

Kurzfassung

Milchproduktion im Übergang – eine Analyse von regionalen Potenzialen und Gestaltungsspielräumen

Projektbearbeitung: M. Sc. Birthe Lassen
Prof. Dr. Folkhard Isermeyer
Dipl.-Ing. agr. Carina Friedrich

mit Unterstützung von weiteren
Arbeitsgruppen des vTI
und der Landwirtschaftskammer NRW

Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

09/2008

Braunschweig, im September 2008

Kurzfassung

Ziel der vorliegenden Studie ist es, eine regional differenzierte Analyse der Milchproduktion vorzunehmen und daraus abzuleiten, wie sich die Standortorientierung der Milchproduktion mittel- und langfristig innerhalb Deutschlands weiterentwickeln wird. Vor diesem Hintergrund soll ferner versucht werden, Politikoptionen zur Begleitung des Quotenausstieges zu analysieren und zu bewerten.

Um abzuschätzen, wie wettbewerbsfähig die verschiedenen Regionen Deutschlands bei der Milchproduktion heute sind bzw. künftig sein werden, kommen grundsätzlich drei Methoden in Betracht:

- Analyse der Produktionsentwicklung (*Welche Regionen haben in der Vergangenheit Produktionsmengen hinzugewonnen bzw. abgegeben?*)
- Analyse der Standortfaktoren (*Welche Standortfaktoren begünstigen die Milchviehhaltung, und wie sind die Regionen mit diesen Standortfaktoren ausgestattet?*)
- Analyse der Produktionskosten (*Wie hoch liegen die Produktionskosten und die Erlöse der Milcherzeugung in den verschiedenen Regionen?*).

Jede dieser drei Methoden hat Stärken und Schwächen. Keine Methode kann für sich in Anspruch nehmen, die „richtige“ Antwort auf die Frage nach der künftigen Wettbewerbsfähigkeit hervorzubringen. Deshalb werden alle drei Methoden eingesetzt mit dem Ziel, die Teilergebnisse zu einem möglichst schlüssigen Gesamtbild zusammenführen zu können.

Da flächendeckende Auswertungen für ganz Deutschland in der Regel nicht alle Besonderheiten detailliert erfassen können, werden in einem zweiten Teil fünf Beispielregionen Deutschlands detaillierter analysiert. Dieser zweite Teil der Analyse basiert auf Expertengesprächen mit Landwirten und Beratern, in denen die derzeitige Milchproduktion in den Panelregionen erfasst und bis 2022 in zwei Zeitabschnitten fortgeschrieben wird. Die Ergebnisse der Paneldiskussionen ergänzen die agrarstatistischen Auswertungen aus dem ersten Teil der Studie.

Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der agrarstatistischen Analysen vorgestellt.

(1) Analyse der Produktionsentwicklung in der Vergangenheit

Die Analyse der Produktionsentwicklung zwischen 1999 und 2007 zeigt, welche Regionen sich unter den Bedingungen der Vergangenheit als wettbewerbsfähige Milchstandorte herausgestellt haben und aus welchen Regionen die Milchproduktion abgewandert ist. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist die Veränderung der Quotenhandelsgebiete im Sommer 2007 zu beachten.

Die Analyse führt zu dem Ergebnis, dass die Milch bis zum Sommer 2007 innerhalb der kleinräumigen Quotenhandelsgebiete tendenziell in Regionen gewandert ist, in denen

- bereits eine hohe Milch- und Milchviehbetriebsdichte vorherrscht,
- ein relativ hoher Grünlandanteil herrscht,
- größere Milchviehbestände existieren als in den Abwanderungsregionen.

Diese Kernregionen der deutschen Milchproduktion sind überwiegend Grünlandstandorte entlang der Nordseeküste, in Mittelgebirgslagen, im Voralpenbereich und entlang der tschechischen Grenze. Als eine weitere Kernregion, in der allerdings ackerfähige Flächen dominieren, ist das Grenzgebiet zu den Niederlanden zu nennen (Münsterland, Niederrhein).

Die genannten Kernregionen haben auch nach dem Übergang zu zwei Quotenhandelsgebieten im Sommer 2007 weiterhin Milchmengen hinzugewonnen. Ein durch den Politikwechsel induzierter Trendbruch deutet sich hingegen für die bisherigen Gewinnerregionen in Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz an. In diesen drei Ländern haben sich die meisten der früheren Gewinnerregionen zu Verliererregionen entwickelt. Für jene Regionen, die bereits seit längerer Zeit ihre Milchproduktion einschränken, ist hingegen die Wahrscheinlichkeit einer Trendumkehr gering. Sie bleiben auch nach dem Politikwechsel zumeist Verliererregionen.

Die Analyse der Milchquotenpreise, die für den Zeitraum 2000 bis 2007 vorgenommen wurde, bestätigt diese Einschätzungen. Die Bundesländer Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die zwischen Juli 2007 und April 2008 Quoten abgegeben haben (-2 % ihrer Gesamtproduktion), wiesen zuvor unterdurchschnittliche Quotenpreise auf, während die Region Niedersachsen/Schleswig-Holstein, die nach dem Übergang zum einheitlichen Handelsgebiet Quoten aufgenommen hat (+2 %), zuvor überdurchschnittlich hohe Quotenpreise hatte.

