

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume**

**Frank Offermann
Werner Kleinhanß
Dirk Manegold**

**Ausstieg aus dem Milchquotensystem : wie und mit
welchen Folgen?**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Published in: Landbauforschung Völkenrode Sonderheft 242,
pp. 91-96

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2002**

Ausstieg aus dem Milchquotensystem - Wie und mit welchen Folgen?

Frank Offermann*, Werner Kleinhanß*, Dirk Manegold**

Ganz im Sinne des Tagungsthemas werfen die heute vorgestellten Beiträge mutige und spannende Blicke in die ferne Zukunft. In deutlichem Kontrast hierzu steht die derzeitige Situation in der Europäischen Union, in der mit der Quotenregelung ein klassisches planwirtschaftliches Instrument der Mengenbegrenzung existiert, das wenig Visionen zulässt. Eine Abschaffung dieses Instrumentes könnte unternehmerischen Freiraum schaffen. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe „Modellgestützte Politikfolgenabschätzung“ der FAL eine Untersuchung zu den „Möglichkeiten und Folgen eines Ausstiegs aus der Milchquotenregelung für die deutsche Landwirtschaft“ durchgeführt (Kleinhanß et al., 2001). Die Studie ist von der Homepage der FAL abrufbar¹, ausgewählte Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

1 Ausgangssituation

Die Milchquotenregelung wurde 1984 eingeführt mit dem Ziel, die steigenden Produktionsüberschüsse zu begrenzen und in Verbindung mit der Preisstützung das Einkommen der Milcherzeuger zu sichern. Die Einführung der Milchquotenregelung hat in Verbindung mit einer sehr restriktiven Regelung der zwischenbetrieblichen Handelbarkeit von Milchquoten bis 1990/91 zu einer starken Hemmung der Strukturentwicklung milchviehhaltender Betriebe geführt. Anfang der 90er Jahre wurde die zwischenbetriebliche Handelbarkeit der Milchquoten erleichtert, indem beim Quotentransfer die Abzüge zugunsten des Staates weitgehend wegfielen, die Flächenbindung bei Quotenübertragungen gelockert und das Quotenleasing eingeführt wurde. Dies hat sich in einem beschleunigten Strukturwandel niedergeschlagen.

Mehr als die Hälfte der 1984 existierenden Milchviehhalter hat inzwischen die Milchproduktion aufgegeben. Die Quotenübertragung erfolgte

dabei sowohl durch Pacht, Leasing als auch Kauf. Welche Bedeutung der Quotentransfer erlangt hat, lässt sich am Pachtquotenanteil ablesen, der in den alten Bundesländern vor Einführung der Milchbörse etwa 50 % betrug. Während die Quotenübertragung also einen Strukturwandel ermöglichte, wurde dieser in Deutschland aufgrund der hohen Pacht- und Kaufpreise aus Sicht der wachsenden Betriebe allerdings äußerst teuer erkaufte. Zunehmend wird ein Teil der Quotenrente von den „aktiven“ Milcherzeugern auf die „Sofamelker“ überwält, und die Funktion der Einkommenssicherung muss zumindest im Hinblick auf die aktiven Erzeuger hinterfragt werden.

Die Agenda 2000 sieht mit der Senkung des Interventionspreises um 15 % eine Reform der Milchmarktordnung vor. Die Erlöseinbußen sollen dabei durch eine Milchprämie sowie eine geringe Erhöhung der Milchquoten teilweise ausgeglichen werden. An dem grundsätzlichen System der Mengenbegrenzung durch Quoten ändert sich jedoch nichts, so dass bei anhaltendem Strukturwandel mit einer Verschärfung der Überwälzungsproblematik zu rechnen ist.

2 Szenarien für einen Ausstieg aus der Milchquote

Vor diesem Hintergrund wurde mittels der im FAL-Modellverbund zur Verfügung stehenden Markt-, Regional- und Betriebsmodelle versucht, die Rahmenbedingungen für einen Ausstieg aus der Milchquotenregelung bestmöglich einzugrenzen und deren Folgen (Angebots- und Einkommenseffekte) abzuschätzen. Dabei galt es vor allem, Anpassungsmöglichkeiten der Betriebe realitätsnah abzubilden und die Ausschöpfung dieser Potenziale zu quantifizieren.

