

Hier:

Beantwortung des Fragenkatalogs durch

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, FAL Braunschweig

Markt- und Preisentwicklung:

1. Wie wird die Marktentwicklung für Milch und Milchprodukte mittel- und langfristig EU- und weltweit eingeschätzt bzw. wie werden sich die internationalen Märkte für Milch und Milchprodukte zukünftig entwickeln? Welche Volatilität des Milchmarktes ist zu erwarten? Welche Rolle kann die ökologische Milchproduktion spielen?

Die Weltmarktentwicklung wird positiv eingeschätzt (starkes Nachfragewachstum, stabile Preise), allerdings werden die derzeit sehr hohen Preise ab 2008 wieder sinken. Das langfristige Weltmarktpreisniveau dürfte sich zwischen 25 und 30 c/kg bewegen, je nach Höhe des Erdölpreisniveaus, der Bioenergieförderung und des sich daraus ableitenden Weltagrarpreisniveaus. Die Schwankungen des Weltmarktpreises werden künftig wahrscheinlich ähnlich stark sein wie in der Vergangenheit, d. h. im Abstand einiger Jahre wird es immer wieder Extremsituationen geben. Die Schwankungen des EU-Preises werden deutlich stärker sein als in der Vergangenheit.

Ökologische Milchproduktion wird auf Dauer ein betriebswirtschaftlich interessantes Nischen-Segment bleiben, mit Abteilen von deutlich unter 10%.

2. Wie entwickelt sich aus Ihrer Sicht der bundesdeutsche, der europäische und der internationale Milchmarkt in den nächsten 10 Jahren und welche Rolle wird dabei die einheimische Produktion im Rahmen der europäischen Milchproduktion spielen können?

Der deutsche Markt entwickelt sich ähnlich wie der Markt in der EU-15 (geringes Nachfragewachstum), der Markt in den Beitrittsländern zeigt stärkeres Nachfragewachstum. In allen EU-Regionen steht Butter und Milchpulver unter Druck, während eine steigende Nachfrage für Käse zu verzeichnen ist. Weltmarktentwicklung siehe 1.

3. Aktuell scheint die weltweite Nachfrage nach Milchprodukten nicht gedeckt zu werden, was Exportlieferungen auch aus Deutschland motiviert. Wie wird sich nach Ihrer Auffassung mittelfristig das Verhältnis zwischen weltweitem Angebot und Nachfrage von Milch entwickeln und welche Konsequenzen sind daraus für den einheimischen Milchmarkt zu erwarten?

Die EU ist neben Neuseeland der mit Abstand wichtigste Anbieter auf dem Weltmilchmarkt. Weltweit wächst die Nachfrage nach Milchprodukten um ca. 12 Mio. t Milch p. a., Neuseeland dürfte seine Produktion im Durchschnitt der Jahre kaum um mehr als 1 Mio. t Milch p. a. steigern können. Die anderen Niedrigkostenländer (Australien und Argentinien) haben mit Klima- bzw. volkswirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. In den beiden Ländern mit großem Produktionspotenzial und mittlerem Kostenniveau (Brasilien und USA) wirkt die stark steigende Alkoholproduktion als Expansionsbremse für den Milchsektor. In Osteuropa (z.B. Ukraine) konzentrieren sich die Investoren primär auf andere Segmente der Agrarwirtschaft. Insgesamt ist zu erwarten, dass sich nirgendwo eine Weltregion anschießt, der EU ihre Rolle als großer Anbieter auf dem Weltmarkt streitig zu machen.

4. Was sind die Ursachen für den weltweiten Anstieg der Nachfrage nach Milch? Wie entwickelt sich die weltweite Angebotsituation?

Zur Nachfrage: Steigende Bevölkerung, steigende Kaufkraft, veränderte Ernährungsgewohnheiten. Zum Angebot: s. Frage 3

5. Wie wird die Entwicklung der weltweiten Nachfrage nach Milch bei steigenden Preisen prognostiziert? Gibt es Prognosen, bei welchem Preis sich Angebot und Nachfrage mittelfristig einpendeln werden?

Es ist absehbar, dass die Nachfrage bei den starken Preissteigerungen, die wir gegenwärtig erleben, zurückgehen wird. Prognosen über das Maß und über den mittelfristigen Gleichgewichtspreis sind schwierig, zumal sich die international agierenden Institute hier auch sehr zurückhalten. Aufgrund von internationalen Kostenanalysen halte ich einen Weltmarktpreis, umgerechnet auf den Liter Milch, im Korridor von 0,25 bis 0,30 EUR/kg für realistisch. Der Korridor wird höher liegen, wenn die Politik (v. a. USA, EU) die Bioenergie-Produktion weiter anfährt und damit das Weltmarktpreisniveau für Futtermittel sehr hoch hält.

6. In welchem Umfang partizipieren Milchverarbeiter und vor allem Milcherzeuger von den aktuellen Preiserhöhungen für Milchprodukte im Lebensmitteleinzelhandel?

Es wird sein wie immer: Bei stark schwankenden Märkten profitieren kurzfristig die besonders cleveren Unternehmen, längerfristig stellen sich dann wieder die „üblichen“ Gewinn-Relationen ein. Je höher dabei das generelle Agrarpreisniveau ist (und das hängt immer stärker vom Erdölpreis und von der zusätzlichen staatlichen Bioenergie-Förderung ab), desto mehr profitieren letztlich die Grundeigentümer und desto mehr leiden letztlich die Verbraucher. Das ist ein Grundprinzip der Marktwirtschaft.

7. Wie hat sich der Auszahlungspreis für die Milchviehhalter pro kg Milch im letzten Jahr entwickelt? In wie weit sind die Entwicklungen saisonbedingt?

Die Frage nach der Entwicklung kann das BMELV sicher genau beantworten. Die Frage „saisonbedingt“ ergibt m. E. keinen Sinn.

8. Welche agrarpolitischen Maßnahmen sind notwendig, damit die heimischen Landwirte von der zukünftigen Entwicklung an den internationalen Märkten für Milch und Milchprodukte profitieren werden?

Die einzelnen Landwirte profitieren von den stark gestiegenen Preisen auch im gegenwärtigen Quotensystem. Ob sie ohne Quotensystem noch stärker profitieren könnten, ist fraglich. Einerseits ja, weil Wachstum ohne Quotenkosten möglich wäre, andererseits nein, weil das stärkere sektorale Wachstum (ermöglicht durch den Fortfall der Quotenbremse) zu einer Senkung des Milchpreisniveaus führen würde. Auch bei der gegenwärtig veränderten Weltmarktsituation gilt das Kernergebnis der FAL-Studie 2006: Der Staat kann die Einkommen der Milchbauern kurz- und mittelfristig maximieren, indem er die Menge verknüpft, doch fügt er damit dem gesamten Milchsektors langfristig Schaden zu, da sich die Wettbewerbsfähigkeit verschlechtert.

9. Welcher Teil der Verbraucherpreissteigerung bei Milchprodukten kommt bei den Landwirten an?

Siehe Antworten zu Frage 6 und weiter unten im Quotenblock

10. Welcher Milchauszahlungspreis ist nötig, damit landwirtschaftliche Betriebe an den verschiedenen Standorten in Deutschland kostendeckend wirtschaften können? Wie viel Cent erhalten die Betriebe durchschnittlich für ihre Milch?

Diese Frage ist wahrscheinlich schon in Dutzenden von Bundestagsanhörungen gestellt und immer auch irgendwie beantwortet worden. Die Frage ist betriebswirtschaftlich stets relevant und wird deshalb von Unternehmern in vielen Arbeitskreisen jeweils neu diskutiert – mit Unterstützung von vielen Einrichtungen, auch von der FAL. Wenn die Frage allerdings im Rahmen einer Bundestagsanhörung gestellt wird, liegt die Vermutung nahe, dass die Fragesteller den Staat in irgendeiner Verantwortung sehen, für kostendeckende Preise zu sorgen. Deshalb sei an dieser Stelle deutlich hervorgehoben: In einer Marktwirtschaft, auch in einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft, ist es nicht (!) die Aufgabe des Staates, für kostendeckende Preise zu sorgen.

