

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Albert Deß, Peter Bleser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 14/1174 –**

### **Die Situation der deutschen Milcherzeuger und die Entwicklung des Milchmarktes in der EU**

Seit dem 2. April 1984 wird die Milchproduktion in der EU mittels des Mengen begrenzenden Marktinstrumentes der Quotenregelung gesteuert. Die Erzeuger in den alten Bundesländern erhielten auf der Grundlage ihrer Milchanlieferung im Jahre 1983 einzelbetriebliche Referenzmengen endgültig mit Verfügungsgewalt zugeteilt. Aufgrund der im EU-Recht bis zum 31. März 2000 befristeten Sonderregelung wurde den Erzeugern in den neuen Ländern die Referenzmenge auf der Basis der Milchanlieferung im Jahre 1989 vorläufig zugeteilt. Zudem kann die zugeteilte Quote dort bisher nicht verkauft, verpachtet, verschenkt oder verleast werden.

Die Milchquotenregelung wurde in der EU mit dem Ziel eingeführt, einerseits die Überproduktion einzudämmen und andererseits die Einkommen der Erzeuger zu stabilisieren. Da die EU-Kommission keine aktive Politik der Marktentlastung führte, entwickelte sich die Einkommenssituation der Milcherzeuger während der letzten Jahre nicht zufrieden stellend.

Aufgrund der Flächenbindung der Milchquote befindet sich in den alten Ländern ein großer Teil der einzelbetrieblichen Referenzmengen im Eigentum von Personen, die nicht mehr aktiv Milch selbst erzeugen. Dies hat zur Folge, dass die Strukturentwicklung der Milch erzeugenden Betriebe stark gehemmt wird. Milcherzeuger, die auf die Pacht von Flächen einschließlich der darauf liegenden Milchquote und den Zukauf von Milchquoten angewiesen sind, müssen betriebswirtschaftlich kaum mehr tragbare Preise zahlen. Die im Rahmen der Beschlüsse zur Agenda 2000 vorgesehene Preissenkung sowie die Erhöhung des Milchquotenkontingents in der EU werden den Druck auf die Einkommen der Milcherzeuger weiter verstärken.

Für das Milchquotenregime in den neuen Ländern, wo es bisher keine Flächenbindung der Milchquote gibt und der Quotentransfer weitgehend eingeschränkt ist, um die Kapitalisierung der Milchquote, wie dies in den alten Ländern geschehen ist, zu verhindern, muß entsprechend dem zugrunde liegenden EU-Recht eine Nachfolgeregelung nach Auslaufen der Sonderregelung ab dem 1. April 2000 gefunden werden.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 1. September 1999 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

1. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung aus den Beschlüssen zur Agenda 2000 für den Bereich Milchmarktordnung im Hinblick auf die Erhöhung der Gesamtgarantiemenge für die EU auf die Auszahlungspreise für Milch?

Die spezifischen Quotenaufstockungen für Italien, Spanien, Irland und Griechenland entsprechen weitgehend den Mengen, die diese Länder bereits heute über ihre nationalen Garantiemengen hinaus produzieren. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission führen die Quotenaufstockungen in den genannten Ländern zu insgesamt keiner nennenswerten Produktionsausweitung und werden daher keine deutlichen Preiseffekte aufweisen.

Der ab dem Garantiemengenjahr 2005/06 einsetzenden linearen Quotenaufstockung (insgesamt 1,442 Mio. t) steht nach Einschätzung der Milchwirtschaft und der Fachverbände durch das moderate Bevölkerungswachstum in der Europäischen Union (+ 0,3% p.a.) ein Mehrverbrauch von etwa 2,5 Mio. t im Jahr 2005 gegenüber. Die zusätzliche Produktion würde schon alleine dadurch mehr als kompensiert. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Senkung der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver ab dem Milchwirtschaftsjahr 2005/06 einen positiven Effekt auf den Absatz von Milcherzeugnissen, insbesondere durch Erleichterungen bei der erstattungsfreien Ausfuhr, haben wird. Nennenswerte Auswirkungen auf die Preise sind daher auch hier nicht zu erwarten.