Als möglicher Ausstiegszeitpunkt wurde das Jahr 2008 zugrunde gelegt. Als Referenz (Vergleichsbasis) wurde die Endstufe der Agenda 2000 im Jahr 2008 gewählt, mit der unterschiedliche Szenarien für einen Ausstieg aus der Milchquotenregelung im Jahr 2008 verglichen werden.

Zur Vorbereitung des Quotenausstiegs ist u. E. eine mehrjährige Übergangszeit erforderlich. Ein Ausstieg aus der Quotenregelung wird durch eine vorausgehende Entwertung der Milchquote erleichtert. Ansatzpunkte sind die bereits in der Agenda 2000 im Rahmen der Milchmarktreform vorgesehenen Politikmaßnahmen mit Senkung des

* Frank Offermann und Prof. Dr. Werner Kleinhanß, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig.

** Prof. Dr. Dirk Manegold, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig.

¹ <http://www.bal.fal.de/download/ab-5-2001.pdf>.

Stützpreisniveaus für Milch und einer Teilkompensation der Erlöseinbußen durch Transferzahlungen.

Um einen Strukturbruch zu vermeiden, sollten die Rahmenbedingungen schrittweise so verändert werden, dass in einer Übergangsphase möglichst das nach einem Ausstieg aus der Milchquotenregelung zu erwartende Marktgleichgewicht angestrebt wird. Transferzahlungen sollten von der Quote entkoppelt und weitgehend produktionsneutral ausgestaltet werden. Ferner ist eine rechtzeitige Ankündigung des Ausstiegs erforderlich, damit sich die Betriebsleiter auf die künftigen Rahmenbedingungen einstellen können.

Da eine Fortsetzung der Reform im Milchbereich ohne Aufstockung der Transferzahlungen kaum konsensfähig sein würde, werden folgende Prämiensysteme untersucht, um Einkommenseinbußen abzumildern:

- **Milchprämien** als Beispiel für an die Produktion gekoppelte Prämien. In den untersuchten Szenarien haben sie eine Höhe von 33,3 €/t und werden nur bis zu der in der Referenz erzeugten Milchmenge gewährt. Betriebe, deren Milcherzeugung das Niveau der Referenz nicht übersteigt, erzielen also Erlöse in Höhe des Milchpreises plus der Milchprämie, für darüber hinaus erzeugte Milch besteht kein Prämienanspruch. Die Prämienrechte sind nicht handelbar.
- **Grünlandprämien** als Beispiel für teilkoppelte Prämien. Abgeleitet wurde die Höhe der Grünlandprämie aus dem Prämienvolumen der Marktordnungsbereiche für „Milch“ und „Rindfleisch“, welches auf die Gesamtfläche an Dauergrünland und Ackerfutter (ohne Silomais) umgelegt wurde. Die Prämie beträgt bundeseinheitlich 353 €/ha. Die bisher gezahlten Rinderprämien sowie die im Rahmen der Agenda 2000 vorgesehenen Milchprämien entfallen.

Für den Quotenausstieg in 2008 zeichnet sich nach den Ergebnissen des Marktmodells in der EU ein im Vergleich zu 1997 um 25 % niedrigerer Milchpreis ab.²

3 Ergebnisse

Die in den folgenden Abschnitten dargestellten Ergebnisse basieren auf verschiedenen, interaktiv eingesetzten Modellen. Die Modelle sind auf unter-

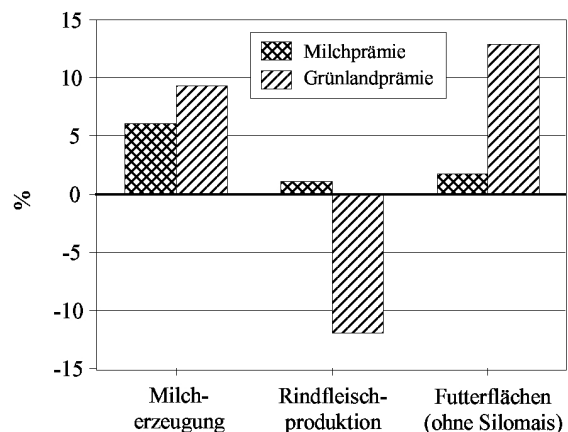
schiedliche Untersuchungsgegenstände ausgerichtet und ergänzen sich gegenseitig.