Wie die gegenwärtige Situation weltweit beweist, sorgt der Markt auch ohne staatliches Zutun dafür, dass bei Unterversorgung Preiserhöhungen entstehen, die bei einer (für die Versorgung ausreichenden) Anzahl von Unternehmen für kostendeckende Preise sorgen. Wären die Preise nicht kostendeckend, würden auch diese Betriebe ja die Produktion einstellen.

Insbesondere in der Milchwirtschaft ist der Begriff „kostendeckend“ allerdings missverständlich und bedarf der weiteren Erklärung. In Familienbetrieben machen die kalkulatorischen Lohnansätze einen wesentlichen Teil der Vollkosten der Milch aus. Bei deren Ermittlung geht es darum, die eingesetzten Stunden bäuerlicher Arbeit in Geldeinheiten zu bewerten. In der Marktwirtschaft ist der richtige Bewertungsansatz hierfür der Opportunitätskostenansatz, d. h. es ist der Entlohnungsansatz pro Stunde anzusetzen, den die Unternehmer in einer anderen Verwendung tatsächlich erzielen könnten. Diese Sätze sind stark vom Einzelfall (Alter, Kenntnisse, etc.) abhängig. Bei vielen Milchbauern sind lukrative alternativen Erwerbsoptionen wahrscheinlich kaum gegeben, so dass sich geringe Vollkosten errechnen würden. Bewertet man allerdings alle eingesetzten Stunden mit außerlandwirtschaftlichen Entlohnungssätzen junger, gut ausgebildeter Absolventen, so gelangt man zu scheinbar sehr hohen Vollkosten, die den tatsächlichen Verhältnissen in den Betrieben nicht gerecht werden.

In der Vergangenheit haben alle Versuche des Staates, Unternehmern durch staatliche Maßnahmen (!) „kostendeckende Preise“ zu gewähren, zu Überschüssen geführt, weil die Preise zu hoch lagen und clevere Unternehmer angelockt bzw. zur Produktionsausweitung angeregt haben. Das führte in einigen Märkten, so auch bei der Milch, zur Mengenbegrenzung durch Quoten. Mit Marktwirtschaft hat diese Entwicklung nichts zu tun, und sie ist langfristig schädlich für die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors.

Die richtige Antwort auf die gestellte Frage lautet somit: Für Europa ist der Milchauszahlungspreis nötig, der sich im Markt einstellen wird. Dass dieses marktwirtschaftliche Prinzip auch in der Landwirtschaft funktioniert, lässt sich bei Schweinefleisch, Rindfleisch, Kartoffeln, usw. gut beobachten.

Für wie viele Betriebe in den verschiedenen Regionen Deutschlands die künftigen Preise kostendeckend sein werden, ist schwierig zu beantworten und wird sich letztlich bei der Verlagerung der Produktion zeigen. Nach den uns vorliegenden Analysen haben Betriebe in allen Regionen Deutschlands die Chance, wettbewerbsfähig zu produzieren. Wahrscheinlich gibt es eine leichte Süd-Nord- und eine leichte West-Ost-Wanderung der Milchproduktion.

11. Wie kommt aus Ihrer Sicht die Preisbildung bei Milch und Molkereiprodukten auf der Ebene der Molkereien und auf der Ebene des Handels zustande? Halten Sie diese Preisbildung für transparent bzw. was wäre erforderlich, um die für die Verbraucherinnen und Verbraucher notwendige Transparenz in diesem Marktsegment herzustellen?

Man würde die Verbraucherinnen und Verbraucher völlig überfordern, wenn man ihnen neben den Hinweisen zu Produkt- und Prozessqualität nun auch noch obligatorische Hinweise zum Zustandekommen der Produktpreise (Stichwort Transparenz), zumuten wollte, beispielsweise durch gesetzlich vorgeschriebene „Beipackzettel“. Ich kenne auch weder Verbraucher noch Landwirte, die dies ernsthaft fordern. Es entspricht dem Grundprinzip der Marktwirtschaft, dass sich die Verbraucher allein am Ergebnis (!) des marktwirtschaftlichen Prozesses orientieren, nämlich am Preis und an der Qualität. Sie stimmen hierüber mit Füßen ab und sind dankbar dafür, dass sie sich über das detaillierte Zustandekommen von Preis und Qualität innerhalb der vielgliedrigen Wertschöpfungskette keine Gedanken machen müssen. Sie vertrauen darauf, dass die Prozessqualität durch staatliche Maßnahmen (Umweltpolitik, Tierschutzpolitik etc.) sichergestellt wird.

12. Mit der Forderung des Bundesverbandes deutscher Milcherzeuger (BDM) ist der Einfluss der Milcherzeugerbetriebe auf die Preisbildung verstärkt in den öffentlichen Blick geraten. Inwieweit spiegelt sich die Entwicklung der Erzeugungskosten bei den Milchviehbetrieben in der Preisbildung der Erzeugerpreise wieder? Welche Mechanismen gibt es aus Ihrer Sicht, zu einer Preisfindung zu gelangen, die sowohl kostendeckende Erzeugerpreise als auch für Verbraucherinnen und Verbraucher bezahlbare Verkaufspreise sichern?

Wer die Schlagzeilen dieses Sommers aufmerksam verfolgt hat, kommt bezüglich des „öffentlichen Blicks“ zu einer anderen Einschätzung. Nicht der Hinweis des BDM auf die „zu niedrigen“ Preise hat die Schlagzeilen bestimmt, sondern die „zu hohen“ Preise wurden von der Öffentlichkeit als Problem empfunden. Aus der Position der Verbraucherinnen und Verbraucher ist diese Haltung auch verständlich.

Hinsichtlich des wünschenswerten Milchpreises besteht nun einmal ein grundlegender Interessenkonflikt zwischen Käufern und Verkäufern, und dieser Interessenkonflikt lässt sich mit noch so wohlfeilen Formulierungen („kostendeckend und zugleich bezahlbar“) nicht aus der Welt schaffen. In fast allen Bereichen der Wirtschaft haben sich Deutschland und Europa daher darauf verständigt, die Preisfindung dem Marktmechanismus zu überlassen. Hierfür gibt es gute Gründe, die auf Nachfrage gern erläutert werden können.

Die Alternative zum Markt wäre eine staatliche Regulierungsbehörde. Solche Behörden sind nötig bei natürlichen Monopolen oder Oligopolen wie z.B. der Gasversorgung. Aus ordnungspolitischer Sicht ist es höchst bedenklich, für normale Märkte (viele Anbieter, viele Nachfrager) ebenfalls regulierte Preise einzuführen. Die Gründer der sozialen Marktwirtschaft haben es aus guten Gründen für sinnvoller gehalten, die andere Alternative zu wählen und den Staat darauf zu verpflichten, für hinreichenden Wettbewerb auf beiden Seiten zu sorgen (Kartellrecht). Dieser Ansatz hat sich im Grundsatz bewährt. Allerdings ist im Zuge fortlaufender Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel und in der Molkereiwirtschaft verstärkt darauf zu achten, dass der Wettbewerb als Grundprinzip der Marktwirtschaft nicht zu sehr eingeschränkt wird. Hier entsteht bei zunehmender Konzentration der Ernährungswirtschaft und des Lebensmittelhandels eine immer wichtigere Aufgabe für die Politik, für die Kartellbehörden und für die ökonomische Ressortforschung.

13. Kann eine Mengenregulierung bei geringerer Nachfrage nach Milch und Milchprodukten, wie z. B. vom BDM gefordert, die Situation für Milchviehbetriebe in Zeiten schwacher Nachfrage verbessern? Wie könnte aus Ihrer Sicht eine solche Mengenregulierung „nach unten“ aussehen?

Für die Produzenten ist es – zumindest kurzfristig – zweifellos günstiger, die Menge zu begrenzen und dadurch den Preis nach oben zu treiben. Das gilt nicht nur für Milch, sondern für die meisten Märkte. Da die Marktwirtschaft aber in erster Linie den Verbrauchern dienen soll („der wesentliche Zweck der Produktion ist der Verbrauch“), wird eine Kartellbildung auf Erzeugerseite in Deutschland und Europa üblicherweise nicht zugelassen.

