Das Milchquotensystem in Deutschland-Hintergründe zur Entwicklung

**Einführung der Milchquote als Zusatzabgabe 1984**

Das bis heute geltende Quoten-und Abgabesystem im Milchsektor fußt auf der 1984 erlassenen Verordnung zur Erhebung einer Zusatzabgabe.

Gedacht als Notmaßnahme wegen der Folgen von Garantiepreis und Abnahmegarantie folgte sie gewissermaßen noch einer inneren Logik. Den Hintergrund für die Einführung dieser Abgabe stellten die besonderen Rahmenbedingungen auf dem Milchmarkt dar. Diese waren gekennzeichnet durch eine von der Nachfrage völlig entkoppelte Angebotssituation, was zu hohen Lagerbeständen bei Butter und Milchpulver führte und ein erhebliches Kostenproblem für die Europäische Gemeinschaft zur Folge hatte. Die seit dem 2.April 1984 geltende Milchquote sollte somit helfen, den EU-Haushalt zu entlasten und die Preise für Milchprodukte zu stabilisieren.

Im Laufe der Jahre sind jedoch von Seiten der EG bzw. EU Änderungen der rechtlichen Grundlagen vorgenommen worden, die zusammen mit den veränderten Rahmenbedingungen auf dem Weltmarkt letztlich dazu geführt haben, dass sich ein nicht mehr schlüssiges System voller Widersprüche entwickeln konnte. Der folgende historische Rückblick soll dies deutlich machen.

**EWG-Verordnung von 1968 als organisatorischer Rahmen für die Quotenregelung**

Die durch die EWG-Verordnung von 1968 geschaffene gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse

bildete den Rahmen für die Festsetzung staatlich garantierter Milchpreise. Mit dieser Verordnung war ein System aus Richt-und Interventionspreis, Abnahmegarantien und Maßnahmen der Marktstützung entstanden, in das sich auch die 1984 eingeführte Zusatzabgabe fügte. Sie erweiterte die anderthalb Jahrzehnte zuvor errichtete Marktordnung durch die Kombination des Garantiepreissystems mit einer Milchmengenregelung.

**Quotenleasing leitet Handelbarkeit der Quote ein**

Mit der Verordnung des Rates vom 5.10.1987 erfolgte dann die Einführung des sog. Quotenleasing, das den Beginn der Handelbarkeit und somit der Kapitalisierung der Quote bedeutete. Von diesem Zeitpunkt an war die abgabenfreie Milcherzeugung ohne Risiko nur noch durch den Erwerb von Quotenrechten möglich. Der Wert der Quote wurde jetzt von der Höhe der zu erwartenden Abgabe bestimmt; unabhängig von den ursprünglichen Zielen hatte die Verordnung zum Quotenleasing somit einen selbstständigen marktwirtschaftlichen Wert geschaffen.

**Formale Trennung von Abgabe und Marktordnung bei gleichzeitigem Fortbestehen der Interventionsregelungen**

Eine weitere Änderung der grundlegenden Marktordnung von 1968 beinhaltete die EG-Verordnung vom 28.Dez. 1992 (Nr.3950/1992), die die Vorschriften zur Zusatzabgabe formal von denen der Marktorganisation trennten. Obwohl die betreffenden Regelungen über die Zusatzabgabe jetzt ihren Niederschlag in einem eigenen System fanden, bestanden jedoch die internen Abhängigkeiten zwischen Abgabe, Abnahmegarantie und Richtpreis unverändert fort: Trotz formaler Trennung war die Zusatzabgabe im Milchsektor zugleich weiterhin den Interventionsregelungen der Marktordnung unterworfen und blieb somit Bestandteil des „Gemeinsamen Milchmarktes“

**Widersprüche in der Praxis**

Im Jahr 1999 legte sich die Europäische Gemeinschaft schließlich auf das Ziel fest, die Marktstützung bis 2006 massiv zu reduzieren (bis auf eine minimale Restmenge) und zugleich die Quotenregelung im selben Jahr auslaufen zu lassen.

Während das Ziel, die Aufwendungen für die Marktstützung abzubauen, von der Gemeinschaft seit 2003 im Zuge mehrerer EG-Verordnungen konsequent umgesetzt wurde, ist die Milchquotenverordnung nach Neuregelung und Überarbeitung im Jahr 2003 noch einmal 2008 verlängert worden. Diese Verlängerung erscheint umso fragwürdiger, als den Milcherzeugern mit der vom Rat 2003 erlassenen EG-Verordnung 1788/2003 der Ausgleich für die Belastungen des Quotensystems durch Wegfall des Richtpreises und durch die Begrenzung der Interventionen wieder genommen wurde.