3.1 Angebotswirkungen

Nach den Modellergebnissen sind durch den Ausstieg aus der Milchquotenregelung folgende **Angebotseffekte** zu erwarten (Abbildung 1):

- Nach den betrieblichen Modellrechnungen ist in Deutschland mit einer Ausdehnung der Milcherzeugung zu rechnen. Die Angebotssteigerung beträgt im Szenario Milchprämien 7 %, und fällt im Szenario Grünlandprämien mit ca. 10 % etwas höher aus. Die Milcherzeugung verlagert sich stärker auf die kostengünstigsten Standorte. Betriebe mit kleinen Bestandsgrößen schränken die Milcherzeugung bei stärkerem Preisdruck ein. Die Vollkosten der Milcherzeugung können nicht in jedem Fall gedeckt werden, so dass auch Großbetriebe mit hohem Anteil an Lohnarbeitskräften und Flächenzupacht Produktionseinschränkungen vornehmen.
- Bei Milchprämien entwickelt sich die Rindfleischerzeugung weitgehend entsprechend des Koppelproduktes „Kuhfleisch“. Bei Umwidmung der gesamten Rinder- und Milchprämien in Grünlandprämien sind stärkere Einschränkungen der Rindfleischerzeugung, insbesondere der Bullenmast, zu erwarten.
- Vor allem bei Grünlandprämien nimmt der Umfang der Grünland- und Ackerfutterflächennutzung zu.

Die Umwidmung der Tierprämien in eine Grünlandprämie erhöht die relative Vorzüglichkeit der Milchproduktion gegenüber den anderen Verfahren der Rinderproduktion.



Quelle: FARMIS, eigene Berechnungen auf Basis von BMVEL-Testbetrieben, Offermann/Bertelsmeier FAL-BAL.

Abbildung 1
Sektorale Angebotseffekte

² Da die Entwicklung des Milchpreises mit vergleichsweise hohen Unsicherheiten behaftet ist und gleichzeitig einen großen Einfluss auf die Ergebnisse besitzt, sind alternativ Rechnungen mit Milchpreissenkungen von 22 % bzw. 30 % durchgeführt worden. Vergleiche Kleinhanß et al. (2001).

Eine Differenzierung der Ergebnisse offenbart große Unterschiede in den Wirkungen zwischen den Betrieben und Regionen. Die Möglichkeiten einer Ausdehnung der Milchproduktion hängen eng mit der Zahl der Kühe in der Ausgangssituation zusammen. Besonders die mittleren bis großen Betriebe profitieren von der Aufhebung der Mengengrenzung. Dies sind vor allem Familienunternehmen aus den alten Bundesländern, die bei hohen Milchleistungen und niedrigen Kosten über einen hohen Anteil an nicht entlohnten Arbeitskräften und Eigentumsfläche verfügen. Gerade diese Betriebe werden durch die Milchquotenregelung in ihrem Wachstum gegenwärtig stark behindert. Bis zu 5 % der Betriebe stellen die Milcherzeugung ein. Hierbei handelt es sich um Betriebe mit niedriger Milchleistung, aber auch um größere Betriebe mit einem hohem Anteil an Fremdarbeitskräften und Zupachtflächen.

Abbildung 2 zeigt die Angebotswirkungen eines Milchquotenausstiegs in verschiedenen Regionen. In den nördlichen Bundesländern, die einen Anteil an der gesamtdeutschen Milchproduktion von 37 % haben, deuten Angebotssteigerungen von bis zu 18 % auf einen Wettbewerbsvorteil hin. Dies kann auf überdurchschnittlich hohe Milchleistungen sowie günstige Standorteigenschaften zurückgeführt werden. In den Regionen Mitte und Süd zeichnen sich dagegen nur geringe Angebotsreaktionen ab. In den neuen Bundesländern wird die Milchproduktion in den untersuchten Szenarien ebenfalls überdurchschnittlich ausgedehnt. Besonders große Bestandsstrukturen wirken sich hier vorteilhaft auf die Wettbewerbsfähigkeit aus. Die deutlich höheren Angebotseffekte im Szenario Grünlandprämie im Vergleich zum Szenario Milchprämien in der Region Mitte und den neuen Bundesländern sind auf das günstige Verhältnis zwischen Grünland und Milchproduktion zurückzuführen.