Ein System zur „Mengenregulierung nach unten“ bräuchte nicht neu erfunden zu werden, denn das Quotensystem existiert ja noch.

Es ist allerdings hinzuzufügen, dass der angestrebte Zweck der Quotenregelung (Preiserhöhung) nur soweit erreicht werden kann, wie der Zollschutz eine Ablösung des inländischen Preisniveaus vom Weltmarktpreis überhaupt ermöglicht. Je stärker der Zollschutz abgebaut wird, desto geringer ist der durch ein Quotensystem bewirkte Preisanstieg. In einer Situation ohne Zollschutz, auf die Deutschland früher oder später zusteuert, kann ein Quotensystem keine Preiserhöhung bewirken, sondern nur eine Verlagerung von Marktanteilen in Drittländer.

14. Wie sieht die Ausbildungs- und Arbeitsplatzsituation in der Milchwirtschaft im Vergleich zu anderen Betriebszweigen aus?

Hierzu liegen mir keine aktuellen Erkenntnisse vor. Andere Einrichtungen können diese Frage kompetenter beantworten.

15. Welche Regulierungsinstrumente können Ihrer Meinung nach zur Herstellung einer marktgeregelten Erzeugung und Verarbeitung im Sinne einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft genutzt werden?

Siehe Antworten zu Fragen 10 - 13

Quotensystem:

1. Wie schätzen Sie das bisherige Quotensystem ein? Welche Kosten entstehen Milchviehbetrieben aus der bestehenden Milchquote in den verschiedenen Regionen in Bezug auf ein Kilogramm erzeugter Milch? Welche Auswirkungen hätte eine vorzeitige Zusammenlegung der Milchquotenübertragungsgebiete?

Das Quotensystem lässt sich mit den Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft nur schwer in Einklang bringen. Außerdem hat es seine Ziele nicht erreicht. Die Milchpreise wurden nur auf relativ niedrigem Niveau stabilisiert, der Betriebsgrößen-Strukturwandel lief weiter, die Milch konnte nicht „in der Fläche gehalten“ werden (vgl. Isermeyer 2007). Zugleich zeigten sich die Nachteile des Quotensystems: Permanente Politikabhängigkeit und –unsicherheit, zunehmende Übertragung des wirtschaftlichen Nutzens von den aktiven Milcherzeugern auf die sog. Sofamelker, Minderung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors, keine Teilnahme Europas an wachsenden Weltmärkten.

Die Belastung der aktiven Milcherzeuger ist je nach betrieblichem Wachstum sehr unterschiedlich, teils deutlich weniger und teils deutlich mehr als 5 c/kg Milch. Für

die Beantwortung der Frage ist aber wichtiger: Die Fokussierung auf die Belastung mit Quotenkosten stellt eine einseitige Betrachtungsweise dar, denn der Kostenbelastung steht ja der Vorteil durch die quotenbedingt erhöhten Milchpreise gegenüber. Per saldo gilt: In langsam wachsenden Betrieben ermöglicht die Quote einen deutlichen Einkommensvorteil, in schnell wachsenden Betrieben geht der Einkommensvorteil schrittweise gegen null und wandelt sich im Laufe der Zeit irgendwann zu einem Einkommensnachteil.

Die „vorzeitige“ Zusammenlegung der Quotenübertragungsgebiete würde eine Angleichung der Quotenpreise zwischen beiden Gebieten bewirken. Die spannende Frage, ob dabei eher ein Ost-West- oder ein West-Ost-Transfer von Quoten einträte, lässt sich derzeit nicht verlässlich vorhersagen. Die bisherigen Marktpreise sprechen für eine Ost-West-Wanderung, doch hatten die bisherigen Marktpreise teilweise auch die Erwartung einer Nord-Süd-Wanderung im Juli 2007 nahe gelegt. Bekanntlich trat das Gegenteil ein, bei Isermeyer et al. (2006) wurde vorab dargelegt, weshalb trotz der höheren Quotenpreise im Süden eine Süd-Nord-Wanderung erfolgen kann. Im Hinblick auf die Ost-West-Frage deuten die Modellrechnungen der FAL eher auf eine West-Ost-Wanderung, doch gibt es auch eine Reihe von Indizien, die genau die gegenteilige Erwartung stützen (Isermeyer et al., 2006).

2. Hat die staatliche Milchmengenregulierung (Milchquote) in der Vergangenheit ihre Ziele wie insbesondere die Vermeidung von Überschüssen und eines rasanten Strukturwandels in der Landwirtschaft erreicht?

Das Ziel „Vermeidung von Überschüssen“ wurde teilweise erreicht. Hätte man bei dem Preisniveau, welches bis 2004 durch Interventionspreise sichergestellt wurde, kein Quotensystem gehabt, wäre die Produktion wesentlich höher ausgefallen. Das hätte zu Preissenkungen geführt, so dass dann nicht die Quote, sondern die niedrigeren Preise den Anstieg der Produktion begrenzt hätten. Allerdings wurde das Ziel „Vermeidung von Überschüssen“ nur teilweise erreicht, weil die Quote von Beginn an deutlich oberhalb von 100% Selbstversorgung festgesetzt worden ist. Somit wurden Überschüsse in Größenordnung von 15-20% der EU-Produktion festgeschrieben, die Jahr für Jahr durch Exportsubventionen oder Inlandsverbilligungen „beseitigt“ werden mussten, um den Milchpreis wenigstens halbwegs stabilisieren zu können.

Das Ziel „Vermeidung des Strukturwandels“ wurde nicht erreicht. Der Strukturwandel in der deutschen Milchwirtschaft lief noch nie so schnell wie seit Einführung der Quotenregelung Anfang der 80er Jahre. Pro Jahrzehnt stellen 40-50% der Milcherzeuger ihre Milchproduktion ein.

3. Was waren die Ursachen für das Scheitern der Milchquote in der Vergangenheit?

In der Vergangenheit scheiterte der Versuch, höhere Milchpreise zu erzielen, an zwei Faktoren: Zum einen war von Beginn an viel zu viel Quote ausgegeben worden, zum anderen standen die Maßnahmen, um trotzdem den Milchpreis hochzuhalten (Intervention, Erstattungen, Zollschutz, etc.) unter permanenten finanziellen und sonstigen politischen Zwängen.

Weshalb eine Milchquote in Zukunft aller Voraussicht nach zum Scheitern verurteilt ist, wird in der Antwort auf Frage 10 im ersten Teil dargelegt.

4. In welcher Form und in welcher Höhe belastet die Milchquote die wirtschaftenden Betriebe?

Siehe Antwort zu Fragen 1 und 5

5. Wer und in welcher Höhe profitiert von der Milchquote?

Es ist ein Grundprinzip der Marktwirtschaft, dass der wirtschaftliche Nutzen aus der Produktion und aus staatlicher Protektion letztlich immer an die Eigentümer knapper Faktoren durchgereicht wird. Üblicherweise gilt: Je höher die Marktpreise für landwirtschaftliche Produkte, desto höher die Rente der Grundeigentümer, denn Land ist in dieser Konstellation der knappe Faktor. Im Falle der Milchproduktion hat der Staat neben dem Landeigentum faktisch einen zweiten Eigentumstitel geschaffen (Milchquote), für den die gleichen Gesetzmäßigkeiten gelten.

Weil dies so ist, lässt sich die Frage nur indirekt beantworten: Je höher die Milchpreise, desto höher der Anteil der „Sofamelker“ an der staatlich induzierten Milchpreisstützung.

6. Welche Erwartungen haben Sie an ein Auslaufen der Milchquote? Welche Chancen sehen Sie? Welche Probleme erwarten Sie? Wie soll der Übergang weg von der Milchquote gestaltet werden?

