

„Die Ära Milchquotenregelung geht zu Ende – Rückschau auf ein tiefgreifendes agrarpolitisches Instrument“

Anpassungen und Neuregelungen ohne Ende Der Weg der Quote von 1984 bis 2015

Theo Höller

Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft – 25. März 2015

Vorbemerkung

- Vortrag erfasst im Wesentlichen Regelungen, von denen die Länder mit ihren zuständigen Stellen betroffen waren.
- Es hätte den zeitlichen Rahmen gesprengt, auf so wichtige Bereiche wie
 - jährliche Quotenabrechnung,
 - Sonderregelungen in den neuen Bundesländern,
 - Entzug von Quoten bei Einstellung der Erzeugung oder
 - Stilllegungs- und Aussetzungsregelungen einzugehen.

Situation zu Beginn der MQ (Milchquotenregelung)

- Mitte 1983 Beginn konkreter Überlegungen über die Ausgestaltung einer MQ.
- Verfolgung insbesondere folgender Ziele:
 - Rasche und wirksame Begrenzung der Milchproduktion.
 - Möglichst geringe Auswirkungen auf Erzeugereinkommen.
 - Erhalt der Milcherzeugung auf Flächen ohne Alternativen.
 - Berücksichtigung kleiner Betriebe.

Situation zu Beginn der MQ

- Bei einer Kritik über die Anfangsphase der MQ ist zu bedenken, dass
 - alle Akteure unter einem hohen Zeitdruck standen,
 - für die Implementierung keine Blaupause zur Verfügung stand,
 - staatliches Lenkungssystem massiven Eingriff in Abläufe der Praxis bedeutete und
 - Lebenswirklichkeit mangels ausreichender Informationen kaum nachgebildet werden konnte.

Situation zu Beginn der MQ

- Zum Zeitdruck einige Daten:
 - 31.3.1984 Beschluss des Agrarrates über Einführung MQ ab 2.4.1984 (VO Nr. 856/84).
 - 31.3.1984 Erlass der Durchführungsregelungen des Rates (VO Nr. 857/84).
 - 16.5.1984 Erlass der Durchführungsvorschriften der Kommission (VO Nr. 1371/84).
 - 25.5.1984 Erlass der nationalen Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGV)

Situation zu Beginn der MQ

- Erlass der Rechtsvorschriften erst wenige Tage vor Beginn der MQ oder kurz danach.
- Fieberhafte Arbeit an den nationalen Verordnungen wie MGV, Milchrentengesetz und Milchrentenverordnung.
- Gleichzeitig Begleitung der Arbeiten in Brüssel zur Vorbereitung von EG-Verordnungen.

Situation zu Beginn der MQ

- National bestand auf allen Ebenen ein hoher Informationsbedarf:
 - Milcherzeuger
 - Molkereiwirtschaft
 - Zuständige Stellen der Länder und
 - Zollverwaltung.
- Daraus folgten tausende Briefe und Eingaben.
- Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Auswertung und Beantwortung der Briefe.
- Auswertung hat geholfen, besonders gelagerte Probleme zu erkennen.

Situation zu Beginn der MQ

- Prüfung dieser Probleme und anderer Forderungen des Berufsstandes in einer weiteren Arbeitsgruppe und Übernahme in die MGV.
- Gleichzeitig intensive Beratungen mit
 - den Ländern,
 - dem Berufsstand und
 - den Verbänden.
- Dynamik hat zu häufigen Änderungen der Quotenvorschriften geführt.

Situation zu Beginn der MQ

- Beispielsweise Änderungen der
 - Grundverordnung Nr. 856/84 bis 1993 → 17 mal.
 - Durchführungs-VO Nr. 857/84 bis 1993 → 19 mal.
 - Durchführungs-VO Nr. 1371/84 bis 1988 → 19 mal.
 - MGV bis 1990 → 18 mal.
- Begrenzung der MQ zunächst nur bis 1989.
- Weil sich Milchangebot nicht wie gewünscht an Nachfrage anpassen ließ, später viermalige Verlängerung bis 2015.