Insbesondere im Hinblick auf die hier ausgewiesene geringe Ausdehnung in den südlichen Bundesländern ist einschränkend hinzuzufügen, dass die ausgewiesenen Ergebnisse für einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont gelten. Bei kurzfristiger Betrachtung ist auch in diesen Regionen bei Aufhebung der Quotenregelung mit einer Angebotsausdehnung zu rechnen.

3.2 Einkommenseffekte

Einkommenseffekte ergeben sich aus der Kombination von Milchpreissenkung, den Kompensationszahlungen sowie den betrieblichen Anpassungen in der Produktion. Bei der Berechnung der Einkommenswirkungen ist zu berücksichtigen, dass im Vergleich zur Referenz keine Kosten für die Pacht bzw. den Kauf von Quoten anfallen. Aus

gesamtwirtschaftlicher Sicht stellen die von den Milchproduzenten aufzuwendenden Quotenkosten gleichzeitig das Einkommen der Quotenverpächter dar, und somit heben sich sektoral die Ausgaben und Einnahmen aus dem Quotentransfer auf. Aus Sicht der Produzenten ist das Entfallen von Quotenkosten jedoch eines der zentralen Argumente für einen Quotenausstieg. Die Darstellung der Einkommenswirkungen erfolgt daher in zwei Schritten:

- Zunächst werden die Einkommenseffekte ohne Berücksichtigung einsparbarer Quotenkosten dargestellt, d. h., es wird ein weites Sektorkonzept verwendet, bei dem die Verpächter dem Agrarsektor zugerechnet werden.³ Als Einkommensindikator dient die Nettowertschöpfung zu Faktorkosten (NWSF).

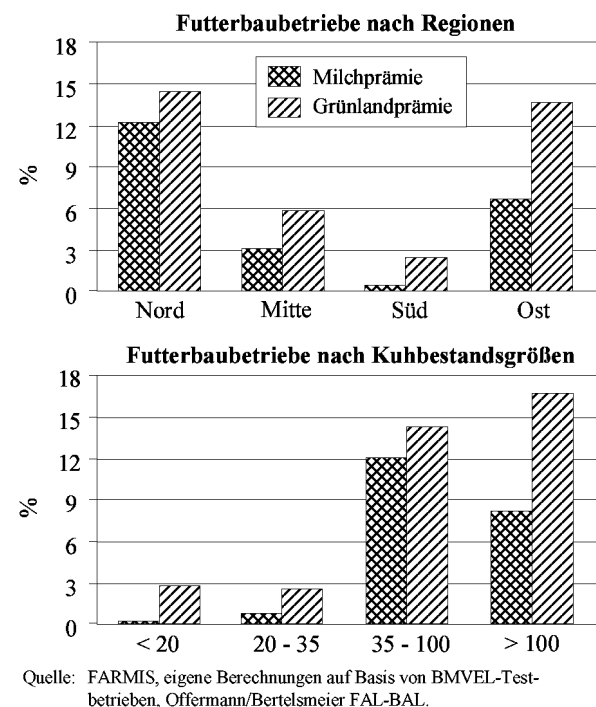


Abbildung 2
Änderung der Milcherzeugung nach Regionen und nach Bestandsgrößen

- Für aktive Erzeuger sind die Einkommenswirkungen unter Berücksichtigung der Entlastung durch entfallende Quotenkosten abgeschätzt worden. Da nur wenig belastbare Daten zum einzelbetrieblichen Anteil der Pacht- bzw. Kaufquoten sowie der Entwicklung der Quotenpreise bis zum Jahr 2008 verfügbar waren, sind

³ Zumindest teilweise handelt es sich bei den Quotenverpächtern um Landwirte, die zwar die Milchproduktion aufgegeben haben, jedoch weiter einen landwirtschaftlichen Betrieb führen.