2. Welche Auswirkungen werden für die Einkommenssituation der Milcherzeuger erwartet?

Bis zum Einsetzen der Stützpreissenkung am 1. Juli 2005 werden die Einkommen der Milcherzeuger reformbedingt nicht tangiert. Die volle Senkung der Interventionspreise kommt erst ab dem 1. Juli 2007 zum Tragen. Die Einkommenssituation der Milcherzeuger wird dann maßgeblich bestimmt werden durch

- die weitere strukturelle Entwicklung in der Milchviehhaltung,
- die erwartbaren Produktivitätssteigerungen in diesem Sektor,
- die Entwicklung der Produktionskosten (z.B. Quotenpreise) in der Milcherzeugung,
- die Entwicklung der Erzeugerpreise für Milch sowie der Marktpreise für Milchprodukte auf dem Binnen- als auch Weltmarkt,
- die den Milcherzeugern ab 2005/06 gewährten direkten Transferzahlungen und Anpassungen, die die Milcherzeuger infolge der zeitlichen Streckung der Reform im Hinblick auf die neuen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich vollziehen werden.

Die Bundesregierung erwartet, dass die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossene Stützpreissenkung neben den gewährten Ausgleichszahlungen im Zeitablauf vor allem durch die in den kommenden Jahren zu erwartende Struktur- und Produktivitätsentwicklung sowie durch die von der Bundesregierung angestrebte Senkung der Quotenkosten in ihren Auswirkungen auf die Einkommen der Milcherzeuger zumindest deutlich abgeschwächt wird.

3. Wie werden sich die Beschlüsse zur Agenda 2000 auf den Strukturwandel in der Milchproduktion auswirken?

Wird es zu regional unterschiedlichen Auswirkungen kommen, insbesondere an absoluten Grünlandstandorten?

Nach derzeit vorliegenden Erkenntnissen werden die Agenda-Beschlüsse nicht zu einer spürbaren Beschleunigung des ohnehin stattfindenden Strukturwandels in der deutschen Milcherzeugung führen. Die ab dem Kalenderjahr 2005 im Milchbereich zur Verfügung stehenden nationalen Ergänzungsbeträge (in der Endstufe 2007: 216 Mio. Euro) eröffnen den Mitgliedstaaten zudem die Möglichkeit, unerwünschte strukturelle Entwicklungen auf bestimmten Standorten abzufedern bzw. zu korrigieren, z. B. durch Gewährung einer Grünlandprämie.

4. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, dass seit den Beschlüssen zur Agenda 2000, die im Milchbereich neue Ausgleichsregelungen vorsehen, die Preise für Milchquoten gestiegen sind?

Wenn ja, in welcher Höhe?

Die Bundesregierung hat keine Anhaltspunkte dafür, dass in den letzten Monaten die Preise für Milchquoten ursächlich wegen der für die Milcherzeuger im Rahmen der Agenda 2000 beschlossenen Ausgleichsregelung angestiegen sind.

5. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung inzwischen zur Stärkung des aktiven Milcherzeugers ergriffen?
  - a) Wie beabsichtigt die Bundesregierung künftig die dringend gebotene Stärkung des aktiven Milcherzeugers zu realisieren?
  - b) Wie beabsichtigt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang das im Koalitionsvertrag niedergeschriebene Lieferrechtsmodell umzusetzen?
  - c) Sollen – wie von SPD und Bündnis 90/Die Grünen früher geäußert – Quoten von den bisherigen Pächtern kostenneutral auf die aktuellen Bewirtschafter dieser Quoten übertragen werden?
  - d) Beabsichtigt die Bundesregierung ihre ins Auge gefasste Änderung der Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGVO) vor dem 1. April 2000 umzusetzen?

Seit Bekanntwerden des sog. 5-ha-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts sind Forderungen nach einer Stärkung des aktiven Milcherzeugers erhoben worden. Die Bundesregierung hat im Rahmen der Verhandlungen zur Agenda 2000 wichtige Änderungen in den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zur Garantiemengenregelung Milch durchsetzen können. Insbesondere ist den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet worden, die Flächenbindung der Milchquoten aufzuheben. Des Weiteren können die Mitgliedstaaten bei der Übertragung bzw. Rückübertragung gepachteter Quoten bestimmte Abzüge vornehmen. Unmittelbar nach Abschluss der Agenda-Verhandlungen hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten verschiedene Ansätze für eine Neugestaltung des Übertragungssystems für Milchquoten geprüft. Ein wichtiges Ziel zur Stärkung der aktiven Milcherzeuger ist die Entlastung der Milcherzeuger von den Kosten für den Erwerb von Milchquoten. Beim Treffen der Agrarministerinnen und Agrarminister von Bund und Ländern am

22. Juni 1999 in Bonn-Röttgen haben sich die Bundesländer mehrheitlich für ein Kombinationsmodell aus Lieferrechts- und Marktelementen ausgesprochen. Die Bundesregierung hat unter Federführung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten einen Verordnungsentwurf erarbeitet. Die Abstimmung der beteiligten Bundesministerien ist noch nicht abgeschlossen. Zu den Einzelheiten wird auf die Beantwortung der Fragen 6 bis 9 verwiesen. Die entsprechende nationale Verordnung soll am 1. April 2000 in Kraft treten, da das zugrunde liegende EG-Recht erst ab diesem Zeitpunkt gilt.

6. Wie wird künftig die Übertragung von Milchreferenzmengen geregelt?

Im Verordnungsentwurf ist vorgesehen, dass bei der Übertragung von Milchquoten auch weiterhin die unternehmerische Handlungsfreiheit der Milcherzeuger gewährleistet sein soll. Milchquoten können ab dem 1. April 2000 nur noch flächenungebunden verkauft werden. Das Verpachten und Verleasen von Quoten ist zukünftig nicht mehr zulässig. Der Verkauf muss zwingend über Verkaufsstellen abgewickelt werden. Die direkte Übertragung von Quoten zwischen Milcherzeugern ist somit künftig grundsätzlich verboten. Zu jedem Verkaufstermin ermittelt die Verkaufsstelle nach dem sog. dänischen Modell einen Gleichgewichtspreis, zu dem alle Transaktionen abgewickelt werden. Des Weiteren sind eine Reihe kostendämpfender Elemente vorgesehen.

7. Sind bei einer Neuregelung des Quotentransfers regionale Beschränkungen vorgesehen?

Die Übertragung von Milchquoten soll innerhalb der Grenzen eines oder – wenn sich die betreffenden Länder einig sind – mehrerer Länder abgewickelt werden können.

8. Wie berücksichtigt die Bundesregierung die Rechte von passiven Milchquoteninhabern?

Denkt die Bundesregierung im Falle der Wegnahme der Milchquote bei diesem Personenkreis an Entschädigungs-, Übergangs- und Härtefallregelungen?

Wenn ja, wie werden diese im Einzelnen ausgestaltet?

Die Neugestaltung der Garantiemengenregelung Milch stellt eine Lösung dar, die wirksame Maßnahmen zur Stärkung des aktiven Bewirtschafters enthält und zugleich die Rechte von Verpächtern in angemessener und rechtlich tragfähiger Weise berücksichtigt. So stehen den Verpächtern verschiedene Optionen bez. der laufenden Pachtverträge offen. So können bestehende Pachtverträge verlängert werden, der Verpächter erhält nach Ende des Pachtvertrages grundsätzlich die Quote entsprechend den bisherigen Regelungen zurück, wenn er selbst wieder Milch erzeugt, schließlich kann er die zurückerhaltene Quote über die Verkaufsstelle verkaufen. Zur Stärkung des aktiven Milcherzeugers sind gewisse Abzugsregelungen und ein korrespondierendes Ankaufsrecht des Pächters vorgesehen. Um Gesamtbetriebe als wirtschaftliche Produktionseinheit zu erhalten, sollen die ihnen zugeordneten Quoten erhalten bleiben.

9. Wie gedenkt die Bundesregierung das Problem der sog. Altpachtproblematik zu lösen, d.h. Rückgabe von vor dem 2. April 1984 gepachteten Flächen mit den darauf liegenden Milchquoten an den Verpächter?