Das Ende der Milchquotenregelung wird die langfristige Wettbewerbskraft der deutschen Milch- und Molkereiwirtschaft stärken. In der Übergangszeit kann es allerdings zu Problemen kommen. Da sich viele Landwirte-Familien darauf eingestellt, die Quotenrente als Einkommensbeitrag zu erhalten, ist es sinnvoll, den Ausstieg aus der Quotenregelung weit im Vorfeld anzukündigen und schrittweise zu vollziehen (Vertrauensschutz). Aus diesem Grunde sollten sich die EU-Agrarminister während des Health Check verbindlich auf das Ausstiegsdatum 2014 verständigen. Ab 2011, bei starker Knappheit auf dem Milchmarkt auch bereits früher, könnte der gleitende Ausstieg durch eine schrittweise Senkung der Superabgabe eingeleitet werden. Dieses Instrument erscheint hierfür etwas günstiger als die anderen in Betracht kommenden Optionen (vgl. ausführlich: FAL-Gutachten 2006).

7. Welche Wirkungen einer ersatzlosen Abschaffung der Milchquote sind hinsichtlich der verschiedenen Milcherzeuger- und Milchverarbeiterstrukturen bzw. für die verschiedenen Regionen Deutschlands zu erwarten und wie sollte Ihrer Meinung nach mit Milchüberschusssituationen zukünftig umgegangen werden?

Innerhalb Deutschlands findet die regionale Verlagerung der Milchproduktion tagtäglich statt. Mit dem Beschluss, die Milchquote regionenübergreifend handelbar zu machen, hat die Politik ab dem Jahr 2007 die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Milch innerhalb West- und Ostdeutschlands an die wettbewerbsfähigsten Standorte wandert. Insofern wird die regionale Verlagerung der Milchproduktion nach dem Ende der Milchquotenregelung genauso stattfinden wie gegenwärtig auch. Mit dem Ende der Milchquotenregelung wird es allerdings möglich, dass die Milchproduktion über EU-Grenzen hinweg verlagert wird. Diesbezüglich sind die Aussichten Deutschlands, seine Marktanteile in diesem Segment zu behaupten, nicht schlecht (vgl. Gutachten der FAL 2006, European Dairy Farmers). Weitere Hinweise siehe Kapitel „Ländliche Räume“.

Die Frage, wie künftig mit Milchüberschuss-Situationen umgegangen werden soll, stellt sich nur solange, wie der Milchmarkt durch Exportsubventionen, Intervention und Quotenregelung geschützt ist. Nach dem Auslaufen dieser Maßnahmen wird sich diese Frage nicht mehr stellen. Dann wird der Milchsektor ebenso wie die anderen Agrarsektoren zu Weltmarktpreisen agieren, und Überschüsse sind dann durchaus wünschenswert. Diese Weltmarktpreise werden allerdings deutlich höher liegen als in den zurückliegenden Jahren (vgl. Isermeyer, Arbeitsbericht 1/2007).

8. Welche Auswirkungen erwarten Sie durch die geplante Abschaffung der Milchquote auf die Erzeugungsstrukturen in Deutschland? Welche Veränderungen erwarten Sie hinsichtlich der aktuellen Molkereistrukturen?

Wie bereits dargestellt, verlief der Strukturwandel in der deutschen Milchwirtschaft noch nie so schnell wie in der Zeit seit der Milchquoteneinführung. Ob der Strukturwandel durch das Ende der Milchquotenregelung beschleunigt werden wird, hängt sehr von der Weltmarktnachfrage und der Entwicklung der Weltmarktpreise ab. Wenn die Preise sich günstig entwickeln, ist eine beschleunigte Aufgabe von Milchviehbetrieben nicht zu erwarten.

Im Bereich der Molkereistrukturen wird allgemein von einer Fortsetzung des schnellen Strukturwandels ausgegangen (vgl. Isermeyer et al., 2006).

9. Ist die Zementierung der Milchquote über das Jahr 2015 wünschenswert und durchsetzbar, um die Perspektiven der heimischen Landwirte vor dem Hintergrund der Entwicklung der internationalen Agrarmärkte zu verbessern?

Nein. Die Perspektive für die heimischen Landwirte könnte sich bestenfalls kurzfristig verbessern, längerfristig würde der deutsche Milchsektor durch die Verlängerung der Milchquote Schaden nehmen.

10. Welche Auswirkungen hätte ein Zementieren der Milchquote über das Jahr 2015 für die internationalen Handelsbeziehungen?

Die Milchquote wurde für 115 bis 120 % der nationalen Selbstversorgungsmenge ausgegeben. In dieser Situation ist es nur durch Exporterstattungen und verbilligte Binnenmarktgabe möglich, den internen Marktpreis deutlich oberhalb des Weltmarktpreises zu halten. Wenn die Exporterstattungen in einigen Jahren fortfallen, wovon nach den Bekundungen der EU-Kommission auszugehen ist, kann die Quote nur dann preiserhöhend wirken, wenn man sie deutlich kürzt (Größenordnung 15%). Dann würde sich das Inlandspreisniveau vom Weltmarktpreis abheben, und die Molkereiwirtschaft würde im Wesentlichen für den Binnenmarkt produzieren.

Diese Entwicklung wäre gefährlich, sofern im weiteren Verlauf auch die Zollsätze für Milch sinken. Spätestens dann, wenn der Zollschutz bei null liegen wird, ergibt eine Milchquote überhaupt keinen Sinn mehr, weil eine Ablösung des Binnenmarktpreises vom Weltmarktpreis sofort Importe hervorrufen würde, die den Preisabstand zunichte machen. Eine Quote würde dann also nur zum Verlust von Marktanteilen führen, aber nicht zu einer Anhebung der Milchpreise.

In einer Situation ohne Zollschutz müsste sich der Molkereisektor nach dem Prinzip der komparativen Vorteile in die globale Arbeitsteilung integrieren, d. h. er müsste in den Segmenten exportieren, wo Deutschland Vorteile hat, und in den anderen Segmenten Importe zulassen.

Um sich auf diese Arbeitsteilung vorzubereiten, muss die deutsche Molkereiwirtschaft Exportmärkte kontinuierlich entwickeln. Dieser Prozess würde empfindlich gestört, wenn sie – wie beschrieben – vorübergehend durch Quotenkürzungen und Milchpreissteigerungen allein auf den Europäischen Binnenmarkt ausgerichtet würde.

11. Sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für marktwirtschaftliche Strukturen und für eine Stärkung der unternehmerischen Landwirtschaft und damit gegen eine Fortführung der Milchquote über das Jahr 2015 einsetzen?

Ja, wenn sie primär das Leitbild einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Landwirtschaft verfolgt, die ohne staatlichen Schutz auskommen kann.

Nein, wenn sie primär die Einkommensinteressen der Quoten- und Grundeigentümer verfolgt und zuversichtlich ist, das hohe staatliche Schutzniveau für die Landwirtschaft auch in den kommenden Jahrzehnten gegenüber Handelspartnern, Verbrauchern und Steuerzahlern durchsetzen zu können. Ich würde diese Zuversicht allerdings nicht aufbringen und rate deshalb davon ab, die Milchproduktion nun erneut in eine (über 2015 hinausgehende) Abhängigkeit von der EU-Agrarpolitik zu führen.

12. Welche Konsequenzen sehen Sie bei einer Abschaffung der Mengenregulierungsinstrumente hinsichtlich Preisdruck, Standards in der Tierhaltung, Produktqualität und Umweltwirkungen?

Die Milchpreise liegen in einer Situation ohne Milchquote im Regelfall niedriger als in einer Situation mit Milchquote.

Ein Zusammenhang zwischen den Milchpreisen einerseits und den genannten Standards besteht nicht. Die Standards werden in der EU im Wesentlichen durch gesetzliche Vorgaben gesetzt und im Rahmen des Ordnungsrechts überwacht.

13. Welche Auswirkungen sind durch eine Abschaffung der Milchquote auf die Milchviehhaltung und die damit verbundenen Arbeitsplätze in den Mittelgebirgsregionen und auf anderen weniger ertragreichen Grünlandstandorten zu erwarten?

Siehe Antwort zu Frage 7

14. Welche anderen Faktoren könnten eine Verlagerung der Milchproduktion weg von den weniger ertragreichen Grünlandstandorten be- bzw. entschleunigen?