Erstzuteilung von Milchquoten

- Festlegung eines zeitnahen Jahres, das Kalenderjahr 1983, als Bezugsjahr.
- Deutsche Quote bedeutete Kürzung der Milchlieferungen 1983 um \emptyset 6,7 %.
- Um allen Erzeugergruppen gerecht zu werden, erfolgte differenziertes Kürzungsverfahren (u.a. Basisabzug, Verursacherprinzip, Mengenkomponekte).
- Vor allem sollte den sozialen und wirtschaftlichen Belangen kleiner und mittlerer Betriebe mit Klein-erzeugerregelung Rechnung getragen werden.
- Zur Befriedung der einzelnen Interessengruppen waren mehrere Korrekturen notwendig.

Härtefallregelung

- Ereignisse mit Auswirkungen auf die Milchlieferungen im Bezugsjahr 1983 wie
 - Beeinträchtigung des Futters durch Unwetter,
 - Krankheit des Betriebsleiters oder
 - Brandschäden.
- Milchkuhbetriebe in der Aufstockungsphase.
- Problem bestand darin, dass Umfang der Aufstockungsmaßnahmen, außer bei Maßnahmen mit Fördermitteln, nicht zu quantifizieren war.

Härtefallregelung

- Kriterien für die Anerkennung als Härtefall sind deshalb zunächst eng gefasst worden.
- Proteste von Betroffenen und politische Entscheidungen haben den Zeitraum der Aufstockungsmaßnahmen und den Umfang dieser Maßnahmen ausgeweitet.
- Aber auch gerichtliche Entscheidungen haben zu einer Aufblähung der Härtefallquoten geführt.

Härtefallregelung

- Als Beispiel sei an das bekannte 80-Kuh-Grenze Urteil des BVerwG von 1988 erinnert.
- Die Härtefallregelung auf 80 Kühe zu begrenzen, sah das BVerwG als unzulässigen Eingriff in das Eigentumsrecht des § 14 GG.
- Betroffene Betriebe standen vor dem wirtschaftlichen Ruin.
- Im Zusammenhang mit dieser Regelung haben sich menschliche Dramen abgespielt.

Härtefallregelung

- Insgesamt hat die Härtefallregelung zu hunderten, gar tausenden Gerichtsverfahren geführt.
- Auf der einen Seite stand der Verordnungsgeber im Konflikt, die deutsche Gesamtquote einhalten zu müssen.
- Auf der anderen Seite galt es dem Rechts- und Investitionsschutz der Milcherzeuger gerecht zu werden.
- Eine hohe Überschreitung der nationalen Quote konnte nicht verhindert werden.

Milchrentenaktionen

- Politisch bestand Konsens über keine weiteren Quotenkürzungen bei den Milcherzeugern.
- Mit einem finanziellen Kraftakt sollten Quoten aufgekauft werden.
- Erste Milchrentenaktion fand vom 1.6.1984 bis 31.3.1985 statt.
- Mit 1 Mrd. DM wurden 1 Mio. t Quoten aufgekauft.
- Es beteiligten sich rd. 28.000 meist kleinere Erzeugerbetriebe.

Milchrentenaktionen

- 1985/86 weitere Aktion über 180.000 t Quote zur Vermeidung einer EG-Kürzung um 1 %.
- Gleichzeitig erhielten die Länder eine Ermächtigung zum Quotenaufkauf.
- Mit diesen Quoten wollten die Länder besondere Härtefälle bedienen (Ermessensregelung).
- Dabei mussten die Länder die Schwierigkeiten mit einem staatlichen Verteilungssystem erfahren.
- Bis 1991 haben noch vier weitere nationale und EG-Milchrentenaktionen stattgefunden

SLOM-Regelung

- Auslöser waren die Fälle „Mulder“ und „von Deetzen“.
- Beteiligung an der von 1977 bis 1981 durchgeführten Nichtvermarktungs- und Umstellungsprämienregelung.
- Verpflichtung 4 oder 5 Jahre keine Milch zu erzeugen oder zu vermarkten.
- Vom Verpflichtungszeitraum erfasst war auch das Bezugsjahr für die Quotenfestsetzung 1983.