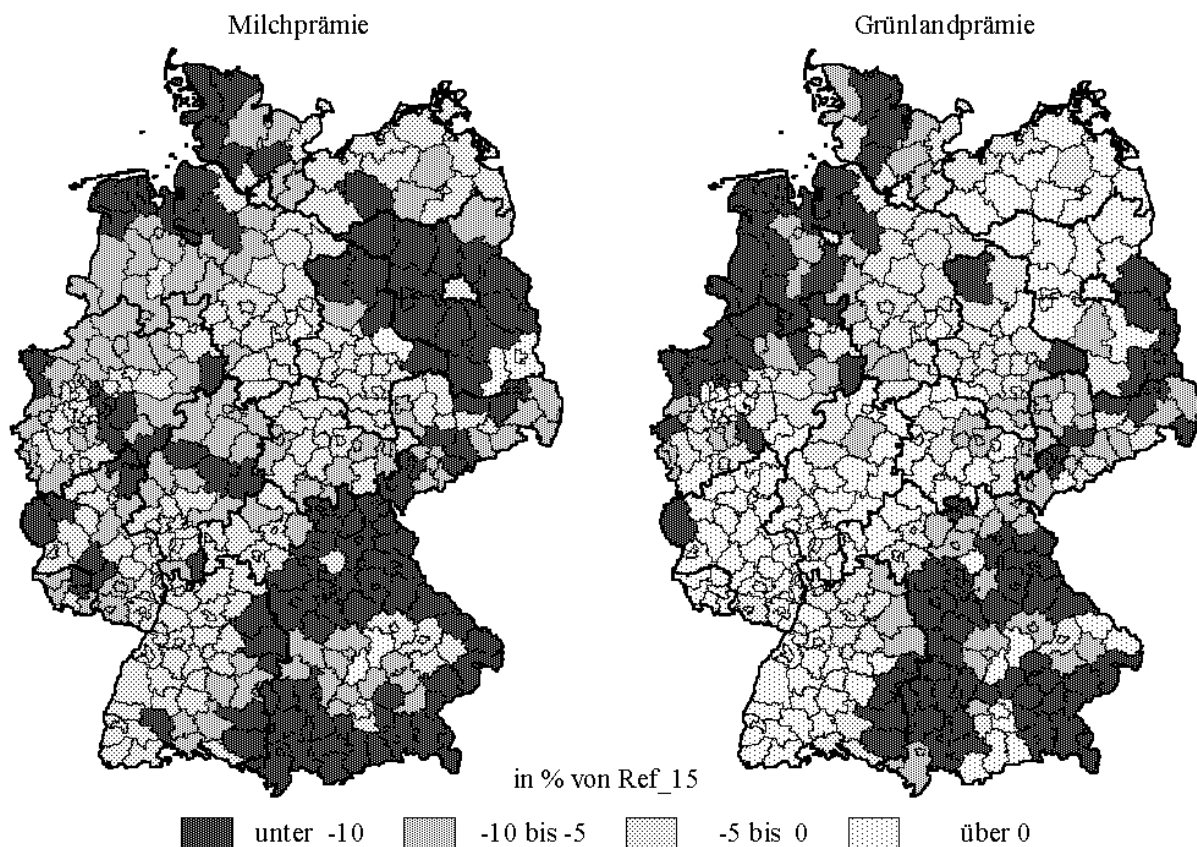
diese Größen mit Hilfe von zusätzlichen Modellrechnungen abgeschätzt worden.

3.2.1 Einkommenswirkungen ohne Berücksichtigung von Quotenkosten

Sektoral geht die Nettowertschöpfung um ca. 7 bis 8 % zurück. Die Höhe der relativen Einkommensverluste hängt dabei stark von der Ausgangssituation der Betriebe ab. So werden von der Abschaffung der Milchquote insbesondere Betriebe, die schon in der Ausgangssituation ihre Vollkosten nicht decken können, besonders betroffen. Die Analyse typischer Betriebe hat gezeigt, dass das Überleben dieser Betriebe ganz entscheidend von ihren Liquiditätsreserven, der konsequenten Ausnutzung der Managementpotenziale und der Umsetzung betrieblich angepasster Wachstumsstrategien abhängt. Bei der Schichtung nach Größenklassen ist sehr deutlich zu sehen, dass die relativen Einkommensverluste in Betrieben mit kleinen Kuh-

beständen in der Ausgangssituation am höchsten ausfallen.

Die beiden untersuchten Prämiensysteme weisen deutliche Unterschiede in ihren regionalen Einkommenswirkungen auf (Karte 1). Im Szenario „Milchprämie“ werden die regionalen Einkommenswirkungen von der Bedeutung der Milchproduktion für die gesamte regionale landwirtschaftliche Wertschöpfung bestimmt. Vergleichsweise stark betroffen sind daher Bayern mit Ausnahme der Lössgebiete, Mittelgebirgsregionen, das Sauerland sowie die Marschgebiete. Im Szenario „Grünlandprämie“ hingegen profitieren Regionen, in denen im Verhältnis zur Milchproduktion viel Grünland vorhanden ist. Dies sind vor allem die neuen Bundesländer, die Mittelgebirgsregionen und der Schwarzwald. Bei Einheitsprämien für Grünland sind Einkommenseinbußen vor allem in den Regionen zu erwarten, in denen die intensive Bullenmast eine große Rolle spielt, also insbesondere in Bayern und Nordwestdeutschland.



Karte 1
Regionale Entwicklung der Einkommen (Nettowertschöpfung zu Faktorkosten)

Festhalten lässt sich, dass die einheitliche Grünlandprämie zu starken Verteilungseffekten führt. Ob eine bundeseinheitliche Grünlandprämie in dieser Form politisch durchsetzbar ist, ist angesichts des zu erwartenden Widerstands der betroffenen Bundesländer eher fraglich. Möglich wäre eine regionale Differenzierung der Prämie, wobei allerdings zu bedenken ist, dass Umverteilungen zwischen unterschiedlich strukturierten Betrieben innerhalb der Regionen weiterhin auftreten werden.

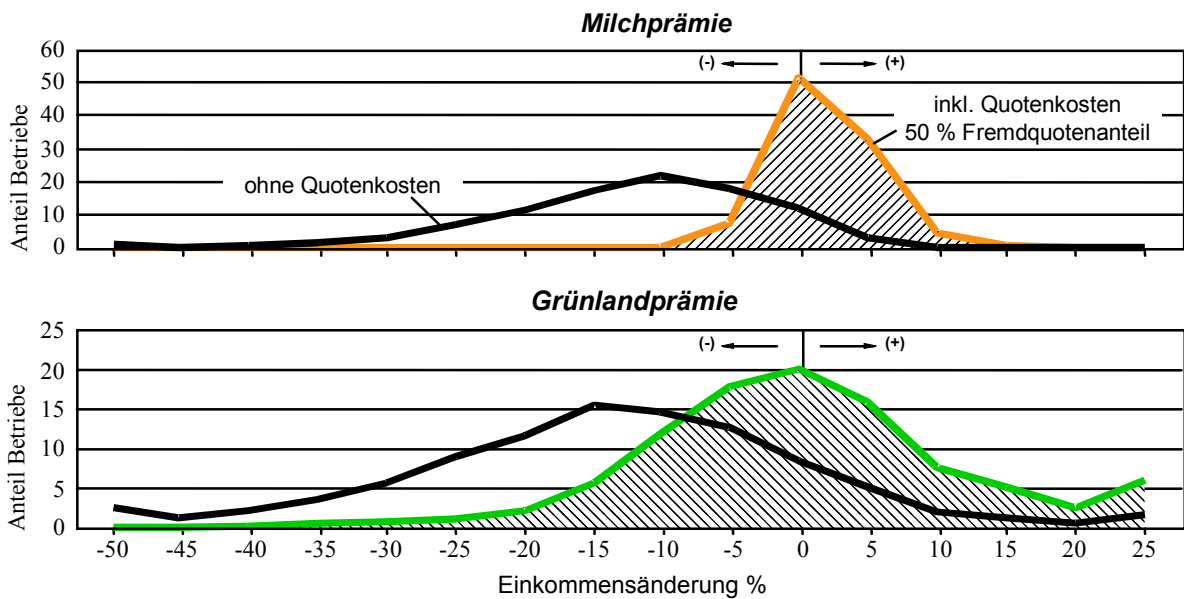
3.2.2 Einkommenswirkungen bei Berücksichtigung von Quotenkosten

