlichkeit anderer Produktionsalter-

nativen (Nachwachsende Rohstoffe, etc.). Entscheidend sind hier die Details der Regelungen, welche die ökonomischen Anreize für die Milcherzeuger verändern.

Eine durch die Milchmarktpolitik forcierte Aufgabe von Molkereibetriebsstätten hat aber auch zusätzliche gesamtwirtschaftliche Dimension. Kommt es durch die Abwanderung der Milcherzeugung oder durch Quotenkürzungen zu mangelnder Molkereiauslastung und damit zu Molkereistilllegungen, erhöhen sich für alle – auch für die eigentlich wettbewerbsfähigen - Milcherzeuger der ehemaligen Molkerei, die Transportkosten. Um dieses aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unerwünschte Ergebnis zu verhindern, sollten restriktive Politikmaßnahmen wie die Quotenkürzung möglichst vermieden werden.

Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Molkereiwirtschaft hängt jedoch nicht nur von dem o. g. regional sehr unterschiedlichen Anpassungsdruck ab, den diese durch die Politikszenerarien ausgesetzt ist. Umverteilungen zwischen den Regionen ergeben sich auch dadurch, dass unterschiedliche Möglichkeiten zur Anpassung an neue Rahmenbedingungen existieren. Die Anpassungsmöglichkeiten der Molkereiunternehmen können durch die Politik verbessert werden.

Im interregionalen Wettbewerb der Molkereiunternehmen innerhalb der Europäischen Union haben zurzeit diejenigen Unternehmen Wettbewerbsnachteile, die in Regionen mit höheren natürlichen Eiweißgehalten in der Rohmilch liegen. Hier sollte die Politik durch Liberalisierung der EU-Märkte für Inhaltsstoffe zu einer höheren Anpassungsfähigkeit für alle Standorte beitragen.

Auch ist angesichts der o. g. Rahmenbedingungen – bei weiterem Abbau der staatlichen Stützpreise – fraglich, ob das Rahmenwerk der Interventionskäufe bei Milchprodukten noch notwendig ist. Auch ist die preisstabilisierende Wirkung der staatlichen Interventionspolitik fraglich, da nicht davon auszugehen ist, dass der von der EU-Kommission stabilisierte Preis dem Gleichgewichtspreis entspricht. Die Folge sind dann Ungleichgewichte in den folgenden Perioden. Wenn keine Interventionskäufe für die Eckprodukte mehr vorgenommen würden, könnten solche Verwerfungen vermieden werden.

Es ist davon auszugehen, dass je nach Molkereiunternehmen sehr unterschiedliche privatwirtschaftliche Anschlussregelungen bei Auslaufen der Milchquotenregelung zu beobachten sein werden. In Abhängigkeit von der Grenzverwertung der Molkereien werden sich die Milchpreise für höhere Mengen als die vertraglich abgesicherten Mengen entwickeln. Die Absatzkompetenz und die Vermarktungseffizienz der Molkereien werden daher entscheidende Bestimmungsgründe zukünftiger Milchauszahlungspreise werden. Insgesamt sollte sich der Staat bei diesen vertraglichen Abstimmungen zwischen Lieferanten und Verarbeiter fernhalten. Allenfalls fällt ihm die Aufgabe zu, für eine hohe Markt- und Preistransparenz zu sorgen, um mögliche Informationsasymmetrien zwischen den Ver-

handlungspartner zu reduzieren. In einem liberalisierten Marktumfeld sind Institutionen, die derartige Informationsdienstleistungen bereitstellen (z. B. ZMP), deutlicher als bisher zu unterstützen.

6 Diskussion und Bewertung politischer Handlungsoptionen

6.1 Zur Grundsatzfrage „Quotenkürzung oder Quotenausstieg?“

Aus den durchgeführten Analysen lassen sich einige grundlegende Schlussfolgerungen für die Milchquotenpolitik der Europäischen Union ableiten, die zunächst noch einmal kurz zusammengefasst werden sollen:

- Wenn die Zölle mittel- und langfristig weiter abgebaut werden, wird die Zukunft der Milcherzeugung in der EU immer stärker davon abhängen, wie wettbewerbsfähig sie ist bzw. wird.
- Solange es aber die derzeit hohen Zölle noch gibt, hält allein schon dieser Zollschutz den größten Teil der EU-Produktion im Lande. Der Zollschutz entfaltet seine produktionssichernde Wirkung auch ohne Quotenregelung, während umgekehrt ein Quotensystem ohne Zollschutz weder Preissteigerung noch Produktionssicherung bewirken könnte.
- Solange hohe Zollsätze existieren, kann die Quotenregelung eine erhebliche Preissteigerung bewirken. Das heißt: Die gezielte Mengenverknappung lässt den Milchpreis deutlich über jenen Gleichgewichtspreis hinaus ansteigen, der sich ohne Quotierung einstellen würde. Je stärker die Zölle künftig abgebaut werden, desto geringer wird jedoch das Preissteigerungspotenzial der Quote.
- Diese preissteigernde Wirkung der Quotenregelung kann aber nur entstehen, wenn auf dem Binnenmarkt Knappheit herrscht. Insofern wurde durch die Festsetzung einer Quote, die bei deutlich über 110 % des Binnenmarktumsatzes (zu Marktpreisen) liegt, eine schwierige Ausgangsbedingung geschaffen. Gegenwärtig wird die erforderliche Knappheit auf dem Binnenmarkt nur durch umfangreiche Exporterstattungen und subventionierte Binnenmarktverwendung erreicht.
- Wenn die Exporterstattungen und die subventionierte Binnenmarktverwendung mittelfristig entfallen, ist mit einem erheblichen Preisdruck zu rechnen. Die Quotenregelung kann dies nicht verhindern. Die Binnenmarktpreise werden dann solange sinken, bis entweder die EU bei Milchprodukten zu einem Netto-Importeur wird und sich ein interner Gleichgewichtspreis einstellt (Wirkung des Zollschutzes) oder sich die EU bei den (gestiegenen) Weltmarktpreisen als wettbewerbsfähiger Netto-Exporteur von Milchprodukten erweist (Ausdruck von internationaler Wettbewerbsfähigkeit).
- In beiden Fällen würde das Quotensystem (mit den gegenwärtig festgelegten Produktionsumfängen) nutzlos werden. Sollte sich die EU wirklich als international wettbewerbsfähiger Milchexporteur behaupten, ist es nicht sinnvoll, die Export- und Wertschöpfungspotenziale durch Quoten zu begrenzen. Sollte die EU hingegen als Folge von Preissenkungen und Produktionseinschränkung zu einem Netto-Importeur werden, wird die bisher festgesetzte Quote nicht mehr ausgeschöpft und somit nutzlos.

Die Aussicht auf voraussichtlich wegfallende Exportsubventionen zwingt also die EU-Politik dazu, in naher Zukunft eine Grundsatzentscheidung bezüglich ihrer Quotenpolitik 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 diesbezüglich keine explizite Entscheidung trifft, ist dies voraussichtlich – aber wohlgermerkt nur bei einem Fortfall der Exporterstattungen – gleichbedeutend mit einer Entscheidung für die Strategie „Quotenausstieg“.

Im Kapitel 6.1 geht es deshalb zunächst um die Grundsatzfrage, ob der EU-Milchsektor künftig ohne Quote oder mit gekürzter Quote aufgestellt werden soll. Solange diese Grundsatzfrage nicht entschieden ist, erübrigen sich im Grunde alle weitergehenden Diskussionen über Detailfragen. In den Kapiteln 6.2 bis 6.4 geht es dann um die mögliche Ausgestaltung eines Quotenausstiegs und um begleitende Politikmaßnahmen.

Um die Kernargumente und -ergebnisse zur Frage „Quotenkürzung versus Quotenausstieg“ in möglichst leicht verständlicher Form präsentieren zu können, werden im Folgenden zwei wichtige Aspekte der Quotenpolitik 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.

6.1.1 Bewertung von Politikoptionen aus Sicht des EU-Milchsektors insgesamt (ohne regionale Effekte)

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

Für die meisten Milchviehbetriebe ist die Strategie „Quotenkürzung“ zunächst wesentlich attraktiver, denn bei dieser Alternative ist kurz- und mittelfristig ein Anstieg der Milchpreise zu erwarten. In der Mehrzahl der Betriebe liegt der Einkommensvorteil durch die höheren Milchpreise deutlich höher als der Einkommensnachteil durch die verringerte Milchmenge, so dass die Strategie „Quotenkürzung“ im Durchschnitt aller Betriebe kurz- und mittelfristig einen erheblichen Einkommensvorteil bietet.

Für Wachstumsbetriebe, die für die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors von besonderer Bedeutung sind, wird die Strategie „Quotenkürzung“ jedoch im Laufe der Zeit immer nachteiliger. Diese Betriebe leiden besonders unter den hohen Quotenpreisen, die durch die Strategie „Quotenkürzung“ 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 günstiger, weil dadurch die permanente Politikunsicherheit, die stets mit dem Quotensystem verbunden ist, endgültig beseitigt wird.

Wachstumsbetriebe könnten auch zusätzliche Probleme durch die Art der Verteilung der Quotenkürzungen auf die Betriebe bekommen. Werden die Quoten hauptsächlich bei denen gekürzt, die große Produktionsmengen haben und gibt es Härtefallregelungen für kleinere Betriebe, dann erhöht die Quotenkürzungspolitik die gesellschaftlichen Kosten dieser Politik.

Für 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“ wahrscheinlich ebenfalls ungünstiger zu bewerten. In dieser Strategie kommt es – verglichen mit der gegenwärtigen Situation – definitiv zu einer staatlich verordneten Reduzierung der Produktion um ca. 15 %, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf den Arbeitskräftebedarf des Sektors. Demgegenüber bietet die Strategie „Quotenausstieg“ die Chance, dass die EU dauerhaft Netto-Exporteur von Molkereiprodukten bleiben wird. Die Modellkalkulationen der FAL zeigen ebenso wie entspre-

chende Kalkulationen anderer europäischer Forschungsinstitute, dass diese Chance voraussichtlich auch genutzt werden wird. Eine genaue Bezifferung der Arbeitsplatzeffekte ist allerdings nicht möglich, weil sich die indirekten Arbeitsplatzwirkungen des verstärkten Agrarstrukturwandels, der bei der Strategie „Quotenausstieg“ zu erwarten ist, nur sehr schwer abschätzen lassen.

Für die Verbraucher ist die Strategie „Quotenkürzung“ definitiv nachteilig, da sie zu höheren Lebensmittelpreisen führt als die Strategie „Quotenausstieg“.

Ein wichtiges Beurteilungskriterium ist auch die Wirkung der beiden Strategien auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, denn langfristig wird der schützende Einfluss der Agrarhandelspolitik voraussichtlich auch bei Milch immer weiter reduziert werden, so dass die dann erreichte Wettbewerbsfähigkeit ausschlaggebend ist für das weitere Schicksal der europäischen Milchwirtschaft. Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit schneidet die Strategie „Quotenkürzung“ besonders ungünstig ab – mit entsprechend negativen Langfristwirkungen 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 sich langfristig als Fehlinvestitionen herausstellen können. Und in jenen Regionen, die eigentlich wettbewerbsfähig sind, unterbleiben sinnvolle Investitionen, weil die Quotenregelung eine Aufstockung der Produktion unterbindet oder zumindest verteuert.

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.

Im Hinblick auf die längerfristigen Wirkungen ist schließlich auch 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 – im Laufe der Zeit auch im Milchbereich immer stärker 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.

6.1.2 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 Gesamtraum 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.

Insofern kommt der Abschätzung der voraussichtlichen regionalen Wirkungen der Strategie „Quotenausstieg“ besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass eine belastbare Abschätzung der bei einem Quotenausstieg zu erwartenden regionalen Produktionsverlagerungen innerhalb der EU 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.
- Eine Analyse der Quotenpreise zeigt Deutschland ebenfalls im unteren Mittelfeld der EU-15. Diese Analyse deutet aber auch darauf hin, dass für die regionalen Wanderungen der Milchproduktion neben den Produktionskosten andere Einflüsse sehr wichtig sind, insbesondere die Verhaltensweisen der Landwirte (z. B. Umgang mit entkoppelten Direktzahlungen) und die Leistungskraft der regionalen Molkereiwirtschaft.

Als vorläufiges Fazit lässt sich hieraus ableiten: Aus einzelbetrieblicher Perspektive ist es möglich, am Standort Deutschland eine Milchproduktion aufzubauen, die innerhalb der EU-15 wettbewerbsfähig ist. Aus sektoraler Perspektive hängt die künftige Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Milchsektors aber maßgeblich davon ab, wie günstig die Rahmenbedingungen für die erforderlichen Wachstumsinvestitionen gestaltet werden.

Verlagerungen zwischen der EU-15 und den neuen Mitgliedsländern

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

- Einzelbetriebliche Kostenanalysen und Modellkalkulationen lassen keinen Zweifel daran, dass Investitionen in die Milchviehhaltung in den neuen Mitgliedsländern wesentlich rentabler sein können als in Deutschland. Die wichtigsten Standortvorteile der neuen Mitgliedsländer sind zum einen die niedrigeren Lohnkosten, zum anderen die niedrigeren Flächenkosten, die sich vor allem bei den Futterkosten positiv auswirken.
- Andererseits zeigt die Analyse der Agrarstruktur in den neuen Mitgliedsländern, dass in einem Teil 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 jahrelangen Umbau der Milchproduktionsstrukturen zu rechnen.

Trotz der hohen einzelwirtschaftlichen Rentabilität von Investitionen ist deshalb auf absehbare Zeit nicht damit zu rechnen, dass die Milchsektoren der neuen Mitgliedsländer in größerem Umfang Produktionsanteile aus der EU-15 übernehmen werden.

Verlagerungen innerhalb Deutschlands

In Deutschland wird es voraussichtlich ab April 2007 nur zwei Handelsgebiete für Milchquoten geben, nämlich die alten und die neuen Bundesländer, bevor dann ab 2010 ein unbegrenzter nationaler Quotenhandel vorgesehen ist. Auf diese Weise schafft die Politik die Voraussetzungen dafür, dass sich die Milchproduktion in Deutschland an die hierfür am besten geeigneten Standorte verlagern kann.

In der Vergangenheit haben sich durch regionale Verlagerungen innerhalb der Bundesländer regionale Schwerpunkte der Milcherzeugung herauskristallisiert. Für die Zukunft wird erwartet, dass sich die Wanderung der Milcherzeugung in diese Konzentrationsgebiete weiter fortsetzen wird, wobei folgende Einflussfaktoren eine maßgebliche Rolle spielen:

- Grünlandanteil. Bereits in der Vergangenheit hat sich die Milchproduktion überwiegend auf Grünlandstandorte konzentriert. Aufgrund der geringen alternativen Verwertungsmöglichkeiten der Grünlandflächen ist zu erwarten, dass diese Entwicklung weiter voranschreitet. Sie wird möglicherweise noch verstärkt durch die zunehmende Nutzungskonkurrenz um Ackerflächen, die durch die gestiegenen Preise für Bioenergie und die starke staatliche Förderung des Bioenergiesektors ausgelöst wird.
- Milchpreis. Überdurchschnittliche Auszahlungspreise der Molkereien begünstigten in der Vergangenheit vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeuger in Rheinland-Pfalz und im süddeutschen Raum. Wenn es die dortigen Molkereien schaffen, ihre relativ starke Marktposition weiterhin zu behaupten, wird die Milcherzeugung in jenen Regionen auch trotz relativ hoher Produktionskosten der landwirtschaftlichen Betriebe fortgesetzt.
- Produktionskosten. Stellt man in Rechnung, dass sich auch in der Milchviehhaltung der Trend zu großbetrieblichen Einheiten beschleunigen, gelangt man zu einer günstigeren Einschätzung für die ostdeutschen Standorte, weil dort tendenziell bessere Standortbedingungen für ein starkes Betriebsgrößenwachstum anzutreffen sind.

Im Hinblick auf die Beurteilung der Strategien „Quotenausstieg“ bzw. „Quotenkürzung“ ist von Bedeutung, dass sich die regionalen Verlagerungen innerhalb Deutschlands bei beiden Strategien vollziehen werden. Die Abwanderung der Milchproduktion aus den weniger wettbewerbsfähigen Regionen wird bei der Strategie „Quotenkürzung“ durch die erhöhten Quotenpreise verursacht, bei der Strategie „Quotenausstieg“ durch die mangelnde Rentabilität der Milchproduktion.

Zur Bewertung von Prognosen über die Produktionsverlagerung in der EU

Die Prognose über die EU-weiten regionale Verlagerung der Milchproduktion, die sich im Falle einer Abschaffung der Milchquotenregelung ergeben würde, ist derzeit mit großen Unsicherheiten behaftet. Es gibt hierzu viele Hypothesen, die aber teilweise einander widersprechen, und eine ökonomische Überprüfung der einzelnen Hypothesen bzw. ihrer Gesamtwirkung ist nach dem jahrzehntelangen Einfrieren des regionalen Strukturwandels in der europäischen Milchproduktion nur in Ansätzen möglich (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 2000).

Einzelbetriebliche Kostenanalysen (EDF, IFCN) helfen ebenso wie die komplexen Modelle RAUMIS und FARMIS bei der Eingrenzung der Unsicherheiten. Sie geben somit Anhaltspunkte über erwartbare künftige Entwicklungen, aber keine verlässliche Prognose.

Angesichts der Unsicherheiten könnten Agrarpolitiker eventuell dazu neigen, lieber an der Milchquotenregelung festzuhalten. Sie liefen 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.

Ob solch eine Politik der jeweiligen regionalen Milchwirtschaft wirklich nachhaltig nützen würde, muss jedoch 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 Dammsbrüche 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.

6.1.3 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 reduzieren 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 aufrechterhalten 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 vieles 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 überwältzt, 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 gegenwärtig kann es trotz der Quotenregelung dazu kommen, dass die Milchviehhaltung aus ganzen Landstrichen (z. B. mehreren Landkreisen) komplett abwandert und sich an besonders günstigen Produktionsstandorten konzentriert.
- 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.

Eine Weichenstellung in Richtung „Quotenkürzung“ wäre zwar unter dem Aspekt „Einkommensstützung der Milcherzeuger“ kurz- und mittelfristig wesentlich günstiger zu beurteilen. Doch ist diese Variante unter allen anderen Kriterien als nachteilig anzusehen. Eine Quotenkürzung nähme der EU-Milchwirtschaft schon mittelfristig Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzpotenziale, und sie würde die Milcherzeuger auf einen Weg führen (Abkopplung vom Weltmarkt, Begrenzung des regionalen Strukturwandels), der langfristig nicht durchzuhalten sein wird.

Die Mehrzahl der Argumente spricht für die Strategie „Quotenausstieg 2015“. Die Vorteile des Quotenausstiegs nehmen im Laufe der Zeit zu, die Vorteile der Quotenkürzung im Laufe der Zeit ab. Insofern 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 deutschen Milchsektors zu stärken.

Für alle Beteiligten, insbesondere aber für die Milcherzeuger, ist es wichtig, dass bald Klarheit über die grundsätzliche Richtung geschaffen wird. Sofern die europäischen Agrarpolitiker sich mit der erforderlichen Mehrheit für die Strategie „Quotenausstieg“ entscheiden könnten, wäre es ratsam, möglichst bald einen verbindlichen Ausstiegsbeschluss

zu fassen. Allein die Verkündung eines derartigen Beschlusses würde zu einer deutlichen Senkung der Quotenpreise führen und einen beschleunigten Strukturwandel einleiten – mit entsprechend positiven Auswirkungen auf Erzeugereinkommen und langfristige Wettbewerbsfähigkeit.

6.2 Politikoptionen zur Gestaltung des Quotenausstiegs

Die derzeit geltende Quotenregelung endet im Jahr 2015. Für den Fall, dass die bestehende Quotenregelung dann nicht fortgeführt werden soll, muss geklärt werden, (a) ob für die Zeit danach irgendwelche „Anschlussregelungen“ vorzusehen sind und (b) wie die Übergangszeit bis 2015 zu gestalten ist.

In diesem Kapitel werden zunächst verschiedene Optionen zur Gestaltung des Quotenausstiegs diskutiert und bewertet. Anschließend wird in Kapitel 6.3 erörtert, wie die Politik den Quotenausstieg durch Anpassung der Finanzhilfen für die Landwirtschaft erleichtern könnte.

6.2.1 „Anschlussregelungen“ mit dem Ziel der Mengensteuerung

In vielen Diskussionen über die Milchquote wird die Frage gestellt, ob nicht nach dem Auslaufen der bestehenden Quotenregelung eine geeignete „Anschlussregelung“ etabliert werden sollte.