Die weltweite Preissteigerung für Ackerfrüchte (Ursachen: Nahrungsmittelnachfrage, Ernteauffälle, niedrige Lagerbestände, Förderung der Bioenergie) hat dazu geführt, dass die Opportunitätskosten für Milch auf ackerfähigen Standorten deutlich angestiegen sind. Das wird tendenziell eine verstärkte Verlagerung der Milch auf Grünlandstandorte begünstigen. Das fortlaufende Betriebsgrößenwachstum kann allerdings diesem Trend entgegenwirken, weil sich absolute Grünlandstandorte für sehr große Milchviehbetriebe nicht so gut eignen. Daher spricht einiges dafür, dass sich die Gemischtlagen, in denen Acker- und Grünland kombiniert vorliegen, als besonders starke Wachstumsgebiete für die Milchviehhaltung herausstellen werden.

15. Welche konkreten Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht für eine erfolgreiche mittelständisch-bäuerliche deutsche Milchwirtschaft erforderlich bis 2015 und ab 2015?

Die Wortschöpfung „mittelständisch-bäuerlich“ macht eine Beantwortung schwierig. Selbst Großbetriebe in der deutschen Landwirtschaft haben so wenige Arbeitsplätze, dass sie allenfalls am unteren Rand der Kategorie „Mittelstand“ rangieren, und bäuerliche Betriebe ohne Fremdarbeitskräfte passen kaum in diese Kategorie.

Angesichts der immer neuen Begriffsverwirrungen und der wenig erfolgreichen Leitbild-Debatten in der Vergangenheit könnte die Politik erwägen, die Frage zu vereinfachen und nach den Maßnahmen zu fragen, die für eine „erfolgreiche deutsche Milchwirtschaft“ geeignet wären. Das hätte den Vorteil, dass die zu entwickelnden Politikmaßnahmen nicht immer den Charakter „Gas und Bremse gleichzeitig“ haben müssten. Für das Ziel „Schaffung nachhaltig wettbewerbsfähiger Arbeitsplätzen im Ländlichen Raum“ wäre das sicher förderlich.

Wie solch eine Politik aussehen könnte, habe ich in einem 16-Punkte-Katalog vor der vergangenen Bundestagswahl skizziert (Isermeyer 2005).

Milchproduktion:

1. Welche Auswirkungen sehen Sie nach einem Auslaufen der Quotenregelung auf die Milchproduktion und die Milchverarbeitung in Deutschland und in der EU? Gibt es wissenschaftliche Bewertungen zur kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklung der Milcherzeugungsmenge? Welche Strukturveränderungen erwarten Sie?

Alle hierzu angestellten wissenschaftlichen Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass die EU auf absehbare Zeit hinaus eine Milchexportregion bleiben wird. Lediglich zu der Frage, ob die Milchproduktion per saldo leicht ausgeweitet oder leicht eingeschränkt wird, gibt es in den vorliegenden Untersuchungen unterschiedliche Ergebnisse.

2. Wie beurteilen Sie alternative Systeme zur Marktbearbeitung (MEGs, Milk Board)?

Es ist in allen Regionen der Welt, so auch in Deutschland, üblich, dass sich Milcherzeuger zu Liefergemeinschaften, Genossenschaften o. ä. zusammenschließen, um ihre Marktmacht gegenüber den nachgelagerten Stufen zu verbessern. In einigen Regionen der Welt geht diese Bündelung allerdings so weit, dass hierdurch kartellähnliche Gebilde entstehen.

Während die Bildung von Erzeuger-Zusammenschlüssen aus ordnungspolitischer Sicht sinnvoll und wünschenswert ist, sollte die Bildung kartellähnlicher Gebilde verhindert werden. Selbst wenn die Politik zu einer anderen Bewertung käme, müsste sie doch zur Kenntnis nehmen, dass die freiwillige Etablierung eines marktbeherrschenden Zusammenschlusses für den Gesamttraum der EU-27 längerfristig nicht funktionieren würde. Sobald nämlich dieser Zusammenschluss durch die untereinander vereinbarte Produktionsbegrenzung Früchte trüge (Preissteigerung), würden einzelne Regionen aus dem zunächst gebildeten Kartell ausscheren, um durch Produktionsausdehnung Gewinn aus den höheren Preisen zu schlagen.

3. Welche Maßnahmen zur Begleitung dieses Strukturwandels schlagen Sie vor? Wie sollen diese Maßnahmen finanziert werden?

Eine vorübergehende Stärkung der Investitionsförderung könnte dazu beitragen, dass sich insbesondere in den kleinbetrieblichen Regionen beschleunigt Bestandsgrößen herausbilden, die international wettbewerbsfähig sind. Die Finanzierung kann durch Prioritätenbildung innerhalb der 2. Säule erfolgen, ggf. auch durch finanzielle Aufstockung der 2. Säule.

Für den Fall, dass die Milchpreise infolge des Quotenausstiegs deutlich zurückgehen, könnte auch eine vorübergehende Aufstockung der Direktzahlungen erwogen werden, um die Liquiditätslage der Betriebe und der betroffenen bäuerlichen Familien zu verbessern. Als Bemessungsgrundlage müsste die betriebliche Milchquotenausstattung eines historischen Stichtages gewählt werden.

4. Welcher prozentuale Anteil der Milchproduktion wird in Deutschland selbst konsumiert und wie viel Milch wird aktuell für den Export produziert? Welche Bedeutung haben regionale Konsumstrukturen für Molkereien und Milch verarbeitende Unternehmen?

Bezüglich der Analyse der Nachfrage und des Verbrauchs können andere Institutionen kompetenter Auskunft geben als das Institut für Betriebswirtschaft der FAL.

5. Welche ökologischen und sozialen Folgen hat der Export von Molkereiprodukten in die so genannten Entwicklungsländer? Wie würde sich der Wegfall der Milchquote auf diese Situation auswirken?

Bezüglich der Analyse der Situation in den Entwicklungsländern können andere Institutionen kompetenter Auskunft geben als das Institut für Betriebswirtschaft der FAL.

Ländliche Räume:

1. Welche Regionen werden bei einem Quotenausstieg zu den benachteiligten Gebieten gehören? Welche Produktions- bzw. Einkommensalternativen sehen Sie für Milch erzeugende Betriebe?

Wenn es infolge des Quotenausstiegs zur einer Absenkung des Milchpreises kommt, werden jene Regionen besonders stark betroffen sein, in denen Milch einen hohen Anteil an der regionalen Wertschöpfung einnimmt. Diese Regionen sind hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft sehr unterschiedlich strukturiert, so dass pauschale Aussagen für die Gesamtheit aller Milchregionen den Einzelfällen oft nicht gerecht werden. Bei einer vereinfachenden Durchschnittsbetrachtung kann man jedoch feststellen, dass die Milchregionen tendenziell einen überdurchschnittlich hohen Grünlandanteil und eine unterdurchschnittlich hohe Bruttowertschöpfung je Erwerbstitigem haben.

Der Quotenausstieg wird im Durchschnitt dieser Regionen zu einer Verschlechterung der Liquiditätslage führen, aber nicht zu einer Abwanderung der Milchproduktion. Die Milcherzeugung ist in der Vergangenheit, als Folge einer (für Milch!) relativ hohen Wettbewerbskraft dieser Regionen, in die Grünlandgebiete hineingewandert, und die Modell-Kalkulationen der FAL führen zu der Einschätzung, dass sich diese Wanderungsbewegung auch bei einem Quotenausstieg fortsetzt. Ergänzende Erwägungen hierzu siehe oben, Frage „Quotensystem 14“.

2. Welche Bedeutung hat die Milchviehhaltung für die Landwirtschaft und andere Wirtschaftszweige in Mittelgebirgsregionen und anderen weniger ertragreichen Grünlandregionen?

