



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

---

Goeman, D., Höller, T.: Bilanz der Garantiemengenregelung nach drei Jahren. In:  
Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen  
unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag  
(1988), S. 155-168.

---



## BILANZ DER GARANTIEMENGENREGELUNG NACH DREI JAHREN

von

D. GOEMAN und T. HÖLLER, Bonn

"Preisstützungssysteme ... verstoßen gegen die elementare Erkenntnis der Wirtschaftstheorie, daß man nämlich Preise nicht dauernd über den freien Marktpreisen halten kann, wenn man nicht auch die Produktionsmengen kontrolliert."

H. NIEHAUS<sup>1)</sup>

### 1 Einleitung

Die Warnung von NIEHAUS an die Adresse der praktischen Agrarpolitiker, die Stützungspreise nicht zu weit über die freien Marktpreise anzuheben, wurde besonders kraß auf dem überschüssigen EG-Milchmarkt Anfang der 80er Jahre mißachtet. Eine nie dagewesene Exportkonjunktur für EG-Milcherzeugnisse täuschte damals einen ausgeglichenen Markt vor, der vermeintlich Anhebungen der Stützpreise in zweistelliger Größenordnung<sup>2)</sup> erlaubte. Zu der Zeit hatten, ausgehend von den Niederlanden, neue rationellere Produktionstechniken breiten Eingang in die Praxis gefunden und ermöglichten zusammen mit züchterischer Anlehnung an nordamerikanische Rinderrassen einen breiten Produktivitätsschub.<sup>3)</sup> Die spezialisierte Milcherzeugung eines bäuerlichen Familienbetriebes mit 40 bis 60 Kühen, die MANSHOLT<sup>4)</sup> 1968 als Ziel für die 80er Jahre vorgestellt hatte, war viel früher praxisüblich geworden, so sehr man sie seinerzeit als unrealistisch hingestellt hatte.<sup>5)</sup>

Überbordene EG-Milchmengen bei rückläufigen Exporten ab 1981<sup>6)</sup> ließen schnell das in Wirklichkeit am Milchmarkt nie überwundene Überschußproblem in rasch steigenden finanziellen Belastungen des EG-Haushaltes für Intervention, Lagerhaltung und verbilligten Absatz von Butter und Magermilchpulver sichtbar werden.<sup>7)</sup> Alle Versuche, die europäische Milchflut einzudämmen, z. B. durch Abschlachtprämien für Milchkühe 1969/70, Prämien für Umstellung von Milch-

auf Fleischerzeugung 1972/73, Nichtvermarktungs- und Umstellungs-Prämien von 1977 bis 1981, Mitverantwortungsabgaben ab 1977 und restriktive Preispolitik im Verein mit Einkommensausgleichsmaßnahmen für Berggebiete und benachteiligte Regionen (1975/76) sowie Kleinerzeugerhilfen (1982/83 bis 1985/86) scheiterten oder blieben ohne Wirkung, nicht zuletzt wegen des insgesamt inkonsequenten Einsatzes des agrarpolitischen Instrumentariums.<sup>8)</sup> Die Diskussion über die Quotenregelung, die schon in den Vorjahren die Verwaltung, Verbände und Wissenschaftler beschäftigt hatte, flammte erneut auf und regte viele Milcherzeuger an, ihre Ausgangsposition herzhaft zu verbessern.

Die Milchgarantiemengenregelung war daher, wie NIEHAUS vorhergesehen hatte, die Notlösung, die letztlich auch in der EG ergriffen werden mußte. Sie war nur bei weitgehendem Freiraum für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung konsensfähig. Sie wird inzwischen weltweit von 22 Ländern<sup>9)</sup> angewendet, auf die 34 % der Weltmilchproduktion entfallen.

## 2 Bestandsaufnahme<sup>10),11)</sup> über die EG-Garantiemengenregelung

Um eine wirksame Mengenregelung in ein bestehendes EG-Marktorganisations-system einzufügen, bedarf es vier wichtiger Voraussetzungen. Erstens muß das mengenmäßig zu zügelnde Erzeugnis einen leicht kontrollierbaren, engen Absatzkanal (Flaschenhals) bei der Vermarktung durchlaufen, der nicht ohne weiteres umgangen werden kann. Neben Zucker ist dies bei Milch in idealer Weise der Fall. Die Molkereien erfassen in der EG knapp 93 % der erzeugten Kuhmilch. Die Mengen, soweit sie verfüttert oder im Erzeugerhaushalt verbraucht werden, sind als nicht direkt marktbelastend zu vernachlässigen. Die restlichen direkt vermarkteten Mengen von rund 3,2 % der Erzeugung sind erfaßbar, besonders leicht dann, wenn Landbutter abgesetzt wird und für die anfallende Magermilch eine Verbilligung aus dem EG-Haushalt beantragt wird. Zweitens muß die Mengenbegrenzung bei den meisten Erzeugnissen öffentlich-rechtlich geregelt werden.<sup>12)</sup> Drittens muß eine scharfe Sanktion für den Fall der Nichtbeachtung der Mengenbegrenzung vorhanden sein. Viertens darf der Effekt der Angebotszügelung nicht durch Substitutionsprozesse (z. B. durch Imitationserzeugnisse) unterlaufen werden.