Plant die Bundesregierung eine Änderung der jetzigen Regelung bei der Rückgabe eines vor dem 2. April 1984 gepachteten Gesamtbetriebes, wonach die gesamte Milchquote an den Verpächter zurückgeht?

Ein wesentliches Element zur Stärkung der sog. Altpächter ist, dass in laufende Pachtverträge nicht eingegriffen wird. Hierdurch werden insbesondere diejenigen Pächter von Altpachtflächen geschützt, die für die auf diese Flächen entfallenden Quoten kein gesondertes Entgelt zahlen. Des Weiteren ist vorgesehen, dass die bisherigen Pächterschutzbestimmungen der Milchgarantiemengenregelung weitergelten, d.h. im Falle des Pächterschutzes geht nur die Hälfte der auf die Altpachtfläche entfallenden Quote auf den Verpächter über, höchstens jedoch 2500 kg/ha. Darüber hinaus greifen im Falle der Rückabwicklung von Altpachtverträgen die in der Antwort zu Frage 8 dargestellte Abzugsregelung sowie das vorgesehene Ankaufsrecht für den Pächter. Bezogen auf die gesamte, auf die Altpachtfläche entfallende Quote bedeutet dies eine deutliche Entlastung der Pächter von Altpachtflächen im Rahmen des rechtlich Möglichen.

10. Glaubt die Bundesregierung, dass die nunmehr im EU-Recht vorgesehene fakultative Aufhebung der Flächenbindung im Hinblick auf die Bundesregierung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Milchquotenregelung rechtlich ausreichend ist, um die Position des Bewirtschafters zu stärken?

Wäre die Einführung des Bewirtschaftersmodells mit einer obligatorischen Aufhebung der Flächenbindung im EU-Recht eine juristisch bessere Lösung?

Die in den Antworten zu den Fragen 8 und 9 geschilderte Konzeption berücksichtigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Milchquotenregelung sowie des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Rechtsänderungen. Die Abstimmung der beteiligten Bundesministerien ist noch nicht abgeschlossen. Eine obligatorische Aufhebung der Flächenbindung im EG-Recht war in Brüssel nicht durchsetzbar.

11. Muss nach dem Auslaufen der Sonderregelung für die neuen Länder zwingend ab dem 1. April 2000 ein einheitliches Quotenregime in Deutschland eingeführt werden oder besteht weiter nach dem zugrunde liegenden EU-Recht die Möglichkeit, die MGVO wie bisher nach alten und neuen Ländern unterschiedlich auszugestalten?

12. Zu welchen Bedingungen sollen nach Auffassung der Bundesregierung künftig Übertragungen von Milchquoten in den neuen Ländern möglich sein?

Sollen Kauf, Schenkung und Pacht von Milchquoten möglich sein?

Werden die Milchquoten in den neuen Ländern ab dem 1. April 2000 den Bewirtschaftern endgültig zugeteilt?

Die Sonderregelungen für die neuen Länder im EG-Recht enden mit Ablauf des 31. März 2000. Für die alten wie für die neuen Länder gelten ab diesem Zeitpunkt daher grundsätzlich die gleichen Bestimmungen. Ab dem 1. April 2000 werden daher die dort bis dahin nur vorläufig zugeteilten Milchquoten nach zwingendem EG-Recht automatisch in endgültige Referenzmengen umgewandelt.

13. Wie soll in den neuen Ländern die Werthaltigkeit von Milchquoten bei der Rückgabe von Pachtflächen berücksichtigt werden?

Eine Berücksichtigung von Verpächteransprüchen ist in den neuen Ländern nicht erforderlich, da es bislang dort keine Verpachtung von Milchquoten gab und der Grundsatz der Flächenbindung der Milchquote in den neuen Ländern nicht galt und auch nicht eingeführt wird.

14. Welche Position bezieht die Bundesregierung zur Milchquotenregelung für die Zeit nach 2008?
- a) Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, angesichts der erklärten Absicht die Quotenregelung in der EU auslaufen zu lassen, mit der Umsetzung der Agenda eine sehr verwaltungsaufwendige Ausgleichsregelung einzuführen?
  - b) Wie sollen die landwirtschaftlichen Unternehmen nach Auffassung der Bundesregierung auf ein mögliches Auslaufen der Milchquotenregelung in der EU vorbereitet werden?
  - c) Welche Haltung beabsichtigt die Bundesregierung einzunehmen, wenn im Jahre 2003 EU-Verhandlungen über die weitere Ausgestaltung des Milchquotenregimes aufgenommen werden?