SLOM-Regelung

- Folglich gingen diese Erzeuger bei der Quoten-zuteilung leer aus.
- Im Urteil von 1988 sah EuGH hierin einen Verstoß gegen den Vertrauensschutz.
- Nachbesserungen der EG-Vorschriften waren zunächst zu restriktiv.
- Weitere langwierige Klageverfahren führten schließlich zu SLOM-II- und III-Regeln.

SLOM-Regelung

- Erst 1993 fanden SLOM-Regelungen in den EG-Vorschriften ihren Abschluss.
- Danach schlossen sich nach erneuten Klageverfahren weitreichende Entschädigungsregelungen an.
- Die Masse der Verfahren konnte über eine eigens geschaffene Rechtsvorschrift erledigt werden.
- Dennoch gab es eine Fülle von Einzelverfahren, die erst vor dem EuGH geklärt werden konnten.

Referenzfettgehaltsregelung

- Die Begrenzung der Quote auf die reine Milchmenge führte schnell zu höhere Fettmengen.
- Höhere Fettgehalte wurden durch die Bezahlung der Milch auf Fettbasis begünstigt.
- Gleichzeitig hatten die Lagerbestände an Butter ein Niveau von über 1 Mio. t erreicht.
- Bekannt sind noch die Weihnachtsbutteraktionen und Sonderlieferungen nach Russland.

Referenzfettgehaltsregelung

- Es wurde sogar an die Verfütterung von Milchfett an Schweine nachgedacht.
- Die Fettquote ist 1986 eingeführt worden.
- Bezugsjahr war das Quotenjahr 1985/86.
- Im Grundsatz sollte jegliche Erhöhung der Milchfettmenge verhindert werden.
- Dies zu erreichen, bedurfte es unzähliger Korrekturen.
- Besonders Neuanfänger, wie z.B. SLOM-Erzeuger, haben Schlupflöcher genutzt.

Übertragung von Milchquoten

- Übertragung von Quoten hat neben der Erstzuteilung und der jährlichen Quotenabrechnung die MQ am meisten geprägt.
- Ständige strukturelle Veränderungen der Milcherzeugung machte ein Übertragungssystem zwischen Milcherzeugern erforderlich.
- Übertragungen wurden weitgehend ohne staatliche Eingriffe den Erzeugern überlassen.

Übertragung von Milchquoten

- Rechtssicherheit aller Beteiligten erforderte Bescheinigung einer öffentlich-rechtlichen Stelle.
- Zuständigkeit hierfür ist wegen des landwirtschaftlichen Sachverstandes den zuständigen Stellen der Bundesländer übertragen worden.
- Verordnungsgeber war ständig bemüht, Interessen der Pächter und Verpächter abzuwägen zu berücksichtigen.

Übertragung von Milchquoten

- Einige Korrekturen waren nach Gerichtsentscheidungen notwendig.
- So stellte das BVerwG 1993 die Verpächteransprüche unter den Eigentumsschutz des GG.
- Quote sei eine der Voraussetzungen zur Nutzung der sächlichen Betriebsmittel.
- Danach war Anpassung der 5-ha-Regelung bei Altpachtverträgen erforderlich.

Übertragung von Milchquoten

- Schwierigkeiten in der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung ergaben sich auch durch die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe wie
 - „Milcherzeugereigenschaft“,
 - „gesamter Milcherzeugungsbetrieb“ oder
 - „zur Milcherzeugung genutzte Fläche“.
- Erschwert wurden einheitliche Regelungen häufig dadurch, dass sich in den Ländern frühzeitig eine eigene Verwaltungspraxis herausgebildet hatte.

Übertragung von Milchquoten

- Regelungen zum Einzug von Quoten zum Abbau des Quotenüberhangs erschwerten die Übertragungsregelungen.
- Einzüge variierten zwischen 20 % und 80 %.
- 1991 erfolgte Beseitigung der letzten Einzugsvorschriften.
- Grundsätzlich lässt sich die wechselvolle Entwicklung der Übertragung von Milchquoten in vier Zeitabschnitte einteilen.