Zur Bedeutung der Milchwirtschaft für die regionale Landwirtschaft siehe Frage 1. Die Bedeutung der Landwirtschaft für die regionale Wirtschaft ist auch in den benachteiligten ländlichen Räumen relativ gering. Nach einer Auswertung des FAL-Instituts für ländliche Räume lag der Anteil der Erwerbstitigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstitigen insgesamt in den Bergregionen Bayerns und Baden-Württembergs bei 4,2 Prozent, der Anteil an der Bevölkerung dieser Regionen bei 1,9 Prozent. Die Anteile sind in 7 Jahren (1995 bis 2002) um knapp 10 Prozent gesunken. Die genannten Zahlen beziehen sich auf die Landwirtschaft insgesamt; die Werte für den Bereich Milch dürften noch einmal deutlich darunter liegen.

3. Wie bewerten Sie die Bedeutung der Milcherzeugung in weniger begünstigten Grünlandregionen? Halten Sie es für sinnvoll, Maßnahmen zur Unterstützung regionaler Milcherzeugung zu ergreifen? Wie sollten diese finanziert werden?

Die Bedeutung der Milcherzeugung für die regionale Wirtschaft ist zwar nur relativ gering (s. Frage 2), doch hat die Milchwirtschaft für die Landnutzung und das Landschaftsbild in benachteiligten ländlichen Räumen durchaus eine wichtige, bisweilen

prägende Bedeutung.

Wie dargestellt, ist in den meisten Fällen keine Abwanderung der Milch aus den typischen Grünlandregionen zu erwarten. In einzelnen Regionen kann dieser Fall aber doch eintreten, zum Beispiel bei der Schließung einer Molkerei oder in einer Region mit sehr kleinparzellierten und/oder steilen und/oder ertragsschwachen Grünlandflächen. In solchen Fällen können gezielte Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung sinnvoll sein.

Allerdings sollte zunächst im Einzelfall geklärt werden, ob nicht auch ohne zusätzliche staatliche Maßnahmen andere Formen der tiergebunden Grünlandnutzung die Nachfolge der Milchviehhaltung antreten (z.B. Mutterkuhhaltung, Schafhaltung, Jungtieraufzucht). Die bereits existente Maßnahmenkombination (Ausgleichszulage, Agrarumweltprogramme, Direktzahlungen in Verbindung mit Cross Compliance) verschafft den Landwirten bereits gegenwärtig einen erheblichen finanziellen Anreiz, der in den meisten Fällen ausreichen dürfte.

Da die genannten Maßnahmen von der Milchproduktion entkoppelt sind, stellen sie allerdings nur die Offenhaltung (und je nach Ausgestaltung ggf. auch die Beweidung) sicher, nicht jedoch die Milchviehhaltung im engeren Sinne. Letzteres würde allerdings auch dem Grundprinzip der modernen EU-Agrarpolitik, wie sie mit dem Luxemburger Beschluss 2003 eingeführt wurde, fundamental widersprechen und stünde des weiteren nicht im Einklang mit den Grundsätzen der WTO.

Will die Agrarpolitik erreichen, dass sich in Grünlandregionen eine nachhaltig wettbewerbsfähige Milchproduktion (!) entwickelt, die nicht von permanenter Politikunterstützung abhängig ist, so sollte sie schnellstmöglich auch in diesen Regionen das Schwergewicht ihrer Maßnahmen auf die Investitionsförderung und auf die Restrukturierung der Flächennutzung legen.

4. Welche Auswirkungen hätte eine Verlagerung der Milchproduktion weg aus den Mittelgebirgsregionen hin zu ertragreichen Grünland- und Ackerstandorten vor allem auf die mittelständische Molkereiwirtschaft z.B. hinsichtlich der Erfassungskosten?

Zunächst ist erneut darauf hinzuweisen, dass (a) sich die regionale Verlagerung der Milchproduktion in beiden Szenarien (mit / ohne Quotenregelung) in die gleiche Richtung und ungefähr auch mit gleicher Geschwindigkeit vollzieht und dass (b) dabei die Milch in den meisten Bundesländern nicht vom Grünland weg-, sondern zum Grünland hinläuft.

Sollte sich die Milchproduktion von einer Region in eine andere Region verlagern, so können in beiden Regionen sowohl kleinere als auch größere Molkereibetriebe betroffen sein. Die Molkereien in den Schrumpfungsregionen sind dabei negativ betroffen, weil die Erfassungskosten und die Stückkosten der Verarbeitung tendenziell ansteigen. Diese Nachteile erleiden jedoch kleinere und größere Verarbeitungsbetriebe gleichermaßen.

5. Welche Auswirkungen hätte eine Verlagerung der Milchproduktion weg aus den Mittelgebirgsregionen auf Umwelt und Naturschutz in diesen Regionen?

Zunächst ist erneut darauf hinzuweisen, dass (a) sich die regionale Verlagerung der Milchproduktion in beiden Szenarien (mit / ohne Quotenregelung) in die gleiche Richtung und ungefähr auch mit gleicher Geschwindigkeit vollzieht und dass (b) dabei die Milch in den meisten Bundesländern nicht vom Grünland weg-, sondern zum Grünland hinläuft.

Sollte die Milchproduktion aus einer Region abwandern, so könnte sich die Natur- und Umweltschutzsituation durchaus verbessern, sofern eine Fortsetzung der Grünlandbewirtschaftung sichergestellt wird (z. B. beim Übergang zu anderen Systemen der tiergebundenen Nutztierhaltung, siehe Frage 3). Ein Grünlandumbruch wäre demgegenüber eher negativ zu beurteilen. Insofern kommt den oben angesprochenen Maßnahmen der 2. Säule der Agrarpolitik eine wichtige Rolle zu.

6. Mit welchen Maßnahmen und Programmen kann eine Verlagerung der Milchproduktion von den weniger ertragreichen Grünlandregionen zu den ertragreicheren Grünland- und Ackerstandorten aufgehalten werden?

Zunächst ist erneut darauf hinzuweisen, dass (a) sich die regionale Verlagerung der Milchproduktion in beiden Szenarien (mit / ohne Quotenregelung) in die gleiche Richtung und ungefähr auch mit gleicher Geschwindigkeit vollzieht und dass (b) dabei die Milch in den meisten Bundesländern nicht vom Grünland weg-, sondern zum Grünland hinläuft. Allerdings ist eine Verlagerung von ertragsschwachen auf ertragsstarke Grünlandstandorte sowie auf Gemischtstandorte durchaus möglich und wahrscheinlich.

Eine kleinräumige Fixierung des traditionellen landwirtschaftlichen Produktionsprogramms wäre mit den Prinzipien der heutigen EU-Agrarpolitik nicht vereinbar und findet auch unter dem derzeitigen Quotensystem nicht statt. Stattdessen richtet sich der politische Fokus in der EU-Politik darauf, regionalen Strukturwandel grundsätzlich zuzulassen, aber möglichen negativen Effekten des regionalen Strukturwandels entgegenzuwirken. Hier könnte die Politik sowohl in den Abwanderungs- als auch in den Zuwanderungsregionen gefordert sein.

In den Abwanderungsregionen gilt es, durch Maßnahmen der 2. Säule einem möglichen Grünlandumbruch entgegenzuwirken und die Wettbewerbsfähigkeit der tiergebundenen Grünlandnutzung zu stärken. Die Maßnahmen können sowohl bei der Senkung der Produktionskosten als auch bei der Verbesserung der Vermarktung ansetzen. Beispielsweise könnte es bei der Bewerbung regionaler Herkünfte noch ungenutzte Potenziale in deutschen Milchregionen geben.

In den Zuwanderungsregionen muss in erster Linie darauf geachtet werden, dass durch eine konsequente Handhabung des umweltpolitischen Instrumentariums eine umweltschädliche Nährstoffakkumulation verhindert wird. Bereits gegenwärtig sind zahlreiche Wachstumsbetriebe am Limit angelangt, so dass ohne Flächenaufstockung eine weitere Steigerung der Milchproduktion nicht mehr möglich ist. Insgesamt bewegt sich die Nährstoffkonzentration in einigen Milchviehgebieten aber auf einem Niveau, das aus umweltpolitischer Sicht bedenklich ist. Je konsequenter eine weitere Nährstoffakkumulation in diesen Regionen verhindert wird, desto besser sind auch die Entwicklungsperspektiven der Milchwirtschaft in den übrigen Regionen.