**Änderungen der Rechtsgrundlagen stellen Quotensystem in Frage**

Einschneidende strukturelle Änderungen, die insbesondere die Verordnung(EG) **Nr. 1787/2003** **zur Änderung der Verordnung Nr. 1255/1999** **über die Gemeinsame** **Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse** für den Milchmarkt brachte, waren die Aufhebung sowohl der Preisgarantie als auch der Abnahmegarantie, ein Schritt, der aus der Abschaffung des Richtpreises und der zeitlichen sowie mengenmäßigen Begrenzung der Intervention folgte. Zusammen mit den Verordnungen **Nr.1782/2003** und **Nr.** **1788**/**2003** über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor, die der Rat der Europäischen Union Ende September 2003 erlassen hatte, kam es so zu einem grundlegenden Systembruch bei der gesamten Quoten-und Abgabenregelung. In Verbindung mit der Abkehr vom Zwei-Säulen-Modell infolge einer nachhaltigen Verringerung der Marktstützungsmaßnahmen war damit das Quotensystem zur Erreichung des vorgeblichen Ziels „eines besseren Marktgleichgewichts“ ungeeignet geworden. Denn eine marktstabilisierende Wirkung konnte über die Quotenregelung nur in Verbindung mit Europäischer Marktordnung und Maßnahmen der Marktstützung erreicht werden. Während aber die Europäische Union einerseits die Aufwendungen zur Marktstützung massiv zurückgefahren hat, entfaltet die Verlängerung der Quotenregelung zugleich im Wechselspiel aus wirtschaftlich gebotener Betriebserweiterung, der dadurch drohenden Abgabenbelastung und den Zwang zum Erwerb von Quotenrechten eine wachstumsbremsende Wirkung.

Indem die Europäische Union die Quote selbst zu einem handelbaren Spekulationsobjekt erklärte, wurden die Landwirte zunehmend mit finanzkalkulatorischen Erfordernissen wie der im Lauf eines Jahres immer wieder veränderten Bewertung des Abgabenrisikos konfrontiert, der sie nicht gewachsen waren.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung hat das gesamte Quotensystem schließlich seine Berechtigung verloren.

**Neue EU-Verordnung hebt Zweckbindung auf**

Die massive Reduzierung von Marktstützungsmaßnahmen seit 2003 und die fast zeitgleich erfolgte rechtswidrige Neuregelung der Milchabgabe (ab April 2004) hatten zu einem Ungleichgewicht geführt zwischen den sichtbaren Aufwendungen für die Marktordnung, etwa in Form von Marktstützungskäufen, und den Erlösen aus Abgabeneinnahmen durch die Milchquote.. Es war so eine Entwicklung eingetreten, die dem Grundgedanken der Quotenregelung zuwiderlief, dass die Abgabe als Interventionsinstrument zur Regulierung des Agrarmarktes dienen und zur Finanzierung der Aufwendungen im Milchsektor verwendet werden sollte. Mit dem Erlass der EU-Verordnung über die Aufhebung der Zweckbindung (Nr. 1234) wurde versucht, diesen Widerspruch aufzulösen. Allerdings ist die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme höchst zweifelhaft.

Nicht zuletzt die von Seiten der EU im Laufe der letzten Jahre vorgenommenen Änderungen der Rechtsgrundlagen, aber auch eine gänzlich andere Marktsituation mündeten in einem nicht mehr schlüssigen, widersprüchlichen System. War die Einführung der Milchquote im Jahr 1984 als flankierende Maßnahme zur Kostendeckelung durch die damals bestehenden strukturellen Überkapazitäten und die daraus resultierenden hohen Lagerbestände (Milch-und Butterberge) noch begründet, sprechen jetzt schon seit Jahren auch die veränderten Rahmenbedingungen gegen die Quote: Die Auswirkungen des Weltmarktes auf die Milchpreise sind aufgrund des zwischenzeitlich erfolgten Abbaus der Handelsschranken durch eine Produktionsbeschränkung in Europa nicht messbar zu beeinflussen.

Manfred Harms