Die Korrelation zwischen den Quotenpreisen bis 2007 und den Quotenwanderungen ab 2007 ist jedoch nicht in allen Regionen gegeben. So wäre für Bayern nach der Quotenpreisanalyse ein positiver Trend zu erwarten gewesen. Dennoch hat sich die Quotenmenge rückläufig entwickelt. In den neuen Bundesländern hat sich innerhalb des einheitlichen Handelsgebietes Ost in den ersten Monaten Mecklenburg-Vorpommern als Gewinnerregion (+1,3 %) und Thüringen als Verliererregion (-1,5 %) herausgestellt; aus den vorhergehenden Quotenpreisen ließ sich jedoch erst seit 2005 eine leicht erhöhte Wettbewerbsfähigkeit Mecklenburg-Vorpommerns ablesen.

Insgesamt ist es für eine abschließende Bewertung der länderübergreifenden Produktionsverlagerungen noch zu früh. Es ist zu berücksichtigen, dass der Politikwechsel erst kürzlich erfolgt ist und viele Betriebe vermutlich noch in der Orientierungsphase sind. Darüber hinaus haben sich auch die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Milchwirtschaft in den zurückliegenden Monaten turbulenter entwickelt als bisher.

(2) Analyse der Standortfaktoren

Die Analyse der Standortfaktoren ergänzt die rückschauende Analyse der Wanderungsbewegungen. In die Analyse werden jene Standortfaktoren einbezogen, deren Bedeutung für die künftige Standortorientierung der Milchviehhaltung besonders hoch eingeschätzt wird und für die eine regional differenzierte Datengrundlage zur Verfügung steht.

Die Auswertungen zeigen, dass der Grünlandanteil einer Region einen großen Einfluss auf die Standortorientierung der Milchproduktion hat. Die Milchproduktion wanderte aus Regionen mit einem Grünlandanteil von unter 20 % ab, während Regionen mit höherem Grünlandanteil Zuwächse verzeichneten. Es gibt allerdings auch einzelne Regionen mit hohem Grünlandanteil, in denen die Milchproduktion zurückging: Sauerland/Westerwald, Vogelsberg, Pfälzer Wald, Thüringer Wald.

Für die Abschätzung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit wäre es von großer Bedeutung, genauere Informationen darüber zu haben, welcher Anteil des regionalen Grünlandes ackerfähig ist. Die Frage, wie ein hoher regionaler Anteil umbruchfähigen Grünlandes für die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Milcherzeugung zu beurteilen ist, kann nur unter Berücksichtigung der Weltmarktpreise für pflanzliche Produkte beantwortet werden. Sind die Weltmarktpreise niedrig, bedeutet dies, dass Ackerflächen relativ preiswert für den Futterbau zur Verfügung stehen. Dann überwiegen die Vorteile (flexiblerer Futterbau, bessere Mechanisierbarkeit) von Ackerflächen gegenüber schwierigen Grünlandflächen. Dies würde dazu führen, dass die schwierigen Grünlandflächen allmählich brach fallen und die Milchproduktion eher auf die besser mechanisierbaren Gemischtlagen wandert. Sind die Weltmarktpreise hingegen hoch, ist zu erwarten, dass die Milchproduktion (oder Teile davon, z. B. Jungviehaufzucht) konsequenter als bisher auf die absoluten Grünlandstandorte verlagert wird, da die Nutzungskonkurrenz auf Ackerböden hoch ist.

Dieser Wirkungszusammenhang wird überlagert vom Betriebsgrößenstrukturwandel, der zu immer größeren Herden führt. Da es in sehr großen Beständen immer schwieriger wird, Weidehaltung zu praktizieren, gewinnen die Nachteile der schwer mechanisierbaren Grünlandstandorte im Zeitablauf tendenziell an Bedeutung. Inwieweit dieser Problematik durch geeignete Restrukturierungsmaßnahmen entgegengewirkt werden kann, lässt sich nicht pauschal beantworten, sondern erfordert jeweils eine Einzelfallprüfung vor Ort.

In einem weiteren Analyseschritt wird die Frage untersucht, ob die großen regionalen Unterschiede in den durchschnittlichen Milchviehbestandsgrößen als Indiz für eine regional unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit gewertet werden können. Hierzu ist in erster Linie eine sorgfältige ökonomisch-theoretische Auseinandersetzung mit der Thematik erforderlich. Diese führt zu folgenden Ergebnissen:

- Kleinere Betriebe weisen häufig höhere Arbeitskosten je Liter Milch auf und weisen deshalb insgesamt höhere durchschnittliche Produktionskosten auf als Großbetriebe. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass diese Betriebe oft über lange Zeiträume hinweg wettbewerbsfähig Milch zu produzieren, da es sich um überwiegend kalkulatorische Kostennachteile handelt.
- Die optimale Betriebsgröße wächst im Laufe der Zeit, bedingt durch technische Fortschritte und steigende Opportunitätskosten der Arbeit. Deshalb ist zu erwarten, dass die durchschnittlichen Betriebsgrößen überall weiter ansteigen werden.
- Die durchschnittliche Bestandsgröße einer Region ist kein alleiniges Kriterium für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region.
- Von großer Bedeutung für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der kleinbetrieblicheren Regionen ist die Frage, ob es gelingt, den dortigen Strukturwandel effizient auf die Entwicklung kostengünstigerer Produktionseinheiten zu lenken.
- Ein deutlicherer Nachteil der kleinbetrieblich strukturierten Grünlandregionen könnte sich ergeben, wenn technische Fortschritte künftig die „Standardisierung und Automatisierung“ der Milchproduktion begünstigen würden.

