



Standpunkt

zur

Thüringer Milchproduktion im Zeitraum 2005 bis 2013

Besuchen Sie uns auch im Internet:
www.tll.de/ainfo

Impressum

1. Auflage 2005

Herausgeber: Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft
Naumburger Str. 98, 07743 Jena
Tel.: (03641) 683-0, Fax: (03641) 683 390
e-Mail: pressestelle@jena.tll.de

Autoren: **Prof. Dr. Gerhard Breitschuh**
Dr. Jürgen Strümpfel
Esther Gräfe
Reinhard Müller (TMLNU)
Louise Hauke (Vorsitzende des Beirates der TLL)
Michael Wittig (Mitglied des Beirates der TLL)

Juni 2005

- Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe gestattet. -

1 Schlussfolgerungen für die Thüringer Milcherzeugung

- Die Milcherzeugung bleibt für die Thüringer und die ostdeutsche Landwirtschaft eine unverzichtbare Quelle der Wertschöpfung und der Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft selbst sowie im vor- und nachgelagerten Bereich. Aus Thüringer Sicht sind deshalb Vorschläge abzulehnen, die zu einer deutlichen Verringerung der Thüringer Milchproduktion führen würden (kurzfristiger Ausstieg aus der Referenzmengenregelung, deutschlandweite Übertragung der Milchreferenzmengen u. a.).
- Das gegenwärtige Börsensystem trägt nur unzureichend zur notwendigen Strukturverbesserung der deutschen Milcherzeugung bei. Ziel muss es sein, mehr Referenzmenge zu betriebswirtschaftlich gerechtfertigten, also vergleichsweise niedrigen Preisen an leistungsfähige Milcherzeuger zu übertragen. Um im bestehenden Börsensystem die angebotenen Referenzmengen tatsächlich zu übertragen, können berufsständige Preisempfehlungen hilfreich sein.
- In Bezug auf die Handelbarkeit der Referenzmengen ist von den einschränkenden Regelungen des Art. 18 der VO (EG) Nr. 1788/2003 Gebrauch zu machen, indem mindestens die Bundesländer als Handelsregion beizuhalten sind.
- Zur Stabilisierung des europäischen Milchmarktes sollten Maßnahmen ergriffen werden, die eine Erweiterung der Milchlieferung verhindern. Dazu kann die Aussetzung der vorgesehenen Erhöhung der Milchreferenzmengen in den 12 Mitgliedsländern ebenso beitragen wie eine Verringerung der nationalen Saldierungsmöglichkeiten.
 - Die Saldierung auf Molkerei- und Bundesebene entspricht gegenwärtiger Rechtslage und bewirkt in derzeitiger Ausgestaltung in Verbindung mit dem Börsensystem eine unzureichende Marktentlastung.
 - Die größte Markt- und Strukturwirkung würde über die Kombination von einzelbetrieblicher Regelung und Bundessaldierung erreicht.
 - Für Thüringen wäre auch eine Saldierung auf Länderebene vorteilhaft, weil einerseits leistungsfähige Thüringer Milcherzeuger mehr Milch erzeugen könnten, andererseits eine Reduzierung der Anlieferungsmenge in Deutschland erwartet werden kann. Nach 1788 Artikel 10 ist jedoch eine Saldierung auf Länder(Regionen)ebene nicht vorgesehen.
 - Freiwillige Malus-Systeme dürften u. E. nur einen geringen Beitrag zur Reduzierung der Milchlieferung leisten, verursachen zusätzlichen Aufwand und bergen die Gefahr rechtlicher Auseinandersetzungen.
- In den Landwirtschaftsbetrieben bleibt das Kostenmanagement die größte Herausforderung (Arbeitsproduktivität, Futter-, Referenzmengen- und Reproduktionskosten). Kostenmanagement und Leistungssteigerung sind erforderlich, um die Inflationswirkungen bei den Faktorkosten auszugleichen.
- Zur Sicherung einer angemessenen Milchproduktion in Thüringen sind die Förderinstrumente für die Entwicklung des ländlichen Raums ab 2007 so zu gestalten, dass die Milchproduktion damit wirksam unterstützt werden kann.
- Im Rahmen der für 2008 angesetzten Halbzeitbewertung der Reformbeschlüsse zur GAP sind die Wirkungen auf die europäische und deutsche Milchproduktion mit dem Ziel zu analysieren, Lösungsansätze für die Milchproduktion im Rahmen der Betriebsprämien- (Angleichungsprozess ab 2010) und die Referenzmengenregelung ab 2015 zu finden.