Die beiden letzten Bedingungen sind im Milchmarkt nicht ausreichend erfüllt, worauf einige Schwierigkeiten mit der Garantiemengenregelung zurückzuführen sind.

Andere EG-Marktorganisationen erfüllen diese Voraussetzungen bei weitem nicht so vollständig. Dagegen wurden bei Zucker und Milch wirksame "Marktstabilisatoren"<sup>13)</sup> in die EG-Marktorganisation integriert.

Bei der Einführung der Garantiemengenregelung standen folgende wesentliche Motive Pate:

- Die EG-Milcherzeugung sollte wieder so nahe an den EG-Verbrauch herangeführt werden, daß ohne Preissenkungen - wenn möglich sogar mit Preissteigerungen - die Finanzierung der verbleibenden Überschüsse (ca. 18 Mio. t) gesichert würde.
- Die Milcherzeugung sollte auch an ökologisch gewünschten, weniger wettbewerbsfähigen Standorten ohne einkommens-äquivalente Erzeugungsalternative erhalten bleiben (Flächenbindung der Garantiemengen).
- Schließlich sollte, zumal für den kleineren bäuerlichen Familienbetrieb, eine möglichst die Einkommen schonende Mengenbegrenzung getroffen werden, die insgesamt vorteilhafter sein sollte als eine Preissenkung.
- Die Regelung sollte den Mitgliedstaaten Spielraum bei der Durchführung im einzelnen belassen, der innergemeinschaftliche Handel mit Milcherzeugnissen aber frei bleiben.

Dem einzelnen Milcherzeuger im Formel A-System bzw. der Molkerei im Formel B-System wurden sog. Referenzmengen zugeteilt. Die Summe der Referenzmengen sollte die nationale Garantiemenge und die Summe der Garantiemengen der Mitgliedstaaten - einschließlich Reserve - die Garantiemenge der EG ergeben.

In Übersicht 1 sind die Gesamtgarantiemengen Milch in 1 000 t für die einzelnen Garantiemengenjahre<sup>14)</sup> angeführt.

Für Milch, die über die Referenzmengen hinaus geliefert wird, gilt nicht die Preisgarantie der Marktorganisation, vielmehr unterliegt sie einer Abgabe, die so bemessen wurde, daß sie einerseits die zusätzliche Erzeugung wirtschaftlich uninteressant machen sollte und andererseits den Absatz zuviel erzeugter Milch finanzieren konnte.

In Formel A wurde der Milcherzeuger Abgabeschuldner, in Formel B die Molkerei. In Formel A betrug bis 31.03.1987 die Abgabe 75 % des Milchrichtpreises, in Formel B 100 %. Dieser Satz gilt nunmehr auch für Formel A.

Übersicht 1: Garantiemengen Milch (Molkereilieferung, Direktvermarktung)  
(I 000 t)

Land	1984/85 1)			1985/86 1)			1986/87 1)			1987/88 1) 2)			1988/89 1) 2)				
	Garantiemenge			Garantiemenge			Garantiemenge			Garantiemenge			Garantiemenge				
	Molke- rei	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	dav. zeitw. :ausgesetzt	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt	Molke- rei	dav. zeitw. :ausgesetzt	Direkt- :vermarkt.	Ins- gesamt
B	3143	480	3643	3161	450	3611	3211	400	3611	3147	128	392	3539	3115	177	388	3503
DK	4932	1	4933	4882	1	4883	4882	1	4883	4784	195	1	4785	4736	269	1	4737
D	23487	305	23792	23423	130	23553	23423	130	23553	22955	937	127	23082	22720	1288	126	22846
GR	472	116	588	467	116	583	537	46	583	526	21	45	571	521	30	45	566
F	25385	1183	26768	25494	1014	26508	25634	874	26508	25121	1025	857	25978	24845	1410	848	25713
IRL	5280	16	5296	5280	16	5296	5280	16	5296	5174	211	16	5190	5122	290	16	5138
I 3)	8798	1116	9914	8798	1116	9914	8798	1116	9914	8622	352	1094	9716	8534	484	1083	9617
L	268	1	269	265	1	266	265	1	266	260	11	1	261	257	15	1	258
NL	12052	145	12197	11979	95	12074	11979	95	12074	11739	479	93	11832	11620	659	92	11712
NK	15487	398	15885	15330	395	15725	15330	395	15725	15023	613	388	15411	14870	843	384	15254
E 4)	-	-	-	4650	750	5400	4650	750	5400	4607	186	685	5292	4561	256	678	5239
EG (10):	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Reserve 5)	393	0	393	393	0	393	393	0	393	393	0	0	393	393	0	0	393
- Garantiemenge	99917	3761	99917	99472	3334	102806	99732	3074	102806	97744	3974	3014	100758	96753	5464	2984	99737
EG (11):	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Reserve 5)6)	-	-	-	393	0	393	393	0	393	443	0	0	443	443	0	0	443
- Garantiemenge	-	-	-	104122	4084	108206	1104382	3824	108206	1102401	4160	3699	1106100	1101364	5719	3662	1105026

1) Garantiengejahr: 1.4.-31.3.; 1984/85 jedoch 2.4.-31.3.