Die Vorstellungen darüber, wie eine derartige Anschlussregelung aussehen könnte, gehen indes weit auseinander. 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 (als Branchenvereinbarung und bilaterale Verträge). Den Konzepten gemeinsam ist das Ziel, durch eine fortgesetzte Verknappung der Angebotsmenge Einfluss auf den erzielbaren Milchpreis zu nehmen.

Bei der Bewertung dieser Vorschläge muss sorgfältig unterschieden werden zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Anschlussregelungen.

Staatliche Anschlussregelungen

Die Forderung nach einer staatlichen Anschlussregelung bedeutet im Kern, dass die Quotenregelung nicht abgeschafft, sondern in eine – aus Sicht der Landwirte – attraktivere Quotenregelung umgewandelt wird. Besonders attraktiv erscheinen dabei die A/C-Modelle, bei denen die Quotenmenge auf den Inlandsverbrauch (ggf. abzüglich Präferenzimporten) reduziert wird (A-Quote), es den Landwirten aber grundsätzlich freigestellt

wird, auch größere Mengen abzuliefern, für die dann geringere Preise gezahlt werden. Die Molkereien werden verpflichtet, die aus dieser „Übermilch“ hergestellten Produkte (im Endeffekt ohne Exportsubventionen) auf dem Weltmarkt zu verkaufen.

Diese Konstruktion hätte aus Sicht der Milcherzeuger einen doppelten Vorteil: Zum einen könnten sie für die Lieferungen im Rahmen der A-Quote hohe Preise erzielen, weil der Binnenmarkt nicht durch Überschüsse belastet wäre, zum anderen könnten die leistungsstarken Milcherzeuger zu niedrigen Grenzkosten über das Quotenlimit hinaus expandieren und Exportchancen wahrnehmen.

Die Beurteilung dieser Option kann kurz ausfallen: So attraktiv das staatliche A/C-Modell aus Sicht der Milcherzeuger auch erscheinen mag, es ist nicht mit den WTO-Bestimmungen vereinbar. Die WTO-Panels zur kanadischen Milchmarktordnung und zur europäischen Zuckermarktordnung haben hier eindeutige Festlegungen getroffen. Staatliche Anschlussregelungen sollten deshalb in der milchmarktpolitischen Diskussion nicht weiter verfolgt werden.

Privatwirtschaftliche Anschlussregelungen

Je stärker sich auch unter den Landwirten die Einsicht durchsetzt, dass ein staatliches A/C-Modell aufgrund handelspolitischer Vorgaben nicht realisierbar ist, desto mehr konzentriert sich die Diskussion auf die Frage, ob nicht die Privatwirtschaft selbst Mengenkürzungen vornehmen könnte.

Dabei werden verschiedene Ausgestaltungsformen diskutiert, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden muss. Im Kern geht es stets darum, dass einzelne Molkereien (oder Verbände von Molkereien) mit den Landwirten Lieferverträge schließen, die den Landwirten nur für begrenzte Milchmengen hohe Preise garantieren. Wenn Landwirte mehr Milch liefern wollen oder Landwirte neu mit der Milchanlieferung beginnen wollen, sind Erschwernisse vorgesehen. Das können z. B. Preisabschläge, Einstandsgebühren oder der Zwang zur Zeichnung von Geschäftsanteilen sein, aber auch die Verpflichtung, dass „Übermilch“ nur auf den Weltmarkt exportiert werden darf.

Beurteilung

Die Molkereiunternehmen besitzen einen großen Freiraum in der Gestaltung ihrer Verträge, und es steht ihnen grundsätzlich frei, in den Lieferverträgen Mengengrenzungen vorzusehen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht kann es für bestimmte Unternehmen durchaus sinnvoll sein, sich auf bestimmte Marktsegmente zu spezialisieren und darauf zu verzichten, überschüssige Mengen zum Zwecke der Produktion von Massengütern oder des Rohmilchverkaufs an andere Molkereien anzunehmen.

Molkereiunternehmen, die durch erfolgreiche Produktinnovation, Nischenbesetzung oder Markenetablierung besondere Gewinne erzielen, können grundsätzlich frei entscheiden, welchen Teil dieses Gewinns sie an ihre Lieferanten weitergeben. Insbesondere private Molkereien werden dazu neigen, diesen Gewinn nur zu einem geringen Teil weiterzugeben. Das erreichen sie, indem sie den Wettbewerb zwischen Landwirten nutzen, um ihre Rohmilch bei den preisgünstigsten Anbietern einzukaufen. Bei genossenschaftlichen Molkereien haben die Landwirte unter Umständen eher die Möglichkeit, die Überwälzung der Sondergewinne auf den Milchpreis durchzusetzen – hier besteht die größere Herausforderung vielleicht eher darin, solche Gewinnen überhaupt erst einmal zu erwirtschaften.

Aus milchmarktpolitischer Sicht sind solche Erwägungen, die sich auf die Ebene einzelner Unternehmen beziehen, jedoch weitgehend irrelevant. Im Hinblick auf den gesamten EU-Milchmarkt ist vielmehr entscheidend, dass das sektorale Preisniveau durch freiwillige Mengenreduzierungen einzelner Unternehmen nicht beeinflusst werden kann. Selbst wenn sich alle Molkereiunternehmen eines Mitgliedstaates zu einem Kartell zusammenschließen und die Milchmenge deutlich reduzieren würden, träte die erhoffte Milchpreiserhöhung allenfalls für einen kurzen Übergangszeitraum ein. Danach würden andere Regionen der EU die Preissteigerung für Molkereiprodukte zur Ausweitung ihrer Milchproduktion nutzen und die Lücke füllen.

Jene Region, deren Molkereiwirtschaft ihre Milchproduktion freiwillig reduziert, hätte somit im Endeffekt die Chance verspielt, zusätzlich zum (ohnehin sicheren) hochwertigen Marktsegment auch Gewinne im (ebenfalls rentablen) Standardsegment zu realisieren. Unter dem Strich bliebe also nur ein Verlust von Marktanteilen und Einkommenspotenzialen.

Diese geschilderte Wirkungskette, die konstituierendes Merkmal einer funktionierenden Marktwirtschaft ist, ließe sich nur dann unterbinden, wenn sich ein Großteil aller Molkereien in der EU-25 zu einem Kartell zusammenschließen. Das wäre jedoch aus kartellrechtlicher Sicht zumindest fragwürdig. Außerdem zeigt die Erfahrung, dass der Zusammenschluss einer größeren Zahl von Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel der Preisbeeinflussung im (vorübergehenden) Erfolgsfall schnell daran scheitert, dass einzelne nicht der Versuchung widerstehen können, aus dem Verbund auszubrechen und ihre Produktionsmenge absprachewidrig doch zu erhöhen.

Schlussfolgerung: Im Großraum der EU-25 wird sich eine für die Preisbildung wirksame Mengenreduktion nicht mit freiwilligen Vereinbarungen durchsetzen lassen. Hierfür bedürfte es der hoheitlichen Gewalt staatlicher Regelungen. Das würde uns jedoch wieder zur Fortführung der gegenwärtigen Quotenregelung zurückbringen, was angesichts der in Kapitel 6.1 zusammengestellten Argumente keine empfehlenswerte Lösung darstellt.

Fazit: Die Molkereiunternehmen sind gut beraten, ihre Strategien für das Szenario „Quotenausstieg“ sorgfältig zu planen. In Einzelfällen kann dies zu dem Ergebnis führen, dass die Lieferverträge eine Mengenbeschränkung vorsehen. Solche Regelungen werden jedoch das Milchpreisniveau in der EU nicht nennenswert beeinflussen. Somit stellen „privatwirtschaftlichen Anschlussregelungen“ für die Politik keine Stellschraube dar, über die nachzudenken sich lohnt. Allenfalls sollte die Politik Institutionen unterstützen, die zur Erhöhung der Markt- und Preistransparenz auf dem liberalisierten Milchmarkt führen. Damit können die Milcherzeuger bei der Suche nach den besten Marktpartnern wirkungsvoll unterstützt werden.

6.2.2 Gestaltung eines „sanften“ Quotenausstiegs

In der Übergangszeit bis zum endgültigen Quotenausstieg sollte die EU das Quotensystem so handhaben, dass einerseits allzu drastische Preissenkungen vermieden werden, andererseits aber das Ziel „Quotenausstieg“ nicht aus den Augen verloren wird.

Daraus ergibt sich die grundsätzliche Empfehlung, die Milchmenge in der EU schrittweise zu erhöhen. Hierbei ist allerdings Augenmaß erforderlich. Es ist zu bedenken, dass die zu erwartende Abschaffung der Exporterstattungen bereits zu einer erheblichen Erhöhung der Milchmenge führen kann, und es sollte vermieden werden, dass eine (als überzogen empfundene) Produktionsausdehnung in einem Jahr dazu führt, dass die EU im Folgejahr durch politischen Druck dazu veranlasst wird, wiederum Maßnahmen zur Einschränkung der Produktion vorzunehmen. Solche Signale wären kontraproduktiv, denn sie würden von den Landwirten als Wiedereinstieg in einen quotenpolitischen „Wackelkurs“ missverstanden mit der Folge erneut aufkommender Politikunsicherheit.

Die Politik hat verschiedene Möglichkeiten, eine kontrollierte schrittweise Erhöhung der Milchmenge herbeizuführen. Im Folgenden werden die wesentlichen quotenpolitischen Optionen kurz vorgestellt und beurteilt. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass darüber hinaus auch handelspolitische Optionen in Betracht gezogen werden könnten (z.B. Senkung der Exporterstattungen, Senkung der angewandten Zollsätze), die an dieser Stelle jedoch nicht weiter diskutiert werden sollen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass ein Teil der hier diskutierten Instrumente (z. B. EU-weite Saldierung) auch bei einer langfristigen Fortführung des Quotensystems eingesetzt werden könnten. Sie werden an dieser Stelle jedoch nur diskutiert unter dem Aspekt, ob sie als Begleitmaßnahme für den Ausstieg aus der Milchquotenregelung geeignet wären.

Grenzüberschreitende Saldierung der Quoten

Diese Option wird nur dann wirksam, wenn – ausgelöst durch die zu erwartenden Milchpreissenkungen – die Milchmenge in einzelnen Mitgliedstaaten sinkt und dort die zugeteilte Quotenmenge nicht mehr vollständig beliefert wird.

Nach der derzeit geltenden Regelung ist es nicht zulässig, dass nicht genutzte Garantiemengen eines Mitgliedstaates mit höheren Milchlieferungen in einem anderen Mitgliedstaat saldiert werden können. Würde die Saldierung zugelassen, würde dies (in der geschilderten Situation) dazu führen, dass die in der EU insgesamt angelieferte Milch weiterhin der insgesamt vergebenen Garantiemenge entspricht. Der Druck auf die Milchpreise wäre somit höher als in einer Situation ohne Saldierungsmöglichkeit.

Ein Nachteil der EU-weiten Saldierung besteht darin, dass die Regelung nicht leicht zu administrieren ist und aus Sicht der Landwirte ein relativ hohes Risiko enthält, denn es lässt sich immer nur nachträglich ermitteln, welcher Anteil der Überlieferung in den Expansionsländern durch die Saldierung abgedeckt ist und welcher nicht.

Grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quoten

Der geschilderte Nachteil der Saldierung könnte vermieden werden, wenn den Landwirten die Möglichkeit gegeben würde, sich bereits vor einer Ausdehnung der Milchproduktion Lieferrechte aus jenen EU-Regionen zu beschaffen, in denen diese nicht mehr benötigt werden oder preisgünstiger zur Verfügung stehen.

Eine grenzüberschreitende Handelbarkeit von Milchquoten würde (im Unterschied zur grenzüberschreitenden Saldierung) dazu führen, dass sich EU-weit ein einheitliches Preisniveau für Milchquoten einstellt. Das hätte mehrere Vorteile. In jenen Regionen, die wettbewerbsfähig sind und künftig (unter liberalisierten Bedingungen) mehr Milch erzeugen können als bisher, würden die Quotenpreise sinken und somit die Voraussetzungen für betriebliches Wachstum verbessert. In den anderen Regionen würden die Quotenpreise steigen und den Landwirten ein realistisches Bild von ihrer relativen Wettbewerbsfähigkeit in der EU geben, so dass Fehlinvestitionen (ausgelöst durch „künstlich niedrige“ Quotenpreise im Handelsgebiet) vermieden werden. Die gesamte Milchmenge in der EU würde zunächst nicht erhöht, so dass zusätzlicher Druck auf die Milchpreise vermieden wird.

Die regionalen Verlagerungen der Milchproduktion wären bei einer EU-weiten Handelbarkeit der Quoten wesentlich stärker als bei einer Saldierung. Bei einer Saldierung stehen ausschließlich die nicht mehr belieferten Milchmengen aus einzelnen Ländern zur EU-weiten Verlagerung an. Demgegenüber führt eine EU-weite Handelbarkeit der Quoten zu Quotenpreissteigerung in allen Regionen, die bisher niedrige Quotenpreise aufweisen, so dass dort ein erheblicher Anreiz zur Aufgabe der Milchproduktion entsteht und infolgedessen wesentlich mehr Produktionsmenge grenzüberschreitend verlagert wird.

Nach den bisherigen Erfahrungen könnte es sein, dass Agrarpolitiker jener Regionen, die derzeit ein niedriges Preisniveau für Quoten aufweisen, der grenzüberschreitenden Handelbarkeit skeptisch gegenüberstehen. Sie könnten argumentieren, dass Milcherzeuger in ihrer Region bis zum Ende der Quotenregelung niedrige Quotenpreise benötigen, um Liquidität für den Aufbau wettbewerbsfähiger Betriebe zu erhalten.

Diese Argumentation ist allerdings nicht überzeugend. Wenn die Milchviehbetriebe einer bestimmten Region tatsächlich wettbewerbsfähig sind, dann müssen sie auch in der Lage sein, den durchschnittlichen Quotenpreis der EU zu zahlen. Wenn die Politik diese Betriebe jetzt mit besonders niedrigeren Quotenpreisen konfrontiert (bewirkt durch die Aufrechterhaltung der Handelsgebiete), enthält sie ihnen jene Marktsignale vor, mit denen sie spätestens nach dem Ausstieg aus dem Quotensystem konfrontiert werden. Insoweit entsteht die (von der Politik verursachte) Gefahr, dass die Betriebe in der Region zu Investitionen angeregt werden, die sich nach der Abschaffung der Quotenregelung als Fehlinvestitionen herausstellen.

Ein für die praktische Agrarpolitik gravierendes Argument, das gegen eine EU-weite Handelbarkeit der Milchquoten spricht, sind jedoch die voraussichtlich sehr hohen Konsensfindungs-, Implementierungs- und Administrationskosten. Die Mitgliedstaaten der EU haben in den vergangenen drei Jahrzehnten vollkommen unterschiedliche Regelungen für den zwischenbetrieblichen und interregionalen Quotentransfer geschaffen. Verschiedene Regierungen haben dabei unterschiedliche Ziele mit der Quotenregelung verfolgt, und jede Regierung musste bei jeder Rechtsänderung darauf achten, dass sich die Änderungsverordnung sowohl in den europäischen Rechtsrahmen als auch in das nationale Rechtssystem einfügt. Zahlreiche Gerichtsverfahren haben diesen Entwicklungsprozess begleitet.

Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich wenig Erfolg versprechend, nun auf EU-Ebene mit einer vollständigen Neuregelung des Quotentransfers zu beginnen, insbesondere dann, wenn diese Neuregelung nur bis zur endgültigen Abschaffung des Quotensystems im Jahr 2015 Bestand haben soll.

Regelungen zum Quotentransfer in Deutschland

Deutschland hat im Jahr 1999 beschlossen, die Neupacht von Milchquoten zu verbieten, den Quotentransfer nur noch auf dem Kaufweg zuzulassen (Ausnahme: Ganzbetriebspachten), für den Kaufmarkt eine Quotenbörse zu etablieren und die diesbezüglichen Regelungen so ausgestalten, dass sich möglichst ein Quotenpreissenkender Effekt ergeben sollte.

Diese Regelung hat sich nicht bewährt. Agrarökonomien haben schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass sich (a) der Wert eines knappen Faktors (hier: Milchquote) letztlich immer im Preis des Faktors niederschlägt und (b) die Faktoreigentümer immer Mittel und Wege finden, einen Großteil der Quotenrente einzustreichen. Die Erfahrungen mit der

Quotenbörse haben die ökonomische Theorie bestätigt, und der Wunsch vieler Agrarpolitiker, den Quotentransfer so auszugestalten, dass nur die „aktiven Erzeuger“ in den Genuss der Quotenrente kommen, blieb erwartungsgemäß unerfüllt.

Die gegenwärtige Regelung kann nicht verhindern, dass die Quotenrente von den Wachstumsbetrieben an die aussteigenden Milcherzeuger überwältzt wird. Der Zwang, die zusätzlichen Quoten kaufen zu müssen, ist für viele Wachstumsbetriebe unter Liquiditätsaspekten ungünstig. Sie müssen gegenwärtig den gesamten Überwälzungsbetrag vorfinanzieren, was bei der Quotenpacht mit ihren jährlichen Pachtzahlungen nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass die gegenwärtige Regelung für Wachstumsbetriebe immer auch das Risiko beinhaltet, mit ihrem Gebot an der Quotenbörse leer auszugehen und eine vorübergehende Unterauslastung der neu geschaffenen Gebäudekapazitäten hinnehmen zu müssen. Entsprechende Planungsrisiken beeinträchtigen auch die Verkäuferseite.

Wachstumsinvestitionen in der Milchviehhaltung werden deshalb überwiegend durch Quotenübertragung außerhalb der Börse (Übertragung an Verwandte, Kooperation und Gesamtbetriebsübernahmen) vorgenommen. Derzeit wird weniger als die Hälfte der Quotenübertragungen über die Quotenbörse abgewickelt. Die Unzulänglichkeiten der gegenwärtigen Regelung haben ferner dazu beigetragen, dass Unternehmer Wege gesucht und gefunden haben, um Quoten unter Umgehung der Börse interregional transferieren können. Die Umwege sind allerdings nicht umsonst; sie verursachen zusätzliche Kosten und beinhalten zusätzliche Risiken.

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. Sollte die Politik allerdings einen Fortbestand der Quotenregelung über 2015 hinweg in Betracht ziehen, dann wäre eine Änderung des EU-Rechts mit dem Ziel einer unbeschränkten Quotenpacht aber unbedingt empfehlenswert. In jedem Fall wird empfohlen, in Deutschland die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Milchquoten möglichst unbeschränkt im gesamten Bundesgebiet transferiert werden können.

Schrittweise Ausweitung der Quotenmenge

Die bisher beschriebenen Maßnahmen beinhalten noch keine Erhöhung der bisher festgesetzten Gesamtquote in der EU. Sie stellen lediglich sicher, dass die Gesamtquote bei sinkenden Milchpreisen möglichst lange beliefert wird, indem die Produktion aus der weniger wettbewerbsfähigen Region in die wettbewerbsfähigeren Regionen verlagert wird. Auf diese Weise wird der Preisdruck, der letztlich zur Entwertung der Quote und zum Ausstieg aus dem Quotensystem führen soll, aufrechterhalten.

Sollte sich herausstellen, dass trotz der veränderten Rahmenbedingungen (Abschaffung der Exporterstattungen und der internen Verwendungsbeihilfen) das Milchpreisniveau hoch bleibt und EU-weit die Milchproduktion nicht zurückgeht, wäre es ratsam, die Quotenmenge schrittweise zu erhöhen. In diesem Szenario hätte sich ja erwiesen, dass Europa bei Milch auch ohne Exportbeihilfen international wettbewerbsfähig ist, und es wäre dann nicht sinnvoll, dass die Politik die Export-, Einkommens- und Arbeitsplatzchancen in diesem Sektor künstlich begrenzt.

Wenn sich die Politik im Grundsatz auf eine schrittweise Ausweitung der Quotenmenge verständigt, so ist zu entscheiden, welcher regionale Verteilungsschlüssel hierbei zur Anwendung kommen soll. Erfahrungsgemäß werden hierbei von verschiedenen Mitgliedstaaten Sonderforderungen vorgetragen, die dann in einen komplexen politischen Verhandlungsprozess einmünden. Unter dem Aspekt der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit wäre es eigentlich sinnvoll, in diesem Quotenausstiegs-Szenario vorrangig solche Regionen mit zusätzlichen Lieferrechten zu versorgen, die auch nach der Abschaffung der Milchquotenregelung mehr Milch produzieren werden als bisher. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass der politische Verhandlungsprozess über die Quotenverteilung zu einem anderen Ergebnis führt.