Die Entlastung der Betriebe durch den Wegfall der Quotenregelung ist sowohl vom Quotenpreis als auch vom betriebsindividuellen Anteil der Fremdquote abhängig. Der Quotenpreis ist mit Hilfe von Modellrechnungen aus dem Gleichgewichtspreis für Quotenpacht im Jahr 2008 mit 0,05 Cent bestimmt worden. Die Berechnungen zeigen, dass einschließlich einsparbarer Quotenkosten je nach Milchpreisentwicklung bei Fremdquotenanteilen von 20 bis 50 % positive Einkommenseffekte zu erwarten sind. Die Verteilung der Einkommensef-

fekte ist in Abbildung 3 dargestellt. Ohne Berücksichtigung von Quotenkosten ist eine große Streubreite der betrieblichen Einkommensänderungen festzustellen. Der Anteil der Verlierer ist größer als der Anteil der Betriebe mit positiven Einkommenseffekten. Unter Berücksichtigung einsparbarer Quotenkosten (Fremdquotenanteil 50 %) verändert sich die Einkommensverteilung wie folgt:

- Bei Milchprämien verengt sich die Verteilungskurve und verschiebt sich stark zugunsten positiver Einkommenseffekte → die Zahl der Gewinner ist größer als die der Verlierer.
- Bei Grünlandprämien verschiebt sich die Verteilungskurve zwar auch nach rechts, sie verengt sich jedoch weniger stark. Gewinner und Verlierer halten sich in etwa die Waage. Grünlandprämien führen deshalb zu weit stärkeren Verteilungseffekten bei den Einkommen.

Einkommenseinbußen haben jene Betriebe zu erwarten, die bisher Nutzen aus dem Verkauf oder der Verpachtung der Quote zogen.



Quelle: BEMO, Kleinhanß FAL-BAL (2001).

Abbildung 3
Verteilung der Einkommenseffekte mit/ohne Quotenkosten

Fazit

Der Ausstieg aus der Milchquotenregelung scheint möglich, wenn die Rahmenbedingungen richtig gesetzt werden. Hierzu gehören insbesondere eine frühzeitige Ankündigung und Vorbereitung des Ausstieges durch Fortführung bzw. Modifizierung der Milchmarktreform der Agenda 2000. Wichtig ist dabei eine weitgehende Entwertung der Milchquote durch eine Stützpreissenkung sowie die möglichst produktionsneutrale Ausgestaltung der Transferzahlungen.

Der Ausgang der Diskussion über die Zukunft der Milchmarktordnung ist offen: Während im letzten Jahr mehrere EU-Staaten für einen Ausstieg aus der Quotenregelung plädierten, so ist das Interesse derzeit angesichts hoher Milchpreise und wichtigen anderen Problemfeldern der Agrarpolitik (z. B. Osterweiterung der EU) gering. In Deutschland haben mit der Einführung der Milchquotenbörse eine Reihe von Betrieben Quote durch Kauf erworben - für diese Betriebe ist damit die Vorteilhaftigkeit eines Quotenausstiegs gesunken. Bei der Diskussion sollte jedoch nicht vergessen werden, dass der Strukturwandel in der Milchproduktion weiter gehen wird. Für wachstumswillige Betriebe fallen daher entsprechende Kosten für die Ausdehnung der Quote an, und es besteht die Gefahr, dass sich die Quotenrente in den Milch erzeugenden Betrieben zunehmend zu einem reinen Durchlaufposten entwickelt.

Literaturverzeichnis

Kleinhanß W, Manegold D, Bertelsmeier M, Deeken E, Giffhorn E, Jägersberg P, Offermann F, Osterburg B, Salamon P (2001): Mögliche Auswirkungen eines Ausstiegs aus der Milchquotenregelung für die deutsche Landwirtschaft. Arbeitsbericht 5/2001 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Braunschweig