Die Bundesregierung setzt sich für ein Auslaufen der Milchquotenregelung nach dem Jahr 2006 ein. Voraussetzung hierfür ist, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milcherzeugung in den kommenden Jahren nachhaltig gestärkt wird. Vorrangiger Ansatzpunkt muss dabei die Kostentlastung der deutschen Milcherzeugungsbetriebe sein. Die vorgesehene Neugestaltung des Quotenübertragungssystems zielt auf eine solche nachhaltige Kostentlastung ab.

Die durch Ausgleichszahlungen flankierte Senkung der Stützpreise erleichtert den Ausstieg aus der Quotenregelung. Ein Widerspruch zwischen dem Wegfall der Quotenregelung und der Schaffung von Ausgleichszahlungen ist daher nicht gegeben. Die im Rahmen der Agenda 2000 beschlossene Bindung der Ausgleichszahlungen an die Milchreferenzmenge ist im Vergleich zu den denkbaren Alternativen ein verwaltungsmäßig einfaches Verfahren.

15. Wie erfolgt in den anderen Mitgliedstaaten der EU die Quotenübertragung?

Befinden sich auch dort Milchquoten im Besitz von Personen, die nicht mehr selbst aktiv erzeugen?

Welche Preise müssen in den anderen Mitgliedstaaten für die Quotenbeschaffung im Falle des Kaufs, der Pacht bzw. des Leasings gezahlt werden?

Ist der Bundesregierung bekannt, ob in den anderen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Stärkung der aktiven Milcherzeuger getroffen worden bzw. beabsichtigt sind?

Die Übertragung von Milchquoten richtet sich grundsätzlich nach dem EG-Recht. Dies gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. Nach geltendem EG-Recht erfolgt der Quotentransfer grundsätzlich flächengebunden bei Verkauf und Verpachtung von Milcherzeugungsbetrieben bzw. von zur Milcherzeugung genutzten Flächen. Daneben gibt es das Leasing von Milchquoten. Das EG-Recht sieht neben diesem Grundsatz gewisse Modifikationen beim Quotentransfer vor. Von diesen Möglichkeiten haben die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Von der EG-rechtlich vorgesehenen Möglichkeit, unter gewissen Voraussetzungen auch den flächenungebundenen Quotentransfer zuzulassen, haben neben Deutschland z. B. das Vereinigte Königreich, Dänemark – im Wege einer Quotenbörse –, Luxemburg sowie Österreich Gebrauch gemacht. Andere Mitgliedstaaten haben Abzugsregelungen beim Quotentransfer vorgesehen, z. B. Frankreich und Belgien.

Da nach geltendem EG-Recht die – flächengebundene – Verpachtung von Milchquoten möglich ist, kann grundsätzlich auch in anderen Mitgliedstaaten eine Rückgewähr von Milchquoten an nicht mehr selbst produzierende Verpächter stattfinden.

Eine umfassende und europaweite statistische Erhebung von Daten über die Quotenkosten liegt nicht vor. Daher liegen der Bundesregierung keine abgesicherten Erkenntnisse vor, welche Preise in anderen Mitgliedstaaten für die Quotenbeschaffung im Falle des Kaufs, der Pacht bzw. des Leasings gezahlt werden. Im Übrigen ist eine Vergleichbarkeit der Quotenpreise zwischen den Mitgliedstaaten nicht gegeben, da die Preisbildung von je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Faktoren abhängt.

Das Übertragungssystem für Milchquoten ist grundsätzlich EG-rechtlich vorgegeben. Von den gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten, die Quotenübertragung gezielt zur Stärkung der aktiven Milcherzeuger zu modifizieren, haben die Mitgliedstaaten je nach strukturellen und nationalen rechtlichen Gegebenheiten in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht (s. o.).