In diesem Fall würde die Quotenaufstockung zu dem unbefriedigenden Zwischenergebnis führen, dass die Politik auch in jenen Regionen, die eigentlich nicht wettbewerbsfähig sind und mittelfristig ihre Produktion zurückfahren werden, zunächst einmal noch eine vorübergehende Ausdehnung der Produktion induziert. Dieses unbefriedigende Zwischenergebnis würde sich auch ergeben, wenn die Politik die zusätzlichen Milchquoten gleichmäßig an alle Milchproduzenten der EU verteilen würde. Das Ergebnis sähe anders aus, wenn zugleich eine grenzüberschreitende Handelbarkeit der Milchquoten eingeführt. Doch wurde bereits herausgearbeitet, dass die Einführung der grenzüberschreitenden Handelbarkeit aus administrativen Gründen wenig wahrscheinlich ist.

Reduzierung der Superabgabe

Als Alternative zur Ausweitung der Quotenmenge ist eine schrittweise Absenkung der Superabgabe in Betracht zu ziehen. Bei einer graduellen Absenkung wird es zunächst an den wettbewerbsfähigsten Standorten dazu kommen, dass Landwirte ihre Milchproduktion über die quotierte Menge hinaus ausdehnen. Bei weiteren Absenkungsschritten wird dieser Effekt in weiteren Regionen eintreten, während in den nicht wettbewerbsfähigen Regionen auch bei einer Absenkung auf null keine Ausdehnung der Milchmenge erfolgt.

Insofern sind die Produktionswirkungen dieser Maßnahme auf den ersten Blick ähnlich wie die Produktionswirkungen einer graduellen Ausdehnung der Quotenmenge. Bei näherer Analyse zeigen sich jedoch zwei wichtige Unterschiede:

- An Standorten, die eigentlich nicht wettbewerbsfähig sind, kommt es bei der Reduzierung der Superabgabe nicht zu einer vorübergehenden Ausweitung der Milchproduktion.

- An den besonders wettbewerbsfähigen Standorten kann es bei einer Reduzierung der Superabgabe zu einer sehr starken Produktionsausweitung kommen, während sich die Entwicklung der Produktionsmengen bei der schrittweisen Erhöhung der Quotenmenge genauer kontrollieren lässt.

Beurteilt man beide Maßnahmen unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit, so ist die Senkung der Superabgabe zu favorisieren. Sie führt zu einer stärkeren regionalen Verlagerung der Milchproduktion als die schrittweise Ausdehnung der Quotenmenge, und sie verhindert, dass die weniger wettbewerbsfähigen Regionen vorübergehend noch ihre Produktion aufstocken. Aus administrativer Sicht sind beide Maßnahmen ähnlich günstig einzustufen; sie sind wesentlich leichter umzusetzen als eine EU-weite Handelbarkeit der Milchquoten.

Fazit

Wenn die Politik sich auf das Ziel „Quotenausstieg 2015“ verständigt und wenn sie die Übergangszeit nutzen möchte, um die EU-Milchwirtschaft bis dahin möglichst wettbewerbsfähig aufzustellen, dann sollte sie auf EU-Ebene

- möglichst frühzeitig (z. B. beim „health check“ 2008) einen verbindlichen Ausstiegsbeschluss fassen und
- rechtzeitig vor dem Ausstiegstermin mit einer schrittweisen Absenkung der Superabgabe beginnen.

Die schrittweise Einführung einer grenzüberschreitenden Saldierung könnte diese Maßnahmen unterstützen, sofern die einzelbetrieblichen Risiken für vertretbar gehalten werden.

Für Deutschland ist zu empfehlen, die Bedingungen für den Quotentransfer so zu entwickeln, dass Milchquoten möglichst unbeschränkt im gesamten Bundesgebiet transferiert werden können.

6.3 Staatliche Finanzhilfen für Milcherzeuger und Milchregionen

Die Europäische Union hat bereits in der Vergangenheit zahlreiche Maßnahmen eingeführt, bei denen Steuermittel für die Verbesserung der Einkommenslage und der Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeuger eingesetzt werden. Die meisten dieser Maßnahmen sind nicht allein auf Milcherzeuger beschränkt, sondern kommen auch anderen Landwirten zugute. Im Folgenden wird untersucht, wie diese Maßnahmen die Milcherzeugung beeinflussen, welche politischen Handlungsoptionen eventuell bestehen und wie diese zu bewerten sind.

6.3.1 Direktzahlungen

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. Dabei wurde allerdings kein vollständiger Ausgleich vorgesehen, sondern nur ein Ausgleich von ungefähr 60 %.

In Deutschland fließen diese Zahlungen in das Kombi-Modell ein, bei dem die Zahlungen je Hektar zunächst betriebsindividuell unterschiedlich sind und dann sukzessive in eine einheitliche Flächenprämie einmünden. Für die einzelnen Milchviehbetriebe können sich durch die Nivellierung deutliche Einkommenszuwächse oder -verluste ergeben. Im Durchschnitt aller Milchviehhalter ist der Einkommenseffekt durch die Nivellierung aber gering. Die Direktzahlungen für diese Betriebsgruppe liegen um durchschnittlich 5 % niedriger als bei einer Umsetzung des Standardmodells der EU (KLEINHANß, 2005).

Diese Direktzahlungen dürfen bei der einkommenspolitischen Beurteilung der vorgestellten Politikszenerien nicht vergessen werden. Für einen Teil der Preissenkungen, die bis 2015 im Baseline-Szenario vorhergesagt werden, sind bereits Direktzahlungen beschlossen worden. Wenn sich die EU-Agrarpolitiker nun dazu entschließen würden, durch eine Quotenkürzung die Milchpreise deutlich vom künftigen Interventionsniveau abzuheben und möglicherweise auf dem bisherigen Niveau zu stabilisieren, so stünde die Frage im Raum, wie dann die bereits beschlossenen Direktzahlungen noch in vollem Umfang zu legitimieren seien.

Umgekehrt werden sich die Milcherzeuger, wenn der Milchpreis im Baseline-Szenario tatsächlich auf das Interventionspreisniveau absinken sollte, auf den Standpunkt stellen, es sei ungerecht, dass die Politik ihnen (im Unterschied zu anderen Branchen der Landwirtschaft) nur einen Teilausgleich gewähre. Dieses Argument wird insbesondere dann vorgebracht werden, wenn sich in den kommenden Jahren herausstellt, dass viele Ackerbaubetriebe von steigenden Getreide- und Ölsaatenpreisen profitieren und insofern dort durch die Direktzahlungen eine deutliche Überkompensation der Verluste erfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, über zusätzliche entkoppelte Zahlungen nachzudenken, die den Milcherzeugern im Szenario „Quotenausstieg“ zur Kompensation ihrer Einkommensverluste zugestanden werden könnten.

Die Frage, welcher Finanzbetrag hierfür eingesetzt werden sollte, ist im Kern eine Frage der politischen Prioritätensetzung, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll.

Zur Frage, nach welchen Kriterien und nach welchen Modalitäten die Zahlungen geleistet werden sollten, kann auf die umfangreiche Literatur verwiesen werden, die im Zusam-

menhang mit dem Mid-Term-Review (MTR) angefertigt worden ist. Darin wird insbesondere gefordert, dass die Politik genau definiert, welche Ziele sie mit den Zahlungen erreichen will, weil bei unterschiedlichen Zielen unterschiedliche Maßnahmen zu empfehlen sind (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 2005).

Wenn das vorrangige Ziel dieser zusätzlichen Zahlungen darin besteht, durch Politikänderungen verursachte Einkommensverluste auszugleichen, ließen sich im vorliegenden Fall der Milchmarktpolitik Ausgleichzahlungen begründen. Diese sollten dann nach Maßgabe der betriebsindividuellen Milcherzeugung festgelegt werden (Stichtagslösung). Ob eine Einmalzahlung („golden handshake“) oder eine mehrjährige Ratenzahlung (ggf. kapitalisierungsfähig als „bond“) vorgesehen wird, ist weniger wichtig. Entscheidend ist vielmehr, dass das Argument „Ausgleich für Politikänderung“ im Laufe der Zeit an Gewicht verliert und somit auf diese Weise keine dauerhaften Zahlungen begründet werden können.

Überzeugende Begründungen für eine neue Etablierung dauerhafter Zahlungen lassen sich nur schwer finden. Zwar lässt sich hier grundsätzlich das Argument heranziehen, dass ohne derartige Zahlungen möglicherweise bestimmte Landnutzungs- und Umweltziele gefährdet seien (z. B. Pflege von Grünlandflächen). Im konkret vorliegenden Fall ist das Argument jedoch schwach, denn die bereits etablierten Direktzahlungen reichen an den meisten Standorten aus, um dieses Ziel gemäß der Cross-Compliance-Vorschriften zu erreichen, und ergänzend stehen im Rahmen der 2. Säule der EU-Agrarpolitik mit der Ausgleichszulage und den Agrarumweltprogrammen Maßnahmen zur Verfügung, die erforderlichenfalls genutzt werden könnten.

Eine nahe liegende pragmatische Alternative besteht natürlich darin, dass sich die EU nicht lange mit neuen Diskussionen über die „reine Lehre“ der Direktzahlungen aufhält, sondern die bereits etablierten Direktzahlungen nach Maßgabe der Milchquote (Stichtagslösung) kurzerhand noch einmal aufstockt. Angesichts der laufenden politischen Diskussion über diese Direktzahlungen würde sich dann wahrscheinlich in einigen Jahren herausstellen, dass es sich bei dieser Aufstockung tatsächlich um eine „zeitlich degressive“ Lösung handelt.

Für den Fall, dass diese pragmatische Lösung auf EU-Ebene beschlossen wird, sollte in Deutschland noch einmal sorgfältig geprüft werden, ob es wirklich gerechtfertigt wäre, dieses neue Top-up mit ähnlichem Pragmatismus einfach in das deutsche Kombi-Modell zu integrieren. Das Kombi-Modell sieht ein Abschmelzen der betriebsindividuellen Komponente ab 2010 vor und würde insofern dem eigentlichen Ziel des hier diskutierten Top-up, nämlich Ausgleich für Politikbruch im Milchbereich zu gewähren, nicht entsprechen.

Es wäre deshalb anzuraten, für dieses neue Top-up einen zeitlichen Degressionspfad festzulegen, der nicht bereits 2010 beginnt, sondern erst wesentlich später.

6.3.2 Herauskaufprogramme für Milchquoten

Ein Herauskaufprogramm für Milchquoten bewirkt, dass die langfristig nicht wettbewerbsfähigen Betriebe ihre Entscheidung zur Aufgabe der Milchviehhaltung zeitlich vorziehen. Mit solch einer Maßnahme kann also das Ziel verfolgt werden, die Bedingungen für eine Aufstockung der Milchviehhaltung in den wettbewerbsfähigen Betrieben zu verbessern.

Eine nähere Analyse zeigt allerdings, dass ein Herauskaufprogramm eine Reihe von Tücken enthält. Zunächst einmal wirkt es für den freien Quotenmarkt preistreibend, weil der Staat als zusätzlicher Nachfrager auf den Plan tritt. Durch den höheren Preis wird mehr Quote angeboten. Wenn der Staat diese Quotenmenge zu einem niedrigen Preis an die Wachstumsbetriebe verteilen will, benötigt er hierfür entweder Zuteilungskriterien oder er muss ein neues Versteigerungsverfahren etablieren.

Es ist absehbar, dass allein die politische Diskussion hierüber viel Zeit beanspruchen würde, und auch der administrative Aufwand bei der Umsetzung solche eines Systems wäre erheblich. Es ist sehr fraglich, ob diesem Aufwand ein adäquater Nutzen gegenüberstünde, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Politikmaßnahme ja nur für die Übergangszeit bis zum Auslaufen der Quotenregelung benötigt wird.

6.3.3 Prämien für die Aufgabe der Milcherzeugung

Eine Prämie für die Aufgabe der Milchviehhaltung bewirkt ebenso wie das zuvor diskutierte Herauskaufprogramm für Milchquoten, dass die langfristig nicht wettbewerbsfähigen Betriebe ihre Entscheidung zur Aufgabe der Milchviehhaltung zeitlich vorziehen. Im Vergleich zu einem Herauskaufprogramm für Milchquoten führt die Prämierung der Aufgabe der Milchviehhaltung jedoch dazu, dass das Angebot an Milchquoten *ceteris paribus* steigt und der Quotenpreis sinkt.

Aus Sicht der Milcherzeuger kann die Prämie für die Aufgabe der Milcherzeugung unter Umständen sogar lukrativer sein als eine Erhöhung der Direktzahlungen. Das gilt vor allem dann, wenn das top-up der Direktzahlungen auf alle Flächen eines Landes verteilt wird. Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass die Prämie für die Aufgabe der Milcherzeugung innerhalb der Gruppe der Milcherzeuger unterschiedliche Einkommenswirkungen erzeugt. Begünstigt werden zum einen die aufgebenden Betriebe. Diese erhalten die Prämie, müssen allerdings mit einem reduzierten Quotenerlös Vorlieb nehmen. Zum zweiten werden die Wachstumsbetriebe begünstigt, da sie von den sinkenden Quotenpreisen profitieren. Demgegenüber werden jene Betriebe, die weder aufgeben noch wachsen, durch diese Maßnahme nicht begünstigt.

Die Prämie für die Aufgabe der Milchviehhaltung erweist sich somit als eine Politikoption, die im Grundsatz den Strukturwandel fördert und positive Einkommenseffekte bei jenen Milcherzeugern auslöst, die sich in die eine oder andere Richtung bewegen. In der Gesamtbewertung dieses Politikinstrumentes sind jedoch je nach primärer Zielsetzung (Förderung des Strukturwandels oder sozialpolitische Abpolsterung) eine Reihe von Aspekten zu berücksichtigen, die z. T. schon in der Vergangenheit die Effizienz und Effektivität ähnlicher Ansätze (z. B. Produktionsaufgabenrente) beeinträchtigt haben (vgl. auch MEHL, 1999, und GOERTZ et al., 1999).

- Aufgebende Betriebe erzielen bereits durch die Veräußerung ihrer Eigenquote einen erheblichen Erlös, der in einer Größenordnung von 50 ct/kg liegt. Wenn die Prämie einen zusätzlichen Anreiz für die Aufgabe der Milchviehhaltung darstellen soll, muss sie also entsprechend höher liegen, insbesondere wenn über das reine Vorziehen der Betriebsaufgabe hinaus auch zusätzlich noch Betriebe zur Aufgabe bewogen werden sollen.
- Bewertet man die Prämie als primär strukturpolitisches Instrument, so sind die hohen Mitnahmeeffekte als nachteilig anzusehen. Es lässt sich kaum verhindern, dass die Prämie auch an die Betriebe ausgezahlt wird, die auch ohne diesen Anreiz zu Anfang des Förderzeitraumes die Milchproduktion aufgegeben hätten. Somit muss relativ viel Geld eingesetzt werden, um einen möglicherweise recht geringen zusätzlichen Struktureffekt zu erzielen.
- Bewertet man die Prämie als primär sozialpolitisches Instrument, so ist zu kritisieren, dass die Vergabekriterien möglicherweise erheblich von jenen Kriterien abweichen, die der Sozialstaat üblicherweise in der Sozialpolitik anlegt. Es ist nicht unplausibel, dass die frühzeitig ausscheidenden Betriebe gerade jene sind, die auch andere Einkommensmöglichkeiten (z. B. aus Vermögen) haben. Diese Betriebe kämen dann bevorzugt in den Genuss der Aufgabepremie, während Betriebe keine Prämie erhalten, die keine alternativen Einkommensmöglichkeiten haben und deshalb stärker an der Milchproduktion festhalten müssen.
- Die Politikoption ist zudem nur für eine Übergangszeit interessant. Sie verliert ihren Charme spätestens dann, wenn die Quotenregelung EU-weit beendet ist oder wenn die regionalen Quotenpreise auf null gefallen sind.

In der Gesamtschau erweist sich die Prämie für die Aufgabe der Milchviehhaltung als eine Politikoption, die zwar günstiger zu beurteilen ist als ein Herauskaufprogramm für Milchquoten, aber wegen der hohen Kosten und der mangelnden Effizienz in der sozialpolitischen Zielerreichung dennoch nicht empfohlen werden kann.

6.3.4 Maßnahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik

In der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik bieten insbesondere die in Kapitel 4.4 diskutierten Maßnahmen (a) Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, (b) Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen und (c) Investitionsförderung und Marktstrukturförderung das Potenzial, eine weitere Liberalisierung des Milchmarkts zu flankieren. Die Lenkungswirkungen dieser Maßnahmen werden künftig stärker als bisher sichtbar werden.

Für die Umsetzung dieser Maßnahmen sind in erster Linie die Länder verantwortlich. Es ist davon auszugehen, dass die Länder unterschiedliche Ziele im Milchbereich verfolgen. Ab 2007, wenn in Deutschland der länderübergreifende Handel mit Milchquoten eingeführt wird, haben die Länder die Möglichkeit, durch die Ausgestaltung ihrer Fördermaßnahmen indirekt Einfluss darauf zu nehmen, ob auf ihrem Territorium künftig mehr oder weniger Milch produziert wird. Darüber hinaus können sie durch die Förderung indirekt beeinflussen, in welchen Regionen des Landes mehr oder weniger Milch produziert wird und in welcher Weise sich die Produktionssysteme entwickeln.

Die Investitionsförderung, für die gemäß der neuen ELER-Verordnung (VO (EG) 1698/2005) keine Restriktion für Stallkapazitätsausweitungen mehr besteht, wird künftig verstärkt Wachstumsbetrieben zugute kommen und kann somit zur Umverteilung der Milchquote zwischen Betrieben und Regionen beitragen. Eine hohe Förderung über Ausgleichszulage, Agrarumwelt- und nicht zuletzt Tierschutzmaßnahmen hingegen kann konservierend auf die bestehende regionale Verteilung der Milchproduktion wirken, da die geförderten Milchviehbetriebe mit entsprechender Liquidität ausgestattet werden und dies erfahrungsgemäß auch nutzen, um ihre Produktionskapazitäten aufrechtzuerhalten.

Vor diesem Hintergrund könnte die Zielsetzung verschiedener Länder, bei der Deregulierung des Milchmarktes die Milcherzeuger des eigenen Landes zu unterstützen, in einen Subventionswettbewerb in der zweiten Säule führen. Die sehr unterschiedliche finanzielle Ausstattung der Länder, nicht zuletzt hinsichtlich ihres Anteils an EU-Kofinanzierungsmitteln, würde eine solche Entwicklung beeinflussen. Flächen- oder tierbezogene Förderungen einerseits und die Investitionsförderung andererseits haben zusammen genommen einen Quotenpreis steigernden Effekt, der solche Betriebe, die nicht in den Genuss dieser Maßnahmen kommen, schadet.

Es ist deshalb sinnvoll, jene Maßnahmen der zweiten Säule, die künftig einen starken Einfluss auf die Verlagerung der Milchproduktion haben, stärker länderübergreifend und EU-weit zu koordinieren. Die Länder sollten 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.

Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Agrarumweltmaßnahmen

Ein umweltbezogenes Ziel der Ausgleichszulage und auch vieler Agrarumweltmaßnahmen war in der Vergangenheit die Erhaltung des Grünlandes in der Nutzung. Da die entkoppelten, flächenbezogenen Zahlungen der ersten Säule nun auch für Grünland gezahlt werden und diese Zahlungen auf den meisten Flächen ausreichen dürften, um die Flächen zur Einhaltung der Cross Compliance Auflagen zumindest durch einen Mulchschnitt offen zu halten, bleibt der Charakter des Grünland auch ohne Intervention aus der zweiten Säule erhalten (vgl. OSTERBURG et al., 2003). Vor diesem Hintergrund sind die auf Grünland zielenden, horizontalen Maßnahmen der zweiten Säule zu hinterfragen.

Die neue Alternative der Grünlanderhaltung „Stilllegung mit Mulchen“ wirft die Frage auf, welche Nutzung im Vergleich zum Mulchen vorzuziehen ist und welche Ziele dafür anzuführen sind. In der Diskussion befinden sich die Beweidung von Flächen mit Tieren als landschaftsprägende Erscheinung und Aufwertung des Erlebniswertes für Naherholung und Tourismus, und die Erhaltung artenreicher Grünlandflächen durch Mahd und extensive Weide. Bei der Beurteilung der Ausgleichszulage und der auf hohen Flächenanteilen umgesetzten Grünland-Basisförderungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme, die alle eine Bindung an eine landwirtschaftliche, produktive Flächennutzung vorsehen, muss geprüft werden, ob diese Ziele nicht mit spezifischeren Maßnahmen und gezielterer Flächenauswahl besser erreicht werden können.

