

## Ende der Quote – und dann?

Die Abschaffung der Milchquote ist nun so gut wie beschlossene Sache. Eine endgültige politische Entscheidung steht zwar noch aus, aber Milchviehhalter sollten spätestens jetzt anfangen sich auf den Quotenausstieg vorzubereiten. In diesem Artikel beleuchten unsere Autoren mögliche Folgen des Quotenausstieges und zeigen Handlungsoptionen für die Betriebe und die Politik auf. Die Analyse basiert auf Daten von Dr. Torsten Hemme, IFCN Dairy Research Center ([www.ifcndairy.org](http://www.ifcndairy.org)), das seit Oktober 2006 an der Universität Kiel angesiedelt ist. Die betriebswirtschaftlichen und politischen Schlussfolgerungen basieren auf Überlegungen von Prof. Latacz-Lohmann vom Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel.

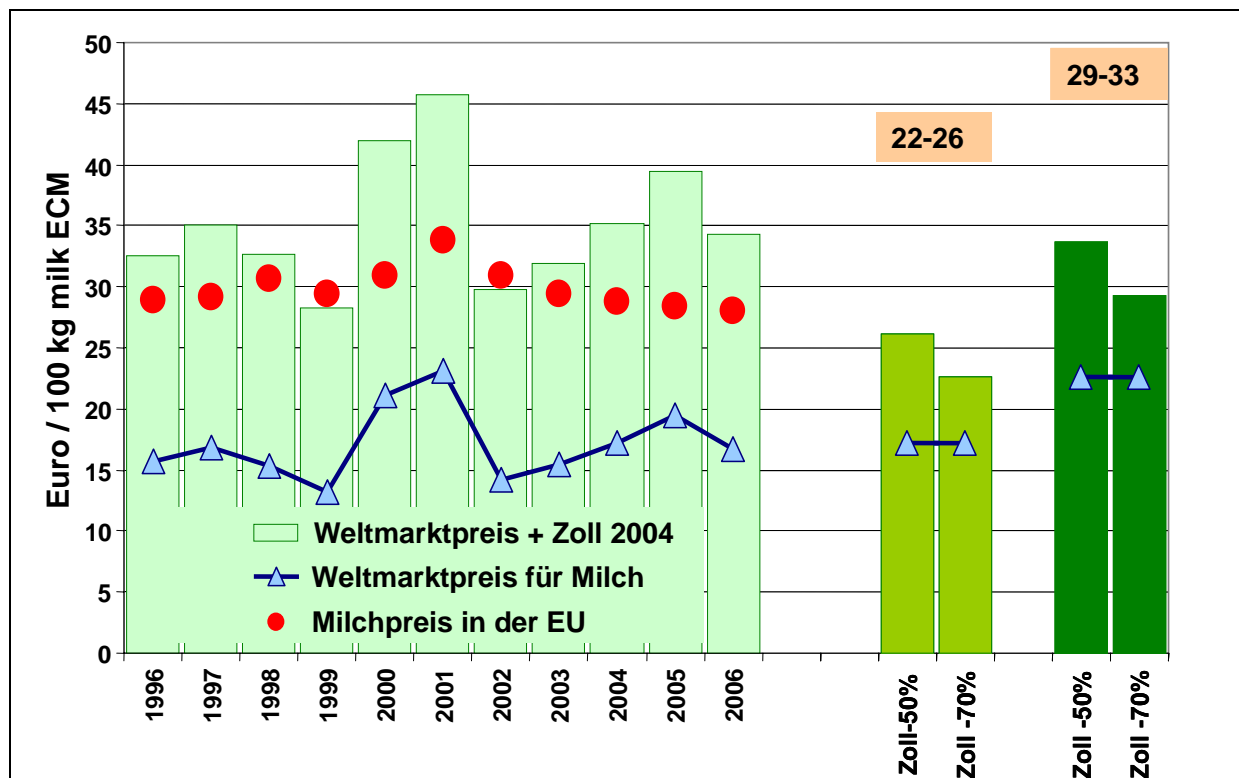
### Wie weit fallen die Preise?