Übertragung von Milchquoten

Vertragsabschlüsse vor dem 2.4.1984:

- Auf vor dem 2.4.1984 abgeschlossene Pachtverträge über Betriebe oder Flächen legte sich nachträglich eine Milchquote (Altpachtverträge).
- Grundsätzliche Regelung bei der Rückgewähr dieser Altpachtverträge:
 - Bei großem Pächterschutz (Fortsetzung Milcherz.) ging bis zu 5 ha keine Quote auf den Verpächter über.
 - Über 5 ha ging die der über diese 5 ha hinaus gehende Fläche entsprechende Quote zur Hälfte, jedoch höchstens in Höhe von 2.500 kg je ha über.
 - Ausnahmen bestanden u.a. bei abweichenden Vereinbarungen oder Gesamtbetriebsrückgaben.

Übertragung von Milchquoten

Übertragungen vom 2.4.1984 bis 29.9.1993:

- Bei Verträgen ab 2.4.1984 galt strenge Flächenbindung.
- Großräumige Verlagerungen der Milchproduktion sollten verhindert werden.
- Grundsätzliche Regelung bei diesen Übertragungen:
 - Bei Flächen ging (Flächenschlüssel)
 - ❖ höchstens 5.000 kg Quote je ha über und
 - ❖ bei Verträgen unter einem Hektar (Bagatellklausel) keine Quote über;
 - Bei Gesamtbetrieben ging die gesamte dem Betrieb entsprechende Quote über.

Übertragung von Milchquoten

Übertragungen vom 30.9.1993 bis 31.3.2000

- Strenge Flächenbindung wirkte zunehmend strukturhemmend.
- Ab 30.9.1993 Zulassung von Rechtsgeschäften, bei denen Quoten auch ohne Betrieb oder Flächen übertragen werden konnten, wenn
 - Übertragung für mindestens für zwei Quotenjahre erfolgte,
 - Käufer oder Pächter aktiver Milcherzeuger war und
 - Übertragung innerhalb festgelegter Regionen stattfand.

Übertragung von Milchquoten

- Spekulativen und preistreibenden Zwischenhandelsgeschäften war entgegenzuwirken.
- Deshalb Ausschluss von Nicht-Milcherzeugern.
- Problem der so genannten Verdünnung und Verdickung von Quoten auf Flächen.
- Es galt Missbrauch und Manipulationen zu Lasten der Verpächter zu verhindern.
- Deshalb Verpächterzustimmung bei erstmaliger flächenloser Übertragung.

Übertragung von Milchquoten

- Als Übertragungsregionen verständigte man sich auf
 - politische Grenzen der Bundesländer und
 - in Bayern und BW auf die Grenzen der Regierungsbezirke.
- Ausgestaltung der neuen Regelung führte zunächst zu großem Ärger mit der Molkereiwirtschaft.
- Diese sollten Anträge auf recht komplizierte Verpächteransprüche prüfen.
- Nach kurzer Zeit ging Prüfung auf Länder über.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