2 Zielstellung

Die wirtschaftliche Lage der deutschen Milcherzeuger hat sich in den letzten beiden Jahren spürbar verschlechtert. Maßgeblich dazu beigetragen haben die deutlich gesunkenen Erzeugerpreise für Milch. Durch die Reform der GAP (Absenkung Interventionspreise, Milchprämie, Begrenzung Intervention, Betriebsprämienregelung u. a.) ist mit weiteren negativen Einkommenswirkungen bei den Milcherzeugern zu rechnen. Offen sind zudem die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen, die den zukünftigen Außenschutz des europäischen Milchmarktes und die Import-/Exportmöglichkeiten für Milcherzeugnisse regeln.

Die angespannte wirtschaftliche Lage der Milcherzeuger hat dazu geführt, dass vielfältige Vorschläge zur Konsolidierung des Milchmarktes unterbreitet wurden.

Im vorliegenden Standpunkt sollen dazu folgende Schwerpunkte diskutiert werden:

- Stabilisierung der Milcherzeugung in Thüringen; strukturelle und einzelbetriebliche Anpassung in Richtung einer nachhaltigen Milcherzeugung (anspruchsgerechte Entlohnung der Faktoren Kapital, Arbeit und Boden; artgerechte und umweltverträgliche Haltung);
- kurzfristige Erhöhung der Erzeugerpreise für Milch durch Anpassung der Referenzmengenregelung.

3 Ausgangslage und Rahmenbedingungen für die Milcherzeugung in Thüringen

a) Weltweit werden in den nächsten Jahren eine wachsende Milcherzeugung und ein steigender Verbrauch von jährlich 1 bis 2 % und höhere Weltmarktpreise erwartet.

In der EU geht man von einem steigenden Bedarf an hochwertigen Molkereierzeugnissen bei gleichzeitigem Rückgang des Butterverbrauches aus. Der subventionierte Export von Molkereierzeugnissen (Butter, Magermilchpulver) wird im Rahmen der WTO-Verhandlungen eingeschränkt und muss jedoch mittelfristig erhalten bleiben.

b) In Europa liegt die Milchproduktion erheblich über dem Bedarf an Milch und Milcherzeugnissen. Die daraus resultierenden Exporte müssen größtenteils subventioniert werden. Die den Mitgliedstaaten der EU zustehende Milchreferenzmenge wird zudem überliefert. Deutschland trägt neben Italien maßgeblich zur Überlieferung bei.

c) Mit einem Produktionswert von ca. 320 Mio. EUR ist die Milchproduktion auch in Thüringen einer der größten Einkommenszweige der Landwirtschaft. Zum

	Betriebe	kt
Überlieferung	341	+ 23
Unterlieferung	450	- 69
Saldo		-49

01.04.2004 verfügten 792 Landwirtschaftsbetriebe über Milchreferenzmengen. Im Jahr 2004 erzeugten sie 925,4 kt Milch und lieferten 901,2 kt an die Molkereien ab. Seit Jahren wird die den Thüringer Landwirtschaftsbetrieben zur Verfügung stehende Milchreferenzmenge (ca. 959 kt 1. April 2004) nicht ausgeschöpft.

In 20 der 21 deutschen Übertragungsgebiete war die Nachfrage in der Referenzmengenbörse am 01.04.2005 größer als das Angebot. Auch in Thüringen kommt damit der Wille zur Fortführung der Milchproduktion zum Ausdruck. Allerdings war der Umfang der tatsächlich gehandelten Referenzmenge infolge zu hoher Preisforderungen der potenziellen Verkäufer nur gering. Im Laufe des mittlerweile vierjährigen Referenzmengenhandels gingen die Preise zurück und lagen beim letzten Handelstermin in Thüringen bei 12 ct/kg Referenzmenge.

d) Die Reformbeschlüsse sehen zur Milchproduktion vor:

- die Zusatzabgabenverordnung (Referenzmengenregelung) bis 31.03.2015 zu verlängern;
- die Milchreferenzmenge in ausgewählten Mitgliedstaaten ab 2006/07 in drei Jahrescheiben um jeweils 0,5 % zu erhöhen (+ 1,5 Mio. t in der EU-15);
- die Interventionspreise für Butter um 25 %, für Magermilchpulver um 15 % in vier Tranchen zu senken, die Butterintervention von 70 000 auf 30 000 t zu reduzieren und eine Milchprämie ab 2004 in drei Schritten einzuführen.

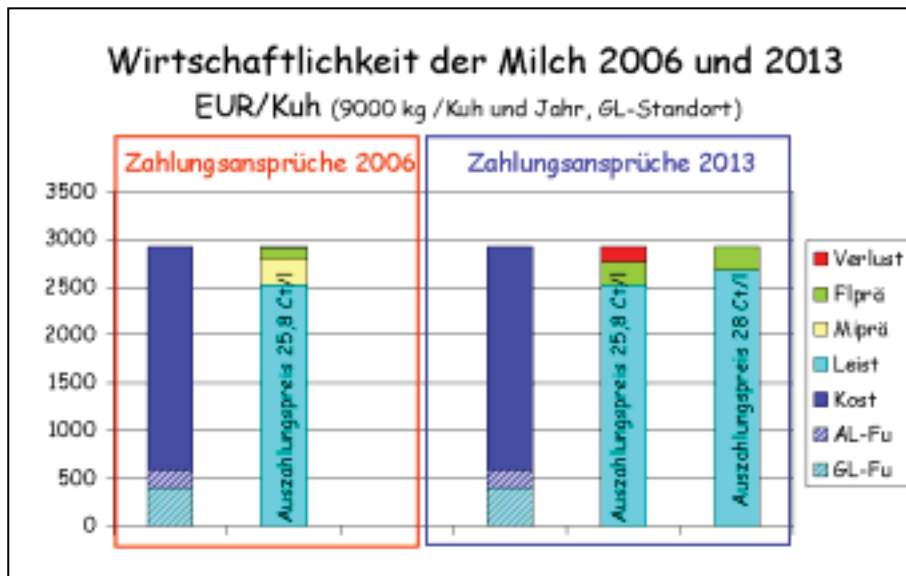
4 Wirtschaftlich nachhaltige Milcherzeugung unter den Bedingungen der GAP 2005 bis 2013

Die Absenkung der Marktordnungspreise und die Begrenzung der Intervention lassen einen Rückgang der Erzeugerpreise für Milch erwarten, der durch die Milchprämie nur teilweise ausgeglichen wird. Der wirtschaftliche Druck auf die Milcherzeuger wächst auch infolge der praktisch unausweichlichen Kostensteigerungen bei Personal und Betriebsmitteln. In welchem Maße die Erzeugerpreise tatsächlich sinken, lässt sich nicht solide einschätzen.

Milcherzeugung verursacht auch bei optimierter Produktion hohe Kosten und erfordert die Ausnutzung des internationalen biologischen und technischen Höchststandes. Die Kosten je Kuh belaufen sich unter optimierten Bedingungen auf 2 925 EUR. Diese Kosten werden 2006 mit der Milchprämie, den Erlösen aus 8 460 kg Marktmilch (bei 4,2 % Fett und 3,48 % Eiweiß, 26 ct/l Auszahlungspreis) und aus den Koppelprodukten ausgeglichen. Der Landesdurchschnitt lag 2004 bei 7 494 kg Marktmilch/Kuh und Jahr (94 von 7 972 kg).

Für die Entwicklung von 2006 bis 2013 werden folgende Unterstellungen zur Milcherzeugung getroffen:

- Die unvermeidbar steigenden Personal- und Betriebsmittelkosten sollen durch Leistungssteigerungen kompensiert werden.
- Der Zeitraum 2006 bis 2009 mit konstanter Milchprämie ist zur Erschließung sämtlicher Produktionsreserven zu nutzen.
- Der in Deutschland vorgesehene Abschmelzprozess bedeutet generell eine Umverteilung von Prämienmitteln weg von der Milch hin zu allen Flächen und damit eine Schlechterstellung der Milcherzeugung besonders auf den Ackerstandorten. Diese Schlechterstellung kann nur durch einen Anstieg des Milchauszahlungspreises ausgeglichen werden. Dies wiederum wird nur durch erhöhten Export von Milcherzeugnissen mit Exporterstattung oder reduzierte Liefermengen zu erreichen sein.
- Die Wirkungen von Leistungssteigerung und Rationalisierung im Zeitraum 2010 bis 2013 werden wiederum zum Inflationsausgleich benötigt.
- Im Jahre 2013 wird nach dem Abschmelzprozess und entsprechend heutiger Einschätzungen ein Milchauszahlungspreis von 28 bis 30 ct/l erforderlich, um nachhaltig Milch erzeugen zu können.