2) Vom Rat beschlossene Stilllegung bereits berücksichtigt.

3) Die zeitweilige Aussetzung kann durch eine Abschlichtaktion von Kühen ersetzt werden.

4) Die zeitweilige Aussetzung kann insbesondere durch eine Herauskaufaktion ersetzt werden.

5) EG-Reserve wurde 1984/85 bis 1986/87 wie folgt verteilt: IRL 303.000 t, L 25.000 t, NK 65.000 t. Es wird unterstellt, daß diese Aufteilung bis 1988/89 fortgeführt wird.

6) Erhöhung der EG-Reserve für 1987/88 für E um 50.000t. Es wird unterstellt, daß diese Menge bis 1988/89 fortgeführt wird.

Die Mitgliedstaaten, vor die Aufgabe gestellt, die Garantiemenge auf einzelne Molkereien bzw. Milcherzeuger aufzuteilen, mußten dafür eine Basis haben; sie hatten die Wahl zwischen den Jahren 1981 bis 1983. Die Bundesregierung wählte dafür das nächstgelegene Basisjahr 1983.

Die Genauigkeit der Statistik spielte selbstverständlich eine große Rolle. Gerade Länder wie Irland, Italien und Belgien verlangten Quotennachbesserungen aufgrund statistischer Ungenauigkeit, und auch wir hatten uns hinsichtlich der Größenordnung der Selbstvermarktung verschätzt.

Die Frage, wie die Mengen auf die einzelnen Milcherzeuger verteilt werden sollten, stellte die Mitgliedstaaten und insbesondere die Bundesregierung vor allergrößte Probleme.

Viele Mitgliedstaaten gingen nach der Formel vor, exakte Aufteilung anhand der Liefer- oder Direktabsatzmengen im Basisjahr minus Gesamtkürzungssatz X % und zogen zusätzlich einen Prozentsatz Y zugunsten einer nationalen Reserve ab. Der einbehaltene Beitrag zur nationalen Reserve war vorgesehen für die Bedienung von Härtefällen und die Zuteilung an neue Milcherzeuger (newcomer).

In der Bundesrepublik Deutschland wurde der Ausstattung der Betriebe, die sich bereits in der Milcherzeugung befanden, ein politischer Vorrang zugebilligt. Insgesamt wurden rund 122 000 Anträge gestellt und bisher bei rund 82 000 Anträgen eine Referenzmenge von insgesamt rund 2,2 Mio. t bewilligt. Mittels der Reservebildung wurde Einfluß auf eine ausgewogene Struktur der Milcherzeugung und die Befriedigung der Vertrauensschutzfälle genommen. Der Kürzungssatz X variierte im Einzelfall zwischen 2 % und 12,5 %, wobei Größe der Milchanlieferung je Betrieb und Verhalten beim Milchangebot in der Zeit von 1981 bis 1983 ebenso zu berücksichtigende Kriterien waren wie die Einstufung als Voll- oder Nebenerwerbsbetrieb.

Die nationale Reserve wurde in der Bundesrepublik Deutschland durch die Härte- und Vertrauensschutzregelung stark in Anspruch genommen. Für die nationale Reserve wurde daher im wesentlichen durch die erste Milchrentenaktion unter Einsatz erheblicher deutscher Haushaltsmittel (10 Jahre 100 Mio. DM pro Jahr) Referenzmengen mobilisiert.

Andere Mitgliedstaaten nutzten ebenfalls diese durch EG-Ermächtigung zugestandene Maßnahme, wobei in Belgien, Luxemburg und Frankreich Differenzie-



rungen der Aufkaufpreise und -mengen nach dem Alter der antragstellenden, zur Aufgabe der Milcherzeugung bereiten Landwirte vorgenommen wurden.

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Bund mit dem Ankaufpreis, der sich nach wie vor an dem in zehn Jahresraten gewährten Ausgleich von insgesamt 100 DM/100 kg stillgelegter Milcherzeugung orientiert, gleichzeitig Einfluß auf die Pachtpreise für Flächen mit Referenzmengen genommen. Hierbei schlägt sich zusätzlich nieder, daß die nationalen Regelungen zugunsten der Wirksamkeit des Aufkaufprogramms den Übergang von Futterflächen von einem Milcherzeuger zum anderen mit einem Referenzmengenverfall zugunsten der Bundesrepublik Deutschland von 20 % erschwert.<sup>15)</sup> Neuerdings (ab 01.08.1987) gilt eine Minderung von 80 % für die 300 000 kg je Betrieb überschreitende Referenzmenge.<sup>16)</sup>

Ein Vergleich der Referenzmengen der Herauskaufaktionen mit dem Volumen bewilligter Referenzmengen für Fälle des Vertrauensschutzes und höherer Gewalt zeigt, daß die Vertrauensschutzregelung offenbar zu großzügig gehandhabt wurde und im Ausmaß wegen unzureichender Informationen nicht richtig eingeschätzt werden konnte. Die eigentliche Härtefallregelung bot jedoch zu geringe Möglichkeiten, auch soziale, nicht primär durch die Garantiemengenregelung bedingte Härtefälle zu berücksichtigen. Dies konnte auch nicht das Ziel einer Regelung sein, die getroffen wurde, die Gemeinsame Marktorganisation Milch funktionsfähig zu erhalten.