Eines dürfte klar sein: Wenn die Quote fällt, ist mit einem Rückgang der Erzeugerpreise zu rechnen. Wie stark die Preise fallen werden, hängt von der Höhe des Zollsatzes ab, den sich die EU dann noch leisten kann. Auf jeden Fall wird sich der Erzeugerpreis für Milch irgendwo zwischen dem Weltmarktpreis und dem Weltmarktpreis plus Zollsatz einpendeln. Vieles spricht dafür, dass der Preis nicht ins Bodenlose fallen wird: Details in Box 1.

#### **Box 1: Warum der Milchpreis nicht ins Bodenlose fallen wird**

Zwei Gründe sprechen dagegen, dass der Milchpreis stark absinken wird:

**Steigender Weltmarktpreis:** Es ist damit zu rechnen, dass Magermilchpulver und Butter auf dem Weltmarkt weiterhin knapp bleiben werden. Das liegt an der steigenden Nachfrage nach Milchprodukten in Asien und der weltweit zunehmenden Konkurrenz zwischen Nahrungsmittelerzeugung und Energieerzeugung aus nachwachsenden Rohstoffen. Die Abbildung zeigt die Entwicklung der rechnerischen Weltmarktpreise für Milch in den letzten zehn Jahren. Die beiden rechten Säulen umreißen den Rahmen für den zukünftigen Milchpreis in der EU, und zwar zu dem von der OECD/FAPRI prognostizierten Weltmarktpreis von 17 ct/kg und dem aktuell wesentlich höheren Weltmarktpreis, jeweils bei einer Zollkürzung um 50 und 70%. In den letzten Monaten ist der Weltmarktpreis für Magermilchpulver geradezu in die Höhe geschossen, so dass der rechnerische Weltmarktpreis für Milch aktuell auf ca. 22 ct/kg angestiegen ist. Bei diesem Preis und den unterstellten Zollsatzkürzungen von 50 bzw. 70% läge der Korridor für den EU-Milchpreis zwischen 22 und 29 bzw. zwischen 22 und 33 ct/kg (je nach Ausmaß der Zollsatzkürzung). Zum Vergleich: Wachstumsbetriebe haben nach Berechnungen des IFCN im Zeitraum 2000 bis 2006 Nettomilchpreise (Milchpreis – Quotenkosten) von 22 bis 24 ct/kg erzielt.



Quelle: IFCN Dairy Research Center 2007

**Steigende regionale Konkurrenz um Milch:** Die Molkereien werden in Zukunft stärker um Milch konkurrieren müssen. Bisher sind durch die Quotenregelung die regionalen Produktionsstrukturen festgeschrieben. Die eng gesteckten Übertragungsgebiete für Milchquote haben verhindert, dass sich die Milchproduktion räumlich verlagert hat. Das wird sich spätestens mit dem Wegfall der Quote ändern. Dann müssen die Molkereien den Landwirten vor Ort einen attraktiven Milchpreis bieten, um zu verhindern, dass die Milchproduktion langfristig in andere Gebiete abwandert. Das spricht dafür, dass sich der Milchpreis oberhalb des Weltmarktpreises bzw. des Interventionspreises einstellen wird. Allerdings kann in den „Zuwanderungsgebieten“ (also an den Gunststandorten der Milchproduktion) auch der gegenteilige Effekt eintreten: Wenn die Milchproduktion regional stark ansteigt und die Molkereikapazitäten nicht entsprechend mitwachsen, kann es hier kurzfristig zu einem Druck auf die Erzeugerpreise kommen.

### Höhe und Struktur der Produktionskosten sind entscheidend

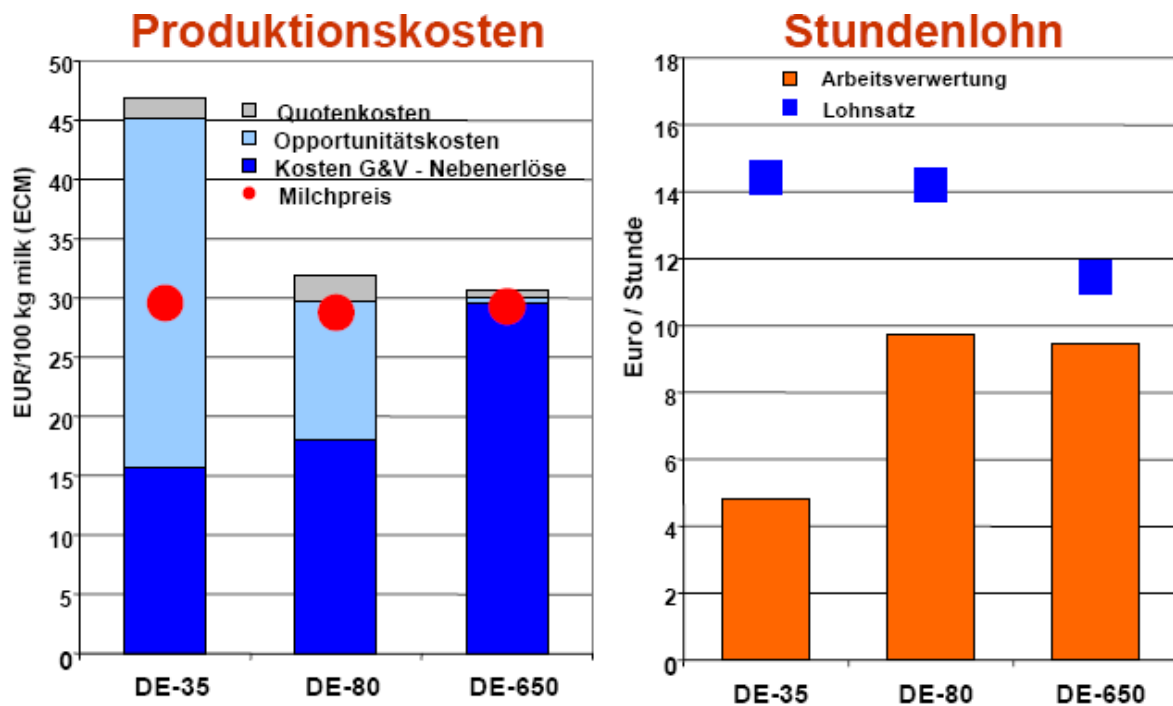
Mit Blick auf das Quotenende müssen sich Betriebsleiter zwei Fragen stellen: Kann ich zu dem dann geltenden niedrigeren Milchpreis produzieren? Und: Reichen meine finanziellen Reserven, um durch Investitionen einen großen Sprung nach vorne zu machen? Wenden wir uns zunächst der ersten Frage zu. Ob man in Zukunft zu deutlich niedrigeren Preisen Milch produzieren kann, hängt im Wesentlichen von Höhe und Struktur der Produktionskosten ab.

Abbildung 1 zeigt die Produktionskostenstruktur für drei typische deutsche Milchviehbetriebe, die vom IFCN analysiert wurden: einen 35-Kuh-Betrieb mit Anbindehaltung in Süddeutschland, einen schleswig-holsteinischen 80-Kuh Boxenlaufstallbetrieb sowie einen 650-Kuh Großbetrieb mit Fremdarbeitsverfassung in den neuen Bundesländern. Die dunkelblauen Säulen stellen die Kosten gemäß Gewinn- und Verlustrechnung abzüglich Nebenerlösen (Altkuh, Kälber, Färsen, Direktzahlungen) dar. Bei den hellblauen Säulen handelt es sich um sogenannte Opportunitätskosten; das sind die

kalkulatorische Entlohnungsansätze für die betriebseigenen Produktionsfaktoren, also Lohnansatz für nicht entlohnte Familienarbeitskräfte, Pachtansatz für eigenen Boden und Zinsansatz für das betriebseigene Besatzkapital. Der graue Balken stellt die Quotenkosten dar, also Pachtzahlungen bzw. kalkulatorischer Zinsanspruch für die Milchquote. Der rote Punkt ist der erzielte Milchpreis.

Man erkennt sofort, dass keiner der Betriebe seine Kosten vollständig decken kann, noch nicht einmal zum bisherigen Preis. Dennoch machen der 35-Kuh-Betrieb und der 80-Kuh-Betrieb Gewinn, und selbst bei einem deutlich niedrigeren Preis wäre der Gewinn noch positiv. Nur werden nicht alle betriebseigenen Produktionsfaktoren vollständig entlohnt. Dies ist im rechten Teil von Abbildung 1 zu sehen: Im 80-Kuh-Betrieb wird die eigene Arbeit mit nur ca. 10 €/Stunde statt der angesetzten 14 € entlohnt. Im 35-Kuh-Betrieb sind es nur knapp 5 €/Stunde. Aber gerade hierin liegt die Stärke von Familienbetrieben: Sie können kurzfristig die Folgen einer Milchpreissenkung wegstecken, indem sie den Gürtel enger schnallen und sich mit einer geringen Entlohnung der betriebseigenen Produktionsfaktoren zufrieden geben.