Tierschutzmaßnahmen stellen einen Sonderfall dar, da hier die Förderung zwangsläufig eng an die Tierproduktion gekoppelt ist und dadurch besonders wettbewerbsrelevant ist. Während der Sinn einer Förderung der Laufstallhaltung bei Milchvieh angesichts der ohnehin stattfindenden technischen Entwicklungen fraglich erscheint, stellt die Aufrechterhaltung des Weidegangs bei Milchkühen aufgrund des Trends zu großen Beständen und Hochleistungstieren ohne Weidegang (REITER et al., 2005) wohl eher ein tierschutzrelevantes Anliegen dar. Die Beibehaltungsförderung für Betriebe, die bisher schon Weidehaltung bei Milchvieh betrieben haben, erscheint unter Nachhaltigkeitsaspekten ein nur wenig wirksames Instrument für den Tierschutz zu sein. Es sollten auch andere Wege geprüft werden, wie Weidehaltung unterstützt werden kann, z. B. durch entsprechende Mindestanforderungen im Tierschutz oder durch die Arrondierung von Grünlandflächen in Stallnähe mittels Flächentausch. Sollte die Tierschutzförderung künftig stärker zunehmen, so sollte zunehmend kritisch geprüft werden, ob die Prämienhöhe angemessen ist und welche Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von der Förderung ausgehen.

Agrarinvestitionsförderung

Grundsätzlich stellt eine jahrzehntelang betriebene Investitionsförderung im Agrarbereich eine fragwürdige Maßnahme dar. Sie 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 sich die EU in kommenden Jahren entscheidet, die Milchquote zu kürzen und somit auf eine langfristige Beibehaltung der Milchquotenregelung zuzusteuern, lässt sich die Investitionsförderung nicht mehr überzeugend begründen. Es ergibt keinen Sinn, auf der einen Seite mit Hilfe von Steuermitteln Kapital für einen Sektor zu verbilligen und Stallbauten zu forcieren, wenn man auf der anderen Seite eine Politik betreibt, die gerade darauf ausgerichtet ist, den Strukturwandel zu bremsen und den Sektor nicht dem internationalen Wettbewerb auszusetzen. Bei fortgesetzter Quotenpolitik führt die Investitionsförderung dazu, dass die Quotenpreise steigen und somit Investitionen in anderen Betrieben erschwert werden. Die Politik tritt mit voller Kraft auf das Gas- und Bremspedal zugleich.

Falls sich die EU allerdings entscheidet, 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. In dieser Sondersituation kann es vorkommen, dass potenziell wettbewerbsfähige Produktionsstandorte aufgrund von kurzfristig eintretenden Liquiditätsengpässen aus der Produktion ausscheiden müssten, weil der Kapitalmarkt keine ausreichenden Mittel für notwendige Investitionen zur Verfügung stellt.

Vor diesem Hintergrund kann es – allerdings nur für das Szenario „Quotenausstieg“ – sinnvoll sein, die Mittel der Investitionsförderung vorübergehend aufzustocken, stärker auf Wachstumsinvestitionen im Milchbereich zu konzentrieren und dabei den Fokus vor allem auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu legen. Wachstumsobergrenzen sollten beseitigt werden, um den erforderlichen Strukturwandel nicht einzuschränken.

Hierbei sollte jedoch vermieden werden, dass die Politik einen unkoordinierten Subventionswettbewerb eröffnet, zumal dieser in der Restlaufzeit der Milchquotenregelung dazu führen würde, dass die Quotenpreise tendenziell steigen und somit die nicht geförderten Betriebe und Regionen Wettbewerbsnachteile erfahren. Aus diesem Grunde ist bezüglich der Investitionsförderung eine bundesweit abgestimmte Förderstrategie anzuraten.

Angesichts des insgesamt erheblichen Investitionsbedarfs und der knappen Fördermittel sollte die Politik auch erwägen, als Alternative zur herkömmlichen Investitionsförderung staatliche Bürgschaften einzuführen. Im Vergleich zu einem Investitionszuschuss sind Bürgschaften als marktkonformerer Instrument zur Verminderung der Kapitalknappheit anzusehen, insbesondere dann, wenn nicht genügend Fördermittel zur Verfügung stehen und insofern eine Auswahlentscheidung unter den Antragstellern getroffen werden muss. Bürgschaften mobilisieren vorhandene Kapitalreserven der Unternehmen in stärkerem Maße als die Investitionsförderung. Da die staatliche Bürgschaft für den Investor mit Kos-

ten verbunden ist und der Staat nur im Falle von Illiquidität mit Kapital einspringen muss, wird das Risiko vermindert, dass potentiell nicht wettbewerbfähige Betriebe mit Hilfe der Investitionsförderung über die Rentabilitätsschwelle gehoben werden.

Unabhängig davon, ob die Politik die Investitionsförderung oder das Bürgschaftsmodell verfolgt, sollte sie in jedem Fall klarstellen, dass es sich nur um eine zeitlich befristete Fördermaßnahme handelt. Die Legitimation für diese Maßnahme entsteht dadurch, dass die Politik nach jahrzehntelanger Quotenpolitik derzeit einen fundamentalen Politikwechsel vornimmt. Nach einigen Jahren wird sich die Investitionsförderung mit dieser Legitimation nicht mehr aufrechterhalten lassen. Sie wird auch im Rahmen der WTO nicht dauerhaft akzeptiert werden, denn es handelt sich zweifellos um eine staatliche Maßnahme, die – sobald die Mengenbeschränkung durch die Quotenregelung entfällt – unmittelbar produktionswirksam wird.

6.4 Anpassung weiterer Politikbereiche

Im Kapitel 6.3 wurden verschiedene Politikoptionen angesprochen, bei denen der Einsatz von Steuermitteln zur Verbesserung der Einkommenslage und der Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeuger optimiert werden kann.

Für die Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung sind jedoch möglicherweise Politikentwicklungen viel wichtiger, die sich gar nicht im engeren Bereich der Milchmarktpolitik und der zweiten Säule der Agrarpolitik abspielen, sondern in anderen Politikfeldern. So kann es zum Beispiel vorkommen, dass eine wohlmeinende finanzielle Förderung des Milchbereichs entgegen der politischen Absicht überhaupt keine Wirkung entfaltet, weil die Investitionsentscheidungen der Landwirte durch ungleich stärkere Förderungen in einem anderen Politikbereich bestimmt werden.

Nachfolgend werden mit der Bioenergiepolitik und der Innovationspolitik exemplarisch zwei Politikbereiche herausgegriffen, die für die künftige Entwicklung der deutschen Milchwirtschaft eine erhebliche Bedeutung haben werden. Es ließen sich wahrscheinlich weitere Politikbereiche finden, für die es ebenfalls lohnend wäre, sie bezüglich ihrer Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung zu untersuchen. Eine umfassende Analyse aller möglichen Politikbereiche ist jedoch nicht Gegenstand dieser Studie und würde den vorgegebenen Rahmen sprengen.

6.4.1 Bioenergieförderung

Die Erzeugung von Bioenergie erlebt zurzeit in Deutschland einen Boom, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Dieser Boom geht vor allem darauf zurück, dass die deutsche Politik die Verwendung von Bioenergie seit einigen Jahren sehr stark fördert.

Bei den leicht transportablen Energieträgern wie z. B. Bioethanol und Biodiesel kann es bei einer Senkung des Importschutzes dazu kommen, dass die deutschen Tankstellen und die derzeit in Deutschland entstehenden Konversionsanlagen verstärkt mit Importware arbeiten werden. Dieses Szenario ist im Bereich Biogas, der für die Milchviehbetriebe besonders wichtig ist, weniger wahrscheinlich. Jede Biogasanlage, die derzeit als Reaktion auf die äußerst lukrative Förderung durch das Energieeinspeisegesetz (EEG) gebaut wird, wird in den kommenden Jahrzehnten als kaufkräftiger Nachfrager nach regional erzeugtem Silomais auftreten, denn ein überregionaler Transport von Silomais ist nicht rentabel. Für die Milchviehbetriebe der betroffenen Region bedeutet dies eine dauerhafte Erhöhung der Futterkosten und somit einen Nachteil im Wettbewerb mit Milcherzeugern aus anderen Mitgliedstaaten der EU, in denen die Bioenergie weniger stark gefördert wird.

Für die volkswirtschaftliche Bewertung dieser Zusammenhänge ist von Bedeutung, dass die Verdrängung der Nahrungsmittelproduktion durch die Bioenergieproduktion nicht das Ergebnis eines freien, unverzerrten Wettbewerbs ist. Im klassischen Agrarbereich, der auf die Nahrungsmittelerzeugung ausgerichtet ist, hat der Staat in den zurückliegenden Jahrzehnten die Marktstützung und die produktgebundenen Subventionen immer stärker abgebaut, damit die Landwirtschaft sich optimal auf unverzerrte Marktsignale einstellen kann. Wenn diese zunehmend „schutzlose“ Nahrungsmittelproduktion nun in einen Wettbewerb mit einer (national) stark subventionierten Bioenergieerzeugung treten muss und dadurch allmählich ins Ausland verdrängt wird, kann im Ergebnis eine erheblich verzerrte Produktionsstruktur entstehen.

Hierbei geht es nicht um Marginalien. So wenden zum Beispiel die deutschen Stromkunden inzwischen für Silomais, der in die Stromproduktion auf Basis von Biogas geht, jährlich pro Hektar ca. 2.000 € Subventionen auf. Ein Teil dieses Aufwandes kommt als Preiszuschlag bei den Landwirten an, ein erheblicher Teil dient allerdings auch zur Kostendeckung und Gewinnausschüttung in den Unternehmen des Bioenergiesektors.

Wenn diese Förderung fortgesetzt oder sogar noch ausgebaut wird, droht der Politikbereich aus dem Ruder zu laufen. Die Förderung der Bioenergie durch die deutschen Steuerzahler und Energieverbraucher liegt jetzt schon weit oberhalb von 1 Mrd. Euro pro Jahr, und sie wird rasch weiter zunehmen. Politik und Berufstand sollten deshalb sorgfältig überlegen, ob sie die deutsche Landwirtschaft wirklich strategisch auf das Produkt „Ener-

gie“ ausrichten wollen, bei der Produktdifferenzierung kaum möglich ist und deshalb langfristig ein reiner Kostenwettbewerb herrscht (ISERMEYER und ZIMMER, 2006).

Wenn die Politik hier zugunsten der Rinderviehhaltung umsteuern möchte, wäre zu empfehlen, dass sie als erstes den so genannten Nawaro-Bonus bei den Biogas-Anlagen kritisch überprüft. Wenn dieser Bonus fortbesteht und sich die Rahmenbedingungen für die Milchviehhaltung so entwickeln, wie dies in der vorliegenden Studie dargestellt wurde, dann wird sich eine Wettbewerbsgleichheit zwischen der Verwertung von Mais in der Biogasanlage und im Rindviehstall nur noch in Ausnahmefällen erreichen lassen.

6.4.2 Innovationsförderung

Je stärker sich der Staat aus der Marktstützung zurückzieht, desto mehr hängt das Schicksal der europäischen Milchwirtschaft davon ab, wie gut sie es schafft, ihre Leistungsfähigkeit im Vergleich zu konkurrierenden Standorten fortlaufend zu verbessern.

Die Ausgangsbedingungen hierfür sind in Deutschland nicht besonders günstig, weil hier ein relativ hohes Lohnniveau herrscht und die Einkommensansprüche der Landwirte – verglichen mit Konkurrenten in Überseeländern – entsprechend hoch sind. Bei dieser Ausgangssituation ist die deutsche Landwirtschaft in besonderem Maße darauf angewiesen, dass neben Boden, Arbeit und Kapital auch der Produktionsfaktor Know-how eingesetzt wird, um die Arbeitsproduktivität fortlaufend zu verbessern und einen ständigen Innovationsvorsprung zu realisieren. Das gilt insbesondere im Produktionszweig Milch, in dem der Produktionsfaktor Arbeit bis heute eine relativ große Rolle spielt.

Die Schaffung arbeitssparender Innovationen in der Landwirtschaft findet zu einem erheblichen Teil auf den landwirtschaftlichen Betrieben statt, gewissermaßen als Nebenprodukt der täglichen Arbeit. Es gibt aber auch Fortschritte, für deren Entwicklung den bäuerlichen Familienbetrieben die notwendige experimentelle bzw. organisatorische Basis fehlt. Das kann den ins Hintertreffen bringen: Weil sich die Bauernhöfe – im Unterschied zu den großen Industriekonzernen – keine eigene Forschungsabteilung leisten können, laufen sie Gefahr, zu geringe Fortschrittsraten zu erzielen.

Insoweit der in der Landwirtschaft benötigte technische Fortschritt „produktgebunden“ ist, lässt sich das Problem der fehlenden Forschungsabteilungen leicht lösen: Die Innovationen müssen ja gar nicht auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe hergestellt werden, sondern es genügt, wenn sie (z. B. in Gestalt verbesserter Maschinen oder Arzneimittel) in größeren Vorleistungsfirmen entwickelt und dann über Märkte an die Landwirte verkauft werden. Die hierfür erforderlichen F&E-Investitionen der vorgelagerten Sektoren

lohnenswert, weil im Erfolgsfall ein erhöhter Umsatz in dem innovativen Technologiesegment erzielt wird. Die Marktwirtschaft funktioniert.

Insoweit aber der technische Fortschritt lediglich im verbesserten Management auf den Milchviehbetrieben besteht, ohne dass dabei neue Vorleistungsgüter zum Einsatz kommen, fehlt der marktwirtschaftliche Anreiz für eine ausreichend dimensionierte Forschung. Diese Art von Forschung muss deshalb überbetrieblich finanziert werden. Dieses ist die klassische Begründung für die staatlich finanzierte Agrarforschung.

In den vergangenen Jahren hat sich jedoch immer klarer herausgestellt, dass die staatliche Agrarforschung in Deutschland insbesondere im Bereich der angewandten Forschung und des Technologietransfers nicht optimal aufgestellt ist. Das hat vielfältige Ursachen, auf die an dieser Stelle nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Die verschiedenen Analysen legen den Schluss nahe, dass die Probleme mit kleinen Kurskorrekturen nicht in den Griff zu bekommen sind. Deshalb wurden auch Vorschläge für größere Kurskorrekturen unterbreitet (DACHVERBAND AGRARFORSCHUNG, 1997; ISERMAYER et al., 2002; BORN, 2006; WISSENSCHAFTSRAT, 2006).

Angesichts der rückläufigen Bedeutung der Milchmarktpolitik und der zunehmenden Bedeutung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist der Agrarpolitik zu empfehlen, ihr Augenmerk künftig verstärkt auf eine Verbesserung der Innovationsförderung und des Technologietransfers zu richten.

7 Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, verschiedene Optionen für die künftige Gestaltung der EU-Milchmarktpolitik zu analysieren und zu bewerten. Im Mittelpunkt stehen hierbei ein Ausstieg aus der Milchquotenregelung bzw. eine Quotenkürzung unter veränderten handelspolitischen Rahmenbedingungen.

Auswertung bereits vorliegender Studien

In einem ersten Schritt werden Ergebnisse ausgewertet, die Forschergruppen aus verschiedenen Ländern in den vergangenen Jahren zur Liberalisierung der Milchmarktpolitik vorgelegt haben. Aufgrund unterschiedlicher Szenarien sind die nachfolgend zusammengefassten Kernergebnisse nur als grobe Tendenzaussagen zu werten:

- Die meisten Abschätzungen zur (Teil-)Liberalisierung der Milchmarktpolitik (Abschaffung der Exporterstattungen, Abschaffung der Quote, Reduzierung der Zölle) prognostizieren einen Rückgang des EU-Milchpreises – im Vergleich zur gegenwärtigen Situation – in einer Größenordnung von 20 bis 25 %. Das entspricht ungefähr einem Absinken des Binnenmarktpreises auf das künftige Absicherungsniveau durch die Interventionspreise.
- Unterschiedliche Einschätzungen gibt es zu der Frage, zu welchem Anteil dieser Preisrückgang (a) auf den Abbau der Exporterstattungen, (b) auf den verstärkten Marktzugang und (c) auf den Ausstieg aus der Quotenregelung zurückzuführen ist.
- Unterschiedliche Einschätzungen gibt es auch zu der Frage, wie sich die Milchproduktion der EU bei einer Liberalisierung der Milchmarktpolitik entwickeln wird. Die Bandbreite der prognostizierten Veränderungen reicht von einer 10 %igen Reduktion bis zu einer 10 %igen Expansion der EU-Milchproduktion. Die Weltmarktpreise werden im Falle einer Liberalisierung ansteigen, wobei je nach Modell unterschiedlich hohe Steigerungsraten prognostiziert werden.
- Jene Modellanalysen, die auch die Einkommens- und Wohlfahrtswirkungen untersucht haben, kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Verbraucher von einer Liberalisierung der Milchmarktpolitik profitieren, während die Einkommen der Milcherzeuger sinken. Einkommenszuwächse für Milcherzeuger sind bei einem Quotenausstieg nur zu erwarten, wenn – wie in den Niederlanden – die Quotenpreise hoch sind, hohe Quotenpachtanteile vorliegen und Betriebe bei einer Abschaffung der Quotenregelung stark wachsen können.
- Die Modellanalysen zeigen, dass durch Quotenkürzungen Preissteigerungen herbeigeführt werden können, eine geringfügige Quotenkürzung angesichts der künftig erwartbaren Milchüberschüsse aber wohl wirkungslos bliebe. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass es bei künftig zu erwartenden Zollsenkungen immer schwieriger werden wird, auf dem EU-Markt Preissteigerungen durchzusetzen.

Szenarien für die eigenen Modellanalysen

In der vorliegenden Studie werden Modelle des FAL-Modellverbundes dazu genutzt, um für das Projektionsjahr 2015 die Wirkungen verschiedener Politikoptionen zu vergleichen. Als ein erster Orientierungspunkt wird zunächst eine Status-quo-Projektion vorgenommen (REF_SQ), bei der im Wesentlichen eine Fortschreibung der gegenwärtigen EU-Agrarpolitik bis zum Zieljahr 2015 erfolgt. Diese Projektion ist jedoch nicht geeignet, um die im Jahr 2015 zu erwartenden Rahmenbedingungen abzubilden, weil zu erwarten ist, dass die EU dann keine Exporterstattungen mehr zahlen darf. Deshalb wird als Vergleichsbasis für die sonstigen Politikoptionen das Szenario REF_EXP verwendet, in dem keine Exporterstattungen mehr möglich sind. Wegen der Unsicherheit bezüglich der künftigen Preisbedingungen wird hierbei eine pessimistische (REF_EXP) und eine optimistische (REF_EXP-opt) Preisentwicklung unterschieden. Zusätzlich zum Abbau der Exporterstattung werden in einem weiteren Szenario Zollkürzungen entsprechend dem G20-Vorschlag (G20) angenommen. Die durchgeführten Analysen zeigen, dass die Milchproduktion gegenüber REF_SQ zurückgeht und somit die Milchquote nicht mehr bindend ist. Demgegenüber wird mit dem Szenario G20_RMQ untersucht, welche Auswirkungen eine Kürzung der Milchquote um 15 % hätte.

Entwicklung des Handels mit Milchprodukten

Zunächst werden die Auswirkungen verschiedener Politikoptionen auf den Welthandel mit Agrarprodukten untersucht. Dabei zeigt sich, dass die alleinige Abschaffung der Exporterstattungen bei allen Agrarprodukten zu einem Rückgang der international gehandelten Mengen führen würde. Wird jedoch ergänzend auch eine Reduktion der Zollsätze entsprechend des G20-Vorschlags vorgenommen, so bewirkt dieses Liberalisierungspaket bei den meisten Agrarprodukten eine deutliche Ausweitung des internationalen Agrarhandels. Lediglich bei Milchprodukten verbleibt eine Reduktion des globalen Agrarhandels, was auf die bislang dominierende Rolle der EU-Exportersstattungen für diesen Markt zurückzuführen ist.

Die Handelsbilanz der EU sinkt im Milchsegment um -7 Mrd. € durch den Rückgang der Exporte im Verhältnis zu den Importen. Der Vergleich der Szenarien zeigt jedoch, dass eine Quotenreduktion um 15 % noch wesentlich größere Wirkungen hätte (-12 Mrd. €).

Entwicklung von Milchpreisen und Einkommen

Die Milchpreise in der EU werden den Modellanalysen zufolge stark sinken, da nach dem Wegfall der Exporterstattungen und der subventionierten Binnenmarktverwendung erhebliche zusätzliche Mengen auf den EU-Binnenmarkt drücken. Ein starker Rückgang der Milchproduktion, der in dieser Situation auf dem nach außen geschützten Binnenmarkt preisstabilisierend wirken könnte, ist dennoch nicht zu erwarten. Die in der Studie eingesetzten Modelle lassen für Deutschland eine Produktionsentwicklung in der Bandbreite

zwischen +3,5 % und -10,8 % erwarten, wenn die Milchpreise von dem relativen hohen Ausgangsniveau (28,7 ct/kg im Szenario REF_SQ) unter dem Druck der zusätzlichen Überschüsse auf das niedrige Preisniveau in den Referenzszenarien sinken (23,2 ct/kg bzw. 25,0 ct/kg in REF_EXP bzw. REF_EXP-opt).