Die empirischen Analysen zur Bestandsgrößenentwicklung in der Milchviehhaltung belegen, dass sich die durchschnittlichen Bestandsgrößen bereits in allen Regionen vergrößert haben. Zwischen 1996 bis 2003 wuchsen im Norden der Bundesrepublik durchschnittlich ca. 130 Betriebe pro Jahr in die Größenklasse der Betriebe mit über 100 Milchkühen hinein, im Osten ca. 60 Betriebe pro Jahr und im Süden ca. 40 Betriebe pro Jahr. Gegenwärtig stehen in Norddeutschland ca. 19 % der Milchkühe in Beständen mit über 100 Milchkühen, während dieser Anteil in Süddeutschland (4 %) wesentlich niedriger und in Ostdeutschland (95 %) wesentlich höher ausfällt.

Ein Standortfaktor, der für die künftige Expansion der regionalen Milchviehhaltung immer wichtiger wird, ist die regionale Viehdichte. Die neuen Regelungen der DüV führen dazu, dass es heute in einigen Regionen aufgrund der bereits erreichten Viehdichte kaum noch Expansionspotenziale gibt. Vier Landkreise in Nordwestdeutschland liegen im Landkreisdurchschnitt bereits über oder dicht bei der Obergrenze von 170 kg N/ha aus tierischen Ausscheidungen (Vechta, Cloppenburg, Borken, Grafschaft Bentheim), aber auch in den umliegenden Landkreisen in Nordwestdeutschland sowie in zwei Regionen des Voralpengebietes liegen die N-Ausscheidungen mit mehr als 120 kg N/ha auf einem sehr hohen Niveau. Die Verschärfung der Flächenknappheit durch die neuen Grenzen zur Nährstoff-

ausbringung wird in den viehstarken Regionen zu einer Kostensteigerung in der Milchproduktion und somit zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit führen. Zukünftig wird hier verstärkt über Anpassungsstrategien nachzudenken sein, beispielsweise über die systematische Auslagerung der Färsenaufzucht oder über einen Export von getrockneten Gärresten der Biogasanlagen in andere Regionen.

Für expansionswillige Milchviehhalter können sich auch die Immissionsschutzregelungen als wichtiger Standortfaktor erweisen. Zwar gab es in der jüngeren Vergangenheit einige Erleichterungen für Milchviehhalter, dennoch könnten in Zukunft durch kleine Änderungen in Verordnungstexten größere Hindernisse für Stallbauvorhaben entstehen.

Die Analyse der regionalen Pachtpreise rundet die Standortfaktorenanalyse ab. Die regionalen Pachtpreise bringen die kumulierte Wirkung aller bisher diskutierten Standortfaktoren zum Ausdruck. Für die Beurteilung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung dürfen relativ hohe Pachtpreise aber nicht ohne weiteres als Standortnachteil für die Milchproduktion in dieser Region interpretiert werden. Es kann nämlich durchaus sein, dass die hohen Pachtpreise durch eine besonders hohe Rentabilität der Milchviehhaltung in dieser Region verursacht werden (dann wären sie nicht Hemmnis, sondern Ausdruck der Wettbewerbsfähigkeit) oder dass sie durch besonders hohe Direktzahlungen in der Region verursacht werden (dann bestünde kein Wettbewerbsnachteil für die Milchviehhaltung, da den erhöhten Pachtpreisen auch erhöhte Direktzahlungen gegenüberstehen).

Die empirische Analyse zurückliegender Pachtpreise zeigt, dass die meisten Milchviehregionen ein mittleres Pachtpreinsniveau aufweisen. Einen gewissen Standortnachteil durch ausgesprochen hohe Pachtpreise haben die Milchviehhalter in den nordwestdeutschen Veredlungsregionen (u. a. Münsterland). Relativ niedrige Pachtpreise werden demgegenüber für alle Standorte in Ostdeutschland ermittelt. Dieser Pachtpreisvorteil wird vermutlich auch in den nächsten Jahren bestehen bleiben, wenn auch tendenziell kleiner werden. Diese niedrigen Pachtpreise sind allerdings zu einem erheblichen Teil auf die Besonderheiten des ostdeutschen Pachtmarktes zurückzuführen. Das ist für die Standortorientierung der Milch bedeutsam, denn auch für Ostdeutschland gilt, dass bei hohen Weltgetreidepreisen die Opportunitätskosten der Milcherzeugung auf Ackerstandorten steigen, was zu einer verstärkten Abwanderung der Milchproduktion auf Grünlandstandorte führen wird. Da es in Ostdeutschland nur relativ wenige Grünlandstandorte gibt, könnte somit auch eine Abwanderung in andere Regionen die Folge sein.

(3) Analyse der Produktionskosten

Das dritte Standbein der regionalen Wettbewerbsanalyse ist die Produktionskostenanalyse. Dabei sind mit der Wahl des Datensatzes verschiedene methodische Schwierigkeiten verbunden, die bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden müssen. Die verfügbaren Datensätze sind entweder sehr detailliert (BZA), dann aber zumeist nicht ausrei-

chend repräsentativ oder es liegen zwar repräsentative Datensätze vor, für deren Auswertung müssen aber zahlreiche Annahmen getroffen werden (Testbetriebsnetz). In der vorliegenden Studie werden beide Analysemöglichkeiten genutzt.