Abbildung 1: Produktionskosten (Vollkosten) dreier typischer Milchviehbetriebe in Deutschland im Jahr 2004



Quelle: IFCN Dairy Research Center 2007

Das ist anders bei dem 650-Kuh-Betrieb. In diesem Betrieb bestehen die Produktionskosten fast ausschließlich aus Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung. Und das sind - von den Abschreibungen einmal abgesehen - überwiegend pagatorische Kosten, also Kosten, die direkt mit Ausgaben verbunden sind. Hier kann man anders als in Familienbetrieben den Gürtel kaum enger schnallen: Die Fremdarbeitskräfte werden sich kaum mit einem Niedrigstlohn zufrieden geben, der dem Betrieb das Überleben ermöglichen würde. Und die nicht im Betrieb mitarbeitenden Verpächter werden kaum bereit sein, sich mit weniger als dem gängigen Pachtpreis zufrieden zu geben. Kurzum: Beim 650-Kuh-Betrieb bestehen die Kosten der Milchproduktion überwiegend aus Ausgaben, die sich nicht so einfach verringern lassen. Eine Milchpreissenkung würde hier schnell den Gewinn in den roten Bereich rutschen lassen und zu Liquiditätsproblemen führen.

## **Wer entwickelt sich weiter, wer scheidet aus?**

Welche dieser Betriebe einen großen Schritt nach vorne machen werden, hängt im Wesentlichen von zwei Punkten ab: a) seiner Ausgangsgröße, b) den finanziellen Reserven.

Dem 35-Kuh-Betrieb in Süddeutschland dürfte der Sprung in eine wettbewerbsfähige Betriebsgrößenklasse wohl schwer fallen. Dazu ist er zu klein. Betriebe dieser Größenklasse werden aber nach dem Quotenende kurzfristig weiter wirtschaften, solange sie ihre Lebenshaltungskosten aus dem Betrieb erwirtschaften können. Spätestens im Zuge des Generationswechsels werden sich die Hofnachfolger dann aber gegen die Weiterführung der Betriebe entscheiden, da der Stundelohn in der Milchproduktion deutlich unter dem Lohnniveau anderer Tätigkeiten liegt.

Der 80-Kuh-Boxenlaufstallbetrieb könnte es von seiner Ausgangsgröße her schaffen, in eine wettbewerbsfähige Größenklasse zu wachsen. Ob dies im Einzelfall gelingt, hängt von den finanziellen Reserven der Betriebe ab. Wer in den siebziger oder achtziger Jahren einen 80-er Boxenlaufstall gebaut hat, nicht auf Teufel komm raus Quote gekauft hat und darüber hinaus bescheiden gelebt hat, dürfte über die nötigen Investitionsmittel verfügen, um nach dem Fall der Quote die Kuhzahl kräftig zu erhöhen. Wachstum bewirkt bei gleichzeitiger Optimierung der Produktionstechnik eine kräftige Kostendegression, die solchen Betrieben ein Leben nach der Quote sichern dürfte. Eine zusätzliche Kostensenkung ergibt sich durch den Wegfall der Fixkosten der Quote (der graue Balken in Abbildung 1). Wer allerdings in den letzten Jahren kräftig Fremdkapital investiert hat und teuer Quote gekauft hat, um auf die 80 Kühe zu kommen, hat viel schlechtere Ausgangsvoraussetzungen für weitere Wachstumsschritte.

Der 650-Kuh-Großbetrieb dürfte es kurzfristig am schwersten haben. Eine deutliche Milchpreissenkung könnte diesen Betrieb liquiditätsmäßig aus der Bahn werfen. Wenn schon jetzt die Erlöse nur gerade so ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu decken, wird bei niedrigerem Milchpreis dem Betrieb das Wasser bis zum Hals stehen. Konkurs kann die Folge sein. Das wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht wenig erfreulich, ist es doch der 650-Kuh-Betrieb, der von unseren drei typischen Betrieben die Milch am kostengünstigsten erzeugen kann (siehe Abbildung 1). Aber auch dieser Betrieb wird nicht von der Bildfläche verschwinden. Ein mögliches Szenario besteht darin, dass der 650-Kuh-Betrieb nach dem Konkurs von einem Investor aufgekauft wird – und zwar zu einem Preis, der es dem neuen Eigentümer erlaubt, Milch zu deutlich niedrigeren Vollkosten zu produzieren. Konkret bedeutet das eine Abwertung des Betriebsvermögens. Der neue Eigentümer, im Zweifelsfall ein niederländischer Milchviehunternehmer, würde Gebäude, Maschinen, Vieh und Flächen zu einem Preis übernehmen, der die dunkelblaue Säule in Abbildung 1 so weit schrumpfen lässt, dass die Produktion auch bei einem niedrigeren Milchpreis rentabel ist. Dieser Betrieb ist dann für die Zukunft gut aufgestellt: Marktwirtschaft in ihrer reinsten Form.

## **Kompensation für die Abschaffung der Quote?**

Die Politik steht vor einem schwierigen Spagat: einerseits gilt es die Wettbewerbskraft der Zukunftsbetriebe weiter zu stärken, andererseits gilt es die wirtschaftlichen Folgen der Quotenabschaffung abzufedern. Hier kann es zu Zielkonflikten kommen.

Eine Möglichkeit beides zu erreichen besteht darin, die Milchbauern über eine Erhöhung der entkoppelten Milchprämie mittelfristig für den Preisrückgang zu kompensieren. Obwohl politisch vielleicht nicht einfach durchsetzbar, könnte sich die Politik insbesondere mit Blick auf Wachstumsbetriebe für eine solche Lösung entscheiden. Betriebe, die in den letzten Jahren kräftig investiert haben und zu relativ hohen Preisen Quote gekauft haben, befinden sich heute oft in einer angespannten Liquiditätsslage. Dies sind aber die zukünftig besonders wettbewerbsfähigen Betriebe mit moderner Produktionstechnik und vergleichsweise niedrigen Produktionskosten. Eine vorübergehende Aufstockung der entkoppelten Milchprämie könnte

verhindern, dass diese Betriebe in finanzielle Schieflage geraten. Langfristig könnten die zusätzlichen topups wieder zurückgezogen werden. Als Nachteil würde allerdings die Struktur konservierende Wirkung solcher topups zu Buche schlagen: Der Liquiditätsschub wird so manchen Landwirt zum Weitermachen bewegen, der ansonsten aus der Produktion ausgestiegen wäre.

Eine elegante privatwirtschaftlich organisierte Kompensationslösung haben sich die Australier einfallen lassen, als sie vor sieben Jahren ihre Milchquote abgeschafft haben. Mehr dazu in Box 2.

### **Box 2: Quotenausstieg & Fundraising - Lernen von Australien**

Australien hatte bis 2000 ein Quotensystem für Milch, die den heimischen Markt mit Frischprodukten versorgte. Folge des Quotenausstieges war, dass die Milchpreise gesunken und die Quotenwerte auf Null gefallen sind. Als Kompensation erhielten die Landwirte eine Ausgleichszahlung. Diese wurde durch eine „Abgabe für Frischmilchprodukte“ finanziert, die für einige Jahre nach dem Quotenende erhoben und von den Molkereien bzw. vom Einzelhandel abgeführt wurde. Fazit: Quote wurde abgeschafft, Landwirte konnten kompensiert werden, ohne den Staatshaushalt zu belasten. Dies war möglich, da die geringeren Milchpreise der Landwirte erst mit einer Verzögerung an den Konsumenten in Form geringerer Verbraucherpreise weitergegeben wurden.

### **Wettbewerbskraft steigern, aber nicht verzerren**

Um den Betrieben den Übergang in die quotenfreie Zeit zu erleichtern, könnte die Politik gezielte Investitionsbeihilfen für entwicklungsfähige Milchviehbetriebe anbieten. Kritiker würden auf die hohen Mitnahmeeffekte verweisen. Mitnahmeeffekte hin oder her: Investitionskostenzuschüsse senken den Fixkostenanteil an den Produktionskosten (Abschreibungen und Zinsen für Stall und Technik) und verbessern damit die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe. Auch diese Maßnahme sollte auf eine Übergangszeit beschränkt bleiben und nicht zur Dauerlösung werden. Wichtig erscheint vor allem, die Investitionsbeihilfen erst dann aufzustocken, wenn die Entwertung der Quote deutlich vorangeschritten ist. Ansonsten würden die Quotenpreise abermals in die Höhe getrieben, und die Investitionszuschüsse würden dort landen, wo sie wirklich nicht hingehören: in den Taschen der ausscheidenden Milchviehbauern.