Erwartungsgemäß führen die erheblichen Milchpreissenkungen, die durch den Abbau der Exporterstattungen ausgelöst werden, auch zu erheblichen Einkommenseinbußen bei den Milcherzeugern. Je nachdem, welchen Einkommensmaßstab man zugrunde legt und welche Betriebsgruppe betrachtet wird, errechnen sich Einkommensrückgänge von 7 % bis zu über 50 %. Bei der Bewertung dieser Zahlen ist allerdings folgendes zu berücksichtigen: Erstens wird für die Status-quo-Projektion (REF_SQ) ein relativ hoher Milchpreis prognostiziert. Zweitens erhalten die Milcherzeuger in dieser Projektion trotz der hohen Preise die Direktzahlungen gemäß EU-Agrarreform, die ja eigentlich als Kompensation für die Absenkung des Preisniveaus in Richtung auf den neuen Interventionspreis vorgesehen waren. Insofern ergibt sich für die Status-quo-Projektion ein sehr hoher Ausgangswert. Drittens können die Binnenmarktpreise infolge der ausbleibenden Erstattungen nur deshalb so tief fallen, weil die hier verwendeten Modelle einen relativ geringer Anstieg der Weltmarktpreise ausweisen. Andere Studien gehen von stärker steigenden Weltmarktpreisen aus, was sich entsprechend preisdämpfend auswirken würde.

Im Szenario G_20 fallen die prognostizierten Einkommensrückgänge noch etwas stärker aus, weil der Binnenmarktpreis auf 23,0 ct/kg zurückgeht. Demgegenüber lässt sich durch die Quotenkürzung um 15 % im Szenario G20_RMQ eine deutliche Anhebung des Binnenmarktpreises herbeiführen, die im Endeffekt zu noch höheren Milchpreisen führt (29,3 ct/kg) als in der Status-quo-Projektion. Im Vergleich zu den Referenzszenarien errechnen sich je nachdem, welchen Einkommensmaßstab man zugrunde legt und welche Betriebsgruppe betrachtet wird, Einkommenssteigerungen zwischen 10 % und 65 %. Vermutlich würden sich aber in der Realität weniger große Einkommensunterschiede zwischen den Szenarien ergeben. Zum einen ist nämlich zu berücksichtigen, dass das Quoten-system in den Referenzszenarien nicht mehr greift und deshalb die Betriebe Anpassungsmöglichkeiten haben, die weit reichender sind und stärkere Kosteneinsparungen ermöglichen, als in den hier präsentierten Modellergebnissen abgebildet werden konnte. Zum anderen ist auch an dieser Stelle noch einmal daran zu erinnern, dass das Szenario G20_RMQ keine Preissenkungen beinhaltet und dass insofern die Legitimation für die Direktzahlungen zumindest teilweise entfällt.

Produktionsverlagerungen innerhalb Deutschlands

Bezüglich der regionalen Produktionsverlagerungen wird zunächst eine rückschauende Analyse durchgeführt. Sie zeigt, dass innerhalb der Quotenhandelsgebiete erhebliche Produktionsverlagerungen erfolgt sind.

Für die Zukunft zeichnet sich ab, dass die deutsche Politik die Voraussetzungen dafür schafft, dass sich die Milchproduktion über die Grenzen von Bundesländern hinweg an die günstigsten Standorte verlagern kann. Die Modellkalkulationen und ergänzenden Kostenanalysen deuten darauf hin, dass sich in diesem Fall die bereits laufenden regionalen Konzentrationsprozesse wahrscheinlich weiter verstärken. Ein Zuwachs der Milchproduktion ist somit vor allem in der Nordsee-Küstenregion, am Niederrhein, an einigen Mittelgebirgsstandorten sowie im Allgäu und im Voralpengebiet zu erwarten. Aufgrund der günstigeren Betriebsgrößenstruktur ist aber auch ein Produktionszuwachs in Ostdeutschland zu erwarten.

Insgesamt wird für Süddeutschland im Szenario REF_SQ ein leichter Rückgang der Milchproduktion (6 %) und für Nord- und Ostdeutschland ein leichter Produktionsanstieg (4 bzw. 9 %) vorhergesagt. Diese Veränderungsdaten sind für das wahrscheinlichere Szenario REF_EXP entsprechend nach unten zu korrigieren, weil die deutlich sinkenden Milchpreise die sektorale Produktionsmenge um ca. 5 % drücken. Die regionalen Produktionseinschränkungen liegen dann aber immer noch unter den Einschränkungen, die im Quotenkürzungsszenario G20_RMQ erzwungen würden (-15 %).

Die vorgestellten Modellanalysen berücksichtigen noch nicht die Wirkungen, die von der deutlich verstärkten Förderung der Bioenergie ausgehen. Bereits in der Vergangenheit hat sich die Milchproduktion überwiegend auf Grünlandstandorte konzentriert. Wenn es nun auf den Ackerflächen zu einer weiteren Verschärfung der Nutzungskonkurrenz durch die gestiegenen Preise für Bioenergie kommt, ist zu erwarten, dass die Wanderung der Milcherzeugung auf die Grünlandstandorte noch beschleunigt wird.

Produktionsverlagerungen innerhalb der EU

Einzelbetriebliche Produktionskostenanalysen deutscher Milchviehbetriebe zeigen, dass diese im Vergleich zu Betrieben aus anderen Mitgliedstaaten der EU-15 durchaus wettbewerbsfähig sind.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Milchsektors wird jedoch dadurch beeinträchtigt, dass ein großer Teil der Betriebe immer noch relativ kleine Milchviehbestände hat. Das gilt insbesondere für Süddeutschland. Aus sektoraler Perspektive hängt die künftige Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Milchsektors somit wesentlich davon ab, wie günstig die Rahmenbedingungen für die erforderlichen Wachstumsinvestitionen gestaltet werden.

Im Vergleich zu den zehn neuen Mitgliedsländern der EU zeigt sich, dass Investoren in den neuen Mitgliedsländern aufgrund der niedrigeren Lohn- und Flächenkosten deutlich günstiger produzieren können und somit deutlich eine höhere Kapitalverzinsung erzielen können. Andererseits zeigt die Analyse der dortigen Agrarstruktur, dass in einigen dieser

Länder noch ein großer Teil der Milch in Hauswirtschaften und sehr kleinen Familienbetrieben erzeugt wird. Es wird dort also noch einen langwierigen Umbau der Milchproduktionsstrukturen geben. Insofern ist auf absehbare Zeit nicht damit zu rechnen, dass die Milchsektoren der neuen Mitgliedsländer in größerem Umfang Produktionsanteile aus der EU-15 übernehmen werden.

Schlussfolgerungen für die Quotenpolitik

Die durchgeführten Modell- und Kostenanalysen bilden die Grundlage für eine Diskussion milchmarktpolitischer Optionen, die im zweiten Hauptteil der Studie erfolgt.

Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen ist die Einschätzung, dass die europäische Politik aufgrund der absehbaren handelspolitischen Veränderungen (Abbau der Exporterstattungen, Reduzierung des Zollschatzes) auf eine Grundsatzentscheidung zusteuert:

- Entweder sie reduziert die Quotenmenge deutlich, weil das eigentliche Ziel der Quotenpolitik (Preisstützung) nur auf diese Weise erreicht werden kann (Strategie „Quotenkürzung“),
- 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“).

Zur Grundsatzfrage „Quotenkürzung versus Quotenausstieg“

Die Zusammenstellung der Argumente für bzw. gegen eine langfristige Fortführung der Quotenregelung führt zu dem Ergebnis, dass vieles für einen Quotenausstieg und gegen die Quotenkürzung spricht. Die Quotenkürzung ist schädlich für die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Milchsektors. Sie behindert insbesondere die exportorientierten Molkereien bei der weiteren Pflege ihrer Auslandsmärkte. Sie ist auch unter dem Aspekt der Arbeitsplatzhaltung tendenziell ungünstig zu beurteilen, weil sie eine deutliche Einschränkung der Produktion erzwingt, während der Quotenausstieg die Chance auf fortgesetzten Export eröffnet. Für die Verbraucher ist die Quotenkürzung ebenfalls nachteilig, denn sie verteuert die Milchprodukte.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist hinzuzufügen, dass die beiden Hauptziele der Quotenpolitik („Preisstützung durch Mengenverknappung“ und „Verhinderung regionaler Produktionsverlagerungen“) kaum mit den Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft in Einklang zu bringen sind: Zwischenbetrieblicher und interregionaler Wettbewerb sind essentielle Bestandteile der 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.

Die quantitativen Analysen haben jedoch ebenfalls gezeigt, dass die Quotenkürzung für die meisten Milchviehbetriebe erhebliche Einkommensvorteile brächte und insofern für diese Berufsgruppe zumindest anfänglich wiederum die deutlich günstigere Alternative wäre. Dass im weiteren Verlauf insbesondere die Wachstumsbetriebe, die für die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors von besonderer Bedeutung sind, unter der Strategie „Quotenkürzung“ leiden, steht auf einem anderen Blatt. Der Durchschnittsbetrieb würde von der Quotenkürzung zunächst profitieren.

Für die Gesamtbewertung ist schließlich auch von Bedeutung, 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 um so geringer, je stärker der Zollschutz künftig sinkt, und zum anderen zeigt die Erfahrung, dass sich das Ziel einer kleinräumigen Zementierung von Produktionsstrukturen auch mit der Quotenregelung nicht erreichen lässt.

Die Mehrzahl der Argumente spricht für die Strategie „Quotenausstieg 2015“. Die Vorteile des Quotenausstiegs nehmen im Laufe der Zeit zu, die Vorteile der Quotenkürzung im Laufe der Zeit ab. Insofern 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 deutschen Milchsektors zu stärken.

Sofern sich die Agrarminister mit der erforderlichen Mehrheit auf diesen Weg verständigen, wäre es ratsam, auf EU-Ebene möglichst bald einen verbindlichen Ausstiegsbeschluss herbeizuführen. Solch ein Beschluss würde eine deutliche Senkung der Quotenpreise und einen beschleunigten Strukturwandel einleiten – mit entsprechend positiven Auswirkungen auf Erzeugereinkommen und langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors.

Gestaltung des Quotenausstiegs: „Anschlussregelungen“?

In vielen Diskussionen über den möglicherweise bevorstehenden 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.

Gestaltung des Quotenausstiegs: Quoten aufstocken und EU-weit handelbar machen?

Es wird empfohlen, dass die EU während der Übergangszeit bis zum endgültigen Quotenausstieg das Quotensystem so handhabt, dass einerseits allzu drastische Preissenkungen vermieden werden, andererseits aber das Ziel „Quotenausstieg“ nicht aus den Augen verloren wird.

Mit der grenzüberschreitenden Saldierung der Quoten und mit der grenzüberschreitenden Handelbarkeit der Quoten besitzt die EU grundsätzlich zwei Politikoptionen, mit denen sie – ohne Aufstockung der insgesamt verfügbaren Quotenmenge – erreichen kann, dass die Milchproduktion bei sinkenden Milchpreisen schrittweise an die wettbewerbsfähigen Standorte verlagert wird. Der Vergleich dieser beiden Instrumente zeigt, dass die grenzüberschreitende Handelbarkeit (a) wesentlich weiter reichende Produktionsverlagerungen auslösen und (b) für die Milcherzeuger ein hohes Maß an Planungssicherheit bieten würde. Auf den ersten Blick erscheint dieses Instrument deshalb attraktiv, doch ergeben sich bei näherer Analyse erhebliche Zweifel an der politischen und administrativen Durchsetzbarkeit einer EU-weiten Handelbarkeit der Milchquote. Deshalb wird empfohlen, dass sich die EU-Politik für den überschaubaren Zeitraum bis zur Abschaffung der Quotenregelung keinen grenzüberschreitenden Quotenhandel einführt. Die Einführung einer grenzüberschreitenden Saldierung ist eher zu empfehlen, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Maßnahme für die landwirtschaftlichen Betriebe ein erhöhtes Spekulationsrisiko eröffnet.

Im Hinblick auf den Quotenausstieg wäre auch eine schrittweise Erhöhung der Quotenmenge in Erwägung zu ziehen. Wenn sich die Politik hierauf im Grundsatz verständigt, so stehen ihr wiederum zwei Politikoptionen zur Verfügung. Zum einen können die bestehenden Quotenmengen (anteilig oder nach gesondert auszuhandelnden Verteilungsschlüsseln) aufgestockt werden. Als Alternativlösung kommt eine schrittweise Reduzierung der

Superabgabe in Betracht. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile beider Instrumente wird empfohlen, die schrittweise Reduzierung der Superabgabe zu favorisieren. Sie führt zu einer stärkeren regionalen Verlagerung der Milchproduktion als die schrittweise Ausdehnung der Quotenmenge, und sie verhindert, dass die weniger wettbewerbsfähigen Regionen vorübergehend noch ihre Produktion aufstocken.

Mit Blick auf den Quotenhandel in Deutschland sind die Regelungen zu kritisieren, die die Bundesregierung im Jahre 1999 zur Regelung des zwischenbetrieblichen Quotentransfers eingeführt 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 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. Sollte die Politik allerdings einen Fortbestand der Quotenregelung über 2015 hinweg in Betracht ziehen, dann wäre eine Änderung des EU-Rechts mit dem Ziel einer unbeschränkten Quotenpacht aber unbedingt empfehlenswert. In jedem Fall wird empfohlen, in Deutschland die Bedingungen dafür zu schaffen, dass Milchquoten möglichst unbeschränkt im gesamten Bundesgebiet transferiert werden können.

Begleitung des Quotenausstiegs durch zusätzliche staatliche Finanzhilfen?

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. Dabei wurde allerdings kein vollständiger Ausgleich vorgesehen, sondern nur ein Ausgleich von ungefähr 60 %.

Wenn sich die Politik auf das Szenario „Quotenkürzung“ verständigen sollte, wird diesen Zahlungen – wie oben dargestellt – weitgehend die Legitimation entzogen.

Negative Einkommenseffekte, die durch (über die beschlossene Milchmarktreform hinausgehende) Milchpreissenkungen verursacht werden, könnten über entkoppelte Transferzahlungen zumindest teilweise abgefangen werden. Die Diskussion der Frage, nach welchen Kriterien und nach welchen Modalitäten solche Zahlungen geleistet werden sollten, kann sehr grundsätzlich geführt werden, indem auf die verschiedenen Ziele eingegan-

gen wird, die die Politik mit diesen Zahlungen verfolgt, und dann zielorientierte Maßnahmen entwickelt werden. Ein pragmatischerer und vielleicht realitätsnäherer Politikansatz läuft darauf hinaus, dass die EU die bereits etablierten Direktzahlungen nach Maßgabe der Milchquote (Stichtagslösung) noch einmal aufstockt.

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 (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.

Begleitung des Quotenausstiegs durch die 2. Säule der EU-Agrarpolitik

In der zweiten Säule bieten insbesondere die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen und die Investitionsförderung sowie die Marktstrukturförderung das Potenzial, eine weitere Liberalisierung des Milchmarkts zu flankieren. Die Lenkungswirkungen dieser Maßnahmen werden künftig stärker als bisher sichtbar werden.

Bis zum endgültigen Ende des Quotensystems werden die flächen- und tierbezogene Förderungen einerseits und die Investitionsförderung andererseits einen Quotenpreis steigernden Effekt entfalten, der vor allem solchen Betrieben und Regionen schadet, die nicht in den Genuss dieser Maßnahmen kommen können.

Es wird empfohlen, jene Maßnahmen der zweiten Säule, die künftig einen starken Einfluss auf die Verlagerung 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.

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, jedenfalls nicht im Szenario „Quotenkürzung“.

Falls sich die EU entscheidet, 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 allerdings erwägen, verstärkt staatliche Bürgschaften einzusetzen.

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 im Bereich Biogas. Eine hohe Förderung bedeutet für die Milchviehbetriebe eine dauerhafte Erhöhung der Futterkosten und somit einen Nachteil im Wettbewerb mit Milcherzeugern aus anderen Mitgliedsstaaten der EU, in denen die Bioenergie weniger stark gefördert wird. Die Politik kann hier gegensteuern, indem sie die Fördersätze deutlicher reduziert als bisher vorgesehen.

Als zweiter Politikbereich, der in vor allem in der längerfristigen Perspektive eine große Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit hat, wird die Innovationspolitik angesprochen. 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.

Literaturverzeichnis

- ANGERMEYER M (2005): Entwicklungsmöglichkeiten von Milchviehbetrieben nach der GAP-Reform. Schule und Beratung, Heft 5/05, S. III-4-8
- ARMINGTON P (1969): A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Origin. International Monetary Fund Staff Papers, Vol. 16, S. 159-178
- BMELV (2006) [Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz]: Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006
- BORN H (2006) Nicht nur das Sterben von Forschungseinrichtungen begleiten. FAL (Hrsg.) Wissenschaft erleben 1/2006, 8-9
- BOUAMRA-MECHEMACHE Z, RÉQUILLART V (2002): Policy Reform and the EU15 Dairy Industry. In: Colman D (Hrsg.) (2002): Phasing out Milk Quotas in the EU. Centre for Agricultural, Food and Resource Economics, School of Economic Studies, University of Manchester
- BROCKMEIER M (2003): Ökonomische Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den Agrar- und Ernährungssektor - Simulationen auf der Basis eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells, Habilitationsschrift, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel, Agrarökonomische Studien, Bd. 22, Kiel
- BROCKMEIER M, KURZWEIL M, PELIKAN J (2005): Agricultural Market Access. Striking the Balance between Formulas and Water in the Tariffs. Paper präsentiert auf dem Summer Symposium of the International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), 20./21. Juni 2005, Sevilla, Spanien
- BROCKMEIER M, PELIKAN J (2006), Agricultural Market Access: A Moving Target in the WTO Negotiations. Contributed Paper, 26th International Conference of IAAE, Australia, August, 12th to 18th, Brisbane, Australia
- BROCKMEIER M, KLEPPER R, PELIKAN J (2006), How to calculate and implement import tariff cuts? 9th Annual Conference on Global Economic Analysis, Addis Ababa, Ethiopia.
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT. Ausführungsbestimmungen für einen vorzeitigen Ausstieg aus der Milchkontingentierung.
http://72.14.221.104/search?q=cache:2Y9ja7-Q_B8J:amk.swissmilk.ch/amk/get_file.php%3Fid%3D11+bundesamt+landwirtschaft+ausf%C3%BChrungsbestimmungen+milchkontingentierung&hl=de&gl=de&ct=clnk&cd=4
- CAP MONITOR (2005): Laufende Ergänzungen einer losen Blattsammlung
- COLMAN D (ed) (2002): Phasing out milk quota in the EU
<http://statistics.defra.gov.uk/esg/reports/milkquota/frontcov.pdf#search=%22colman%20phasing%20out%20milk%20quota%22>

- DACHVERBAND AGRARFORSCHUNG (1997), Agrarforschung quo vadis? Anpassung einzelner Forschungsbereiche an veränderte Rahmenbedingungen und neue Herausforderungen agrarspectrum, Band 26
- DELFORCE R, HOGAN J (2006): Dairy Outlook to 2010-2011. Australian Commodities 13 (1), 2006
- DIMARANAN BV, HERTEL TW, MARTIN W (2006): Potential Gains from Post-Uruguay Round Trade Policy Reform: Impacts on Developing Countries. In: MCCALLA A F, NASH J: Reforming Agricultural Trade for Developing Countries, Kapitel 6, 112-143
- DIRKSMEYER W, FORSTNER B, MARGARIAN A, ZIMMER Y (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 – länderübergreifender Bericht. [http://www.fal.de/nn_790814/DE/institute/BW/publikationen/downloads/download_chronologische_gesamtliste_de.html#doc919252bodyText1]
- EARL P (2003): Australia's Dairy Reforms: Lessons for Canada. http://www.fcpp.org/pdf/PS_16_Australia_Dairy_Reform_Lessons_for_Canada_March_2003.pdf
- EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT: Milchbericht – Bericht zur Ausgestaltung der Milchmarktordnung und der flankierenden Maßnahmen nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung ab Mai 2009. <http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00046/index.html?lang=de>
- ELBEHRI A, PEARSON K (2000): Implementing Bilateral Tariff Rate Quotas in GTAP using GEMPACK, GTAP Technical Paper No. 18
- EU-KOMMISSION (2002): Report on Milk Quotas. Commission Working Document, Brüssel
- EU-KOMMISSION (2006): Prospects for Agriculture Markets and Income in the European Union 2006 – 2013. Brüssel
- EUROSTAT (2003): Datenbank der EU-Kommission. <http://europa.eu.int/estatref/navigation.htm>.
- FABIOSA J, BEGHIN J, DE CARA S, ELOBEID A, FANG C, ISIK M, MATTHEY H, SAAK A, WESTHOFF P, BROWN D S, WILLOTT B, MADISON D, MEYER S, KRUSE J (2005): The Doha Round of the World Trade Organization and Agricultural Markets Liberalization: Impacts on Developing Economies. Review of Agricultural Economics, Vol. 27(3)
- FAO (2006): Food Outlook. Global Market Analysis
- FAOSTAT (2006): Datenbank der Food and Agricultural Organization. <http://faostat.fao.org/?alias=faostatclassic>
- FAPRI (2006): FAPRI 2006 – US and World Agricultural Outlook. Staff Report 1-04. Ames

- FAPRI (2006): World Dairy Products. In: FAPRI 2006 Agricultural Outlook.
- FLURY et al. (2003) Effekte einer Aufhebung der Milchkontingentierung und einer Milchpreisstützung.
<http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00046/index.html?lang=de>
- FLURY et al. (2005): Modelling the liberalisation of the milk market in Switzerland. X1th EAAE-Congress Copenhagen, 24-27 August 2005
- FORSTNER B, DIRKSMEYER W, MARGARIAN A, ZIMMER Y (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 – Bericht für Bayern
- FRANSEN S, GERSFELD B, JENSEN H (2002): Decoupling Support in Agriculture: Impacts of redesigning European Agricultural Support. Papier präsentiert auf der 5. Annual Conference on Global Economic Analysis, Taipei, www.gtap.agecon.purdue.edu/resources
- GOERTZ D, JACOBI E, FORSTNER F, KLARE K, MEHL P (1999): Berechnungen der Vorzüglichkeit von Betriebsaufgabe und Weiterbewirtschaftung auf der Grundlage einer Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit in Milchviehbetrieben und verschiedener Politikoptionen im Milchmarktbereich. Stellungnahme für das BML
- GUYOMARD H, HERRARD N, REQUILLART V, BOUAMRA-MECHEMACHE Z, COUTURE S, DARTIGUES K, BURELL A, JONGENEEL R (2002): Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organization for milk and milk products, INRA-summary report
- HARRIS D (2005): Industry Adjustment to Policy Reform – A case study of the Australian dairy Industry.
<http://www.rirdc.gov.au/reports/GLC/05-110.pdf>
- HEMME, T, DEEKEN E et al. (2005) IFCN Dairy Report 2005, International Farm Comparison Network, Global Farm GbR, Braunschweig
- HARRISON JW, PEARSON KR (1996), Computing Solutions for Large General Equilibrium Models using GEMPACK. Computational Economics, Vol. 9, S. 83 - 127
- JESSE EV, DOBSON WD (2006): U.S. Dairy Trade Situation and Outlook, 2006. Babcock Institute Discussion Paper No. 2006-1, University of Wisconsin-Madison
- ISERMEYER F (1988) Produktionsstrukturen, Produktionskosten und Wettbewerbsstellung der Milchproduktion in Nordamerika, Neuseeland und der EG. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel
- ISERMEYER F, BREITSCHUH G, HENSCH HU, KALM E, PETERSEN B, SCHÖN H (2002) Agrar- und Ernährungsforschung in Deutschland - Probleme und Lösungsvorschläge. Frankfurt a M : DLG-Verl ; BLV-Verl-Ges ; Landwirtschaftsverl, 28 p Agrarspectrum 35

- ISERMEYER F, ZIMMER Y (2006) Thesen zur Förderung der Bioenergie in Deutschland. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie der FAL, 2/2006
- ISERMEYER F (2006) Wie europäischer Milchviehhalter ihre Zukunft sehen. Tagungsband zur Informationstagung Agrarökonomie der Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon ART am 14.9.2006
- KLEINHANß W, MANEGOLD D, BERTELSMEIER M, DEEKEN E, GIFFHORN E, JÄGERSBERG P, OFFERMANN F, OSTERBURG B, SALAMON P (2002): Phasing out Milk Quotas – Possible Impacts on German Agriculture. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Arbeitsbericht 01/2002, Braunschweig
- LANGLEY S, SOMWARU A, NORMILE M (2006): Trade liberalization in International Dairy Markets Estimated Impacts. Economic Research Service, Report Nr. 16, USDA
- LIPS M, RIEDER P (2005): Abolition of raw Milk Quota in the European Union: A CGE Analysis at the Member Country Level. Journal of Agricultural Economics 56 (1), 2006: 1-17
- MEHL P (Hrsg. (1999): Neue Produktionsaufgaberechte? Neues Ausgleichsgeld? Arbeitsbericht 4/99 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- MEIER T, LANZ S: Agrarpolitik 2011 – Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Agrarforschung 12(10), 436-441, 2005.
http://www.agrarforschung.ch/de/inh_det.php?id=1126
- OECD – FAO (2006): Agricultural Outlook 2006-2015.
<http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/5106081E.PDF> [16.10.2006]
- OECD – FAO (2005): Agricultural Outlook 2005-2014. OECD, Paris.
- OECD – FAO (2006): Agricultural Outlook 2006-2015. OECD, Paris.
- OECD (2005): An analysis of Dairy Policy Reform and Trade Liberalisation Trade and Economic Effects of Milk Quota Systems. Joint working Party on Agricultural and Trade, COM/AGR/TD/WP(2004)19/Final
[http://www.oilis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/7b20c1f93939d029c125685d005300b1/a878464d1b2aa723c1256fb2005b60d2/\\$FILE/JT00179265.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2004doc.nsf/7b20c1f93939d029c125685d005300b1/a878464d1b2aa723c1256fb2005b60d2/$FILE/JT00179265.PDF) [16.10.2006]
- OECD (2004): The OECD Agricultural Outlook, 2004-2013 ,OECD, Paris
- OILWORLD (2006): Oil World Annual – World Usage of Oils & Fats and Oilmeals. Verschiedene Ausgaben
- OSTERBURG B (2004): Assessing long-term impacts of agri-environmental measures in Germany. In: Organisation for Economic Co-Operation and Development (eds) Evaluating agri-environmental policies : design, practice and results. Paris : OECD, pp 187-205

- OSTERBURG B, PLANKL R, BERNHARDS U, KLOCKENBRING C, RUDOW K, BECKER H, GÖMANN H, KREINS P, STEGMANN S (2003): Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage: Studie im Auftrag des BMVEL. Braunschweig : FAL, Arbeitsbericht des Inst. Betriebswirtsch. Agrarstruktur ländl. Räume 03/99
- PENG T, COX T (2006): Impacts of Trade Liberalization on the U.S. Dairy Market. ERS-USDA Report
- PLANKL R, BRAND-SASSEN H, DAUB R, DOLL H, POHL CHR, RUDOW K: Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2002 bis 2004. Länderübergreifender Bericht, Braunschweig Februar 2006
- REITER K, ROGGENDORF W, RUNGE T, SCHNAUT G (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRWProgramms Ländlicher Raum. Materialband zu Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/landwirtschaft/pdf/zwischenbewertung%202000-2006/06_TB_NW.pdf#search=%22Materialband%20zu%20Kapitel%206%22
- ROSEGRANT MW, MEIJER S (2006): Projecting the Effects of Agricultural Trade Liberalization on Trade, Prices, and Economic Benefits. In: MCCALLA A F, NASH J: Reforming Agricultural Trade for Developing Countries, Kapitel 4, 79-88
- SALAMON P, VON LEDEBUR, EO (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. In: Braunschweig Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/04
- THOMSEN J, LÜPPING W (2005): Ergebnisse der Betriebszweigauswertung der Rindviehhaltung-Futterbaubetriebe in Schleswig-Holstein. In: Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein: Tierreport 2004 (580/2005)
- UETRECHT I, WENDT H, KRAH V, TREFFLICH A (2006): The implementation of Investment Support for Improving Processing and Marketing of Agricultural Products in the EU Member States – An Overview. In: Bergschmidt, A. et al. (Eds.) (2006): Proceedings of the European Workshop on the Evaluation of: Farm Investment Support, Investment Support for Improving Processing and Marketing of Agricultural Products. Working papers in Agricultural Economics, 03/2006
- UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS DATABASE (COMTRADE) (2005): <http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>
- VANZETTI D, SHARMA R (2006): Projecting the Effects of Agricultural Trade Liberalization on Developing Countries Using the ATPSM Partial Equilibrium Model. In: MCCALLA A F, NASH J: Reforming Agricultural Trade for Developing Countries, Kapitel 5, 90-111

- WENDT H, EFKEN J, UETRECHT I, ALBERT R (2004): Zwischenbewertung von Maßnahmen der Marktstrukturverbesserung im Rahmen der VO (EG) 1257/99 in Deutschland, Förderzeitraum 2000–2003. Abschlussbericht GAK, April 2004. FAL, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
- WESTHOFF P, YOUNG II, R (1998): Elimination or Expansion of Milk Quotas – Impacts on European Milk Supply, Demand and Prices. Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI), University of Missouri
- WESTHOFF P, YOUNG II R (2001): FAPRI-Ireland Outlook 2001, Medium Term Analysis for the Agri-Food Sector, Teagasc Rual Economy Research Centre, 24. April 2001
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (2000) Zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milchwirtschaft. Angewandte Wissenschaft, Heft 486
- WISSENSCHAFTSRAT (2006) Empfehlungen zur Entwicklung der Agrarwissenschaften in Deutschland (in Vorbereitung)
- ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTERSTATTUNG (ZMP) (2005a): Europamarkt Milch, Butter, Käse. In: Verschiedene Ausgaben
- ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTERSTATTUNG (ZMP) (2005b): Europamarkt Dauermilchprodukte. In: Verschiedene Ausgaben

Anhang

A.1 Synopse Milchmarktprojektionen

Studie	Modell	Art des Modells	Zeitraum der Projektion	Szenarien	EU- Milchpreis in %	Weltmarktpreis in %	EU- Produktionsmengen in %
Westhoff und Young FAPRI (2001)	FAPRI/ CARD International Dairy-Model	Partielles Multimarkt- Modell	2004-2010	Agenda 2000 wird implementiert und der Durchschnitt der Jahre 2001-2004 mit dem Durchschnitt der Jahre 2007-2010 verglichen	Käse Butter MMP VMP Milch -5,8 -12,0 -3,0 -6,2 -6,4	Käse ¹⁾ 0,5 Butter ¹⁾ 3,2 MMP ¹⁾ -4,0 VMP ¹⁾ -1,2	k.A.
OECD Agricultural Outlook (2004)	k.A.	k.A.	2004-2013	Status quo	k.A.	nominal Käse 11,0 Butter 9,0 MMP 3,0 VMP 7,0	Weltproduktion 121 Mio.t oder 20 %
Delforce und Hogan ABARE Dairy Outlook (2006)	k.A.	k.A.	2005/06- 2010/11	Status quo	k.A.	real Käse -25,0 Butter -23,0 MMP -22,0 VMP -19,0	k.A.
OECD-FAO (2006) Agricultural Outlook	k.A.	k.A.	2006-2015	keine neuen Politiken (prozentuale Änderungen basieren auf dem Vergleich der Projektion 2005/06 mit 2015)	k.A.	Butter ¹⁾ -1,0 Käse ¹⁾ -9,0 MMP ¹⁾ 3,2 VMP ¹⁾ 3,5	Weltproduktion Butter ¹⁾ 16,7 Käse ¹⁾ 15,7 MMP ¹⁾ -3,1 VMP ¹⁾ 21,3
FAPRI Agricultural Outlook (2006)	FAPRI/ CARD International Dairy-Model	Partielles Mehrprodukt- und Mehrregionen- Modell	2005-2015	Status quo	Milch ¹⁾ Butter ¹⁾ Käse ¹⁾ MMP ¹⁾ VMP ¹⁾ -8,3 -8,3 -8,3 -6,7 -4,2	k.A.	Weltproduktion MMP 24,7 VMP 24,6 EU 1,0 Milch ¹⁾ -3,1 Butter ¹⁾ 8,4 Käse ¹⁾ -2,4 MMP ¹⁾ -10,0 VMP ¹⁾

Fortsetzung 1

Studie	Modell	Art des Modells	Zeitraum der Projektion	Szenarien	EU-Milchpreis in %	Weltmarktpreis in %	EU-Produktionsmengen in %
EU-Kommission (2006)	k.A.	k.A.	2004-2013	Status quo	k.A.	k.A.	EU-25 Milch ¹⁾ 1,7 Käse ¹⁾ 11,6 Butter ¹⁾ -8,0 MMP ¹⁾ -8,0
FAO Food Outlook (2006)	STCM (Short tern consistency Model)	Mehrprodukt- und Mehrregionen-Gleichgewichts-Modell	2005-2006	Fortführung der EU-Milchmarkt-reformen	k.A.	k.A.	Weltproduktion EU-25 2,6 0,5
Jesse und Dobson (2006)	k.A.	k.A.	2005-2006	Fortführung der EU-Milchmarkt-reformen	k.A.	k.A.	Weltproduktion EU-25 3,0 0,5
Westhoff und Young FAPRI (1998)	FAPRI/ CARD International Dairy-Model	Partielles Mehrprodukt- und Mehrregionen-Modell	1999-2007	Umsetzung der Agenda 2000 Quotenabschaffung; Abschaffung von Vermarktungsbeihilfen und Intervention	Milch -10,9 Milch -26,7	k.A. k.A.	Milch 1,9 Milch 8,1
Guyomard et al. (2002)	2 Modelle: Entwickelt von der Wageningen University und INRA-Toulouse	Produktionsmodell Verarbeitungs- und Nachfragemodell	2000/01- 2014/15	Quotenausweitung um 1,2 % pro Jahr Agenda 2000 bis 2007/08, danach Status quo Agenda 2000 aber stärkere Interventionspreissenkung (Butter: ?30 %, MMP ?20 % in 2014/15), höhere Quotenausweitung (+4,67 %)	Milch -25,9 Butter ¹⁾ -12,8 MMP ¹⁾ -15,7 VMP ¹⁾ -12,3 Rohmilch ¹⁾ -1,4 Käse ¹⁾ -1,0 Butter ¹⁾ -19,3 MMP ¹⁾ -20,7 VMP ¹⁾ -16,4 Rohmilch ¹⁾ -3,7 Käse ¹⁾ -4,9	k.A. k.A. k.A. k.A. k.A.	Milch 7,1 Butter ¹⁾ -15,4 MMP ¹⁾ -23,9 VMP ¹⁾ -19,8 Rohmilch ¹⁾ 4,6 Käse ¹⁾ 8,6 Butter ¹⁾ -10,6 MMP ¹⁾ -18,6 VMP ¹⁾ -10,9 Rohmilch ¹⁾ 4,9 Käse ¹⁾ 11,1

Fortsetzung 2

Studie	Modell	Art des Modells	Zeitraum der Projektion	Szenarien	EU- Milchpreis in %	Weltmarktpreis in %	EU- Produktionsmengen in %
Guyomard et al. (2002)				Agenda 2000 und Anpassung der an den Konsum, die Quote kann für Exportzwecke überschritten werden (stufiges System) Agenda 2000 und Anpassung der Quote an den Konsum, Quotenausweitung um 5 % im Jahr 2005/06 Abschaffung der Milchquote am 01.04.2008	Butter ¹⁾ -4,0 MMP ¹⁾ -26,3 VMP ¹⁾ -6,8 Rohmilch ¹⁾ -5,0 Käse ¹⁾ -4,7 Butter ¹⁾ 1,4 MMP ¹⁾ -7,0 VMP ¹⁾ -1,0 Rohmilch ¹⁾ 7,3 Käse ¹⁾ 7,6 Butter ¹⁾ -34,1 MMP ¹⁾ -34,3 VMP ¹⁾ -28,5 Rohmilch ¹⁾ -13,9 Käse ¹⁾ -15,9	k.A.	Butter ¹⁾ -4,4 MMP ¹⁾ -11,4 VMP ¹⁾ 15,1 Rohmilch ¹⁾ 5,1 Käse ¹⁾ 12,8 Butter ¹⁾ -24,7 MMP ¹⁾ -34,1 VMP ¹⁾ -35,3 Rohmilch ¹⁾ 3,5 Käse ¹⁾ 2,8 Butter ¹⁾ 2,3 MMP ¹⁾ -3,9 VMP ¹⁾ 11,0 Rohmilch ¹⁾ 6,2 Käse ¹⁾ 17,5
OECD (2005)	Aglink	Politik-spezifisches, partielles und dynamisches Gleichgewichtsmodell	2003-2008	Anstieg der Milchquote um 1 % (1,5 % und 2 %), wobei die Staatsausgaben für Exportsubventionen konstant gehalten werden Anstieg der Milchquote um 1 % (1,5 % und 2 %), wobei das Volumen der Exportsubventionen konstant gehalten wird	Milch -2,4 (-3,6 und -4,7) Milch -3,0 (-4,4 und -5,9)	Milch -0,6 (-0,9 und -1,2) Milch -0,2 (-0,2 und -0,3)	k.A. k.A.
	PEM (Policy Evaluation Modell)	Partielles statisches Gleichgewichtsmodell	2002	Anstieg der Milchquote um 1 %	Milch -0,3	Milch -0,5	k.A.

Fortsetzung 3

Studie	Modell	Art des Modells	Zeitraum der Projektion	Szenarien	EU- Milchpreis in %	Weltmarktpreis in %	EU- Produktionsmengen in %
OECD (2005)				Anstieg der Milchquote um 1 %, wobei die Staatsausgaben für Exportsubventionen konstant gehalten werden Anstieg der Milchquote um 1 %, wobei das Volumen der Exportsubventionen konstant gehalten wird	-2,9 -4,5	k.A. k.A.	-0,2 EU-15 Butter -13,9 MMP -31,1 VMP -1,2 Käse (je nach nach Sorte) 11,0 bis 16,1 Frischmilch 16,0
Lips und Rieder (2005)	GTAP (Global Trade Analysis Project)	komparativ statisches multi-regionales Allgemeines Gleichgewichtsmodell		Abschaffung der Milchquote und der Exportsubventionen für Milch	Rohmilch -22,0 Milchprodukte -12,6	k.A.	Rohmilch 2,9 Milchprodukte 1,8
Peng, T. und Cox, T. (2006) (USDA)	UWWDM (World Dairy Model)	Mathematisches Programmiermodell und regionales, hedonisches Gleichgewichtsmodell	2002-2007	Abschaffung der weltweiten Handelsverzerrungen Abschaffung der weltweiten inländischen Verzerrungen Abschaffung der weltweiten Handelsverzerrungen und aller inländischen Verzerrungen	EU-15 -25,6 EU-15 -55,3 EU-15 -54,7	k.A. k.A. k.A.	EU-15 0,0 EU-15 11,5 EU-15 11,6

Fortsetzung 4

Studie	Modell	Art des Modells	Zeitraum der Projektion	Szenarien	EU-Milchpreis in %	Weltmarktpreis in %	EU-Produktionsmengen in %		
EU-Kommission (2002)	k.A.	k.A.	2000/01-2014/15	Agenda 2000	Käse ¹⁾	-1,0	k.A.	Käse ¹⁾	8,6
					Frischmilch ¹⁾	2,8		Frischmilch ¹⁾	40,6
					MMP ¹⁾	-15,7		MMP ¹⁾	-23,9
					VMP ¹⁾	-12,3		VMP ¹⁾	-19,8
					Butter ¹⁾	-12,8		Butter ¹⁾	-15,4
				Agenda 2000 mit niedrigeren Interventionspreisen (-15 % für und -5 % für MMP, 58 % Kompensation der Preissenkung in Form von Direktzahlungen) und Quotenausweitung (3 % in drei Schritten)	Käse ¹⁾	-4,9	k.A.	Käse ¹⁾	11,1
					Frischmilch ¹⁾	1,3		Frischmilch ¹⁾	41,0
					MMP ¹⁾	-20,7		MMP ¹⁾	-18,6
					VMP ¹⁾	-6,4		VMP ¹⁾	-10,9
					Butter ¹⁾	-19,3		Butter ¹⁾	-10,6
				2-Quoten-System: Einführung einer A-Quote für den inländischen Verbrauch (hier Quotenkürzung), unabhängige, offene C-Quote für den Export	Käse ¹⁾	-4,7	k.A.	Käse ¹⁾	12,8
					Frischmilch ¹⁾	0,5		Frischmilch ¹⁾	41,3
					MMP ¹⁾	-26,3		MMP ¹⁾	-11,4
VMP ¹⁾	-6,8		VMP ¹⁾		15,1				
Butter ¹⁾	-4,0		Butter ¹⁾		-4,4				
Abschaffung aller Quoten 2008/09	Käse ¹⁾	-15,9	k.A.	Käse ¹⁾	17,5				
	Frischmilch ¹⁾	-1,8		Frischmilch ¹⁾	41,8				
	MMP ¹⁾	-34,3		MMP ¹⁾	-3,9				
	VMP ¹⁾	-28,5		VMP ¹⁾	11,0				
	Butter ¹⁾	-34,1		Butter ¹⁾	2,3				

1) Für diese Produkte weisen die Studien nur absolute Werte aus. Um eine bessere Vergleichbarkeit der Studien zu ermöglichen, wurden hier die prozentualen Änderungen berechnet.