7. Mit welchen Maßnahmen können die ländlichen Räume und die bei einem Quotenausstieg benachteiligten Gebiete unterstützt werden? Welche Möglichkeiten sehen Sie dabei im Rahmen der Zweiten Säule? Wie sollen diese Maßnahmen finanziert werden?

Es ist zu empfehlen, (a) die politische Begleitung der veränderten Milchpolitik (Zusammenlegung der Quotenhandelsgebiete, schrittweiser Quotenausstieg) und (b) die generelle Politik für die ländlichen Räume analytisch zu trennen.

Die politische Begleitung der veränderten Milchpolitik könnte in einer Reihe von Maßnahmen münden, die grundsätzlich nur vorübergehenden Charakter haben (z. B.

für die nächsten 10 Jahre) und den betroffenen Betrieben und Familien die Anpassung an die neue Situation erleichtern sollen. Motive sind zum einen Vertrauensschutz, zum anderen die Vorbereitung auf den verschärften internationalen Wettbewerb. Maßnahmen sind sowohl in der ersten Säule angesiedelt (schrittweise Kürzung der Superabgabe, vorübergehende Anhebung der Direktzahlungen) als auch in der zweiten Säule (Investitionsförderung, Förderung der Vermarktung, evt. Flurbereinigung, evt. Ausgleichszulage).

Für die Politik für die Ländlichen Räume hat der Wissenschaftliche Beirat Agrarpolitik beim BMELV im vergangenen Jahr (2006) angeregt, bis 2013 eine grundlegende Neuausrichtung zu vorzunehmen (sektorübergreifende Ausrichtung; Abschaffung der GAK; Verantwortung bei den Ländern und in den Regionen; ergänzendes Bundesprogramm; kein Mittelfluss mehr über die EU-Kasse). Der lange Zeithorizont (Beginn 2013) wurde bewusst gewählt, um bis dahin eine politisch und rechtlich sorgfältig abgestützte Vorbereitung der Grundsatzreform zu ermöglichen. Wenn dieser Prozess nicht eingeleitet wird, ist damit zu rechnen, dass die Politik auch nach dem Jahr 2013 die Agrarstrukturpolitik des letzten Jahrhunderts ein- ums andere Mal in die Folgeperiode „überrollen“ wird. Ein grundlegend verbesserter Politikerfolg wird sich auf diese Weise nicht einstellen können.

8. Ist aus Ihrer Sicht eine regionale Versorgungssouveränität mit Milch verbunden mit der Sicherung einer flächendeckenden Milchviehhaltung einschließlich der regionalen Arbeitsplätze ein anstrebenswertes Ziel der Agrarstrukturpolitik und wenn ja, welche politischen Rahmenbedingungen müssten sinnvoller Weise dafür geschaffen werden?

Diese Frage geht in doppelter Hinsicht an den gegenwärtigen Realitäten vorbei: Erstens gibt es in Deutschland schon seit geraumer Zeit keine flächendeckende Milchproduktion mehr, denn auch im Milchbereich hat eine starke Ausdifferenzierung der Regionen stattgefunden. Zweitens gibt es in vielen Regionen auch deshalb keine „regionale Versorgungssouveränität“ mehr, weil verarbeitete Milchprodukte kreuz und quer durch Deutschland und Europa gehandelt werden, auch mitten durch vermeintlich versorgungssouveräne Milchregionen hindurch.

Diese Transporte werden kritisiert, weil sie Emissionen und Verkehrsbelastungen verursachen. Die Kritik ist verständlich, doch würde sich die Politik hoffnungslos verzetteln, wollte sie Umwelt- und Klimapolitik mit Hilfe von Agrarstrukturpolitik und anderen sektoralen Politiken betreiben. Der richtige Weg besteht vielmehr darin, allen Wirtschaftsteilnehmern die negativen Effekte von Emissionen und Verkehrsbelastungen zu signalisieren (z. B. durch Energiesteuern oder Maut) und es dann der Wirtschaft zu überlassen, in welchen Sektoren sie sich wie stark an diese gesellschaftlichen Knappheitssignale anpasst.

Ein zentrales Ziel der Agrarstrukturpolitik sollte meines Erachtens darin bestehen, möglichst viele (wettbewerbsfähige) Arbeitsplätze in ländlichen Räumen zu erhalten bzw. zu schaffen. Um dies zu erreichen, sollte der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit größere Priorität eingeräumt werden, und die Beschränkung des Strukturwandels durch staatliche Maßnahmen sollte zurückgefahren werden. Auf welche Segmente der Agrarproduktion sich eine regionale Landwirtschaft ausrichtet, sollte der Entscheidung der Unternehmer überlassen bleiben und nicht der staatlichen Reglementierung.

9. Wie sind dabei die Veränderungen durch die Umstellung der Agrarförderung und die Entwicklungen aufgrund der verstärkten Biomassenutzung einzuschätzen?

Die Entkopplung der Direktzahlungen schafft die Voraussetzungen dafür, dass ohne allzu scharfe Einkommensbrüche die Landwirte ihre Betriebe an den Signalen des Marktes ausrichten können. Das ist für die Herausbildung wettbewerbsfähiger Strukturen eine wichtige Voraussetzung.

Die verstärkte Biomassenutzung bedarf einer differenzierten Betrachtung:

(a) Insoweit, ausgelöst durch gestiegene Erdölpreise, das gesamte Agrarpreisniveau für Ackerfrüchte angehoben wird (national wie international), ergibt sich keine spezielle Verschlechterung der Wettbewerbsposition der deutschen Milcherzeuger (im Vergleich zu Milcherzeugern in anderen Teilen der Welt). Es wächst allerdings für ackerfähige Standorte der Anreiz, auf andere Produkte als Milch auszuweichen, so dass die Milchproduktion tendenziell noch stärker als bisher in die Grünlandgebiete wandert.

(b) Insoweit, ausgelöst durch die deutsche Biogasförderung von umgerechnet über 2000 Euro/ha Silomais, regionale Schwerpunkte der Biogaserzeugung auf Maisbasis entstehen, kann dies zu einer schrittweisen Verdrängung der Milchproduktion aus den betroffenen Regionen führen. Das kann im Falle eines lang anhaltenden nationalen Alleingangs Deutschlands bei der Förderung auch die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten deutschen Milchsektors beeinträchtigen.

10. Welche weiteren zentralen Maßnahmen sind erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Land- und Ernährungswirtschaft im Bereich Milch zu stärken?

Diese Frage wurde im Rahmen der obigen Fragen bereits an verschiedenen Stellen teilweise beantwortet. Zusammenfassend ergeben sich unter anderem folgende Empfehlungen (ausführlich siehe Isermeyer 2005 und Isermeyer 2007):

- (1) Schnelle und definitive Entscheidung über den Quotenausstieg 2014*
- (2) Schrittweise Senkung der Superabgabe (z.B. ab 2011)*
- (3) keine irreführenden Andeutungen über staatliche Nachfolgeregelungen*
- (4) Aufstockung der Investitionsförderung*
- (5) Verbesserte Unterstützung beim Aufbau von Exportmärkten*
- (6) Zurückhaltung bei der Biogas-Förderung in Deutschland*
- (7) Verbesserung von angewandter Forschung und Ausbildung*

Zukünftige Entwicklungen:

1. Wie kann man es erreichen, dass Milch ein attraktives Produkt für alle Altersklassen wird?

Bezüglich der Analyse der Nachfrage und des Verbrauchs können andere Institutionen kompetenter Auskunft geben als das Institut für Betriebswirtschaft der FAL.

2. Wie beurteilen Sie die vorliegenden Vorschläge zur Entwicklung einer zukunftsfähigen Milchwirtschaft in Deutschland und der EU (insbesondere die des Deutschen Bauernverbands, des Bundesverbands deutscher Milchviehhalter, der EU-Kommission und aus der Wissenschaft) aus Sicht der Milcherzeuger?