### **Die Milch wandern lassen**

Die Politik ist mit Blick auf das Ziel Wettbewerbskraft gut beraten, die regionale Mobilität der Milchproduktion zu fördern. Die Produktion muss sich ohne Hemmnisse an die Gunststandorte verlagern können. Dadurch lassen sich einige Cent an Produktionskosten einsparen. Ein großer Schritt in diese Richtung ist bereits getan: Ab Juli 2007 gibt es nur noch zwei Übertragungsgebiete für Milchquote: die alten und die neuen Bundesländer. Manche fordern sogar eine EU-weite Handelbarkeit. Die deutsche Milchwirtschaft – speziell in den alten Bundesländern – würde davon vermutlich profitieren, denn im EU-Vergleich liegen die Quotenkosten bei uns höher als in vielen anderen EU-Ländern.

### **Was nicht ins Bild passt**

Was aus Sicht einer wettbewerbsfähigen Produktionsstruktur nicht ins Bild passt, sind „Strukturprogramme“, über die in letzter Zeit schon vermehrt diskutiert wird. Gemeint sind hiermit meist „Strukturkonservierungsprogramme“, die ein Abwandern der Milchproduktion aus weniger begünstigten Regionen verhindern sollen. Schon wird über einen Neuzuschnitt der Ausgleichszulage laut nachgedacht. Auch wenn es aus regionalpolitischer Sicht

wünschenswert erscheinen mag, die Milchproduktion an bestimmten Standorten zu erhalten, verlängern derartige Programme doch nur das Leid der Milchviehbetriebe. In gewissen Gegenden Deutschlands kann man aufgrund der natürlichen Gegebenheiten halt Milch nicht zu weniger als 30 ct Vollkosten produzieren und wird es auch nie können, sofern kein Wunder geschieht. Diesen Regionen wäre viel besser mit einer Kombination aus Ausstiegsprogrammen und Agrarumweltprogrammen gedient, die eine Aufrechterhaltung des Landschaftsbildes - möglichst produktionsneutral und ohne Milchkühe - zum Ziel haben.

## **Fazit**

Das Leben für Milchviehbauern wird härter, aber alles andere als aussichtslos. Die zu erwartenden Veränderungen bedeuten Anpassungsdruck und Entwicklungschancen. Der Strukturwandel wird abermals an Schwung gewinnen. Mehr Landwirte als bisher werden aus der Produktion ausscheiden. Für die Verlierer kennt die Marktwirtschaft keine Gnade. Hier ist die Politik gefragt, die Folgen wettbewerbsneutral abzuf puffern. Die Gewinner werden einen großen Schritt nach vorne machen können. Hierfür sind die deutschen Milchviehbauern gut aufgestellt. Sie sind gut ausgebildet und hoch motiviert. Viele wirtschaften an Gunststandorten und in Marktnähe: beste Voraussetzungen um durchzustarten.

An eine Neuerung werden sich aber alle Beteiligten - Landwirte, Zulieferer, Molkereien, Handel - gewöhnen müssen: Nach dem Fall der Quote wird sich Wettbewerb im Bereich der Milch weniger zwischen einzelnen Unternehmen abspielen, sondern zunehmend zwischen Milchproduktionsregionen: In welcher Region lässt sich der Rohstoff Milch am günstigsten produzieren, in innovative Produkte verarbeiten und über effiziente Kanäle an den Endverbraucher bringen oder exportieren? Wo läuft das Miteinander aller an der Wertschöpfungskette Beteiligten am effizientesten ab? Wer hat die beste Logistik? Wo entstehen in diesem Miteinander die besten Ideen für Innovationen in Produktion, Verarbeitung und Vermarktung?

Autoren:

Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann, Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel  
Dr. Torsten Hemme, IFCN Dairy Research Center an der Universität Kiel