Fortsetzung 5

Studie	Modell	Art des Modells	Zeitraum der Projektion	Szenarien	EU-Milchpreis in %	Weltmarktpreis in %	EU-Produktionsmengen in %		
Langley et al. (2006)	ERS-Penn State Trade Model	Partielles Mehrprodukt- und Mehrregionen-Gleichgewichtsmodell	Basisjahr 2000/01	Abschaffung der Milchquote	EU-15	Butter -7,0 Käse -9,7 MMP -4,0	EU-15	4,1	
					Abschaffung der Zölle und Zollquoten	EU-15	Butter 67,2 Käse 50,3 MMP 12,9	EU-15	-3,2
						Abschaffung der weltweiten inländischen Verzerrungen	EU-15	k.A.	EU-15
				Butter -2,5 Käse -3,9 MMP -2,7					
				EU-15	Butter 66,4 Käse 50,2 MMP 13,2 VMP 24,0		EU-15	-3,2	
				Liberalisierung des Weltmilchmarktes	EU-15	-9,4			
					EU-15	-6,6			
					Butter 68,2 Käse 54,3 MMP 14,2 VMP 26,4	EU-15	-4,3		

Fortsetzung 6

Studie	Modell	Art des Modells	Zeitraum der Projektion	Szenarien	EU- Milchpreis in %	Weltmarktpreis in %	EU- Produktionsmengen in %
Fabiosa et al. (2005)	FAPRI modeling system	Partielles Mehrprodukt- und Mehrregionen-Modell (nicht räumlich)	Implementierung der Szenarien in 2002	Vollständige Liberalisierung : Abschaffung aller Handelsverzerrungen und der inländischen Stützung Abschaffung aller Handelsverzerrungen weltweit	k.A. k.A.	Butter 39,6 Käse 22,3 MMP 30,5 Butter 33,6 Käse 28,6 MMP 28,0	k.A. k.A.
Dimaranan et al. (2006)	GTAP (Global Trade Analysis Project) Version 5	komparativ statisches multi-regionales Allgemeines Gleichgewichtsmodell	1997-2008	Vollständige Liberalisierung : Abschaffung aller Handelsverzerrungen und der inländischen Stützung weltweit 50%ige Liberalisierung aller Handelsverzerrungen und der inländischen Stützung weltweit	k.A. k.A.	verarb. Milch 13,1 verarb. Milch 5,8	k.A. k.A.
Rosegrant und Meijer (2006)	IMPACT (International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade)	Partielles Mehrprodukt- und Mehrregionen- Gleichgewichtsmodell	2005/06-2020	Vollständige Liberalisierung : Abschaffung aller Handelsverzerrungen weltweit 50%ige Liberalisierung aller Handelsverzerrungen weltweit	k.A. k.A.	Milch 32,5 Milch 14,0	k.A. k.A.
Vanzetti und Sharma (2006)	ATPSIM (Agricultural Trade Policy Simulation Model)	Deterministisches komparativ statisches partielles Mehrprodukt- und Mehrregionen- Gleichgewichtsmodell	Datenbasis basiert auf unterschiedlichen Basis-jahren von 1995 (Handelsdaten) bis 2000 (Produktionsmengen)	Vollständige Liberalisierung : Abschaffung aller Handelsverzerrungen und der inländischen Stützung weltweit 50%ige Liberalisierung aller Handelsverzerrungen und der inländischen Stützung weltweit	k.A. k.A.	frische Milch 14,9 Milchpulver 23,3 Butter 30,2 Käse 21,4 frische Milch 6,6 Milchpulver 9,1 Butter 13,9 Käse 9,6	k.A. k.A.

A.2 AGMEMOD Status-quo-Projektion

Politik- und Verhaltensparameter basieren auf ökonometrischen Schätzungen für den Zeitraum 1973 bis 2000. Um eine weitgehend konsistente länderübergreifende Datengrundlage zu schaffen, werden für die jeweiligen Länderschätzungen vorrangig Daten aus EUROS-TAT (2003) verwendet, die aber durch weitere Quellen wie beispielsweise OilWorld, FA-OSTAT und ZMP ergänzt werden.

Im vorliegenden Fall wird als Basislauf die Umsetzung der Maßnahmen der Mid-Term Review (MTR) entsprechend der Luxemburger Beschlüsse simuliert, in deren Mittelpunkt die Umsetzung der Beschlüsse zur Entkopplung der produktionsgebundenen Prämien durch die entkoppelt Betriebsprämie steht. Umfang, Zusammensetzung und zeitliche Implementierung der Betriebsprämie wird für die verschiedenen Mitgliedsstaaten entsprechend differenziert über Entkopplungskoeffizienten in die Simulation des Basislaufs (Szenario REF_SQ) eingebracht.

Weitere Maßnahmen betreffen gezielt den Milchmarkt. Alle Mitgliedstaaten der EU-15 mit Ausnahme von Italien, Spanien, Griechenland, Irland und dem Vereinigten Königreich für Nordirland erhalten allgemeine Zusatzquoten in Höhe von insgesamt 1,5 % ihrer Referenzmengen¹. Ab dem Milchwirtschaftsjahr 2004/05 wird der Magermilchpulverinterventionspreis in drei Schritten auf 1.747 €/t gekürzt. Der Interventionspreis für Butter wird in vier Schritten auf 2.464 €/t gesenkt. Zur Kompensation der Preissenkungen wurde die Einführung einer Milchkuhprämie auf die Garantiemenge des Jahres 1999/2000 beschlossen. Die Milchprämie betrug 8,15 €/t Quote im Jahr 2004, und steigt bis auf 24,49 €/t Quote im Jahr 2006. Hinzu kommen steigende nationale Ergänzungszahlungen von maximal 11,01 €/t Quote. Spätestens ab 2007 müssen die Milchprämien entkoppelt werden. In dem Basislauf wird die Quotenregelung bis einschließlich 31.03.2015 verlängert. Wegen der relativ zeitnahen Einbeziehung der Milchprämien in die Betriebsprämien werden diese im Gegensatz zu den übrigen Prämien als weitgehend produktionsneutral betrachtet und sind nur einkommenswirksam modelliert.

In Tabelle A.1.1 sind die Ergebnisse der Erzeugerpreisprojektionen für Deutschland in der Status-quo-Simulation mit AGMEMOD dargestellt, die eine Eingabe für die betriebswirtschaftlichen Modelle bilden.

¹ Italien, Spanien, Griechenland, Irland und Nordirland erhielten ab den Quotenjahren 2000/01 und 2001/02 spezifische Zusatzquoten zugewiesen.

Tabelle A.2.1: Entwicklung der Erzeugerpreise in der Status-quo-Projektion

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pflanzliche Produkte														
Weichweizen	€/t	110.3	103.2	104.6	103.9	107.2	109.1	108.1	107.5	108.0	108.6	109.0	109.3	109.7
Mais	€/t	124.6	110.3	106.6	106.4	109.3	112.5	112.8	112.5	112.4	112.6	113.0	113.3	113.6
Gerste	€/t	95.0	88.8	86.8	86.0	87.4	89.5	89.6	89.5	89.9	90.6	91.0	91.3	91.6
Roggen	€/t	97.5	94.9	79.9	79.1	80.4	82.3	82.4	82.3	82.7	83.3	83.7	84.0	84.2
Anderes Getreide	€/t	89.5	87.2	85.1	84.3	85.8	87.8	88.0	87.8	88.3	89.0	89.4	89.8	90.0
Rapssaat	€/t	280.2	210.6	213.0	214.2	243.3	259.3	243.7	235.4	235.3	236.6	240.0	243.3	246.7
Kartoffeln	€/t	105.4	105.1	104.8	104.4	103.5	102.9	102.6	102.2	101.9	101.5	101.1	100.8	100.5
Tierische Produkte														
Schweinefleisch	€/100kg	120.6	124.3	120.4	109.7	110.3	117.6	121.2	124.7	121.0	117.0	117.9	118.7	119.6
Hähnchenfleisch	€/100kg	142.4	146.8	145.2	141.2	138.4	137.8	136.5	133.8	130.7	128.0	126.0	123.9	121.8
Schaffleisch	€/100kg	152.0	152.9	154.9	156.4	158.6	161.4	164.6	168.0	171.8	175.4	179.1	182.8	186.5
Rindfleisch	€/100kg	252.0	252.7	255.6	252.5	264.1	267.9	261.6	258.2	257.8	258.7	260.9	263.1	265.2

Während eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Prämien noch an die Produktion gekoppelt zahlt, sind sie in Deutschland in der Betriebsprämie entkoppelt. Eine Ausnahme stellen nur 25 % der Hopfenprämie, 60 % der Tabakprämie bis 2009 und 60 % der Stärkeprämie dar. In den Modellrechnungen wurde die länderspezifische Entkopplung implementiert. Da die Milchprämie in Deutschland schon 2005 in die Betriebsprämie einbezogen wird, ist sie nur als Einkommensbestandteil wirksam. In den Simulationen führt die länderspezifisch differenzierte Entkopplung zu geringeren Anpassungsreaktionen auf den Produktmärkten. Auch unter Bedingungen der (partiellen) Entkopplung steigt die Erzeugung im Getreidesektor insgesamt weiter an, bedingt durch Flächen- als auch durch Ertragsanstiege. Innerhalb des Getreidesektors kommt es aber zu Anteilsverschiebungen zwischen den Getreidearten, insbesondere gewinnt Weichweizen, während die übrigen Getreide eher verlieren. Da die Entwicklung der Verwendung nicht ganz mit derselben Dynamik wächst und auch die Weltmarktpreise in Euro niedriger ausfallen, sinken die Erzeugerpreise für Weichweizen zu Beginn der Projektionsperiode etwas ab, um sich in der folgenden Periode wieder zu erholen und zu stabilisieren. In ähnlicher Form ist diese Entwicklung auch bei Gerste und anderem Getreide zu beobachten. Dagegen sind in Deutschland die Verluste besonders ausgeprägt bei Roggen, was durch die Abschaffung der Roggenintervention zum Wirtschaftsjahr 2004/05 induziert wird. Durch diese Maßnahme sinkt der Erzeugerpreis für Roggen sehr deutlich, und zwar unter das Niveau der übrigen Getreidearten. Da die Marktnachfrage auch aufgrund des sehr viel niedrigeren Preisniveaus in den folgenden Jahren wieder etwas steigt, entsteht Raum für eine leichte Erholung der Erzeugerpreise. Weiter über dem Durchschnitt liegt der Preis für Körnermais. Dem allgemeinen Trend folgend kommt es zu Beginn der Projektionsperiode zu Preisrückgängen. Im folgenden Zeitraum erholen sich die Preise, und zwar stärker als bei den meisten übrigen Getreidearten, da das Angebot begrenzt ist. Etwaige Auswirkungen einer verstärkten Nachfrage nach Mais für nachwachsende Rohstoffe sind in dieser Entwicklung nicht antizipiert.

Auch bei den Ölsaaten ist der Einfluss der Weltmarktentwicklung auf die Marktpreise in Deutschland spürbar. Deren Rückgang in Euro ab 2003 spiegelt sich auch in den deutschen Erzeugerpreisen für Rapssaat wider. Der in den letzten Jahren aufgetretene Nachfragesog nach Biodiesel und dem Rohstoff Raps kann an dieser grundlegenden Beziehung nichts nachhaltig ändern, da das Auftreten größerer Preisdifferenziale in Deutschland oder anderen EU-Ländern einen Importsog vom Weltmarkt auslöst. Der EU-Binnenmarkt ist nur sehr gering gegenüber Drittländern geschützt. Trotz dieser Abhängigkeit wird aufgrund der günstigen Absatzbedingungen die Produktion weiter ausgedehnt.

Die bodenunabhängigen tierischen Erzeugnisse sind einerseits durch Nachfragewachstum und andererseits durch Produktivitätsfortschritte geprägt. Der Einfluss der Entkopplung erfolgt gegebenenfalls nur indirekt über die Kosten, da die Politikinstrumente des Binnenmarktes in diese Sektoren nicht direkt eingreifen. Bedingt durch die zyklische Produktion schwanken die Erzeugerpreise von Jahr zu Jahr, insgesamt sinkt aber das Produktionsniveau kaum. Im Gegensatz dazu führen die sehr großen Produktivitätsfortschritte zu kontinuierlich sinkenden Preisen für Geflügelfleisch, die in der vorliegenden Projektion in den Preisen für Hähnchenfleisch dargestellt sind. Aufgrund der bestehenden Marktdifferenzierung in Hähnchen-, Puten- und anderes Geflügelfleisch und deren unterschiedliche Dynamik könnte dieser Preisrückgang unter Umständen überschätzt sein.

In der bodenabhängigen Produktion entwickeln sich die Preise relativ stabil. Der Schaffleischsektor ist ein sehr kleiner Markt, der aufgrund der Rahmenbedingungen eine geringfügig fallende Produktion aufweist. Da die deutsche Nachfrage ansteigt, schlägt sich dies in deutlich steigenden Preisen nieder. Dies entspricht auch den Ergebnissen anderer Modellsysteme. Da aber der Unsicherheitsbereich der zugrunde liegenden Parameterschätzungen etwas größer ausfällt, könnte der Preiseffekt auch überschätzt sein. Die durch die Entkopplung etwas eingeschränkte Produktion an Rindfleisch entlastet den deutschen Markt und ermöglicht eine leichte Preiserholung. Die Rindfleischnachfrage in Deutschland entwickelt sich allerdings weiterhin schwach.

Bedingt durch den MTR wird der deutsche Milchmarkt durch die Quotenerhöhungen und die Interventionspreissenkungen beeinflusst, die sich in sinkenden Binnenmarktpreisen für Milchprodukte und davon abgeleitet in einem Rückgang der Erzeugerpreise für Milch niederschlagen (Tabelle A.2.1). Die Ergebnisse der verschiedenen MTR-Maßnahmen in der Status-quo-Projektion implizieren ein Absinken der Erzeugerpreise bis auf 25,7 €/100 kg im Jahr 2007, um am Ende der Projektionsperiode sich auf 26,7 €/100 kg zu erholen. Dieser Preis übersteigt die Absicherung durch die Intervention, da eine stärkere Orientierung an Marktsignalen erfolgt, die Nachfrageentwicklung günstig verläuft und der Preisrückgang bei Magermilchpulver durch den Weltmarkt abgesichert ist. Die Milchprodukte sind unterschiedlich stark von den verschiedenen Politikmaßnahmen betroffen. Die Ergebnisse der Status-quo-Projektion (MTR-Maßnahmen) weisen aufgrund der Quotenausdehnung

eine steigende Herstellung an Milchprodukten aus, die sich in einer zunehmenden Erzeugung von Käse, Vollmilchpulver und anderen Milchprodukten niederschlägt. Bedingt durch die rückläufige Nachfrage nach Butter und Magermilchpulver sinkt die Herstellung der Interventionsprodukte bis 2015. Die Kürzung der Interventionspreise verstärkt diesen Effekt, der durch ein preisbedingtes Nachfragewachstum etwas abgemildert wird. Da die Quote bei weiterhin bestehender positiver, wenngleich deutlich gesunkener Quotenrente immer noch ausgeschöpft wird, ergibt sich zwangsläufig eine Produktionsausdehnung aller übrigen Milchprodukte. Erwartungsgemäß ist der EU-Buttermarkt am stärksten betroffen, im Jahr 2015 liegen die Binnenmarktpreise mit -17 % unter dem Niveau von 2003, deutlich weniger betroffen ist Magermilchpulver. Die Status-quo-Simulation impliziert trotzdem eine Rückführung der Herstellung von rund einem Drittel der Erzeugung und trotz sinkender Binnenmarktpreise auch einen Nachfragerückgang. Während der Verbrauchsrückgang weitgehend auf einen sinkenden Futtermittelbedarf zurückzuführen ist, ist die Einschränkung der Produktion an Magermilchpulver zusätzlich durch Verschiebungen im Produktionsprogramm der Molkereien bedingt, da entsprechende Proteinmengen insbesondere für die Herstellung von Käse bereitgestellt werden müssen. Zudem ist die Preisdifferenz zwischen Binnen- und Weltmarkt vergleichsweise gering.

Tabelle A.2.2: Entwicklung der Preise für Milch und Milchprodukte in der Status-quo-Projektion

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rohmilch	€/100kg	28.5	28.1	27.1	25.9	25.7	26.0	26.1	26.1	26.1	26.3	26.4	26.5	26.7
Butter	€/100kg	326.93	322.75	303.96	276.69	268.62	272.08	269.74	268.70	269.31	270.45	270.98	271.52	272.05
Käse	€/100kg	411.00	380.40	379.09	379.42	371.66	373.21	379.23	379.76	378.15	377.74	378.85	380.11	381.47
Vollmilchpulver	€/100kg	254.80	274.51	256.47	253.03	243.61	226.92	222.76	229.59	231.18	228.72	226.39	224.73	223.11
Magermilchpulver	€/100kg	198.30	194.32	186.55	179.43	182.94	186.59	186.98	187.28	188.46	190.07	191.68	193.33	195.01

Da sich der Käsepreis über die gemeinsame Rohstoffnutzung nicht abgekoppelt entwickeln kann, fallen auch hier die Preise. Die Quotenregelung verhindert trotz sinkender Quotenrenten eine Einschränkung der Rohmilchherstellung, so dass in der Regel als wettbewerbsfähigste Produktion die Käseerzeugung ausgedehnt wird. Dieses Käseangebot kann nur durch verminderte Preise abgesetzt werden. Durch rückläufige Binnenmarktpreise und steigende Einkommen erhält die Käsenachfrage zusätzliche Absatzimpulse.