Es gibt nicht „die“ Sicht „der“ Milcherzeuger. Wie bereits dargestellt, haben sich seit Einführung der Quotenregelung in jedem Jahrzehnt fast 50% der Milcherzeuger entschlossen, die Milchviehhaltung aufzugeben. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass dies im kommenden Jahrzehnt nicht anders sein wird.

Es ist offensichtlich, dass die aufgebenden Milcherzeuger gegen ihre wirtschaftlichen Interessen argumentieren würden, wenn sie für die Abschaffung der Quotenregelung stimmen. Nur die Fortsetzung des Quotensystems ermöglicht es ihnen, die vom Staat zugewiesenen bzw. auf Märkten erworbenen Titel mit maximalem Erlös zu verkaufen.

Anders stellt sich die Interessenlage der Landwirte dar, die längerfristig Milch produzieren wollen. Für sie wird die Quotenregelung immer unsinniger, da jeder Wachstumsschritt mit zusätzlichen Kosten für den Quotenerwerb verbunden ist. Faktisch wirtschaften diese Betriebe oft heute schon zu (um die Quotenkosten bereinigten) Milchpreisen, die den Weltmarktpreisen entsprechen. Alle Versuche, den Quotentransfer so auszugestalten, dass diese Gruppe von Milcherzeugern von den Kosten des Quotenerwerbs entlastet wird, sind europaweit gescheitert. Daher finden sich in dieser Gruppe viele Landwirte, die gegen eine Quotenfortführung sind.

Hinzugefügt sei, dass es vor allem diese letztgenannte Gruppe ist, die in den ländlichen Räumen für die Arbeitsplätze von übermorgen sorgt. Hinzugefügt sei ferner, dass auch die Arbeitsplätze in den Molkereien nicht unbeachtet bleiben sollten. Diese Aspekte sprechen ebenfalls für den Ausstieg aus dem Quotensystem.

3. Wie kann erreicht werden, dass ebenso wie in Österreich auch deutsche Verbraucher die Wahlmöglichkeit haben, Milch zu kaufen, die ohne Einsatz agrotechnisch veränderter Futtermittel produziert wird?

Wie oben bereits erläutert, ist der eigentliche Zweck der Produktion nicht das Wohlergehen einzelner Unternehmen, sondern das Wohlergehen der Verbraucherinnen und Verbraucher. Wenn diese mehr Transparenz wünschen, ist aus wohlfahrtsökonomischer Sicht dagegen nichts einzuwenden.

Im Sinne der verbesserten Transparenz wäre es wünschenswert, wenn die Wirtschaft auch den Einsatz gentechnisch veränderter Enzyme, Medikamente etc., die an irgendeiner Stelle der Produktionsprozesse verwendet wurden, deklarieren würde. Dadurch würde transparenter werden, dass die Gentechnik inzwischen breiten Einzug in das moderne Wirtschaftsleben gefunden hat. Die Verbraucherinnen und Verbraucher könnten dann frei entscheiden, ob sie ihre Konsumgewohnheiten darauf einstellen wollen oder nicht.

Die gestellte Frage impliziert allerdings, dass interessierte Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland derzeit nicht (!) die Wahlmöglichkeit haben, die mutmaßlich gewünschten Milchprodukte zu kaufen. Das ist insofern überraschend, als die Käuferinnen und Käufer von Biomilch (die Freiheit zum Kauf dieser Produkte besteht ja zweifellos) in Deutschland derzeit vermutlich damit rechnen, dass ihre Milch ohne Einsatz gentechnisch veränderter Futtermittel erzeugt wurde. Sollte hier eine Täuschung vorliegend, wäre die Wirtschaft sicherlich bereit, den Dialog mit den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu suchen und die Produktionskriterien den Wünschen anzupassen.

4. Wie kann Ihrer Meinung nach erreicht werden, dass die vom Verbraucher und Steuerzahler erwünschten multifunktionalen Leistungen der Milchwirtschaft erbracht werden können?

In den Augen vieler Bürger wäre eine Konservierung bestehender (oder besser noch: früherer) Strukturen wünschenswert. Das hat viele Gründe, darunter einige, die primär im psychologisch-sozialen Bereich angesiedelt sind.

Die Quotenregelung hat sich als ungeeignet erwiesen, diese Wünsche zu erfüllen. Bei einer Abschaffung der Quotenregelung wird sich der Strukturwandel aber eher noch verstärken. Fazit: Marktwirtschaft und Strukturkonservierung passen nicht zusammen.

Die Lösung dieses Problems ist über zwei Ansätze möglich. Der eine Ansatz besteht darin, die Milchproduktion aus der Marktwirtschaft herauszunehmen. Diese Gedankenlinie dürfte in Deutschland keine Mehrheit finden und braucht daher hier nicht weiter verfolgt werden. Der andere Ansatz besteht darin, dass der Staat sich im Rahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik Dienstleistungen einkauft, die der Markt nicht hervorbringt. Dieser Ansatz ist systemkonform und wird praktiziert. Die Bundesländer haben bei der Ausgestaltung der zweiten Säule einen relativ großen Handlungsspielraum, so dass sie den Fokus je nach Neigung stärker auf Umweltwirkungen, Arbeitsplätze, Landschaftsbild oder andere Ziele richten können.

Wenn die Politik mit Hilfe der 2. Säule Produktionsstrukturen schafft, die deutlich anders sind als sie die Marktwirtschaft hervorbringen würde, muss sie sich jedoch auch der Verantwortung bewusst sein, die darin besteht, die hier tätigen Landwirte in eine neue langfristige Politikabhängigkeit zu führen. Mit anderen Worten: Die Subventionen von heute lösen den Subventionsbedarf von morgen aus.

Interessenvertretung:

1. Wie beurteilen Sie die Verflechtung von Funktionären der Bauernverbände mit Verarbeitung, Handel und anderen Wirtschaftszweigen im Hinblick auf die Vertretung der Interessen der Milcherzeuger?

Wie bereits dargestellt, ist es sinnvoll, dass sich Milcherzeuger aus einer Region zusammenschließen, um eine starke Verhandlungsposition gegenüber den nachgelagerten Marktstufen (Molkereien, Lebensmittelhandel) aufzubauen. Die Bildung von Genossenschaften vor vielen Jahrzehnten war ein derartiger Zusammenschluss, und der Bildung von neuen Genossenschaften in der heutigen Zeit steht nichts im Wege. Die Zusammenschlüsse sollten allerdings nicht so groß werden, dass kartellähnliche Gebilde entstehen.

Die politische Interessenvertretung sollte von diesen wirtschaftlichen Zusammenschlüssen strikt getrennt werden. Es ist sinnvoll, die politische Interessenvertretung auf der Ebene der Bundesländer, des Bundes und der EU anzusiedeln, weil auch die Legislative und die Exekutive auf diesen Ebenen organisiert sind. Demgegenüber sollten wirtschaftliche Zusammenschlüsse auf der Ebene des Einzugsbereichs von Privatunternehmen, Genossenschaften oder Liefergemeinschaften erfolgen.

Sowohl für die wirtschaftlichen als auch für die politischen Zusammenschlüsse ist es sinnvoll, dass die gewählten Repräsentanten der Landwirte ein gutes Verhältnis (a) mit den Vertretern anderer Glieder der Wertschöpfungskette sowie (b) mit den Vertretern der Politik pflegen. Nur so können nachhaltig wettbewerbsfähige Wertschöpfungsketten aufgebaut werden.

Würden die Repräsentanten der Milcherzeuger dies unterlassen und stattdessen einen Konfrontationskurs fahren, würde dies der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors nachhaltig schaden. Zum einen würde die Politik bei ihren Verordnungen die Interessen der Landwirte vermutlich weniger stark berücksichtigen als bisher, zum anderen würde der Lebensmittelhandel auf Lieferanten ausweichen, die in Regionen mit leistungsfähigeren Wertschöpfungsketten tätig sind.

2. Wie sollte eine Interessensvertretung der deutschen Milcherzeuger aussehen, die erfolgreich die Interessen der Milcherzeuger vertreten kann?

Siehe Antwort zu Frage 1

Literaturangaben können beim Autor angefordert werden (folkhard.isermeyer@fal.de)