5 Abschätzung der Auswirkungen der Reform des Direktzahlungssystems und der Milchmarktordnung

5.1 Strukturelle Wirkungen

Die entkoppelte Milchprämie enthält einen wirtschaftlichen Anreiz zur Aufgabe der Milcherzeugung, insbesondere auf Ackerstandorten, da hier mit Marktfrüchten/Energiepflanzen Alternativen für die Bodennutzung bestehen. Nutzungsalternativen für die Gebäude, bauliche Anlagen und Ausrüstungen sind dagegen nicht gegeben. Von dem in der Milchproduktion gebundenen Kapital in Höhe von ca. 3 800 EUR/Kuh lässt sich bei Produktionsaufgabe nur ein geringer Teil freisetzen. Die damit verbundenen gesamtbetrieblichen wirtschaftlichen und vor allem sozialen Folgewirkungen bedürfen der sorgfältigen Überprüfung.

Familienbetriebe, Personengesellschaften und Landwirtschaftsbetriebe (e. G., GmbH) mit einem hohen Anteil Arbeitnehmer, die gleichzeitig Anteilseigner sind, verlieren bei Aufgabe der Milchproduktion entlohnte Arbeit für die Familienmitglieder bzw. Anteilseigner. Das ist besonders dann der Fall, wenn der Boden den knappen Produktionsfaktor darstellt. Diese Bedingung ist bei einem Großteil der deutschen Milcherzeuger gegeben.

Unternehmen mit überwiegender Lohnarbeit, insbesondere in der Hand weniger Eigentümer, werden den Anreiz zur Aufgabe der Milchproduktion besonders prüfen, obwohl sie über leistungsfähige Strukturen verfügen und die Betriebseinkommen deutlich abnehmen würden. Ziel der Aufgabe ist ein möglicherweise steigender Gewinn. Demgegenüber führen Landwirte mit strukturellen Nachteilen die Milchproduktion notgedrungen weiter.

Aus agrarstruktureller und aus volkswirtschaftlicher Sicht sind diese möglichen Wirkungen kritisch zu beurteilen.

Die vorstehend genannten Argumente bedeuten für die Milchproduktion in den ostdeutschen Ländern die Gefahr einer erneuten Verminderung der Wertschöpfung im ländlichen Raum. Andererseits erfolgt eine Manifestierung hoher Tierbesätze in heute bereits tierreichen Bundesländern.

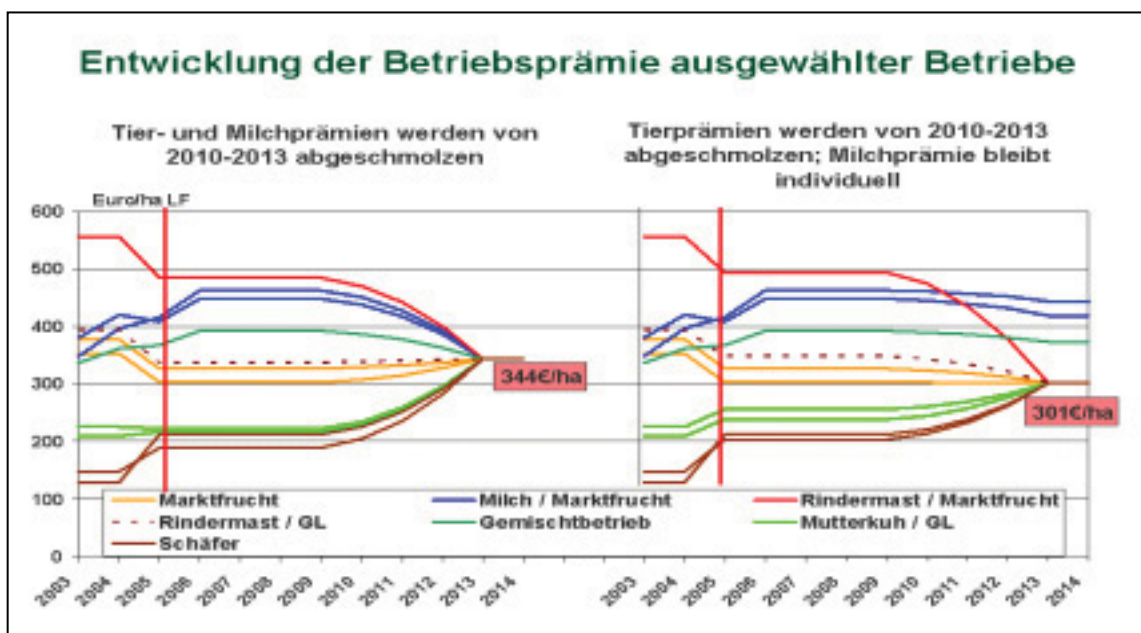
Mit dieser Entwicklung findet der Wettbewerb nicht zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Unternehmen statt, sondern zwischen Gewinnmaximierung und Einkommenssicherung. Aus sektoraler Sicht wird damit die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milcherzeuger eher negativ beeinflusst.

Die Verschärfung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfordert auch in der Milchverarbeitung Strukturveränderungen.

5.2 Milchprämie betriebsindividuell beibehalten

Abhilfe würde das Nichtabschmelzen der Milchprämie leisten. Die Milchproduzenten erhielten für den gesamten Zeitraum von 2006 bis 2013 die individuelle Milchprämie. Der vorgesehene Abschmelzprozess führt zum weitgehenden Verlust der Milchprämie und betrifft vor allem Milcherzeuger auf Ackerstandorten und intensive Produktion mit hoher Milcherzeugung je ha GL.

Wer jedoch trotz dieser bis 2013 stabilen und entkoppelten Milchprämie die Milchproduktion aufgibt, trägt zur Verknappung und damit zur Preisstabilisierung und möglicherweise zur Preiserhöhung bei. Alle anderen können den Zeitraum bis 2013 nutzen, um die wirtschaftlichen Reserven zu erschließen.



Gleichzeitig trägt diese Option zur Standortsicherung der Milchproduktion sowohl auf den Ackerstandorten als auch intensiven Grünlandstandorten bei.

Die aufgegebene Milchproduktion wird unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nur in dem Umfang aufgefangen, wie vorhandene Kapazitäten durch Leistungssteigerung oder Belegung freier Plätze ausgeschöpft werden können. Eine Verlagerung aus den Ackerbaugebieten in Grünlandregionen ist wegen der erforderlichen Investitionen nicht zu erwarten.

6 Optionen zur Anpassung der Referenzmengenregelung in Deutschland

6.1 Referenzmengenerhöhung in der EU aussetzen

Die Aussetzung der ab 2006 vorgesehenen Referenzmengenerhöhung von 1,5 Mio. t in 12 Mitgliedstaaten der EU wäre ein positives Signal zur Mengenreduzierung, ohne die tatsächliche Wirkung auf den Milchmarkt zu überschätzen.

6.2 Deutschlandweite Handelbarkeit der Referenzmengen

Die damit verbundene Verlagerung der Referenzmenge auf die günstigen Milchstandorte Deutschlands bedeutet eine Abwanderung von Referenzmenge aus Thüringen und den anderen ostdeutschen Ländern. Die bereits bestehende Spreizung der Tierbesatzdichte in Deutschland wird noch verstärkt. Wegen der Erhöhung der Referenzmengenpreise für Thüringer Milcherzeuger und der ausbleibenden Reduzierung der Milchanlieferung in Deutschland ist diese Option aus Thüringer Sicht abzulehnen. Von den einschränkenden Regelungen des Art. 18 Abs. 1 lit. e der VO (EG) Nr. 1788/2003 sollte Gebrauch gemacht werden, indem mindestens die Bundesländer als Handelsregion beibehalten werden.

→ Ablehnung der bundesweiten Handelbarkeit

→ Erhalt der Handelbarkeit auf Länderebene

6.3 Saldierung auf Länderebene

Bis zur Ausschöpfung der Referenzmenge der Thüringer Milcherzeuger bliebe die einzelbetriebliche Referenzmengenüberschreitung ohne Konsequenzen. Die Verlagerung von Referenzmengen zum erfolgreichen Milcherzeuger würde gefördert. Die Nichtausschöpfung in einzelnen Bundesländern führte zur Milchmengenreduzierung in Deutschland. Die Lieferanten überliefernder Bundesländer müssten Zusatzabgabe zahlen, auch wenn Deutschland seine nationale Referenzmenge nicht überschreitet.

→ In Deutschland nicht umsetzbar.

→ Nicht weiter verfolgen.

6.4 Saldierung auf Molkereiebene

Die Milchabnahme der Molkereien bleibt auf die Summe der Milchreferenzmengen aller vertraglich gebundenen Milchlieferanten begrenzt. Die Molkereien konkurrieren um die Lieferanten und ermöglichen den Landwirten, Preisdruck auszuüben. Zusatzabgabe soll nach nationalem Recht erhoben werden, sobald Saldenüberschüsse unter den Lieferanten einer Molkerei nicht auszugleichen sind. Die national erhobene Zusatzabgabe wird verwendet, um Referenzmengen zu Gunsten der nationalen Reserve gegen Erstattung zu erwerben. Marktentlastung entsteht dadurch, dass nicht ausgeschöpfte Milchreferenzmengen in anderen Molkereieinzugsbereichen nicht beliefert werden können und nationale Reserve nicht wieder zugewiesen wird. Deutschland zahlt erst dann Zusatzabgabe an die EU, wenn die nationale Referenzmenge überschritten ist.

→ Entspricht VO (EG) Nr. 1788/2003.

→ Die Bewirtschaftung der nur national fälligen Zusatzabgabe bedarf der institutionellen Zuständigkeit [Aufkauf von nicht belieferten Referenzmengen und Verwendung übriger Mittel nach objektiven Kriterien (Art. 13 Abs. 1 lit. b)].

6.5 Einzelbetriebliche Regelung und Bundessaldierung

Diese Option sieht vor, die Saldierung auf Molkereiebene auszusetzen. Zusatzabgabe wird erhoben, wenn der einzelne Erzeuger seine Referenzmenge überschreitet. Abgemildert würde diese Variante, wenn eine Überlieferung bis zu 5 % nicht zur Zusatzabgabe führt, solange die nationale Referenzmenge nicht überschritten wird. Die Option entfaltet zweifellos die stärkste Wirkung auf die Begrenzung der deutschen Milchproduktion, da nicht belieferte Referenzmenge unmittelbar die Milchlieferung verringert. Ein 5 %-iger Korridor schränkt den Marktentlastungseffekt allerdings deutlich ein. Zudem wird der Strukturwandel durch einen intensiven und auf die Bundesländer begrenzten Referenzmengenhandel forciert.

→ Entspricht nicht VO (EG) Nr. 1788/2003.

→ Die Bewirtschaftung der nur national fälligen Zusatzabgabe bedarf der institutionellen Zuständigkeit.

6.6 Malus-Systeme

Es ist ein freiwilliges System der Milcherzeuger zur Verbesserung der Referenzmengendisziplin, das Folgendes beinhaltet:

- Maluszahlung für auf Saldierungsebene überlieferte Milch und Auszahlung der einbehaltenen Beträge auf die Referenzmengengerechte Anlieferungsmilch (Bonus).
- Maluszahlung für überlieferte Milch; Nutzung der Einnahmen für den Aufkauf von Referenzmenge.
- Eine Mengenminderung ist nur bei hohen Malusbeträgen deutlich über den Referenzmengenkosten erreichbar. Referenzmengenaufkauf mit Mitteln der Maluszahlungen wird nur in geringem Umfang ermöglicht.

→ Liegt nach VO (EG) Nr. 1788/2003 in Kompetenz der Milcherzeuger.

→ Die Bewirtschaftung der Malus-/Bonuszahlungen bedarf der institutionellen Zuständigkeit und bewirkt zusätzlichen Aufwand.

6.7 Abschaffung der Milchreferenzmengen

Ein Ausstieg aus der Referenzmengenregelung führt in den nächsten Jahren zur Erhöhung der deutschen und europäischen Milchproduktion um 5 bis 10 % (Gebiete mit freien Produktionskapazitäten, maritime Gunstandorte, gute Vorgebirgsstandorte, Beitrittsländer mit kleinstrukturierter Milchproduktion). Marktentlastung ist mittelfristig nicht zu erwarten.

Die mit den Ausstieg verbundenen Kostenvorteile (Leasing, Pacht, Kauf von Referenzmengen) sind im Vergleich zu den Wirkungen auf den Milchpreis kritisch zu beurteilen und für Thüringen nur gering wirksam.

Aus eigentumsrechtlicher Sicht (Vertrauensschutz/Entwertung der Quote) sowie aus betriebswirtschaftlichen und fiskalischen Gründen muss für den Ausstieg ein angemessener langer Zeitraum vorgesehen und angekündigt werden (Realisierungsmöglichkeit für den Wert der Referenzmenge).

→ Ablehnung.