A.3 GTAP

Tabelle A.3.1: Aggregation der Länder und Regionen der GTAP-Datenbasis
(Version 6.04)

Länder und Regionen

- 1. EU-27**
Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden, Polen, Ungarn, Bulgarien, Tschechien, Malta, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Zypern
 - 2. USA**
 - 3. Japan**
 - 4. Ozeanien**
Australien, Neuseeland
 - 5. WTO-Industrieländer**
Kanada, Schweiz, Rest EFTA (Norwegen), Albanien, Kroatien
 - 6. Brasilien**
 - 7. Indien**
 - 8. AKP (Afrika- Karibik- Pazifik- Länder)**
Rest von Ozeanien, Rest der FTAA, Rest der Karibik, Botswana, Simbabwe, Südafrika
 - 9. LDC (Least Developed Countries)**
Bangladesch, Rest von Südostasien, Rest von Südasien, Malawi, Mosambik, Tansania, Sambia, sonstiges südliches Afrika, Madagaskar, Uganda, Rest der Sub-Sahara
 - 10. WTO-Entwicklungsländer**
China, Hongkong, Korea, Rest von Südasien, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Sri Lanka, Mexiko, Kolumbien, Peru, Venezuela, Rest des Andenpakts, Argentinien, Chile, Uruguay, Rest von Südamerika, Mittelamerika, Türkei, Rest des Nahen Ostens, Marokko, Tunesien, Rest von Nordafrika, Rest der südafrikanischen Zollunion
 - 11. Rest der Welt**
Taiwan, Vietnam, Rest von Nordamerika, Rest von Europa, Russische Föderation, Rest der früheren Sowjetunion
-

Tabelle A.3.2: Pre-Simulationen, Agenda 2000 und EU-Erweiterung**Pre-Simulationen:****GAP-Instrumente**

- komplementärer Ansatz für Milch und Zucker (Annahme: Datenbasis repräsentiert die Produktionsquoten)
- Flächensubventionen werden über alle Sektoren hinweg gleich verteilt, um homogene (Flächen)Zahlungen zu realisieren

Gemeinsames Finanzierungssystem der EU

- Abgabe von 75 % der Zölle sowie des BIPs an den EU-Haushalt; Ermittlung des einheitlichen endogenen BIPs
- Bezahlung von Ausgaben im Rahmen des EAGFL durch das Gemeinsame Finanzierungssystem
- Implementierung des Netto-Transfers zwischen den EU-Mitgliedsländern

Agenda 2000:**Getreide:**

- Senkung des Interventionspreises um -15 %
- Vereinheitlichung der Direktzahlungen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen
- Reduzierung des Flächenstilllegungssatzes von -15 % auf -10 %

Rindfleisch:

- Reduzierung des Interventionspreises um -18 %
- keine Änderung der Direktzahlungen (Annahme: Anstieg der Direktzahlungen wird durch einen niedrigeren Output kompensiert)

Milch:

- Reduzierung des Interventionspreises um -15 %
- Beibehaltung der Quotenregelung
- Anstieg der Quote um 2,4 %

Erweiterung der EU :**Bildung der Zollunion:**

- EU-15 und die MOEL bauen alle bilateralen Handelsbarrieren ab
- MOEL etablieren den Außenhandelsschutz der EU-15
- Produktionsquoten für Milch und Zucker werden in den MOEL auf dem derzeitigen Produktionsniveau festgelegt
- keine Flächenstilllegungen in den neuen Mitgliedsländern
- Direktzahlungen in der EU-15 bleiben unverändert
- 100 % der derzeitigen Flächen- und Tierprämien in der EU-15 werden auf die neuen Mitgliedsländer übertragen (Standardverfahren)
- Fixierung der Plafonds für die Direktzahlungen bei endogener Anpassung des Satzes der Flächen- und Tierprämien in der EU-15

Gemeinsames Finanzierungssystem:

- vollständige Integration der MOEL in das gemeinsame Finanzierungssystem der EU: Abgabe von 90 % der Zölle sowie BSP-Eigenmittel (einheitlicher Satz) an den EU-Haushalt
- Bezahlung von Ausgaben im Rahmen des EAGFL in den MOEL durch das Gemeinsame Finanzierungssystem
- Implementierung des Nettotransfers zwischen der EU-15 und den MOEL

Tabelle A.3.3: Veränderungen der sektoralen Handelsbilanzen infolge der WTO-Verhandlungen (Mio. €)

	EU-27	USA	Japan	Ozeanien	WTO IL	Brasilien	Indien	AKP	LDC	WTO EL	RdW
REF_EXP											
Getreide	-857	364	-30	33	80	-15	19	-9	56	309	118
Ölsaaten	168	-10	-17	-4	-1	8	5	-16	-22	-84	-28
ungeschälter Reis	75	-26	261	1	-8	-1	33	-8	-81	-249	-13
Obst und Gemüse	242	-29	25	-27	-87	5	88	-43	-29	8	-69
Rinder	190	-72	-4	24	-1	0	0	-11	2	-138	-26
sonstige Tiere	243	79	4	0	-5	-3	8	-10	-14	-261	-41
Rindfleisch	-3802	1056	190	170	23	79	-423	66	84	781	2055
sonstiges Fleisch	-2976	912	192	50	98	198	-13	17	236	1196	224
Milch	-7047	595	179	793	422	77	318	380	451	3631	778
Zucker	-1005	106	4	64	24	106	189	68	-24	589	46
sonst. Nahrungsmittel	-521	523	189	36	-137	13	85	-17	124	-67	-52
sonst. Primärprodukte	1547	-449	-83	-150	-27	-78	64	-50	-100	-184	-448
Industrieprodukte	10321	-1910	-478	-690	-32	-306	198	-265	-449	-4157	-2146
Dienstleistungen	2141	-1105	-427	-293	-285	-78	15	-61	-68	-1076	-311
G20											
Getreide	-471	2923	46	39	404	529	-60	-101	95	-3855	62
Ölsaaten	130	1313	134	-121	-692	2033	13	-91	40	-2948	-107
ungeschälter Reis	-4021	-54	-4255	53	-66	-169	325	-48	-1027	8193	-98
Obst und Gemüse	-453	-950	-94	-99	221	-152	-226	-114	-52	1584	-22
Rinder	227	-631	28	-278	227	-21	1	-39	-14	599	-32
sonstige Tiere	-102	-984	42	-178	48	-77	17	-39	-36	1454	-100
Rindfleisch	-8128	1705	-1295	647	180	6468	-3835	270	75	1912	2048
sonstiges Fleisch	-930	2131	-4835	-153	-740	-2307	-103	-85	204	6562	129
Milch	-5861	714	-726	2072	-263	-4	296	305	455	2281	1012
Zucker	-2331	-383	-470	409	-5	168	-33	1522	-1361	2383	94
sonst. Nahrungsmittel	-6481	-4234	-5573	269	-565	-1326	-1373	-165	-488	19186	-437
sonst. Primärprodukte	3128	-814	1973	-335	399	-1037	840	-235	-1250	-2207	-304
Industrieprodukte	15463	-3065	12768	-1815	-5	-3509	3951	-1034	4821	-26033	-2170
Dienstleistungen	8807	2370	2259	-501	888	-585	670	-96	-1329	-8951	29
G20_RMQ											
Getreide	-353	2974	28	-24	377	527	-62	-115	71	-3877	68
Ölsaaten	219	1323	128	-128	-699	2031	0	-97	21	-2986	-109
ungeschälter Reis	-3959	-48	-4262	43	-68	-170	302	-49	-1067	8206	-96
Obst und Gemüse	-170	-958	-84	-160	203	-156	-312	-136	-75	1570	-46
Rinder	123	-587	32	-288	242	-21	1	-40	-11	689	-21
sonstige Tiere	-121	-936	44	-189	53	-77	6	-39	-35	1435	-94
Rindfleisch	-8906	1831	-1265	538	162	6685	-3353	263	76	1924	2054
sonstiges Fleisch	-998	2330	-4814	-175	-742	-2308	-110	-112	172	6489	137
Milch	-12398	1429	-591	3582	366	26	359	491	737	4486	1917
Zucker	-2257	-375	-469	402	-5	173	-40	1497	-1391	2376	92
sonst. Nahrungsmittel	-6633	-4069	-5533	229	-548	-1295	-1444	-178	-521	19263	-448
sonst. Primärprodukte	3308	-808	1986	-470	425	-1062	609	-236	-1272	-1992	-313
Industrieprodukte	21962	-3967	12712	-2571	-446	-3715	3200	-1127	4585	-28224	-3014
Dienstleistungen	10781	1841	2085	-788	644	-639	550	-119	-1352	-9510	-156

1) IL = Industrieländer, AKP = afrikanische, karibische und pazifische Länder, LDC = Least Developed Countries, EL = Entwicklungsländer.

Quelle: Eigene Berechnungen.

A 4 Zusatzauswertungen RAUMIS / FARMIS

Tabelle A.4.1 Auswirkungen auf Produktion und Einkommen insgesamt – RAUMIS-Ergebnisse

		REF_SQ	REF_EXP	G20	G20_RMQ
		abs.	(% vs. Referenz)		
Szenarioannahmen					
Milcherzeugerpreis	c / kg	28.6	-18.9	-19.6	2.4
Quotenkürzung	%				-15.0
Landnutzung					
Ackerkulturen	1.000 ha	7,870	0.1	0.2	0.4
Silomais	1.000 ha	1,043	-1.2	-1.8	-4.1
sonst. Ackerfutter	1.000 ha	830	0.0	0.0	0.0
Nicht gen. Fläche	1.000 ha	841	0.1	0.2	0.5
Grünland	1.000 ha	5,253	0.0	0.0	0.1
Erträge					
Getreide	t/ha	8.02	0.0	0.0	0.0
Hülsenfrüchte	t/ha	4.03	0.0	0.0	0.0
Ölsaaten	t/ha	4.28	0.0	0.0	-0.1
Produktionsmengen					
Getreide	1.000 t	53,788	0.1	0.2	0.4
Milch	1.000 t	27,178	-4.7	-6.6	-15.1
Rindfleisch	1.000 t	684	-1.4	-2.0	-4.4
Schweine- u. Geflügelfleisch	1.000 t	4,970	0.0	0.0	0.0
Landw. Stickstoffüberschüsse	1.000 t	1,220	-0.7	-1.0	-2.2
Landw. Wertschöpfung					
Produktionswert	Mio. EUR	28,767	-6.1	-6.6	-3.3
Bruttowertschöpfung 1)	Mio. EUR	18,936	-8.6	-9.2	-3.1
Nettowertschöpfung 2)	Mio. EUR	12,201	-12.8	-13.6	-3.4
Nettowertschöpfung je AK	1.000 EUR	24.2	-12.1	-12.7	-1.0

1) Zu Marktpreisen. - 2) Zu Faktorkosten.

Tabelle A.4.2: Änderungen bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik auf sektoraler Ebene im Vergleich zur Status-quo-Referenz (FARMIS-Ergebnisse)

	Erzeugerpreis		Quotenpreis		Produktion		Quotenkosten ¹⁾	
	% Änderung zu Basisjahr	cent/kg	mittel- fristig	lang- fristig	mittel- fristig	lang- fristig	mittel- fristig	lang- fristig
			cent/kg		% Änderung zu REF_SQ		Millionen €	
REF_EXP	-22,6	23,2	-	-	-3,5	-10,8	0	0
G20	-23,2	23,0	-	-	-4,0	-11,3	0	0
G20_RMQ	-2,3	29,3	9,4	7,2	-15,0	-15,0	490	372

1) Jährliche Belastung der aktiven Erzeuger.

Quelle: FARMIS

Tabelle A.4.3: Einkommenseffekte bei weiterer Liberalisierung vs. Fortführung einer restriktiven Quotenpolitik nach Regionen und Größenklassen im Vergleich zur Status-quo-Referenz

Region	Zahl der Milchkühe	REF_EXP	G20	G20_RMQ	REF_EXP	G20	G20_RMQ
		NWSF pro Arbeitskraft			Gewinn + Personalaufwand pro Arbeitskraft		
		Änderung zu REF_SQ in %					
Nord	1-20	-19,7	-21,5	-5,4	-31,9	-33,1	-9,5
	20-50	-32,0	-33,6	-7,2	-46,6	-48,2	-17,8
	50-100	-39,5	-41,2	-10,3	-52,9	-55,0	-24,9
	>100	-40,1	-41,6	-6,0	-52,4	-54,1	-18,6
Süd	1-20	-31,1	-33,2	-4,8	-41,7	-43,6	-8,4
	20-50	-38,3	-40,1	-5,0	-45,1	-46,6	-10,4
	50-100	-42,4	-44,3	-7,9	-51,9	-53,6	-13,1
	>100	-39,6	-41,3	-0,4	-42,7	-44,4	-11,4
Mitte	1-20	-24,2	-26,0	-4,2	-34,2	-34,9	-6,8
	20-50	-37,2	-38,9	-11,0	-48,0	-49,1	-17,7
	50-100	-44,8	-46,6	-10,0	-57,3	-58,8	-17,5
	>100	-43,2	-44,9	-3,8	-51,7	-53,0	-7,3
Ost	1-50	-30,1	-32,4	-8,4	-52,0	-50,7	-12,0
	50-100	-29,3	-31,5	-5,6	-39,5	-40,8	-5,0
	100-200	-17,8	-19,8	-2,1	-22,4	-23,6	-0,8
	200-300	-14,0	-15,9	2,5	-16,0	-17,1	5,3
	>300	-21,9	-23,9	-0,6	-25,6	-26,7	0,8
Gesamt	1-20	-26,8	-28,8	-4,7	-38,7	-40,2	-8,4
	20-50	-36,1	-37,8	-6,0	-45,7	-47,2	-12,8
	50-100	-39,6	-41,4	-9,4	-51,9	-53,7	-19,6
	100-200	-28,3	-30,1	-3,7	-35,8	-37,2	-8,5
	200-300	-14,0	-16,0	2,4	-16,1	-17,2	5,2
	>300	-21,9	-23,9	-0,6	-25,6	-26,7	0,8
Sektor		-14,2	-16,0	-3,2	-15,9	-17,2	-3,4

Quelle: FARMIS

A.5 Zur künftigen Entwicklung des Milchpreises in der EU

Im Folgenden wird erläutert, wie die verschiedenen Politikparameter (a) Agrarreform, (b) Exporterstattungen, (c) Zollschutz und (d) Quotenpolitik künftig auf den EU-Milchpreis wirken. Dabei werden zunächst die Wirkungen der einzelnen Determinanten nacheinander herausgearbeitet, bevor abschließend ein Fazit zur kumulierten Wirkung gezogen wird.

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 allerdings komplexer, weil verschiedene Teilmärkte für einzelne Milchprodukte existieren und auf den einzelnen Teilmärkten, die untereinander verknüpft sind, unterschiedliche Marktbedingungen herrschen.

Einflussfaktor 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 schrumpfendem 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 am Markt entstehenden 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.

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. Bis vor kurzem war zu erwarten, dass in der Doha-Runde ein schrittweiser, aber letztlich vollständiger Abbau der Exportsubventionen bis 2013 vereinbart werden würde, außerdem eine möglicherweise gravierende Absenkung der Importzölle.

Nachdem nun aber 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 ist es aber vielleicht am wahrscheinlichsten, dass sich die Politiker letztlich doch wieder an den Verhandlungstisch setzen und letztlich doch noch zu einem WTO-Abschluss kommen, das 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 mehr als 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.

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, ohne dass es einer Mengenverknappung durch Milchquoten bedarf. 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).

Im konkreten Fall des EU-Milchmarktes liegen derzeit allerdings besondere Ausgangsbedingungen vor, weil die EU erhebliche Überschüsse produziert. Wenn in dieser Situation die politischen Instrumente zur „Überschussbeseitigung“ (Exporterstattungen; subventionierte Binnenmarktverwendung) fallen, kommt es zu einer Absenkung des Binnenmarktpreises, die der Zollschatz zunächst einmal nicht verhindern kann. Das „Sicherheitsnetz“ Zollschatz 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 Zollschatz 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.

Einflussfaktor Milchquote

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

In der EU liegt die bisher insgesamt ausgegebene Milchquote deutlich über der Milchmenge, die auf dem Binnenmarkt ohne staatliche Verbilligungsmaßnahmen abgesetzt werden könnte. Wenn in dieser Situation die Exporterstattungen und die subventionierte Binnenmarktverwendung abgeschafft werden, drücken die überschüssigen Milchmengen auf den Milchpreis, und die Milchpreise sinken trotz der quotierten Angebotsmenge. In dieser Situation kann die Quotenregelung erst dann wieder ihre preisstützende Wirkung entfalten, wenn die Quotenmenge gekürzt wird.

Der Milchpreis kann durch die Quotenregelung aber nicht beliebig hoch über das Weltmarktpreisniveau angehoben werden. 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 zusätzliche 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, weil 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 unter Umständen sehr stark sinken.

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 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.

260	Ulrich Dämmgen (Hrsg.) (2003) Nationaler Inventarbericht 2004 — Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen — Teilbericht der Quellgruppe Landwirtschaft	7,00
262	Folkhard Isermeyer (Hrsg.) (2003) Fleisch 2025	9,00
263	Ernst-Jürgen Lode und Franz Ellendorff (Hrsg.) (2003) Perspektiven in der Tierproduktion	7,00
268	Martina Brockmeier und Petra Salamon (2004) WTO-Agrarverhandlungen — Schlüsselbereich für den Erfolg der Doha Runde Optionen für Exportsubventionen, Interne Stützung, Marktzugang	9,00
269	Angela Bergschmidt (2004) Indikatoren für die internationale und nationale Umweltberichterstattung im Agrarbereich	8,00
270	Klaus Walter (2004) Analyse der Beziehung zwischen den Kosten für Tierarzt und Medikamente in der Milchviehhaltung und der Produktionstechnik, dem Futterbau, der Arbeitswirtschaft sowie der Faktorausstattung ausgewählter norddeutscher Betriebe	9,00
271	Uwe Petersen und Gerhard Flachowsky (Hrsg.) (2004) Workshop Positivliste für Futtermittel als Beitrag zur Futtermittelsicherheit — Erwartungen, Konzepte, Lösungen A Positive List of feedstuffs as a contribution to feed safety — Expectations, concepts and solutions	7,00
272	Gerold Rahmann und Thomas van Elsen (Hrsg.) (2004) Naturschutz als Aufgabe des Ökologischen Landbaus	7,00
273	Gerold Rahmann und Stefan Kühne (Hrsg.) (2004) Ressortforschung für den ökologischen Landbau 2004	7,00
274	Folkhard Isermeyer (Hrsg.) (2004) Ackerbau 2025	9,00
275	Abdelaziz Ibrahim Abdelaziz Aly Omara (2004) Further development of a mobile wind energy plant for a low-pressure irrigation system	9,00
276	Gerold Rahmann . Hiltrud Nieberg . Susanne Drengemann . Alois Fenneker . Solveig March . Christina Zurek Bundesweite Erhebung und Analyse der verbreiteten Produktionsverfahren, der realisierten Ver- marktungswege und der wirtschaftlichen sowie sozialen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe und Aufbau eines bundesweiten Praxis-Forschungs-Netztes (2004)	13,00
277	Ioana Salac (2005) Influence of the sulphur and nitrogen supply on S metabolites involved in Sulphur Induced Resistance (SIR) of <i>Brassica napus</i> L.	11,00
278	Maria del Carmen Lamas (2005) Factors affecting the availability of uranium in soils	8,00
279	Ulrich Dämmgen (Hrsg.) (2005) Bestimmung von Ammoniak-Einträgen aus der Luft und deren Wirkung auf Waldökosysteme (ANSWER-Projekt)	7,00
280	Hans-Joachim Weigel und Ulrich Dämmgen (Hrsg.) (2005) Biologische Senken für atmosphärischen Kohlenstoff in Deutschland — Tagungsband	9,00
281	Albert Sundrum and Friedrich Weißmann (eds.) (2005) Organic pig production in free range systems	7,00
282	Folkhard Isermeyer . Alexander Gocht . Werner Kleinhanß . Bernd Küpker . Frank Offermann . Bernhard Osterburg . Joachim Riedel und Ulrich Sommer (2005) Vergleichende Analyse verschiedener Vorschläge zur Reform der Zuckermarktordnung	7,00

283	Luit J. De Kok and Ewald Schnug (eds.) (2005) Proceedings of the 1st Sino-German Workshop on Aspects of Sulfur Nutrition of Plants	11,00
284	Rainer Oppermann and Gerold Rahmann (2005) Transforming Rural Communication Three sociological case studies in a developed an urbanized rural area of northern Germany: regional partnership Lübeck bay, organic farming and nature protection	7,00
285	Jyldyz Uzakbaeva (2005) Effect of different tree species on soil quality parameters in forest plantations of Kyrgyzstan	8,00
286	Silvia Haneklaus, Rose-Marie Rietz, Jutta Rogasik and Susanne Schrötter (eds.) (2005) Recent advances in in agricultural chemistry	11,00
287	Maria del Carmen Rivas (2005) Interactions between soil uranium contamination and fertilization with N, P and S on the uranium content and uptake of corn, sunflower and beans, and soil microbiological parameters	8,00
288	Alexandra Izosimova (2005) Modelling the interaction between Calcium and Nickel in the soil-plant system	8,00
289	Wilfried Brade und Gerhard Flachowsky (Hrsg.) (2005 ²) Rinderzucht und Milcherzeugung — Empfehlungen für die Praxis	13,00
290	Gerold Rahmann (Hrsg.) (2005) Ressortforschung für den Ökologischen Landbau 2005	9,00
291	Ulrich Dämmgen (Hrsg.) (2006) Nationaler Inventarbericht 2006: Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft	16,00
[291 A]	Calculations of Emissions from German Agriculture — National Emission Inventory Report (NIR) 2006 for 2004: Tables Berechnungen der Emissionen aus der Landwirtschaft — Nationaler Emissionsbericht (NIR) 2006 für 2004: Tabellen	
292	Franz-Josef Bockisch und Elisabeth Leicht-Eckardt (Hrsg.) (2006) Nachhaltige Herstellung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	15,00
293	Judith Zucker (2006) Analyse der Leistungsfähigkeit und des Nutzens von Evaluationen der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland und Großbritannien am Beispiel der einzelbetrieblichen Investitionsförderung	12,00
294	Gerhard Flachowsky (Hrsg.) (2006) Möglichkeiten der Dekontamination von "Unerwünschten Stoffen nach Anlage 5 der Futtermittelverordnung (2006)"	15,00
295	Hiltrud Nieberg und Heike Kuhnert (2006) Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland — Stand, Entwicklung und internationale Perspektive	14,00
296	Wilfried Brade und Gerhard Flachowsky (Hrsg.) (2006) Schweinezucht und Schweinefleischerzeugung - Empfehlungen für die Praxis	12,00
297	Hazem Abdelnabby (2006) Investigations on possibilities to improve the antiphytopathogenic potential of soils against the cyst nematode <i>Heterodera schachtii</i> and the citrus nematode <i>Tylenchulus semipenetrans</i>	8,00
298	Gerold Rahmann (Hrsg.) (2006) Ressortforschung für den Ökologischen Landbau 2006	9,00
299	Franz-Josef Bockisch und Klaus-Dieter Vorlop (Hrsg.) (2006) Aktuelles zur Milcherzeugung	8,00
300	Analyse politischer Handlungsoptionen für den Milchmarkt (2006)	12,00
301	Hartmut Ramm (2006) Einfluß bodenchemischer Standortfaktoren auf Wachstum und pharmazeutische Qualität von Eichenmisteln (<i>Viscum album</i> auf <i>Quercus robur</i> und <i>petraea</i>)	11,00

Viele frühere Sonderhefte sind auf Nachfrage weiterhin lieferbar.