Für die vorliegende Studie wird für die Betriebe des Testbetriebsnetzes (repräsentative Stichprobe) eine Abschätzung der Produktionskosten und Erlöse im Betriebszweig Milch mittels des Modells FARMIS vorgenommen. Vergleicht man zunächst die Durchschnittswerte für jeweils alle Betriebe eines Landkreises, so zeigt sich, dass die süddeutschen Regionen im Wirtschaftsjahr 2004/2005 relativ hohe Erlöse und relativ hohe Produktionskosten aufweisen, wobei per Saldo die Kostennachteile überwiegen. Dieses Ergebnis ist jedoch in erster Linie auf die Tatsache zurückzuführen, dass in kleineren Betrieben die (schwierig zu bewertenden) kalkulatorischen Arbeitskosten eine entscheidende Rolle spielen.

Da zu erwarten ist, dass im Zuge des Strukturwandels die Betriebsgrößen weiter ansteigen und somit die Problematik der kalkulatorischen Arbeitskosten an Bedeutung verliert, wird in einem weitergehenden Analyseschritt untersucht, wie sich die Rentabilität jeweils identischer Betriebsgrößen bei einem überregionalen Vergleich darstellt. Hierbei zeigt sich für die größeren Milchviehbetriebe, dass die geschätzten Produktionskosten in Süddeutschland nur geringfügig höher liegen als in den anderen Regionen. Dieser leichte Kostennachteil wird durch höhere Erlöse kompensiert, so dass hier kein Rentabilitätsnachteil besteht. Beim Vergleich der kleineren Milchviehbetriebe fällt hingegen die Rentabilität der süddeutschen Milchbetriebe ungünstiger aus als in den gleich großen Milchviehbetrieben der Regionen Mitte und Nord. Für alle Betriebsgrößenklassen zeigt sich, dass die ostdeutschen Betriebe bei diesem Vergleich identischer Betriebsgrößen jeweils am ungünstigsten abschneiden. Das ist auf die relativ hohen Produktionskosten (vor allem beim Arbeitseinsatz) und auf den Erlösnachteil zurückzuführen.

Ergänzend werden außerdem Betriebszweiganalysen für 29 Milchviehbetriebe aus verschiedenen Teilen Deutschlands ausgewertet, die am diesjährigen Produktionskostenvergleich der European Dairy Farmers (EDF) teilgenommen haben (nicht repräsentative Stichprobe). Die Kostenanalyse bestätigt die Kostenvorteile großer Betriebe, während sie beim Vergleich innerhalb der Betriebsgrößenklassen kein einheitliches Bild ergibt. Ein genereller Vorteil der Milchproduktion in einer der drei Regionen (Süd, Nord, Ost) lässt sich aus den Ergebnissen nicht ableiten. Die Analysen der European Dairy Farmers haben in der Vergangenheit schon mehrfach gezeigt, dass die intraregionalen Kostenunterschiede zwischen Milchviehhaltern in einer Region größer sind als die Kostenunterschiede zwischen den Durchschnittsbetrieben in verschiedenen Regionen.

Die Ergebnisse der drei Methoden zeigen, dass die Abschätzung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung ein äußerst komplexes Problem ist, für das es *die* richtige Methode nicht gibt. Die Herausforderung besteht darin, die mit den einzelnen Methoden erzeugten Einzelergebnisse zu einem möglichst schlüssigen Gesamtbild zusammenzufügen.

(4) Expertengespräche in fünf Regionen: Einschätzungen zur Zukunft der regionalen Milcherzeugung

Die Ergebnisse der agrarstatistischen Analyse konnten durch die Ergebnisse der Panelgespräche in den fünf Regionen Deutschlands gut ergänzt werden. Folgende Regionen wurden ausgewählt: Friesland, Nordfriesland, Hochsauerlandkreis, Oberallgäu, die neuen Bundesländer (siehe Abbildung 1). In jeder Region wurde ein Panel aus mehreren Landwirten und regionalen Beratern gebildet. Mit diesen Experten wurde dann jeweils ein ein-tägiger Workshop durchgeführt. Dabei wurden die zukünftigen Entwicklungen in zwei Zeitabschnitten diskutiert. Zum einen der Zeitraum bis zur Abschaffung der Milchquote in 2015, zum anderen der Zeitraum nach der Abschaffung der Milchquote von 2015 bis 2022. Für letzteren Zeitraum wurden zwei Szenarien diskutiert: In Szenario A wurde ein Basispreis für Milch von 0,33 €/kg Milch (3,7/3,4, ohne MwSt. und ohne Inflation) unterstellt. Gleichzeitig wurden Weizenpreise von 20 €/dt und Pachtpreiserhöhungen von 50 % im Vergleich zum Jahr 2007 angenommen. Im Szenario B wurden 0,25 €/kg Milch angenommen, bei Weizenpreisen in Höhe von 14 €/dt und ähnlichen Pachtpreisen wie in Szenario A.

Die Panelteilnehmer vermittelten in den Diskussionen einen detaillierten Überblick über die Rahmenbedingungen für die regionale Milchwirtschaft und gingen dabei insbesondere auf die Möglichkeiten und Grenzen des einzelbetrieblichen Wachstums ein. Die zukunftsbezogenen Abschätzungen wurden in jeder Region anhand von vier betrieblichen Fallkonstellationen durchgeführt: Nebenerwerbsbetriebe, statische Betriebe, dynamische Wachstumsbetriebe und Großbetriebe. Für jede Fallkonstellation wurde in der Panelsitzung regionsspezifisch abzuschätzen versucht, (a) welche Strukturen typische Betriebe derzeit haben, (b) welche Bedeutung sie derzeit haben und (c) wie sich Bedeutung und Strukturen künftig verändern werden.

Die Abbildung 1 fasst zusammen, welche Einschätzung über die Entwicklung der regionalen Milchproduktion für den Zeitraum bis zum Quotenausstieg (2008 bis 2015) und für die Zeit nach dem Quotenausstieg (2015 bis 2022) in den fünf Panels erarbeitet wurde.

Abbildung 1: Veränderung der Milchproduktion in den Panelregionen

	2008-2015	2015-2022 A	2015-2022 B
Nordfriesland			
Friesland			
Neue Bundesländer			
Hochsauerlandkreis			
Oberallgäu			

Quelle: Schätzung im Panel (2008).

Für den Zeitraum bis 2015 wird für die Mittelgebirgsregion Hochsauerlandkreis sowie für die Voralpenregion Oberallgäu eine weitgehend konstante Milchproduktion erwartet, für die norddeutsche Region Nordfriesland sowie für die neuen Bundesländer eine leicht steigende Produktion und für die Region Friesland eine stark steigende Milchproduktion. Für die neuen Bundesländer wird (bei günstigen Milchpreisen) im Übergang zum Quotenausstieg ein besonders starker Anstieg der Milchproduktion erwartet. Bis 2015 ist dies in den neuen Bundesländern nicht möglich, da die Quotenmenge begrenzend wirkt. Da in den westlichen Untersuchungsregionen kleinräumigere Gebiete untersucht wurden, ist hier auch schon vor 2015 ein Produktionszuwachs (durch Quotenkauf aus anderen Regionen) möglich. Dieser methodisch bedingte Unterschied ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Für die Zeit nach dem Quotenausstieg erwarten die Panelteilnehmer, dass bei stabilen Milchpreisen (Szenario A) die Milchproduktion in allen fünf Regionen ansteigt – auch in jenen Regionen, die bis 2015 keinen Zuwachs aufweisen. Besonders starke Steigerungen werden für Ostdeutschland und den Hochsauerlandkreis erwartet. In den norddeutschen Regionen und im Oberallgäu fällt das Wachstum vergleichsweise etwas geringer aus.

Insgesamt würde die Milchmenge im Szenario A im Vergleich zu 2008 über alle Panelregionen um 30 % ansteigen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung im gesamten Betrachtungszeitraum in Höhe von 1,9 %. Ginge man davon aus, dass eine ähnliche Mengensteigerung auch in den anderen Regionen Deutschlands und Europas erfolgen würde, so wäre zu erwarten, dass der Milchpreis unter das hier angenommene Niveau von 0,33 €/kg absinkt – es sei denn, vom Weltmarkt kämen anhaltend positive Impulse (steigende Absatzchancen außerhalb der EU dank weiterhin kräftiger Weltkonjunktur).

Für das Szenario mit niedrigen Milchpreisen (Szenario B) erwarten die Panelteilnehmer in drei von fünf Regionen einen deutlichen Rückgang der Milchproduktion (Oberallgäu, Hochsauerlandkreis, Friesland). In den neuen Bundesländern würde die Milchmenge bei niedrigen Preisen nur leicht zurückgehen, und in Nordfriesland würde die Milchproduktion nach Einschätzung der Panelteilnehmer auch in diesem Szenario weiterhin ansteigen. Fasst man alle fünf Regionen zusammen, so würde sich in Szenario B immer noch ein geringfügiger Anstieg der gesamten Milchproduktion ergeben; das ist vor allem auf die relativ großen Erzeugungsmengen in Nordfriesland und den neuen Bundesländern zurückzuführen. Da in diesem Szenario aber die Steigerung der Produktion hinter der erwarteten Steigerung der Nachfrage zurückbleibt, wäre zu erwarten, dass die Milchpreise tendenziell steigen würden – es sei denn, vom Weltmarkt kämen überhaupt keine Nachfrage-Impulse (Absinken der Weltmarktpreise auf das frühere, niedrige Niveau).

Es ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die für die fünf ausgewählten Regionen erzielten Ergebnisse keine Aussagen über die gesamte Mengenentwicklung in Deutschland oder Europa erlauben. Um eine diesbezügliche Aussage zu treffen, müssten weitere Regionen in die Untersuchungen mit einbezogen werden, insbesondere auch solche, in denen die Milchmenge bereits jetzt rückläufig ist. Außerdem müsste die Methode, die hier in einem explorativen Ansatz erstmals eingesetzt wurde, weiter verfeinert werden. Eine Aussage über die Entwicklung der nationalen Produktionsmengen und der Milchpreise ist somit auf Basis dieser Studie nicht möglich.

Angesichts der erheblichen Turbulenzen im gesamten Agrarpreisgefüge ist auch die Frage von Bedeutung, wie stark die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Milchproduktion von der Preisentwicklung auf den Weltgetreidemärkten abhängt. Insbesondere Regionen, die einen hohen Ackerlandanteil haben, sind von den Wechselwirkungen zwischen Getreide- und Milchpreisen betroffen. Von den betrachteten Regionen betrifft dies in erster Linie die neuen Bundesländer. Gleichzeitig ist diese Region in besonderem Maße abhängig von den Direktzahlungen, da zahlreiche Betriebe mit der Milchproduktion kaum/keine Gewinne erwirtschaften können, sondern diese aus den Transferzahlungen erhalten. Vor diesem Hintergrund sind Mengenentwicklungen in den neuen Bundesländern besonders schwierig abzuschätzen; bei günstigen Rahmenbedingungen kann die Milchproduktion besonders stark expandieren, bei ungünstigen Rahmenbedingungen ist allerdings auch ein starker Rückgang der Milchproduktion möglich.

In den Panelgesprächen wurde auch untersucht, welche Hemmnisse einer weiteren Expansion der Milchproduktion entgegenstehen. Hierzu sind folgende Ergebnisse hervorzuheben:

- Die große Bedeutung der Ackerfähigkeit eines Standortes wurde bestätigt. Die hierdurch verursachte Flächenkonkurrenz wird vor allem dann wichtig, wenn die Getreidepreise nachhaltig hoch bleiben. Sie würde die Expansion der Milchproduktion in

den neuen Bundesländern sowie in den beiden norddeutschen Untersuchungsregionen behindern.

- In Friesland, im Hochsauerlandkreis und im Oberallgäu steht die Nährstoffproblematik im Vordergrund; hier behindern vor allem die Bestimmungen der Düngeverordnung einen weiteren Anstieg der regionalen Viehdichte.
- Im Hochsauerlandkreis und im Oberallgäu kommt verschärfend hinzu, dass das einzelbetriebliche Wachstum durch die ungünstige topographische Lage eingeschränkt wird.
- In Nordfriesland und im Hochsauerlandkreis wiesen die Panelteilnehmer darüber hinaus auch auf arbeitswirtschaftliche Probleme hin; in Nordfriesland auf den Mangel an geeigneten Arbeitskräften, im Hochsauerlandkreis auf die Belastung der Familienarbeitskräfte.

Der betriebliche Strukturwandel wird sich im Betrachtungszeitraum weiter fortsetzen. Insgesamt lassen die Panelprojektionen bis 2022 einen Rückgang der Milchviehbetriebe um 40 bis 50 % erwarten. Ein relativ starker Rückgang der Milchviehbetriebe wird in den neuen Bundesländern und in Friesland erwartet (Tabelle 1). In den neuen Bundesländern würde dies einer Beibehaltung der bisherigen Trends entsprechen, für die alten Bundesländer erwarten die Panelteilnehmer insgesamt eine Verlangsamung des Strukturwandels (im Vergleich zur Periode 1990 bis 2003). Im Vergleich zu Szenario A würde bei niedrigen Preisen (Szenario B) die Anzahl der Betriebe in allen Panelregionen stärker zurückgehen.

Tabelle 1: Entwicklung der Betriebszahlen (standardisiert) in den Panelregionen

	2008	2015	2022-A	2022-B
Nordfriesland	100	76	63	57
Friesland	100	76	54	47
Neue Bundesländer	100	71	55	47
Hochsauerlandkreis	100	77	61	49
Oberallgäu	100	80	64	59

Quelle: Eigene Erhebung im Panel (2008).

Da die freigesetzten Flächen und Produktionsanteile überwiegend von den verbleibenden Milchviehbetrieben in den Regionen aufgenommen werden, vollzieht sich parallel zu dem Rückgang der Betriebszahlen das Wachstum der durchschnittlichen Bestandsgrößen in den Regionen. In den norddeutschen Regionen und in den neuen Bundesländern werden sich nach Einschätzung der Panelteilnehmer die durchschnittlichen Bestandsgrößen bis 2022 ungefähr verdoppeln, im Hochsauerlandkreis und im Oberallgäu findet das Betriebsgrößenwachstum etwas langsamer statt (Szenario A).

Bei niedrigeren Preisen (Szenario B) verläuft das Betriebsgrößenwachstum nach Einschätzung der Panelteilnehmer langsamer als bei hohen Preisen (Szenario A), lediglich Nordfriesland stellt hier eine Ausnahme dar. Dort werden die Landwirte nach Einschätzung der Panelteilnehmer in besonderem Maße bestrebt sein, die niedrigeren Preise durch mehr Menge auszugleichen, um das Einkommen zu sichern. Daher werden dort dann durchschnittlich mehr Kühe je Betrieb gehalten. In den anderen Untersuchungsregionen erwarten die Panelteilnehmer bei niedrigen Preisen geringere Erweiterungsinvestitionen, was vor allem auf die Schwächung der Eigenkapitalbildung und der Liquidität zurückgeführt wird. Im Oberallgäu könnte im Preissenkungsszenario B sogar die Bedeutung der Nebenerwerbslandwirte wieder ansteigen. Nach Einschätzung der Teilnehmer werden viele Landwirte versuchen, diesen Weg zu beschreiten, da die Einkommensansprüche allein aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit nicht mehr befriedigt werden können.

(5) Expertengespräche in fünf Regionen: Einschätzungen zu politischen Begleitmaßnahmen

Die Panels wurden darüber hinaus gebeten, Vorstellungen über wünschenswerte politische Begleitmaßnahmen zum Quotenausstieg zu entwickeln und zu existierenden Vorstellungen bewertend Stellung zu nehmen. Die Einschätzungen der Panelteilnehmer werden in der vorliegenden Studie zusammengefasst und aus Sicht der Wissenschaft kommentiert.

In den Panelgesprächen zeigte sich, dass die Konzentration der Zahlungen auf aufgebende Milchviehbetriebe von den Landwirten eher kritisch gesehen wird. Wenn dieser Weg beschritten werden sollte, würden Modelle nach dem Vorbild der früheren Landabgaberechte favorisiert werden, um auf diese Weise die Flächenverfügbarkeit auf dem Bodenmarkt zu erhöhen. Eine Verstärkung der Investitionsförderung wird gegenüber Zahlungen an aufgebende Milchviehbetriebe relativ positiv beurteilt; allerdings werden hier administrative Vereinfachungen der bisherigen Verfahrenspraxis eingefordert.

Eine besonders kontroverse Diskussion ergab sich bezüglich jener Direktzahlungen, die sich an alle Landwirte eines Landes bzw. an alle Landwirte in bestimmten benachteiligten Regionen richten könnten. Hier bestehen grundsätzliche Interessens- und Auffassungsunterschiede zwischen den Milchviehhaltern in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten.

Die Panelteilnehmer haben Probleme hinsichtlich (a) der Wettbewerbsfähigkeitsverzerrung, (b) der Überwälzung auf die Grund- bzw. Quoteneigentümer sowie (c) eines weiteren Bürokratieaufbaues deutlich benannt. Vergleicht man allerdings die daraufhin von ihnen unterbreiteten Vorschläge mit den bereits vorliegenden Ergebnissen wissenschaftlicher Studien, in denen solche Vorschläge umfassend analysiert wurden, zeigt sich, dass auch die von den Panelteilnehmern unterbreiteten Vorschläge die angesprochenen Probleme (Wettbewerbsverzerrung, Überwälzung, Bürokratie) nicht oder nur marginal zu lösen

vermögen. Eine einfache Patentlösung für diese Problematik gibt es nicht. Gleichwohl sind die von den Panelteilnehmern unterbreiteten Vorschläge sehr wertvoll, weil sie den um Lösungen bemühten Politikern vor Augen führen, welche Bewertungsaspekte den Betroffenen besonders wichtig sind und welche Lösungsrichtungen bevorzugt würden.

Da sich keine Ausgestaltungsform der Direktzahlungen finden lässt, die allen Interessen gleichermaßen gerecht wird, treten viele Panelteilnehmer neuen Direktzahlungen mit einer gewissen Skepsis entgegen; sie würden sich stattdessen höhere Milchpreise wünschen. Im Interesse der Milcherzeuger bleibt zu hoffen, dass eine günstige weltwirtschaftliche Entwicklung und eine günstiges Konsumverhalten diese hohen Preise hervorbringen.

Wenn jedoch – wie in anderen Kreisen¹ – der Staat gerufen wird, um die hohe Preise zu ermöglichen, ist die vermeintliche Überlegenheit der Ansatzstelle „Milchpreis“ („wir wollen keine Direktzahlungen, sondern staatlich verordnete Mindestpreise“) aus Sicht der Wissenschaft nicht mehr überzeugend begründbar, denn bei genauerer Analyse der Situation treten ähnliche Probleme wie bei staatlich veranlassten Direktzahlungen auf (Politikabhängigkeit, mangelnde Nachhaltigkeit und Verteilungsgerechtigkeit, Überwälzung).

Eine eingehende Analyse dieser Zusammenhänge im direkten Kontakt mit den Panelteilnehmern war im Rahmen der hier verfügbaren Zeit nicht möglich. Angesichts der Brisanz dieser Diskussionen ist es wünschenswert, in weiterführenden Vorhaben eine Vertiefung der Ansätze, die hier nur in kurzer Zeit für wenige Regionen angewendet werden konnten, vorzunehmen. Dadurch würde es möglich, einerseits der Politik verbesserte Wegweisungen bei der Begleitung des Quotenausstiegs zu geben, andererseits aber auch den Landwirten und Beratern verbesserte Hilfestellungen für die Bewältigung der neuen Herausforderungen zu eröffnen.

(6) Gesamteinschätzung

Da sich die Rahmenbedingungen für die Milchproduktion gegenwärtig erheblich ändern (veränderte Agrarpreise, länderübergreifender Quotenhandel, angestrebtes Quotenende), können die beobachteten Trends aus der Vergangenheit nicht ohne weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden.

In der vorliegenden Studie wurde deshalb der Versuch unternommen, durch Auswertung vieler Informationsquellen zu einer Gesamteinschätzung über die künftige regionale Entwicklung der Milchproduktion zu gelangen. Hierbei wurden zum einen die für Deutsch-

¹ Dabei muss hervorgehoben werden, dass von Seiten der Panelteilnehmer diese staatliche Beeinflussung der Milchpreise überwiegend nicht gefordert wurde.

land flächendeckend verfügbaren Informationen ausgewertet, und zum anderen wurden in fünf ausgewählten Regionen intensive Expertengespräche geführt.

Die hieraus gewonnenen Einschätzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die derzeitigen Kerngebiete der Milchproduktion werden auch künftig Kerngebiete der Milchproduktion bleiben und voraussichtlich ihre Milchproduktion noch weiter ausbauen. Langfristig sind diesen Regionen allerdings Wachstumsgrenzen durch Umweltauflagen gesetzt. Dies wird dazu führen, dass verstärkt über alternative Organisationskonzepte – wie beispielsweise über Färsenauslagerung in andere Regionen – nachgedacht werden muss.
- Die Konzentrationsgebiete in Norddeutschland werden wahrscheinlich mittelfristig ein stärkeres Wachstum der Milcherzeugung aufweisen als die Konzentrationsgebiete in Süddeutschland und in den Mittelgebirgslagen.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der Milchviehhaltung in den neuen Bundesländern ist besonders schwer einzuschätzen. Zwei gegenläufige Aspekte sind hier zu beachten:
 - (1) Da der Grünlandanteil in Ostdeutschland sehr gering ist, hängt die Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion relativ stark von der Höhe der Getreidepreise ab: Anhaltend hohe Getreidepreise bedeuten hohe Opportunitätskosten der Flächennutzung und somit eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion.
 - (2) Auch in der Milchproduktion gilt, dass größere Betriebe aufgrund des technischen Fortschritts tendenziell immer wettbewerbsfähiger werden. Dies begünstigt die Produktion in den neuen Bundesländern, weil sich betriebliches Wachstum hier oftmals zu geringeren Kosten realisieren lässt als in den kleiner strukturierten Regionen Westdeutschlands.
- Grundsätzlich haben Milchviehbetriebe in Süddeutschland keine gravierenden Produktionskostennachteile gegenüber vergleichbar großen Milchviehbetrieben in Nord- oder Ostdeutschland. Zusätzlich haben sie tendenziell höhere Erlöse. Wenn es also den süddeutschen Milchregionen gelingt, den Strukturwandel effizient zugunsten einer Verbesserung der Produktionsstruktur zu nutzen (Arrondierung von Flächen etc.), so werden sich diese Regionen im interregionalen Wettbewerb der Milchviehstandorte behaupten können.
- Die Milchproduktion ist in der Vergangenheit tendenziell zu den Grünlandstandorten gewandert, und es ist im Großen und Ganzen davon auszugehen, dass sich dieser Trend auch künftig fortsetzt. Für einzelne Grünlandregionen kann die Entwicklung aber auch anders verlaufen: Zum einen gibt es Grünlandregionen, in denen ein erheblicher Teil des Grünlandes umbruchfähig ist. Ob diese Grünlandflächen künftig der Milchproduktion vorbehalten bleiben oder nicht, hängt stark davon ab, wie weit die Politik den Grünlandumbruch zulassen wird. Zum anderen gibt es schlecht strukturier-

te Grünlandregionen, in denen eine Erweiterung von Milchviehbetrieben nur zu hohen Kosten möglich ist. Je stärker die technischen Fortschritte ein Herdenwachstum betriebswirtschaftlich nahelegen, desto eher werden diese Regionen in einen Wettbewerbsnachteil gegenüber besser strukturierten Gemischtregionen geraten, in denen ein ausgewogenes Verhältnis von Acker- und Grünlandflächen herrscht.

- Die Einführung der überregionalen Handelbarkeit der Milchquoten und die Aussicht auf eine baldige Abschaffung der Quotenregelung haben dazu geführt, dass auf vielen Betrieben nicht mehr die Quote als der wichtigste begrenzende Faktor angesehen wird, sondern die mangelnde Verfügbarkeit von Fläche und Arbeitskräften.
- Der Vorschlag, den Quotenausstieg durch neue Direktzahlungen zu begleiten, ist unter den Landwirten umstritten. Einerseits wird eine derartige Zahlung zumeist als grundsätzlich gerechtfertigt angesehen, andererseits fürchten viele Landwirte eine weitere Bürokratisierung und politisch bedingte Wettbewerbsverzerrungen. Tendenziell wurden Zahlungen an ausscheidende Landwirte von den Panelteilnehmern kritischer beurteilt als Zahlungen an investierende Betriebe. Zur Frage einer regionalen Eingrenzung der Zahlungsansprüche gibt es erwartungsgemäß je nach regionaler Herkunft sehr unterschiedliche Positionen.
- Angesichts der zu erwartenden Probleme bei der Ausgestaltung der Direktzahlungen würden sich die Panelteilnehmer anstelle der Direktzahlungen lieber höhere Milchpreise wünschen. Eine nähere Analyse zeigt jedoch, dass staatlich herbeigeführte Milchpreiserhöhungen im Grundsatz zu den gleichen Problemen führen wie staatliche Direktzahlungen: hohe Politikabhängigkeit, mangelnde Nachhaltigkeit, fragwürdige Verteilungseffekte und zunehmende Überwälzung des ökonomischen Nutzens an Quoten- bzw. Grundeigentümer. Demgegenüber wären Preiserhöhungen, die durch eine hohe Weltmarktnachfrage herbeigeführt würden, günstiger zu beurteilen.
- Die Panelergebnisse lassen erwarten, dass sich die Milchproduktion in den ausgewählten Regionen bei einem Milchpreis von 25 ct/kg Milch deutlich rückläufig entwickeln wird, während sie bei einem Milchpreis von 33 ct/kg Milch ausgedehnt werden wird. Unter der (gewiss sehr weitreichenden) Annahme, dass diese Einschätzungen der einbezogenen Landwirte die tatsächlichen betriebswirtschaftlichen Verhältnisse in den Regionen widerspiegeln und dass diese Einschätzungen auch auf andere Regionen übertragbar sind, lässt sich dieses Ergebnis auch als Indiz für künftig erwartbare Marktpreise werten: Es wäre demnach zu erwarten, dass sich der Milchpreis nach dem Quotenausstieg in Größenordnungen um 30 ct/kg Milch bewegen würde – es sei denn, ein höheres Weltmarktpreisniveau würde die europäischen Preise weiter nach oben ziehen.