### 3 Auswirkungen der Garantiemengenregelung

Die Garantiemengenregelung sollte 1984/85 insgesamt eine Reduzierung der Angebotsmengen zu 1983/84 von rund 4,5 % in der EG (10) erbringen, tatsächlich wurden 5,3 % erbracht.

1985/86 wurde jedoch die EG-Garantiemenge um 760 000 t oder 0,76 % überschritten. Diese relativ gute Einhaltung der Garantiemenge kam zustande, trotz einer erheblichen Verbilligung der Futtermittel im Vergleich zum Vorjahr.

Nach vorläufigen Ergebnissen entsprach 1986/87 die Überlieferung der Garantiemenge fast genau dem Prozentsatz des Vorjahres. Darin enthalten ist die rechnerische Erhöhung der Milchlieferung um rund 200 000 t durch die ab 01.10.1986 erfolgte Verschärfung der Fettregelung (Übersicht 2).

Insgesamt besteht eine Tendenz zur Überlieferung<sup>17),18)</sup>.

Übersicht 2: Entwicklung der Milchlieferung im Vergleich zur Garantiemenge in den EG-Mitgliedsländern<sup>1)</sup>

Land	1983/84			1984/85			1985/86			1986/87 2)								
	Milchlieferung 1000 t	Garantie- Rück- Lieferungsmenge 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %	Milch- Lieferungsmenge 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %	Milch- Lieferungsmenge 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %	Milch- Lieferungsmenge 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %	Milch- Lieferungsmenge 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %	Fettge- halt- änderung X Punkte	Korrektur- lieferung 1000 t	Überschreitung Garantiemenge 1000 t	Überschreitung Garantiemenge %			
IB	3269	3163	-3,2	3083	-80	-2,5	3161	3260	99	3,1	3211	3339	128	4,0	0,06	16	144	4,5
IDK	5281	4932	-6,6	4918	-14	-0,3	4882	4901	19	0,4	4882	4876	-6	-0,1	0,04	19	13	0,3
ID	25472	23487	-7,8	23466	-21	-0,1	23423	23719	296	1,3	23423	23981	558	2,4	0,04	90	648	2,8
IGR	439	472	7,5	415	-57	-12,1	467	446	-21	-4,5	537	453	-84	-15,6	-0,05	0	-84	-15,6
IF	26238	25585	-2,5	25539	-46	-0,2	25494	25768	274	1,1	25634	25497	-137	-0,5	0,00	0	-137	-0,5
IIRL 4)	5432	5583	2,8	5575	-8	-0,1	5583	5588	5	0,1	5583	5537	-46	-0,8	-0,05	0	-46	-0,8
II	8540	8798	3,0	8252	-546	-6,2	8798	8356	-442	-5,0	8798	8443	-355	-4,0	0,00	0	-355	-4,0
IL 4)	284	293	3,2	289	-4	-1,4	290	294	4	1,4	290	290	0	0,0	0,01	0	0	0,0
IHL	12929	12052	-6,8	12100	48	0,4	11979	12287	308	2,6	11979	12199	220	1,8	0,08	88	308	2,6
IWK 4)	16786	15552	-7,4	15507	-45	-0,3	15395	15613	218	1,4	15395	15698	303	2,0	0,00	4	307	2,0
IE	-	-	-	-	-	-	4650	-	-	-	4650	4701	51	1,1	0,00	0	51	1,1
IEG (10)	104670	99917	-4,5	99144	-773	-0,8	99472	100232	760	0,8	99732	100313	581	0,6	0,02	217	798	0,8
IEG (11)	-	-	-	-	-	-	104122	-	-	-	104382	105014	632	0,6	0,02	217	849	0,8

1) Ohne Direktvermarktungsmengen.

2) Vorläufig.

3) Rechnerische Erhöhung; inwieweit die Erhöhung zu einzelbetrieblichen Abgaben führt, ist zur Zeit nicht bekannt.

4) Einschließlich Gemeinschaftsreserve.

Die durch die Garantiemengenregelung bewirkte Drosselung der Milchproduktion hatte überproportionale Auswirkungen auf die Erzeugung von Butter und Magermilchpulver und erst recht auf die Interventionsangebote selbst.

Insgesamt konnte der Zuwachs der Überschüßerzeugung gestoppt und damit erheblicher Schaden für die EG-Agrarpolitik insgesamt vermieden werden. Die eigentliche Marktsanierung dürfte jedoch erst durch die Beschlüsse des Rates vom 16. Dezember 1986 und 4. März 1987 erreicht werden, die insbesondere der zwischenzeitlich eingetretenen Verschlechterung der Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt Rechnung trägt. Wie WIENBERG und HÖLLER zu Recht ausführen, dürfte allein die Produktionseinschränkung 1984 gegenüber der bisherigen Entwicklung eine Ausgabensteigerung in der Größenordnung von 5,5 Mrd. DM vermieden haben.<sup>19)</sup> OSKAM et al. kommen für 1988 auf eine geschätzte Haushaltsentlastung von 10,7 Mrd. DM.<sup>20)</sup> Die EG-Kommission schätzt für den Fünfjahreszeitraum der Garantiemengenregelung die Haushaltsentlastung gegenüber einer unveränderten Milchmarktpolitik auf rund 50 Mrd. DM.<sup>21)</sup>

Die Garantiemengenregelung war als Alternative für eine massive Preissenkung zur Marktsanierung gedacht. Vielfach wurde eine Anhebung der Marktordnungspreise als Ausgleich zum mengenmäßigen Produktionsrückgang in Aussicht gestellt. In der Tat wurden in der Preisrunde 1985/86 die Preise für Milch um netto +1,5 % angehoben. In den Folgejahren hat sich aber eine Preisanhebung nicht verwirklichen lassen. Die stärker als angenommen rückläufigen Exporte rechtfertigen keine weiteren Preissteigerungen.

Die Daten über die Einkommensentwicklung der Milcherzeuger stehen erst verspätet zur Verfügung. Gegenüber einer alternativen Preissenkung zur Wiederherstellung des Milchmarktgleichgewichtes ist die Einkommenssituation der Milcherzeuger durch die Garantiemengenregelung stabilisiert und im Vergleich zu anderen Produktionszweigen verbessert worden.<sup>22)</sup> Dabei darf jedoch nicht außer acht bleiben, daß die Mitgliedstaaten unter Aufwendung erheblicher Haushaltsmittel für die vorzeitige endgültige Einstellung der Milcherzeugung den erforderlichen Mengenrückschnitt so gering wie möglich gehalten haben.

Die Einkommensentwicklung zeigt deutlich, daß die Milcherzeuger - gut beraten<sup>23)</sup> - offenbar bemüht waren, ihre Erzeugungskosten zu senken. Dabei sind ihnen die sinkenden Kraftfutterpreise sehr entgegengekommen. Es hat den Anschein, daß die Kostenreduzierung einkommensträchtiger ist als die Produktionsausweitung unter Inkaufnahme von Preissenkungen.<sup>24)</sup>

Die Differenzierung der Pacht für Futterflächen mit oder ohne Referenzmengen wird vielfach als das Auftauchen eines neuen Produktionsfaktors beklagt. Zahlreiche Anpassungs- und Ausgleichsprozesse wurden dadurch innerhalb der Futterbauwirtschaft ausgelöst.

Die Einführung der Garantiemengenregelung hat durch die Reduzierung des Kuhbestandes und die Verringerung der Nachzuchtreмонтierung den Zuchtviehmarkt zeitweise beeinträchtigt.<sup>25)</sup>

Ähnlich ist auch der Schlachtviehmarkt belastet worden, der ein zusätzliches Angebot von Kuh- und Färsenfleisch zu bewältigen hatte. Die EG milderte diese Situation durch Aufkaufprogramme für die private Lagerhaltung, in die Kuhfleisch einbezogen wurde. Längerfristig dürfte wegen der Verringerung der Kälberzahlen der Rindfleischmarkt der EG durch die Garantiemengenregelung eher entlastet werden.

Die Verringerung der Kuhzahl in der Gemeinschaft von 25,1 Mio. auf 23,9 Mio., das Streben nach Kostensenkung, zumal durch bessere Verwertung des Grundfutters, führten zu einer Schwächung der Nachfrage nach Milchleistungsfutter.<sup>26)</sup>

Bei der durch die Garantiemengenregelung bewirkten Angebotsdrosselung ist es nicht zu einer regionalen Verschiebung der Produktionsschwerpunkte gekommen.<sup>27)</sup>

Die Auswirkung auf die Struktur der Milchkuhhaltung bestätigt nicht die gegen das System der Garantiemengenregelung vorgebrachten Vorwürfe des Strukturhemmnisses. In der EG hat sich die Erhöhung des durchschnittlichen Kuhbestandes beschleunigt.<sup>28)</sup> Die Auswertung der deutschen Statistiken ergibt dagegen zwar auf den ersten Blick, daß sich, gemessen am durchschnittlichen Kuhbestand, die Veränderungsrate verringert hat.<sup>29)</sup> Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, daß auch bei Anwendung der Garantiemengenregelung erhebliche Strukturprozesse stattgefunden haben. In den Beständen bis zu 14 Milchkühen war zwischen 1983 und 1986 ein Rückgang von mehr als 20 % zu verzeichnen, während die Bestände zwischen 40 und 59 Kühen um fast 23 % wuchsen und die Bestände von mehr als 60 Kühen im Zusammenhang mit der Einführung der Garantiemengenregelung um rund 5 % zurückgingen.

Der oft gehörte Vorwurf, die Regelung habe einseitig die großen Betriebe begünstigt, kann durch die Statistik nicht belegt werden. Daß in den unteren Bestandsklassen die stärkste Abnahme stattfand, ist nichts neues und wurde durch die

Herauskaufprogramme eher beschleunigt. Auf die Herauskaufprogramme haben in erster Linie die Erzeuger mit weniger als 15 Kühen reagiert.

Auch die Molkereistruktur ist durch die Milchmengenrückführung der Garantiemengenregelung betroffen. Vor allem die jüngsten Beschlüsse zur Mengensteillegung im Zusammenwirken mit den Veränderungen am Interventionssystem haben eine Konzentration und Stilllegung überständiger Kapazitäten zur Folge. Rein rechnerisch müßten bis zu 15 % der vorhandenen Molkereikapazität abgebaut werden, was in etwa der Kapazität der Molkereien bis zu 30 Mio. kg Jahresmilcherfassung entspräche.<sup>30)</sup>

Zunächst zeigt die allgemeine Erfahrung mit der Garantiemengenregelung, daß der überbordende Milchmarkt gezügelt und das Interventionssystem auf seine Funktion zum Saisonausgleich zurückgeführt werden konnte.

Die Erfahrung lehrt aber auch, in der Europäischen Gemeinschaft gerät ein solches System, selbst wenn die Voraussetzungen, wie bei Milch, an sich günstig sind, schnell zu einem äußerst komplizierten, schwer zu überblickenden Regelungsmoloch. Dies gilt ganz besonders, wenn bei der nationalen Umsetzung noch aus politischer Rücksichtnahme und zu großer Permissivität zusätzliche administrative Filigrane in das System eingebaut werden.

Gerade die nationalen, ursprünglich gut gemeinten Härte- und Vertrauensschutzregelungen haben die Garantiemengenregelung erheblich erschwert und vielfach sogar in Mißkredit gebracht. Das Politikverständnis, das zugunsten der Mengensteillegung in den Dörfern vorhanden war, ist dadurch oft getrübt worden. Die bisherige Solidarität unter Berufskollegen ist vielfach offen in Mißgunst und Neid umgeschlagen.

Einige Mitgliedstaaten, die diese Zusatzelemente vermieden und insoweit die Garantiemengenregelung von vornherein härter durchgeführt haben, haben sich dadurch erhebliche Schwierigkeiten erspart.

Insgesamt ist aber der Anteil von vor Gerichten widersprochenen Verwaltungsentscheidungen wesentlich geringer als aufgrund Schweizer Erfahrungen erwartet wurde.

Auf der anderen Seite hat die Garantiemengenregelung eine große Zahl von Milcherzeugern empfindlich getroffen, die durch anderweitige soziale und finanzielle Schwierigkeiten bereits erheblich belastet waren. Nicht die häufig selbst-

verschuldeten Gründe, sondern die neue staatliche Maßnahme wurde daraufhin zur Ursache für die widrige persönliche Lage erklärt, ohne daß die Administration in diesen Fällen mangels vorgesehener Regelungen ausreichend helfen konnte.

Der Mittelaufwand, dem neuen System zum Erfolg zu verhelfen<sup>31)</sup>, ist nicht unbeträchtlich. Gleichwohl ist anzunehmen, daß er erheblich geringer ist als bei einer allgemeinen Einkommensübertragung zur Milderung einer angebotszügeln den Preissenkung. Zum Teil sind die zusätzlichen Mittel auch notwendig geworden, um jahrelang aufgestaute Probleme, wie z. B. den Abbau der Überschüsse, zu lösen.

Die Garantiemengenregelung hat einen neuen Produktionsfaktor für die Milch-erzeuger geschöpft, der mit Einführung auch Verteilungsprobleme aufgeworfen hat, die in recht komplizierten Regelungen zum Übergang von Referenzmengen von einem Erzeuger zum anderen sowie zwischen Verpächtern und Pächtern ihren Niederschlag gefunden haben. Da dieser Produktionsfaktor unentgeltlich verteilt wurde, ist der Referenzmengen hunger gegenüber dem Staat unendlich groß. Die schwierigen Probleme der Referenzmengenübertragung, der Referenzmengen nachfrage gegenüber dem Staat und das Problem der "newcomer" ließen sich lösen durch Übergang zu einem System beschränkter Handelbarkeit der Referenzmen- gen. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland allerdings erst möglich, wenn

- Referenzmengensumme und Garantiemenge übereinstimmen und
- grundsätzlich Klarheit über die weitere Entwicklung des Systems besteht.<sup>32)</sup>

#### 4 Ausblick

Die Einführung der Garantiemengenregelung als ultima ratio zur Zügelung des überschüssigen Milchangebotes bei hohen Preisen und auskömmlichen Erzeuger- einkommen unterlag wegen der Irreversibilität des Systems skrupulösen Hemmun- gen. Das System kann man zwar grundsätzlich 1989 abschaffen. Dann müßte man aber die Preise kräftig senken. Da inzwischen die Mengenbegrenzung das Inter- ventionssystem auf seine Saisonausgleichsfunktion am Milchmarkt mit Erfolg zurückgeführt hat, hat die EG-Kommission in Einschätzung der Widerstände im Ministerrat gegen derartige Preissenkungen einen Verlängerungsvorschlag unter- breitet.

Möge NIEHAUS nicht nachträglich auch für andere EG-Marktorganisationen Recht behalten, bei denen die Voraussetzungen für Mengenregelungen weit ungünstiger wären.

- 1) NIEHAUS, H. (1962): Glanz und Elend der wissenschaftlichen Agrarpolitik. Rede anlässlich der Rektoratsübernahme an der Universität Bonn, "Agrarwirtschaft", Jg. 11, S. 5.
- 2) Erhöhung der Marktordnungspreise in ECU: 1981/82 +9,0 %; 1982/83 +10,5 %.
- 3) EG-Milchliefereien stiegen 1982 um 3,5 Mio. t, 1983 um 4,0 Mio. t.
- 4) Kommission der EG (1968): Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG. Dokument (KOM 68) 1000, Teil A, Brüssel, S. 55.
- 5) BML (Hrsg.) (1969): Der Mansholt-Plan - Kritik und Alternativen -. (Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft) Heft 141, Hilstrup.
- 6) Ausfuhr der EG zu Weltmarktpreisen in 1 000 t ohne Nahrungsmittelhilfe und Verkäufe zu Sonderbedingungen
- |                     | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Butter und Butteröl | 440  | 542  | 467  | 346  | 334  | 235  | 171  | 188  |
| Magermilchpulver    | 328  | 436  | 308  | 187  | 119  | 146  | 183  | 170  |
- 7) Ausgaben des EAGFL für Milch und Milcherzeugnisse in Mio. DM
- |                | 1980    | 1981   | 1982   | 1983    | 1984    | 1985    | 1986    |
|----------------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| vor Abzug MVA  | 12487,0 | 9591,2 | 9160,0 | 11225,6 | 13917,2 | 14652,4 | 13131,5 |
| MVA            | 559,5   | 1201,0 | 1273,4 | 1202,5  | 1574,3  | 1425,9  | 1183,0  |
| Zusatzabgabe   | -       | -      | -      | -       | 111,4   | 4,7     | 354,9   |
| nach Abzug MVA | 11927,5 | 8390,2 | 7886,6 | 10023,1 | 12231,5 | 13231,2 | 11593,7 |
- 8) Obwohl frühzeitig auch von wissenschaftlicher Seite, vgl. WEINSCHENCK, G. (1977): Vollerwerbslandwirtschaft und Investitionsförderung. "Agrarwirtschaft", Jg. 26, H. 8, S. 227 ff., für eine Einstellung der Investitionsförderung plädiert wurde, wurde erst 1983 diese Maßnahme durch ein Moratorium des BML gestoppt.
- 9) International Dairy Federation (1986): Quota Controls on Milk Supplies and Supply Management. Report of Group C 19 - Chairman: R. E. Williams, UK. C-Doc 113, S. 1.
- 10) Zur Einführung der Garantiemengenregelung in der EG wird verwiesen auf: WIENBERG, D. und T. HÖLLER (1986): Die Milchgarantiemengenregelung und erste Erfahrungen in 1984 und 1985. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 64, Heft 2, S. 193-208. - VENTURA, S. und J. GAY: Das erste Jahr der Garantiemengenregelung aus europäischer Sicht. - HÜLSEMEYER, F. (1985): Erfahrungen mit der Garantiemengenregelung, Meinung und Ausblick. "Deutsche Molkerei-Zeitung", Jg. 12, Nr. 12. - Einen ausgezeichneten Überblick über die Einführung der Garantiemengenregelung in den Niederlanden gibt VAN BRUCHEM, C. (1986): Die Milchquotenregelung in den Niederlanden. "Agrar-Europa", Jg. 1986, Nr. 46 vom 17. November 1986. - International Dairy Federation, a. a. O. Insbesondere Darstellungen zu Drittländern.
- 11) EG-Kommission (1987): Abschlußbericht an den Rat über die Anwendung der Zusatzabgabenregelung im Milchsektor. Kom (87) 452 endg., Bd. II-B, Brüssel. - EG-Kommission (1987): Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung der Agrarmärkte und Perspektiven der gemeinsamen Agrarpolitik. Kom (87) 410 endg., Brüssel.
- 12) HEYNEN, K. J. (1985): Allgemeinverbindlich-Erklärungen nach europäischem Marktordnungsrecht. (Kölner Schriften zum Europarecht), Bd. 34, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 148.

- 13) EG-Kommission, Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung ... a. a. O.
- 14) 1.4 bis 31.3
- 15) Milch-Garantiemengen-Verordnung, § 7 Abs. 4 Satz 1.
- 16) Milch-Garantiemengen-Verordnung, § 7 Abs. 4 Satz 2 und 3.
- 17) Vgl. KÖHNE, M. (1987): Quotenkürzung ab April - schon jetzt richtig reagieren! "Top Agrar", H. 2, R12 - R15.
- 18) So auch OSKAM, A. J., D. D. VAN DER STELT-SCHEELE, J. PEERLINGSSEN, D. STEIJKER (1987): De superheffing - is er een alternatief? (Wageningse Economische Studies Nr. 5), Wageningen, S. XII.
- 19) WIENBERG, D. und T. HÖLLER, a. a. O., S. 193.
- 20) OSKAM, A. J. et al., a. a. O., S. 43 und 45.
- 21) EG-Kommission, Abschlußbericht ..., a. a. O., S. 27.
- 22) Agrarbericht 1987, BT-Drucksache 11/85, S. 33.
- 23) Genannt seien aus der Vielzahl der Veröffentlichungen HOFFMANN, H. und M. SEEBACH (1985): Auswirkungen der Milch-Garantiemengen-Verordnung in Futterbaubetrieben. "Berichte über Landwirtschaft", Jg. 63, H. 4, S. 493-505. - STEINHAUSER, H. (1985): Aktuelle Probleme der Milchviehhaltung und der Rindermast. "Kraftfutter", Heft 1, S. 10-18 und Heft 3, S. 85-99. - KÖHNE, M., Quotenkürzung ab April - schon jetzt richtig reagieren! a. a. O. - BRAUCH, R. und P. MAIER (1986): Einzelbetriebliche Anpassungsmöglichkeiten an die Milchkontingentierung. "Agrarwirtschaft", Jg. 35, Heft 3, S. 65-72. - JOCHIMSEN, H. (1987): Weniger Quoten, weniger Kühe, zuviel Grünland - was tun? "Top Agrar", Heft 7, S. 24-28. - MUUS, J., W. TRESSELT, U. FISCHER, H.-H. DEERBERG und H. JOCHIMSEN (1987): 1.000 Tage Milchquoten. "Betriebswirtschaftliche Mitteilungen", Nr. 386/87.
- 24) Vgl. WILLER, H. (1967): Technischer Fortschritt. Hamburg, Berlin, S. 70 ff. - GOEMAN, D. und F. RUSTEMEYER: Produktivitätsberechnungen als Orientierungsmaßstab für die Agrarpolitik. In: Landwirtschaftliche Marktforschung in Deutschland. Arthur Hanau zum 65. Geburtstag, Hsg. von G. Schmidt, S. 301.
- 25) SCHWARZ, A. (1986): Der Zuchtviehmarkt. "Allgäuer Bauerblatt", S. 2444, stellt 1986 gegenüber 1983 trotz höherer Mehrwertsteuer für Kühe eine Preis-minderung von 435 DM und für Kalbinnen von 517 DM fest.
- 26) Milchleistungsfuttereinsatz je 100 kg Milch im Durchschnitt in der Bundesrepublik Deutschland
- |      |         |
|------|---------|
| 1982 | 25,3 kg |
| 1983 | 26,3 kg |
| 1984 | 24,8 kg |
| 1985 | 25,5 kg |
- 27) Von den zahlreichen regionalen Untersuchungen seien beispielsweise genannt: VIECHTL, E. und F. MEYER (1967): Bayerische Milchwirtschaft auch 1985 im Zeichen der Quotenregelung. "Deutsche Molkerei-Zeitung", Heft 27, S. 911 f. - MUUS, J., et al., 1.000 Tage Milchquoten, a. a. O., S. 5 ff.
- 28) 1981/1979 +1,4 %; 1983/1981 +11 %; 1985/1983 +13,0 %.
- 29) 1980/1977 +21,1 %; 1983/1980 +15,2 %; 1986/1983 +9,7 %.
- 30) Vgl. auch HÜLSEMEYER, F.: Krisensymptome der deutschen Molkereiwirtschaft - Strategiedefizite oder Umsetzungsschwierigkeiten? Vortragsmanuskript, Kieler Milchwoche 1986. Er führt aus, daß auch ohne diese Rückführung bereits eine Stilllegung von zwei Dritteln der existierenden Produktionseinheiten für eine leistungsfähige Molkereistruktur im Zwei-Schicht-Betrieb erforderlich wäre.



- 31) Neuerdings wird für die vorübergehende Stilllegung von Referenzmengen ein Einkommensausgleich gezahlt.
- 32) In diesem Zusammenhang sei auf die Ergebnisse der Studie OSKAM, A. J., et al., a. a. O., verwiesen, die bei einem Vergleich von vier verschiedenen Marktsystemen und den politischen Prioritäten auf EG-Ebene (Erzeugereinkommen, Haushaltersparnis) relative Vorteile für das Garantiemengensystem sieht (S. XIII).