Übertragungen ab 1.4.2000

- Systemumstellung ist unter folgenden Rahmenbedingungen zu sehen:
 - Zwischen 1983 und 2000 Abnahme der Milchviehbetriebe um 66 % von 383.400 auf 131.300.
 - Jährliche Aufgaberate bei Milchviehbetrieben mit 5,6 % fast doppelt so hoch wie in übrigen landwirtschaftlichen Bereichen.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Strukturveränderungen bis 2000 hatten nach grober Schätzung zu folgender Zusammensetzung der Betriebsquoten geführt:
 - rd. 40 % entfielen auf originäre 1984 zugeteilte Quoten,
 - rd. 20 % auf Altpachtquoten,
 - rd. 30 % auf Neupachtquoten und
 - rd. 10 % auf zugekaufte Quoten.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- In den ersten Jahren der MQ überwog das Pachtgeschäft.
- Seit Ende 1993 hatte der Kauf von Quoten deutlich zugenommen.
- 1999/2000 dürften etwa jeweils die Hälfte der Quotenübertragungen über Kauf- und Pachtgeschäfte abgewickelt worden sein.
- Auf flächenlose Übertragungen entfielen rd. 45 % bis 55 % aller Quotenübergänge.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Zwischen 1993 und 2000 haben jährlich etwa 65.000 bis 75.000 Übertragungsvorgänge stattgefunden.
- Im Durchschnitt sind etwa 30.000 bis 60.000 kg Quote von den einzelnen Rechtsgeschäften erfasst worden.
- Kauf- und Pachtpreise von Quoten sind seit 1984 ständig gestiegen.
- Zum Schluss betrugen die Kaufpreise zwischen 1,30 und 1,80 DM/kg und darüber.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Die Pachtpreise betragen pro Jahr etwa 0,15 bis 0,20 DM/kg Quote.
- Die Werthaltigkeit der Quote wurde nicht unwesentlich durch Milchrentenaktionen und Leasing beeinflusst.
- Die Quotenkosten in den Betrieben bezogen auf die Gesamtmilcherzeugung betrug etwa 4 bis 7 Pf/kg Milch.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Schätzungsweise die Hälfte der Milchquoten befand sich in den Händen von nicht mehr aktiven Verpächtern.
- Damit fand ein erheblicher Kapitalabfluss statt.
- Die steigende Kostenbelastung ist von den aktiven Milcherzeugern zunehmend beklagt worden.
- Seit Mitte der 90iger Jahre hatte eine lange und sehr emotionale Diskussion über die Ausgestaltung einer neuen Übertragungsregelung stattgefunden.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Die Verfügbarkeit der Quote sollte verbessert werden.
- Einem marktwirtschaftlichen Börsenverfahren wurde gegenüber einem staatlichen Verteilungssystem der Vorzug gegeben.
- Nach Änderung des EG-Rechts wurde der Grundsatz der Flächenbindung aufgehoben.
- Es konnte ein Verkaufsgebot erlassen und ein Börsenverfahren eingerichtet werden.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Anbieter und Nachfrager gaben an den Börsen ihre Preisgebote bezogen auf 4 % Fett ab.
- Ermittlung des Gleichgewichtspreises durch Aufsummierung der Angebots- und Nachfragemengen.
- Berücksichtigung preisdämpfender Elemente.
- Beibehaltung der Übertragungsregionen.
- Anonymisierte und transparente Verfahren sollte Quotenpreise senken.
- Ergebnisse hierzu später von Herrn Dick.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Milchquotentransfers außerhalb der Börse wurden auf wenige Ausnahmen beschränkt.
- Übertragungen von Gesamtbetrieben nur
 - bei Fortführung als selbständige Produktionseinheit oder
 - Überführung in eine Gesellschaft.
- Ausnahmen bei Familien- oder Erbfällen.
- Es galt eine Bindungsfrist von zwei Jahren.
- Ausnahmen galten für Pachtverträge, die vor dem 1.4.2000 abgeschlossen wurden.

Übertragung von Milchquoten

Systemumstellung ab 1.4.2000

- Bei Beendigung dieser Pachtverträge Abzug von 33 %.
- Bei Fortsetzung der Milcherzeugung kann Pächter volle Quote zu 67% des letzten Börsenpreises übernehmen (Übernahmerecht).
- Für Gesamtbetriebe galten Ausnahmen.
- 2002 stellte EuGH im Verfahren „Thomsen“ klar, dass Quote nur auf aktive Milcherzeuger übertragen werden dürfen.

Leasing

- Nach Abbau Quotenüberhang in 1990 ist Quotenleasing zugelassen worden.
- Nicht genutzte Quoten konnten nur für das laufende Jahr übertragen werden.
- Begrenzung auf das Einzugsgebiet einer Molkerei.
- Negative Preiseffekte auf Quotenmarkt.
- Ab 1.4.2000 Begrenzung auf Fälle höherer Gewalt oder Tierseuchen.

Schlussbemerkung

- Aus zeitlichen Gründen unerwähnt bleiben mussten auch unzählige Detailregelungen in
 - den nationalen Quotenverordnungen,
 - den Dienstvorschriften der Zollverwaltung oder
 - unzähligen Auslegungshilfen.
- Bei Einführung der MQ konnte keiner nur im geringsten die Auswirkungen erahnen, die mit dieser komplexen Regelung für die Praxis der Milchwirtschaft und der Verwaltung verbunden war.

Vielen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit