



*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.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

# **Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringere- maßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe**

**Andrea Rothe und Sascha A. Weber**

## **Thünen Working Paper 88**

Andrea Rothe  
Sascha A. Weber  
Thünen-Institut für Marktanalyse  
Bundesallee 63  
38116 Braunschweig

Kontakt: Sascha A. Weber  
Telefon: +49 531 596-5326  
Fax: +49 531 596-5399  
E-Mail: [sascha.weber@thuenen.de](mailto:sascha.weber@thuenen.de)

**Thünen Working Paper 88**

Braunschweig/Germany, März 2018

## Zusammenfassung

Als Reaktion auf den starken Preisverfall auf den internationalen und nationalen Milchmärkten wurden von der EU-Kommission im September 2016 zwei Hilfsmaßnahmen beschlossen und umgesetzt. Im Rahmen des EU-Milchmengenverringerungsprogramms wurde Milcherzeugern eine Beihilfe für die Verringerung ihrer Milcherzeugung gewährt. In der zeitlich anschließenden Maßnahme, der Milchsonderbeihilfe, erhielten teilnehmende Milcherzeuger eine Beihilfe, wenn deren Milcherzeugung nicht gesteigert wurde. Dieser Bericht bewertet deren Umsetzung und die Teilnahmebereitschaft deutscher Milcherzeuger an beiden Hilfsmaßnahmen. Die wichtigste Erkenntnis dieser Evaluierung ist, dass der Milchmarkt und seine Kräfte prinzipiell auch ohne staatliche Eingriffe funktionieren. Wenn auch mit Verzögerung hatten die deutschen Milcherzeuger bereits vor dem in Kraft treten der Maßnahmen auf das niedrige Preisniveau reagiert und ihre Milcherzeugung eingeschränkt. Die Teilnahmebereitschaft deutscher Milcherzeuger an den Hilfsmaßnahmen war daher gering. Dies zeigt die Funktionsfähigkeit des Milchmarktes.

**JEL:** Q18, D40, D78, H25

**Schlüsselwörter:** Milchmarkt, Hilfspaket, Beihilfe, Evaluierung

## Summary

Due to the sharp decline in prices of international and domestic dairy markets the EU Commission decided and implemented two aid measures in September 2016. Within the framework of the EU milk production reduction milk producers received an aid if they reduced their milk production. Within the subsequently proceeded 'Milchsonderbeihilfe' milk producers received an aid if they did not increase milk production. This report evaluates the realisation and the willingness of participation of German milk producers in both aid measures. The most important finding is that dairy markets operate well even without state interventions. German milk producers already reduced their milk production before the aid measures became effective. Producers reacted to the declined dairy prices. Therefore the willingness of participation was low. This shows the fundamental functionality of dairy markets.

**JEL:** Q18, D40, D78, H25

**Key words:** dairy markets, aid package, aid, evaluation



<b>Zusammenfassung</b>	<b>A</b>
<b>Summary</b>	<b>A</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>iii</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>iv</b>
<b>1 Hintergrund und Zielsetzung</b>	<b>1</b>
<b>2 Situation auf dem deutschen Milchmarkt</b>	<b>3</b>
2.1 Entwicklung der Milchanlieferungen	3
2.2 Entwicklung der Erzeugerpreise	3
2.3 Entwicklung der Anzahl Haltungen und Milchkühe	5
2.4 Bestandsgrößenentwicklung	6
2.5 Entwicklung der Schlachtzahlen	8
<b>3 Entwicklungen auf den internationalen Milchmärkten</b>	<b>10</b>
3.1 Milchanlieferung bzw. Milcherzeugung in ausgewählten Erzeugerregionen	10
3.2 Milchanlieferungen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten	11
3.3 Milchkuhbestand ausgewählter EU-Mitgliedstaaten	12
3.4 Preisentwicklungen	12
<b>4 EU-Milchmengenverringierungsmaßnahme</b>	<b>15</b>
4.1 Inhalt und Zielsetzung	15
4.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen	15
4.2.1 Umsetzung der Milchmengenverringierungsmaßnahme in Deutschland	17
4.3 Ergebnisse der Umsetzung für die EU-28	19
4.4 Ergebnisse für Deutschland	21
4.4.1 Datenbasis der Auswertung	21
4.4.2 Antragsverfahren	22
<b>28 EU-Milchmengenverringierungsmaßnahme</b>	<b>28</b>
4.4.3 Auszahlung der Beihilfen	29
<b>32 EU-Milchmengenverringierungsmaßnahme</b>	<b>32</b>

4.4.4	Kuhmilchlieferungen in Deutschland im Rahmen der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme	33
<b>34</b>	<b>EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme</b>	<b>34</b>
<b>36</b>	<b>EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme</b>	<b>36</b>
<b>38</b>	<b>EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme</b>	<b>38</b>
<b>40</b>	<b>EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme</b>	<b>40</b>
<b>42</b>	<b>EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme</b>	<b>42</b>
<b>44</b>	<b>EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme</b>	<b>44</b>
4.4.5	Ausstieg aus der Milcherzeugung im Rahmen der Maßnahme	45
4.4.6	Vor-Ort-Kontrollen	46
4.4.7	Erfüllungsaufwand	48
4.5	Bewertung der Milchmengenverringerungsmaßnahme	49
<b>5</b>	<b>Deutsche Milchsonderbeihilfe</b>	<b>53</b>
5.1	Gesetzliche Rahmenbedingungen und Inhalt der Maßnahme	53
5.1.1	Umsetzung in Deutschland	54
5.2	Datengrundlage und Ergebnisse	56
5.2.1	Datengrundlage der Auswertung	56
5.2.2	Anzahl Anträge	56
5.2.3	Ablehnung von Anträgen und Gründe	58
5.2.4	Beihilfefähige Milchmenge	61
<b>62</b>	<b>Deutsche Milchsonderbeihilfe</b>	<b>62</b>
5.2.5	Auszahlung der Beihilfe	64
5.2.6	Vor-Ort-Kontrollen: Maßnahmen zur Beibehaltung/Mengenreduktion	65
5.2.7	Vorschusszahlungen	66
5.2.8	Erfüllungsaufwand	67
5.3	Bewertung der Milchsonderbeihilfe	69
<b>6</b>	<b>Teilnahmebereitschaft von Milcherzeugern an beiden Maßnahmen</b>	<b>73</b>
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>75</b>
	<b>Anhang</b>	<b>85</b>
	<b>Verzeichnis der Anhänge</b>	<b>86</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Milchanlieferungen an Molkereien in Deutschland (2015-2017)	3
Abbildung 2:	Entwicklung der Erzeugerpreise von Milch in Deutschland (2000-2017)	4
Abbildung 3:	Entwicklung der Anzahl Haltungen mit Milchkühen und der Anzahl Milchkühe in Deutschland (2010-2017)	5
Abbildung 4:	Entwicklung des Milchkuhbestandes nach Bundesländern in Deutschland, Mai-Zählung (2013-2017)	6
Abbildung 5:	Entwicklungen der Anzahl Haltungen mit Milchkühen nach Größenklassen in Deutschland (2013–2017)	7
Abbildung 6:	Anzahl Schlachtungen von Kühen in ausgewählten Bundesländern (2013-2017)	8
Abbildung 7:	Milchanlieferung bzw. Milcherzeugung in ausgewählten Erzeugerregionen der Welt (2014-2016)	10
Abbildung 8:	Milchanlieferungen an Molkereien in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten (2014-2016)	11
Abbildung 9:	Anzahl Milchkühe in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten (2010-2016)	12
Abbildung 10:	Spotmarktpreise für deutsche Vollmilch (3,6 % Fett, pasteurisiert) in Lodi, Italien	13
Abbildung 11:	Exportpreise von Butter und Magermilchpulver aus EU-28 und Neuseeland (2010-2017)	14



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über Teilnahme, Mengenreduktion und ausgezahlte Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten (Stand 31. Juli 2017)	20
Tabelle 2:	Antragstellung zur Teilnahme an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme	23
Tabelle 3:	Ablehnungsgründe von Teilnahmeanträgen an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme	24
Tabelle 4:	Antragstellung zur Auszahlung der Beihilfe im EU-Milchmengenverringerungsprogramm	25
Tabelle 5:	Ablehnungsgründe von Auszahlungsanträgen an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme	26
Tabelle 6:	Anzahl ausgezahlter Anträge in Deutschland im Rahmen der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme	28
Tabelle 7:	Ausgezahlte Beihilfe und durchschnittliche Beihilfe je Betrieb auf Bundeslandebene (Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)	30
Tabelle 8:	Beihilfezahlungen der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme nach Auszahlungsklassen (Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)	32
Tabelle 9:	Genehmigte und beantragte Reduktionmengen der Teilnehmer an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme sowie tatsächliche Erzeugung auf Bundeslandebene (Runde 1 + 2, Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)	34
Tabelle 10:	Verringerte Milchmenge mit Beihilfezahlung nach Auszahlungsklassen (Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)	36
Tabelle 11:	Kuhmilchlieferungen der Teilnehmer der 1. Runde der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme auf Bundeslandebene (Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)	38
Tabelle 12:	Kuhmilchlieferungen der Nicht-Teilnehmer an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme im Referenz- und Verringerungszeitraum – Runde 1	40
Tabelle 13:	Kuhmilchlieferungen der Teilnehmer der 2. Runde der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme auf Bundeslandebene (Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)	42
Tabelle 14:	Kuhmilchlieferungen der Nicht-Teilnehmer an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme im Referenz- und Verringerungszeitraum – Runde 2	44
Tabelle 15:	Anzahl und Milchmenge aussteigender Milcherzeuger	45
Tabelle 16:	Anzahl der durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen je Bundesland	46

Tabelle 17:	Ergebnis der Vor-Ort-Kontrollen: Maßnahmen zur Mengenreduktion	47
Tabelle 18:	Erfüllungsaufwand für das EU-Milchmengenverringerungsprogramm	48
Tabelle 19:	Anzahl der Anträge im Antrags- und Nachweisverfahren der Milchsonderbeihilfe	57
Tabelle 20:	Anzahl abgelehnter Anträge im Antrags- und Nachweisverfahren im Rahmen der Milchsonderbeihilfe	59
Tabelle 21:	Ablehnungsgründe* während des Antragsverfahrens im Rahmen der Milchsonderbeihilfe	60
Tabelle 22:	Ablehnungsgründe* während des Nachweisverfahrens im Rahmen der Milchsonderbeihilfe	60
Tabelle 23:	Beihilfefähige Mengen sowie gelieferte Mengen im Bezugs- und Beibehaltungszeitraum im Rahmen der Milchsonderbeihilfe	62
Tabelle 24:	Gelieferte Mengen im Bezugs- und Beibehaltungszeitraum der Nicht-Teilnehmer im Rahmen der Milchsonderbeihilfe	63
Tabelle 25:	Auszahlung der Beihilfen der Milchsonderbeihilfe je Bundesland	65
Tabelle 26:	Ergebnis der Vor-Ort-Kontrollen: Maßnahmen zur Beibehaltung/ Mengenreduktion im Rahmen der Milchsonderbeihilfe	66
Tabelle 27:	Beantragung einer Vorschusszahlung im Rahmen der Milchsonderbeihilfe	67
Tabelle 28:	Erwarteter Erfüllungsaufwand der Milchsonderbeihilfe	68
Tabelle 29:	Teilnahmebereitschaft von Milcherzeugern an beiden Maßnahmen	73



## 1 Hintergrund und Zielsetzung

### Anlass: Die Marktkrise 2015

Im Verlauf des Jahres 2015 waren die internationalen Milchmärkte in eine Schieflage geraten. Mehrere ungünstig wirkende Faktoren waren zeitgleich aufgetreten:

- (1) das Russland-Embargo,
- (2) das weltweit steigende Milchangebot (vor allem in USA, EU-28 und auch Neuseeland),
- (3) die weltweit sinkende Milchnachfrage (Rückgang von Kaufkraft in Importregionen, politische Unruhen etc.).

Daraus resultierte ein globales Überangebot an Milch, welches zu weltweit sinkenden Marktpreisen führte.

Aufgrund der weiter anhaltenden Marktkrise für Milch und Milchprodukte im Jahr 2016 legte die EU-Kommission das sogenannte „Zweite Hilfspaket<sup>1</sup>“ für diesen Markt vor. Das Vorgehen der Kommission war durch die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 legitimiert. Die Kommission kann in Zeiten schwerwiegender Marktstörungen spezifische Ad-hoc-Maßnahmen ergreifen. Dies führte zur Vorlage zweier Maßnahmen im September 2016 mit einem Gesamtvolumen aus dem EU-Haushalt in Höhe von 500 Mio. Euro. Die Maßnahmen traten im September 2016 in Kraft und sollten einerseits den Markt wieder ins Gleichgewicht bringen und andererseits die Liquidität von Milcherzeugern verbessern.

### Auftrag für die Evaluation

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist von der Amtschefkonferenz (AMK) am 18./19. Januar 2017 gebeten worden, eine Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Annahme und Umsetzung der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme (Runde 1 und Runde 2) sowie der Milchsonderbeihilfe (Milchsonderbeihilfeverordnung – MilchSonBeihV) zur Amtschefkonferenz im Herbst 2017 vorzubereiten und vorzutragen, damit aus dem Maßnahmenpaket Rückschlüsse für künftige Krisensituationen gezogen werden können.

Mit Schreiben vom 23. Februar 2017 beauftragte das BMEL – Abteilung 4 „Agrarmärkte, Export, Absatzförderung“ – das Thünen-Institut mit einer Evaluierung der beiden Hilfsprogramme des zweiten EU-Hilfspakets vom September 2016 in Deutschland und zunächst mit der Erstellung eines Zwischenberichtes, der für die AMK vom 27. bis 29. September 2017 verwendet werden kann.

---

<sup>1</sup> Das erste EU-Hilfspaket ist im Sommer 2015 aufgelegt und in Deutschland als Tiersonderbeihilfe umgesetzt worden. Hierfür wurden rund 69 Mio. € an Fördermitteln aus dem EU-Haushalt bereitgestellt.

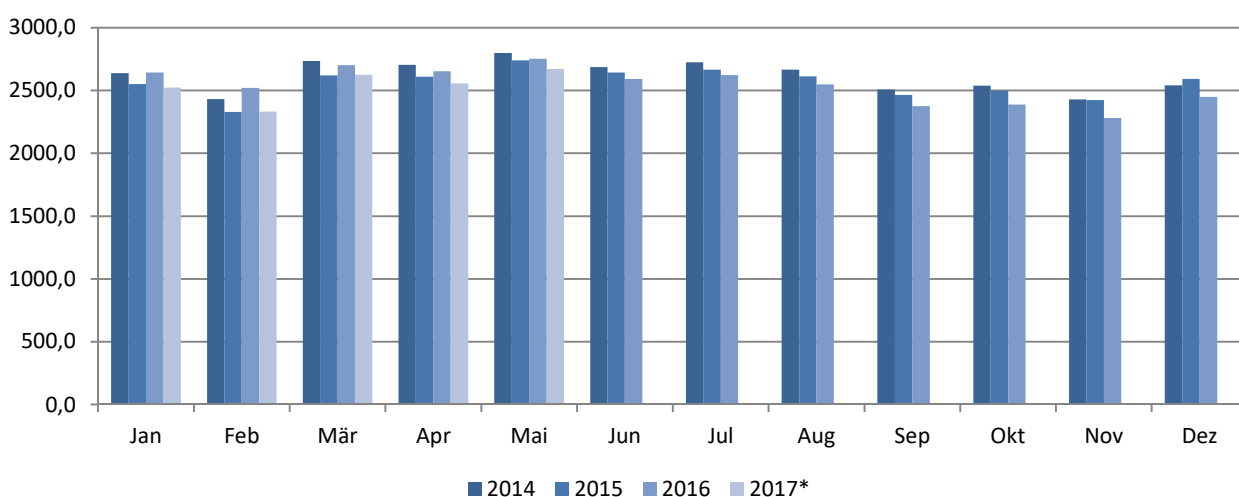
Dieses Dokument stellt den Endbericht der Evaluierung dar. Für die Zusammenstellung der Ergebnisse und deren Interpretation wurden die aktuell vorliegenden Informationen (Dezember 2017) der amtlichen jeweils zuständigen Stellen verwendet.

## 2 Situation auf dem deutschen Milchmarkt

### 2.1 Entwicklung der Milchanlieferungen

Bereits ab März 2014 begannen die internationalen und die europäischen Exportpreise für verarbeitete Milchprodukte zu sinken (vgl. Abbildung 11). Die sinkenden Preise waren ein Indikator für ein Überangebot an verarbeiteten Milchprodukten auf den Märkten. Dennoch folgte die deutsche Milcherzeugung dem saisonalen Verlauf: die nationale Erzeugung stieg bis Mai 2015 an, um ab Juni zu sinken. Eine Anpassungsreaktion der deutschen Milcherzeugung an die neue Marktsituation mit gesunkenen Marktpreisen ist nicht ersichtlich (vgl. Abbildung 1). Im Gegenteil, ab November 2015 stieg die Milcherzeugung stärker an als im Vorjahresmonat und im Jahr 2016 übertraf sie sogar die Erzeugung des Vorjahres (Januar-Mai 2015). Erst ab Juni 2016 lag die saisonale Milcherzeugung unter dem theoretischen Erwartungswert.

**Abbildung 1:** Milchanlieferungen an Molkereien in Deutschland (2015-2017)



\*Die Daten für 2017 sind vorläufig.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten BLE<sup>2</sup>.

### 2.2 Entwicklung der Erzeugerpreise

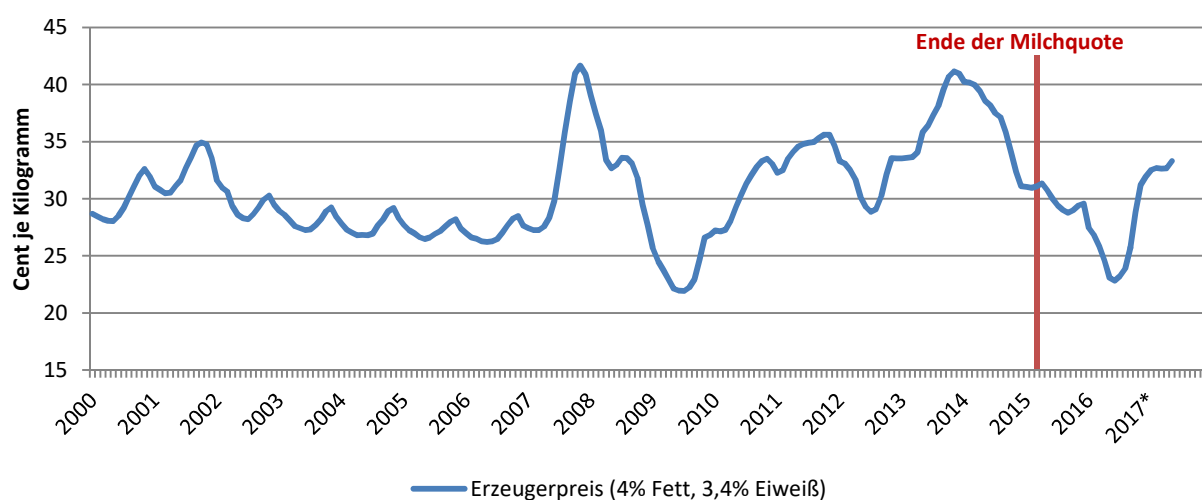
Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich mit der Liberalisierung der EU-Marktordnung für Milch das Marktgeschehen veränderte. Insbesondere die Preisentwicklung hat sich den internationalen Entwicklungen angepasst. Sowohl internationale Nachfrageänderungen als auch Angebots-

<sup>2</sup> [http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html](http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html).

änderungen anderer bedeutender Milchregionen der Welt<sup>3</sup> beeinflussen ab dem Jahr 2007 den heimischen Preisverlauf stärker (vgl. Abbildung 2).

Bereits vor Auslaufen der Milchquote sanken die durchschnittlichen Milcherzeugerpreise in Deutschland. Lediglich im März und April 2015 fand eine geringe Erhöhung auf 31,11 Cent/kg bzw. 31,34 Cent/kg statt (Februar 2015: 30,94 Cent/kg). Mit kurzfristigen Unterbrechungen sanken die Erzeugerpreise bis zu ihrem Tiefpunkt mit 22,83 Cent/kg im Juni 2016. Danach fand eine kontinuierliche Aufwärtsbewegung der Erzeugerpreise statt.

**Abbildung 2:** Entwicklung der Erzeugerpreise von Milch in Deutschland (2000-2017)



\*Die Daten für 2017 sind vorläufig.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten BLE<sup>4</sup>.

Ferner ist zu beachten, dass die Milcherzeugerpreise aufgrund der vorwiegend rückwärtsgerichteten Wertermittlung angelieferter Rohmilch erst verzögert auf Preisentwicklungen an den Märkten für Milchprodukte reagieren. Bei dieser Art der Wertermittlung kalkulieren Milchverarbeiter den Wert des eingesetzten Rohstoffes erst nach dem Verkauf der verarbeiteten Milchprodukte. Dies bedingt eine Zeitverzögerung in der Weitergabe von Informationen über Marktentwicklungen über den Preis. Zusätzlich sind auch die Änderungen der Preise verarbeiteter Milchprodukte zeitverzögert, da die Milchverarbeiter

<sup>3</sup> Die Milcherzeugung in bedeutenden Erzeugungsregionen ist, mit Ausnahme der USA, vorwiegend graslandbasiert. Dieses Produktionsverfahren ist zwar mit geringeren Produktionskosten verbunden, dafür aber sehr witterungsabhängig. Dementsprechend schwankt das Milchangebot aus diesen Regionen.

<sup>4</sup> [http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html](http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html).

Verträge (Kontrakte) mit dem Lebensmitteleinzelhandel abschließen, die eine Laufzeit von einem oder mehreren Monaten, bis zu einem halben Jahr, aufweisen<sup>5</sup>:

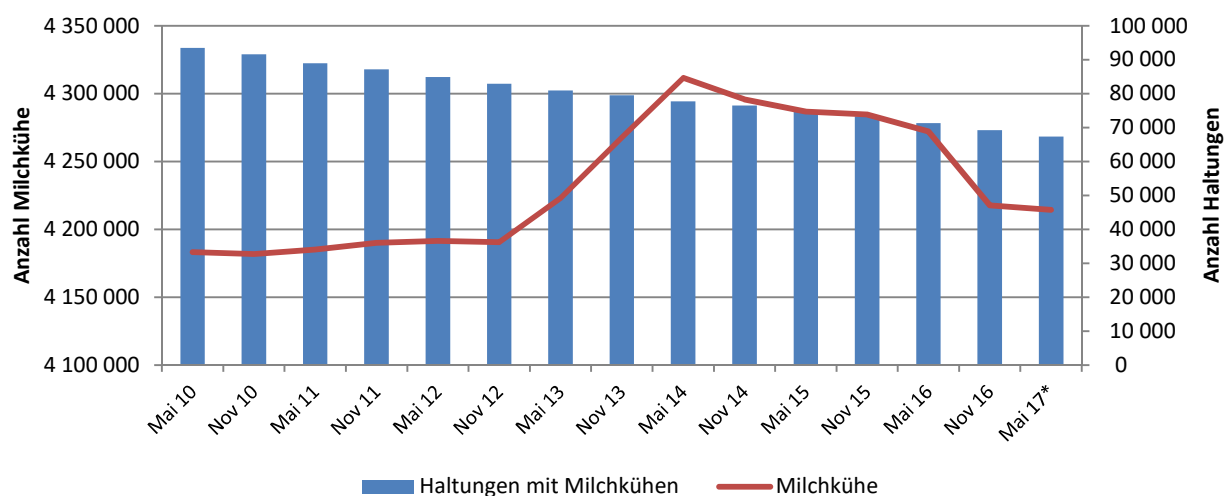
- Weiße Linie<sup>6</sup>: 6 Monate.
- Butter: 1 Monat (aber auch 2 oder 3 Monate).
- Gelbe Linie<sup>7</sup>: 6 Monate (LEH), teilweise auch 12 Monate. Industrie und Export: 1–3 Monate.

Über diesen Zeitraum sind die Preise fixiert und verändern sich erst nach einer Neuverhandlung. Die Preisänderungen können dann auch sprunghaften Charakter haben. Für die Weiße Linie erfolgen die Verhandlungen meist im Mai und November, während sie für die Gelbe Linie im Juni und Dezember stattfinden.

## 2.3 Entwicklung der Anzahl Haltungen und Milchkühe

In Deutschland sinkt die Anzahl der Haltungen mit Milchkühen kontinuierlich (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3:** Entwicklung der Anzahl Haltungen mit Milchkühen und der Anzahl Milchkühe in Deutschland (2010-2017)



\*Die Daten für 2017 sind vorläufig.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten Statistisches Bundesamt<sup>8</sup>, versch. Jg.

<sup>5</sup> Brancheninterne Auskunft per E-Mail vom 31. August 2017.

<sup>6</sup> Dazu gehören die folgenden Produktbereiche: Trinkmilch, Milchgetränke und Sahneerzeugnisse sowie Joghurt, Quark und Fertigdesserts.

<sup>7</sup> Diese umfasst den Produktbereich Käse.

<sup>8</sup> Fachserie 3 Reihe 4: Viehbestand und tierische Erzeugung.

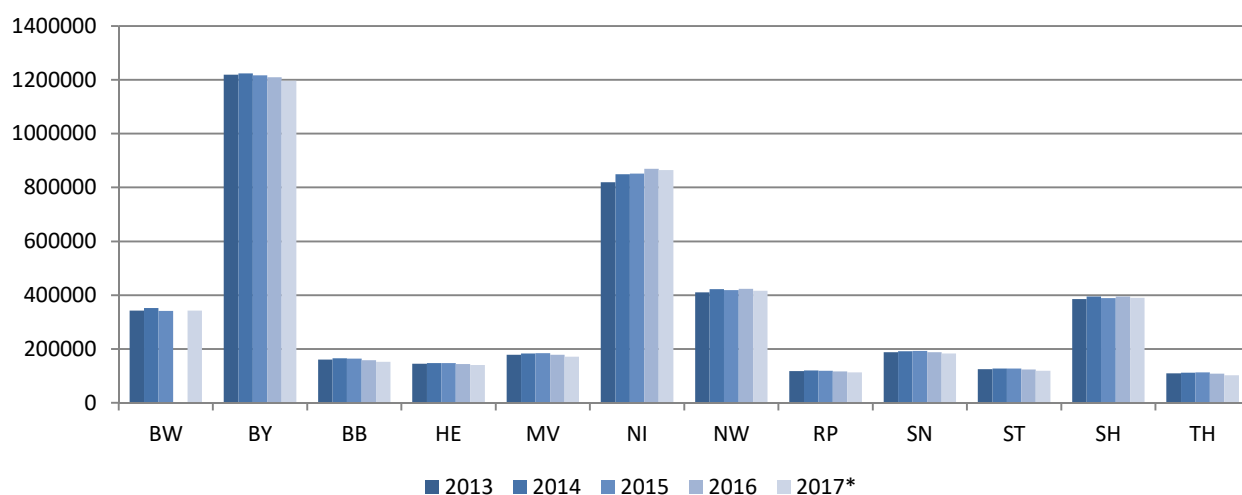


Im Zeitraum 2010 bis 2017 nahm die Anzahl der Haltungen im Durchschnitt jährlich um 4,5 % ab. Die Änderungsrate hat sich ab 2016 nur geringfügig erhöht. Im Vergleich dazu zeigte die Anzahl der Milchkühe in Deutschland einen dynamischen positiven Verlauf. Ab November 2012 stieg die Anzahl Milchkühe von etwa 4,19 Mio. Tieren auf über 4,31 Mio. Tiere im Mai 2014 an. Damit reagierten die Milcherzeuger mit einem Bestandsaufbau in Erwartung des Endes der EU-Milchquote im März 2015. Die zeitgleich steigenden Milcherzeugerpreise unterstützten diesen Trend. Die ab März 2014 sinkenden Milcherzeugerpreise und die zeitgleich stattfindende öffentliche Diskussion um eine Überproduktion, führten zu einer Trendumkehr bei den Tierzahlen. Bis Mai 2017 sank die Anzahl der Milchkühe auf ca. 4,21 Mio. Tiere.

## 2.4 Bestandsgrößenentwicklung

Das Herdenwachstum fand regional differenziert statt (vgl. Abbildung 4). Insbesondere in Niedersachsen, aber auch in Schleswig-Holstein sowie teilweise in Nordrhein-Westfalen stieg die Tierzahl kontinuierlich bis November 2015 an. Aber nur in Niedersachsen nahm die Tierzahl bis Mai 2016 ununterbrochen zu. In den anderen Bundesländern wurde dieser Trend immer wieder durch leichte Rückgänge unterbrochen.

**Abbildung 4:** Entwicklung des Milchkuhbestandes nach Bundesländern in Deutschland, Mai-Zählung (2013-2017)



Aussagekraft aufgrund mangelnder Angaben zur Produktionsrichtung der Haltungen in BW für 2016 eingeschränkt. Daher fehlende Werte. \*Die Daten für 2017 sind vorläufig.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten Statistisches Bundesamt<sup>9</sup>.

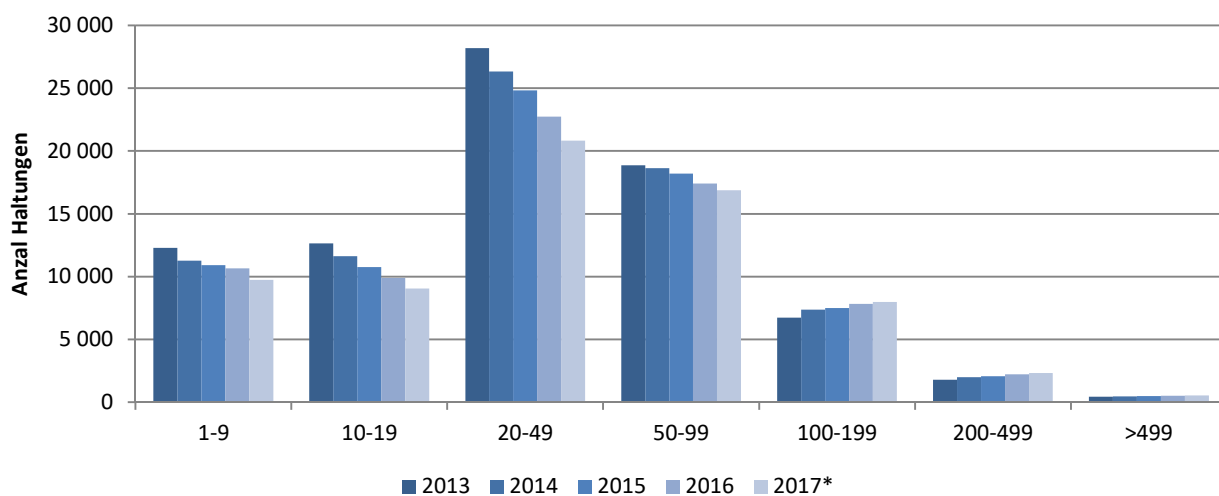
<sup>9</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 4.

In den übrigen Bundesländern ist die Zahl der Milchkühe rückläufig, auch in Bayern. Daher kann von einer regionalen Konzentration der Milchviehhaltung im Norden und Teilen Westdeutschlands gesprochen werden, die in Niedersachsen besonders ausgeprägt ist.

Auffällig ist ferner, dass in Niedersachsen im Mai 2017 die Anzahl der Milchkühe gegenüber der Viehzählung im November 2016 um 3.596 Tiere gestiegen ist. Das entspricht einem Wachstum von 0,42 %. Nur in Berlin-Brandenburg (+583|0,38 %), Hessen (+220|0,16 %), Mecklenburg-Vorpommern (+47|0,03 %) und Sachsen (+34|0,02 %) stieg die Anzahl der Milchkühe ebenfalls wieder an. In allen anderen Bundesländern wurde der Milchkuhbestand weiter reduziert.

Der Strukturwandel in der Milcherzeugung hin zu größeren Betrieben setzt sich fort (vgl. Abbildung 5). Dabei nimmt die Anzahl der Betriebe mit 100 Kühen oder mehr stetig zu. Das stärkste Wachstum fand jedoch in der Größenklasse 200–499 Tiere statt. Im Vergleich der Jahre 2013 und 2017 nahm in dieser Größenklasse die Anzahl der Haltungen um 30 % zu. Die Größenklasse 100–199 Tiere wuchs um 18 % und die Größenklasse von mehr als 499 Tieren ebenfalls um 18 %.

**Abbildung 5:** Entwicklungen der Anzahl Haltungen mit Milchkühen nach Größenklassen in Deutschland (2013–2017)



\*Die Daten für 2017 sind vorläufig.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten Statistisches Bundesamt<sup>10</sup>.

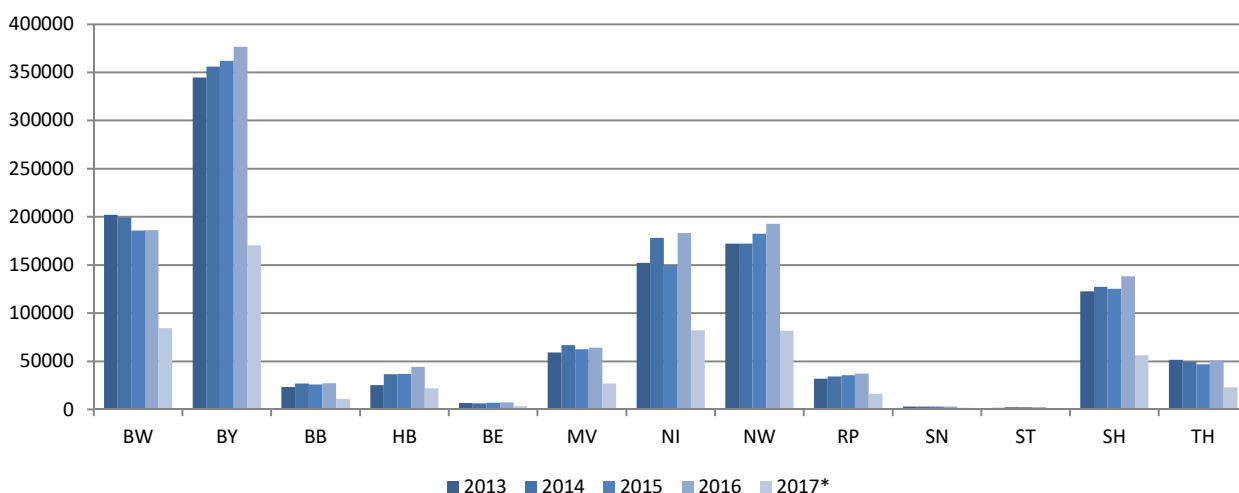
<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 4.

## 2.5 Entwicklung der Schlachtzahlen

Aus der Entwicklung der Schlachtzahlen kann keine allgemeine Schlussfolgerung abgeleitet werden (vgl. Abbildung 6). Die Entwicklung in den Bundesländern ist zu unterschiedlich. Zu beachten ist, dass die Anzahl Schlachtungen der Rubrik „Kühe“ sowohl Schlachtungen von Tieren aus der Milchviehhaltung als auch aus der Mutterkuhhaltung umfassen. Eine isolierte Betrachtung der Entwicklung der Schlachtungen von Milchkühen ist mit diesen Daten nicht möglich.

Auch eine Betrachtung der relativen Veränderung der Anzahl Schlachtungen im Vergleich zwischen den Jahren 2015 und 2016 auf Ebene der Bundesländer offenbart kein einheitliches Muster (vgl. Anhang 4). In der Regel kann bereits Monate vor dem Beginn der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme eine erhöhte Anzahl Schlachtungen beobachtet werden.

**Abbildung 6:** Anzahl Schlachtungen von Kühen in ausgewählten Bundesländern (2013-2017)



\*Die Daten für 2017 sind vorläufig.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten Statistisches Bundesamt<sup>11</sup>.

Bemerkenswert ist, dass im ersten Halbjahr 2017 die Schlachtzahlen in Deutschland deutlich um 5,5 % bzw. 600.000 Tiere abgenommen haben. Die Kälberschlachtungen bewegten sich dagegen auf dem Niveau des Vorjahres<sup>12</sup>. Auch hier ist die Entwicklung zwischen Bundesländern

<sup>11</sup> [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/41331\\*](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/41331*).

<sup>12</sup> top agrar (2017): <https://www.topagrar.com/news/Rind-Rindernews-Deutschland-Weniger-Kuehe-geschlachtet-8436782.html>.

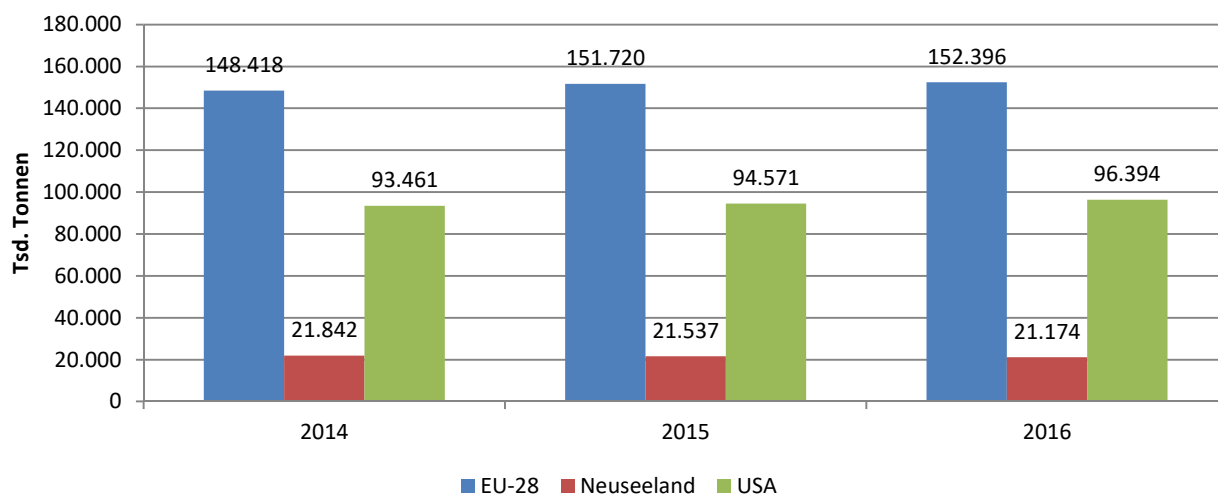
unterschiedlich. In Sachsen-Anhalt z. B. wurden bis März 2017 deutlich mehr Tiere geschlachtet als im Vorjahreszeitraum (vgl. Anhang 5).

### 3 Entwicklungen auf den internationalen Milchmärkten

#### 3.1 Milchanlieferung bzw. Milcherzeugung in ausgewählten Erzeugerregionen

Weltweit stieg die Milcherzeugung in den bedeutenden Regionen (USA, Ozeanien, EU-28) an. Insbesondere in der EU-28 und den USA (vgl. Abbildung 7). In Neuseeland hat das Wetter einen entscheidenden Einfluss auf das Jahresergebnis, da die Milcherzeugung hier weitestgehend graslandbasiert ist. Dies garantiert zwar niedrigere Produktionskosten, doch die Leistung schwankt daher in Abhängigkeit des Wetters und der damit verbundenen Futterqualität beachtlich. Außerdem wirken in Neuseeland stärkere Umweltauflagen einem ungebremsen Wachstum der Herden entgegen. Daher ist für Neuseeland eine geringere Milcherzeugung für die Jahre 2015 und 2016 als im Jahr 2014 zu beobachten. In den vorherigen Jahren nahm diese noch kontinuierlich zu. Aktuell hat die neuseeländische Milcherzeugung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (Januar bis Juni 2017) wieder zugelegt (+2,34 %). In der EU-28 und in den USA stieg die Milcherzeugung von 2014 bis 2016 um 3,1 % bzw. um 2,7 % an. Zwar steigt die Milcherzeugung in der EU weiter an, aber aktuell liegt sie für den Zeitraum Januar bis Juni 2017 noch um 0,57 % hinter der Vorjahresmenge zurück. Doch der Abstand zur Vorjahreslinie wurde im Verlauf dieses Jahres kleiner.

**Abbildung 7:** Milchanlieferung bzw. Milcherzeugung in ausgewählten Erzeugerregionen der Welt (2014-2016)



EU-28: Milchanlieferungen an Molkereien, Neuseeland und USA: Milcherzeugung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat<sup>13</sup> und Clal.it<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro\\_mk\\_colm&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro_mk_colm&lang=de).

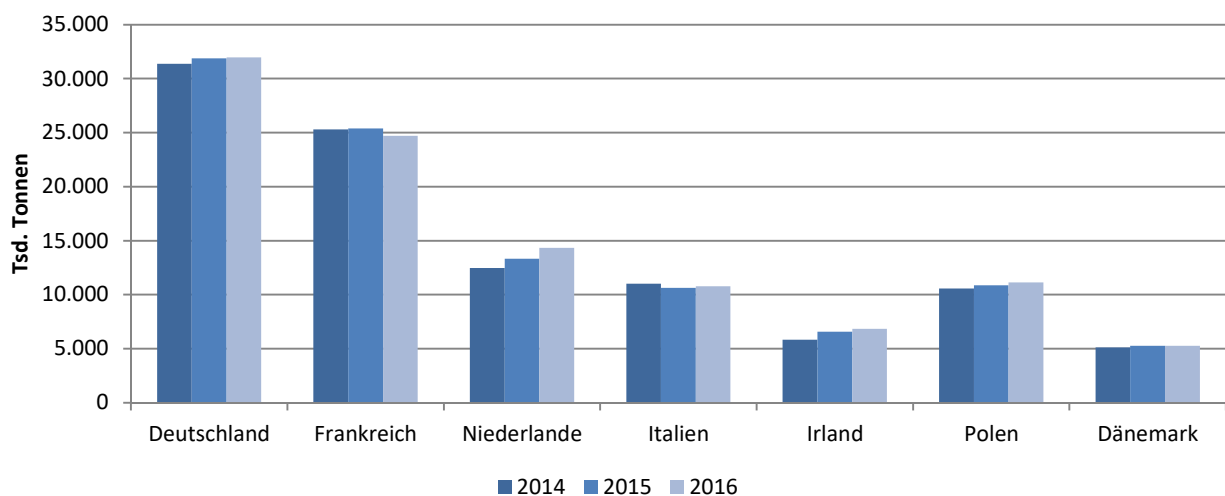
<sup>14</sup> [http://www.clal.it/en/?section=consegne\\_new\\_zealand](http://www.clal.it/en/?section=consegne_new_zealand).

Auch in den USA wird die Milcherzeugung aktuell weiter ausgebaut. So liegt die Menge des Zeitraumes Januar bis Juni 2017 um 1,5 % höher als im letzten Jahr. Australien kämpft auch weiterhin, wie bereits in den vergangenen Jahren, mit einer rückläufigen Milcherzeugung.

### 3.2 Milchanlieferungen in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

Nicht alle Mitgliedstaaten der EU-28 weisen eine wachsende Milcherzeugung auf. Die Milcherzeugung stieg vor allem in Irland, den Niederlanden, Polen, Dänemark und Deutschland (vgl. Abbildung 8). Im Vergleich zwischen 2014 und 2016 stieg die Milcherzeugung in Irland um 17,8 %, in den Niederlanden um 14,8 %, Polen um 5,2 % sowie Dänemark um 3,2 % und Deutschland um 1,9 %. Rückläufig war die Erzeugung in Frankreich und Italien, jeweils -2,3 %, und den östlichen Mitgliedstaaten. Aber auch in Schweden (-2,4 %) und dem Vereinigten Königreich (-1,9 %) nahm die Milcherzeugung ab.

**Abbildung 8:** Milchanlieferungen an Molkereien in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten (2014-2016)



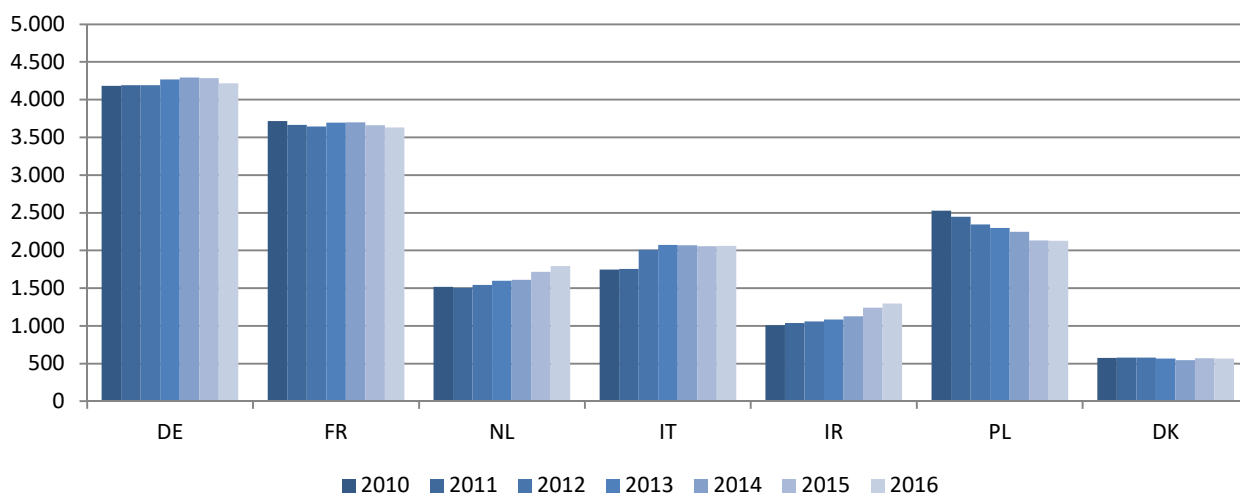
Quelle: Eigene Darstellung nach Daten Eurostat<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>.

### 3.3 Milchkuhbestand ausgewählter EU-Mitgliedstaaten

Der Bestand an Milchkühen wächst in der EU-28 nicht einheitlich (vgl. Abbildung 9). Seit 2010 ist der Bestand der Milchkühe in der EU-28 um 193.000 Tiere gestiegen. Das entspricht einer Zunahme um 0,8 %. Vor allem im Osten der EU schrumpften die Milchkuhbestände. Aber auch in Portugal (-1,8 %), Schweden (-6,4 %) und Finnland (-3,1 %) sowie Frankreich (-2,4 %). Demgegenüber stehen Staaten, in denen der Bestand deutlich gewachsen ist. Dazu zählen vor allem Irland (+28,6 %), die Niederlande (+18,2 %) und Italien (+18,0 %). In Deutschland und Österreich war das Wachstum mit 0,9 % bzw. 1,3 % moderat. Auffällig ist, dass trotz der beginnenden negativen Marktentwicklung im Jahr 2015 der Milchkuhbestand in Irland (+4,5 %), den Niederlanden (+4,5 %), Österreich (+1,1 %) Belgien (+0,3 %) und Italien (+0,2 %) zugenommen hat.

**Abbildung 9:** Anzahl Milchkühe in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten (2010-2016)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten Eurostat<sup>16</sup>.

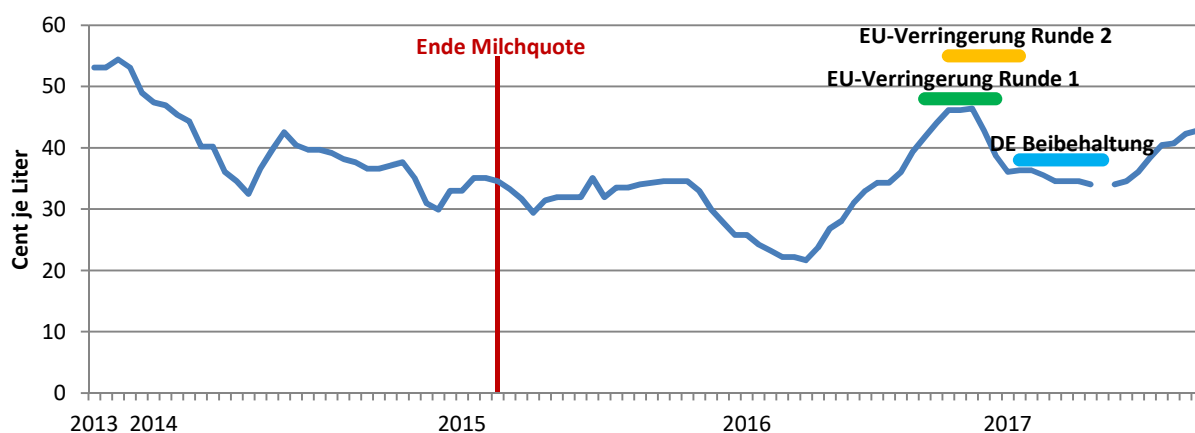
### 3.4 Preisentwicklungen

Die Spotmarktpreise für Milch und Milchprodukte unterliegen nicht der amtlichen Marktbeobachtung. Dennoch sind sie eine hilfreiche Informationsquelle, wenn es um die Frage kurzfristiger Marktentwicklungen geht. Denn über die Spotmärkte stehen die milchverarbeitenden Unternehmen in Beziehung, und Milchbestandteile werden zwischen ihnen gehandelt. Die Preisentwicklung auf den Spotmärkten liefert also Rückschlüsse über die Versorgungslage und damit die zu erwartende kurzfristige Marktentwicklung. Aus der

<sup>16</sup> [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro\\_mt\\_lscatl&lang=de](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro_mt_lscatl&lang=de)

Abbildung 10 wird deutlich, dass auf dem Spotmarkt für deutsche Vollmilch in Lodi (Italien) die negative Preisentwicklung schon vor dem Jahr 2015 eingesetzt hat. Bereits im Juli 2014 sank der Preis für einen Liter Vollmilch von 42,53 Cent auf 40,47 Cent. Dieser Abwärtstrend setzte sich fort und wurde nur durch einen Aufwärtstrend im ersten Quartal des Jahres 2015 unterbrochen. Die Spotmarktpreise erreichten ihren Tiefststand im Mai 2016 mit 21,66 Cent je Liter Vollmilch. Danach entwickelten sich die Preise kontinuierlich positiv, um im Dezember 2016 kurzfristig einzubrechen. Von Mai bis Dezember 2017 befanden sich die Spotmarktpreise wieder im Aufwärtstrend.

**Abbildung 10:** Spotmarktpreise für deutsche Vollmilch (3,6 % Fett, pasteurisiert) in Lodi, Italien



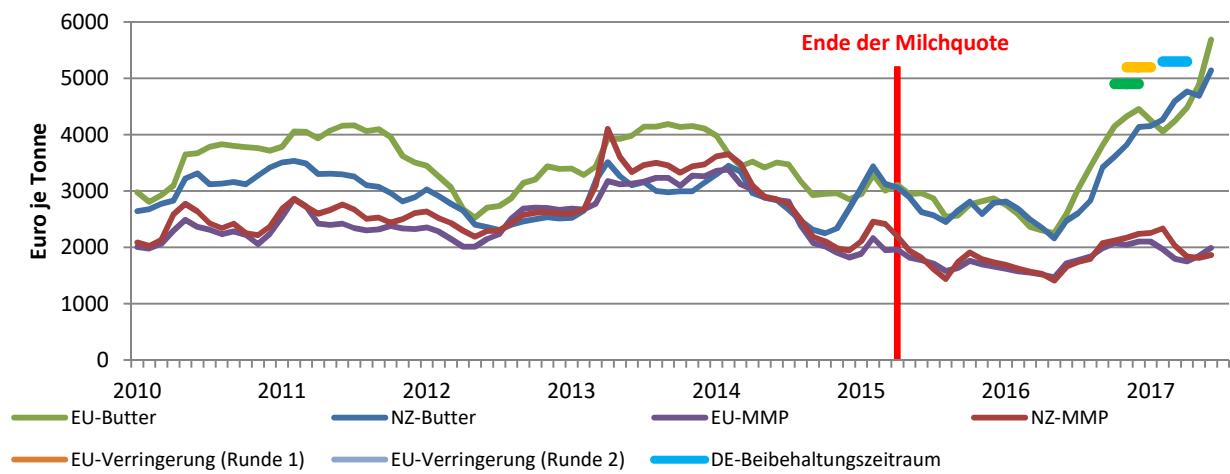
Quelle: Eigene Darstellung nach Daten CLAL.it<sup>17</sup>.

Ähnlich wie der Spotmarkt für deutsche Vollmilch in Lodi reagieren auch die Exportpreise für Butter, Vollmilch- und Magermilchpulver der EU-28 und Neuseelands (vgl. Abbildung 11). Auch bei diesen Preisen setzte der Abwärtstrend, wenn auch weniger stark ausgeprägt, bereits im Jahr 2014 ein und wurde durch ein geringes Hoch im ersten Quartal des Jahres 2015 unterbrochen. Bereits im August 2015 erreichten die Exportpreise ein Zwischentief. Der absolute Tiefststand der Exportpreise wurde im Mai 2016 erreicht. In der Abbildung 11 sind zusätzlich die Zeiträume sowohl der EU-Verringerungsmaßnahme als auch der Liquiditätshilfe mit Angebotsdisziplin in Deutschland eingetragen. Wie deutlich zu erkennen ist, fanden beide Maßnahmen in einer fortgeschrittenen Phase der Markterholung statt.

<sup>17</sup> [http://www.clal.it/en/?section=latte\\_intero\\_estero](http://www.clal.it/en/?section=latte_intero_estero).



**Abbildung 11:** Exportpreise von Butter und Magermilchpulver aus EU-28 und Neuseeland (2010-2017)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten USDA<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> <https://www.ams.usda.gov/market-news/dairy>.

## 4 EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme

### 4.1 Inhalt und Zielsetzung

Die Marktinterventionsmechanismen in Form der öffentlichen Intervention und der privaten Lagerhaltung von Butter und Magermilchpulver standen von September 2014 bis 2017 ununterbrochen zur Verfügung. So konnten zwar die negativen Auswirkungen der weltweiten Marktlage auf die Preise in der EU abgeschwächt, jedoch kein neues Marktgleichgewicht stimuliert werden. Damit sich „[...] ein neues Gleichgewicht einstellen kann, [...] sollen Milcherzeuger in der Union, die sich freiwillig verpflichten, ihre Milchmengen zu verringern, eine Beihilfe erhalten“<sup>19</sup>. Die Maßnahme sollte kurzfristig wirken. Die Durchführung musste von den Mitgliedstaaten organisiert werden.

Diese Maßnahme richtete sich aufgrund ihrer Ausgestaltung (14 Cent je Kilogramm verringerte Milchmenge) nicht an „[...]Milcherzeuger, die dauerhaft weiter Milch erzeugen wollen, [...] die Prämie ist in der Regel nicht attraktiv genug, um vorübergehend die Milcherzeugung zu verringern“<sup>20</sup>. Vielmehr sollte sie insbesondere für diejenigen Milcherzeuger attraktiv sein, „[...] die in den nächsten beiden Jahren ihre Milcherzeugung erheblich reduzieren wollen oder gegenüber dem Referenzzeitraum bereits reduziert haben“<sup>20</sup>.

Zur Umsetzung der Maßnahme wurde ein verwaltungstechnischer Ansatz gewählt, damit die amtlichen Hilfsleistungen schnell umgesetzt werden konnten. Dieser Ansatz wird im folgenden Abschnitt skizziert.

### 4.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen

#### **Beihilfe zur Verringerung der Milcherzeugung (Verordnung (EU) 2016/1612):**

Die Umsetzung der Maßnahme erfolgte auf Basis der delegierten Verordnung (EU) 2016/1612<sup>21</sup> vom 8. September 2016. Auf Antrag erhielten Milcherzeuger eine Beihilfe, wenn sie ihre Rohmilchlieferungen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (Bezugszeitraum) für einen Zeitraum von drei Monaten verringerten (Verringerungszeitraum). Die Beihilfe wurde für die Differenz der im Bezugszeitraum und der im Verringerungszeitraum gelieferten Rohmilchmenge gewährt.

---

<sup>19</sup> Verordnung (EU) 2016/1612, Erwägungsgrund (8), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.242.01.0004.01.ENG&toc=OJ:L:2016:242:TOC\\_](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.242.01.0004.01.ENG&toc=OJ:L:2016:242:TOC_)

<sup>20</sup> Bundesrat (2016) Verordnung zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften für Milcherzeuger (Drucksache 645/16), S. 11.

<sup>21</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.242.01.0004.01.ENG&toc=OJ:L:2016:242:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.242.01.0004.01.ENG&toc=OJ:L:2016:242:TOC)

Milcherzeuger erhielten 14 Cent je Kilogramm verringerte Milchmenge. In Deutschland regelt die Milchverringerrungsbeihilfen-Verordnung<sup>22</sup> (MilchVerBeihV) die Umsetzung der EU-Verordnung.

Die Maßnahme weist Begrenzungen auf:

- (1) Maximal standen für alle EU-Milcherzeuger 150 Mio. Euro zur Verfügung. Es waren vier Antragsrunden vorgesehen. Sollten die Mittel vorzeitig aufgebraucht sein, sollten weitere Antragsrunden entfallen. Insgesamt hätte eine Verringerung der EU-Milchmenge um 1,07 Mio. Tonnen erreicht werden können.
- (2) Anträge konnten nur aktive Milcherzeuger stellen, die im Juli 2016 Milch an einen Erstankäufer geliefert hatten.
- (3) Die Milchverringerrung musste mindestens 1.500 Kilogramm betragen.
- (4) Die Beihilfe wurde maximal für 50 % der Gesamtmenge im Bezugszeitraum gewährt, die an einen Erstaufkäufer für Milch geliefert wurde.
- (5) Antragsteller durften nur einen Antrag stellen. Außer wenn für den ersten Verringerungszeitraum ein Antrag gestellt wurde, durfte auch für den vierten Verringerungszeitraum ein Antrag gestellt werden.
- (6) Sollte die Gesamtmenge aller angemeldeten Milchmengenverringerrungen die theoretisch errechneten zur Verfügung stehenden Mittel überschreiten, sollte die EU-Kommission einen Zuteilungsschlüssel festlegen, den die Mitgliedstaaten auf die Mengen jedes Beihilfeantrages anwenden sollten.
- (7) Es sollte ebenfalls zu Kürzungen der Beihilfe kommen, wenn die tatsächliche Milchmengenverringerrung unter der genehmigten Menge lag. Die tatsächliche Milchmengenverringerrung betrug (a) mindestens 80 % der genehmigten Menge, der Beihilfebetrug wurde nach der tatsächlichen Verringerungsmenge berechnet; (b) mindestens 50 %, aber weniger als 80 % der genehmigten Menge, der Beihilfebetrug wurde mit dem Faktor 0,8 multipliziert; (c) mindestens 20 %, aber weniger als 50 % der genehmigten Menge, der Beihilfebetrug wurde mit dem Faktor 0,5 multipliziert; (d) weniger als 20 % der genehmigten Menge, keine Beihilfe wurde gewährt.

Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, die Anträge auf Plausibilität und Zulässigkeit zu prüfen. Ferner mussten die Mitgliedstaaten die Anzahl der Anträge und den Umfang der geplanten zulässigen Milchmengenreduktion an die EU-Kommission melden. Außerdem mussten die Mitgliedstaaten die Zahlungen spätestens bis 90 Tage nach Ablauf der einzelnen

---

<sup>22</sup> Milchverringerrungsbeihilfenverordnung vom 12. September 2016 (BAnz AT 13.09.2016 V1), die durch Artikel 2 der Verordnung vom 27. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3227) geändert worden ist.

Verringerungszeiträume und spätestens bis zum 30. September 2017 leisten, damit diese Zahlungen als Zahlungen im Rahmen der Unionsbeihilfe in Betracht kommen konnten.

Die Bedingung (2) beinhaltet einen wichtigen Aspekt: Antragsberechtigt war jeder, der im Juli 2016 Milch an einen Erstaufkäufer geliefert hatte. Das bedeutet, dass der Antragsteller im Verringerungszeitraum nicht unbedingt aktiver Milcherzeuger sein musste. Die Milchverringerung konnte theoretisch auch durch eine Betriebsaufgabe realisiert werden<sup>23</sup>. In diesem Fall trat Beschränkung (4) in Kraft, welche die beihilfefähige Milchmenge auf 50 % der Gesamtmilcherzeugung des Betriebes beschränkte.

Die Stichtage für die Anträge und die dazugehörige Runde der Milchmengenreduktion gliederten sich wie folgt:

- Erste Runde: Stichtag war der 21. September 2016. Der Reduktionszeitraum war Oktober bis Dezember 2016.
- Zweite Runde: Stichtag war der 12. Oktober. Der Reduktionszeitraum war November 2016 bis Januar 2017.
- Dritte Runde: Stichtag war der 9. November 2016. Der Reduktionszeitraum war Dezember 2016 bis Februar 2017.
- Vierte Runde: Stichtag war der 7. Dezember 2016. Der Reduktionszeitraum war Januar bis März 2017. Umsetzung in Deutschland

#### 4.2.1 Umsetzung der Milchmengenverringerungsmaßnahme in Deutschland

In Deutschland regelte die Milchverringerungsbeihilfenverordnung<sup>24</sup> (MilchVerBeihV) die Umsetzung der EU-Verordnung. Die Durchführung der Maßnahme, welche die Antrags- und Beihilfenadministration umfasste, oblag den nach Landesrecht zuständigen Stellen (Landesstellen).

Die Maßnahme wurde von den Landesstellen durch ein zweistufiges Antragsverfahren umgesetzt. Milcherzeuger mussten im ersten Schritt einen Teilnahmeantrag stellen. Wurde dieser bewilligt, musste als zweiter Schritt ein Antrag auf Auszahlung der Beihilfe gestellt werden.

---

<sup>23</sup> Siehe hierzu auch die Diskussion in: Busse C (2017) Die Entwicklung der Milchmarktsonderbeihilfen ab 2009 bis zum Milchmarktsondermaßnahmengesetz und zur Milchsonderbeihilfenverordnung von 2016. Agrar- und Umweltrecht, 47 (7): 241-251.

<sup>24</sup> Milchverringerungsbeihilfenverordnung vom 12. September 2016 (BAnz AT 13.09.2016 V1), die durch Artikel 2 der Verordnung vom 27. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3227) geändert worden ist.

## 1. Teilnahmeantrag

Ab dem 12. September 2016 konnten Teilnahmeanträge für die 1. Runde der Verringerungsmaßnahme gestellt werden. Für die Beantragung der Teilnahme und Beihilfe wurde von den meisten Bundesländern ein zentralisiertes Online-Verfahren über die HIT-Datenbank gewählt. Das Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere ist eine zentrale Datenbank zu deren Erstellung und Betrieb das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) von den Ländern beauftragt wurde. Die Zuständigkeit für die Durchführung der verschiedenen Bereiche verblieb jedoch bei den Landesstellen.

Lediglich Hessen bildete eine Ausnahme und führte eine eigenständige und ausschließlich in Papierform stattfindende Bearbeitung der Anträge durch.

Der im Rahmen des Online-Verfahrens generierte Antrag musste im Anschluss schriftlich an die zuständige Landesstelle übermittelt werden. In diesem Teilnahmeantrag hatte der Antragsteller anzugeben:

- Menge der Kuhmilchlieferungen an den Erstankäufer im Referenzzeitraum,
- Voraussichtliche Liefermenge an den Erstankäufer im Verringerungszeitraum,
- Nachweis über Kuhmilchlieferung an Erstkäufer im Juli 2016,
- Nachweis über Betriebsinhaberschaft im Referenzzeitraum.

Weiterhin mussten dem Teilnahmeantrag Kopien der Milchgeldabrechnungen mit Informationen über die Liefermengen im Juli 2016 sowie der drei Monate des Referenzzeitraumes beigelegt werden.

Nach Eingang und Prüfung des Antrages entschieden die Landesstellen über die Zulassung des Antragstellers an der Teilnahme der Maßnahme. Darüber hinaus informierten die Landesstellen die BLE über die genehmigte Milchmenge in ihrem Bundesland. Die BLE übermittelte diese Informationen an die Europäische Kommission. Auf Basis der Meldungen aller Mitgliedstaaten bekam die Kommission somit einen Überblick über die Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Da EU-Mittel bereits in der 2. Antragsrunde aufgebraucht waren, informierten die Landesstellen die Antragsteller zu diesem Zeitpunkt über die Festlegung des Kürzungskoeffizienten für eine anteilige Kürzung der Verringerungsmenge.

## 2. Auszahlungsantrag

Bis spätestens 45 Tage nach dem Ende des Verringerungszeitraumes konnten die Antragsteller einen Antrag auf Auszahlung der Beihilfe stellen. Die Fristen für die tatsächlich durchgeführten zwei Antragsrunden endeten für Runde 1 am 14. Februar 2017 und für Runde 2 am 17. März 2017.

Im Auszahlungsantrag hatte der Antragsteller zunächst wiederum über die HIT-Datenbank anzugeben, wieviel Kuhmilch tatsächlich im Verringerungszeitraum an den Erstkäufer geliefert wurde. Der Auszahlungsantrag, welcher anschließend schriftlich an die Landesstellen übermittelt wurde, enthielt darüber hinaus die Bestätigung und den Nachweis über die Lieferungen an den Erstkäufer.

### 4.3 Ergebnisse der Umsetzung für die EU-28

Insgesamt wurden im Rahmen der Umsetzung der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme zwei Antragsrunden durchgeführt. Bereits in der 1. Antragsrunde wurde das vorgesehene Finanzbudget von 150 Mio. Euro aufgrund der hohen Teilnahme fast komplett ausgeschöpft, sodass in der 2. Antragsrunde europaweit lediglich 12.199 Tonnen Milch gegen finanziellen Ausgleich reduziert werden konnten. Daher wurde in der zweiten Antragsrunde der Zuteilungskoeffizient angewendet. Dieser wurde von der Kommission auf 0,12462762 festgesetzt. Aufgrund dessen fand die Auszahlung der Beihilfe von 14 Cent je Kilogramm Milch in dieser Antragsrunde nur bei rund 12,5 % der EU-weit beantragten Reduktionsmenge statt.

Tabelle 1 stellt die Meldungen der Mitgliedstaaten über die Anzahl der Antragsteller, die genehmigten und reduzierten Milchmengen sowie die ausgezahlten Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten mit dem Stand vom 31. Juli 2017 dar.

Innerhalb aller EU-Mitgliedstaaten wurden insgesamt 48.191 Anträge zur Teilnahme an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme bewilligt. Die größte Beteiligung ist hierbei in Frankreich und Deutschland mit 12.737 bzw. 9.405 Anträgen zu verzeichnen. Dies entspricht 26,4 % bzw. 19,5 % aller bewilligten Anträge.

Die angemeldete Reduktionsmenge laut aller gestellten Beihilfeanträge umfasste europaweit 1.021.000 Tonnen. Die größte Reduktion wurde hierbei von Deutschland mit 291.187 Tonnen beantragt. Dies entspricht einem Anteil von 28,5 % der EU-weit beantragten Reduktion. Frankreich, als zweitgrößtes reduzierendes Land, meldete eine Verringerungsmenge laut gestellter Beihilfeanträge von 187.948 Tonnen (18,4 %).

**Tabelle 1:** Übersicht über Teilnahme, Mengenreduktion und ausgezahlte Beihilfen in den EU-Mitgliedstaaten (Stand 31. Juli 2017)

	Bewilligte Anträge	Genehmigte Reduktionsmenge lt. Teilnahmeanträgen	Reduktionsmenge laut Zahlungsanträgen	Aggregierte Unionsbeihilfe beider Antragsrunden
	<i>Anzahl</i>	<i>Tonnen</i>	<i>Tonnen</i>	<i>Euro</i>
<b>Belgien</b>	1.712	35.438	28.085	3.823.611
<b>Bulgarien</b>	234	5.399	4.648	639.231
<b>Tschechische Republik</b>	197	9.152	9.130	1.194.049
<b>Dänemark</b>	366	30.956	24.260	3.129.594
<b>Deutschland</b>	9.405	291.187	232.300	31.814.088
<b>Estland</b>	46	4.983	4.223	572.047
<b>Irland</b>	3.858	64.154	50.022	6.636.553
<b>Griechenland</b>	-	-	-	-
<b>Spanien</b>	1.449	31.310	30.096	3.347.415
<b>Frankreich</b>	12.737	187.948	152.732	20.932.010
<b>Kroatien</b>	102	3.322	2.952	425.867
<b>Italien</b>	841	19.623	17.315	2.322.752
<b>Zypern</b>	1	12	12	1.680
<b>Lettland</b>	511	6.857	5.231	704.535
<b>Litauen</b>	1.948	11.676	10.546	1.431.035
<b>Luxemburg</b>	101	2.081	1.605	212.797
<b>Ungarn</b>	126	10.133	12.275	1.177.574
<b>Malta</b>	2	45	45	6.360
<b>Niederlande</b>	3.793	78.927	56.117	7.151.185
<b>Österreich</b>	3.084	20.133	14.287	1.844.181
<b>Polen</b>	3.409	50.371	37.753	5.158.645
<b>Portugal</b>	998	15.556	15.507	2.069.751
<b>Rumänien</b>	73	2.459	2.101	290.536
<b>Slowenien</b>	123	1.146	769	107.659
<b>Slowakei</b>	41	4.416	3.939	536.467
<b>Finnland</b>	983	14.209	10.693	1.436.745
<b>Schweden</b>	467	20.383	16.095	2.253.370
<b>Vereinigtes Königreich</b>	1.584	99.122	90.814	12.404.258
<b>EU-28</b>	<b>48.191</b>	<b>1.021.000</b>	<b>833.551</b>	<b>111.623.992</b>

Quelle: Europäische Kommission (2017)<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/final-uptake\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/final-uptake_en.pdf).

Die tatsächliche Reduktion der Milchlieferungen lag laut Zahlungsanträgen europaweit mit insgesamt 833.551 Tonnen um 187.449 Tonnen (18 %) unterhalb der gemeldeten Reduktionsmenge laut Beihilfeanträgen<sup>26</sup>.

In Bezug auf die im Rahmen der Umsetzung der Verordnung geplante Reduktionsmenge von 1,07 Mio. Tonnen, unterschreitet die tatsächlich reduzierte Menge diese um rund 236.449 Tonnen (22,1 %).

Die mengenmäßig größte Reduktion von 232.300 Tonnen (27,9 % der tatsächlichen Reduktion) wurde in Deutschland vollzogen. Frankreich reduzierte die Milchmenge um 152.732 Tonnen (18,3 %). Die drittgrößte Verringerung fand im Vereinigten Königreich um eine Menge von 90.814 Tonnen (10,9 %) statt.

Von den insgesamt für die Umsetzung dieser EU-Maßnahme zur Verfügung stehenden 150 Mio. Euro, wurden in der Summe aller Mitgliedstaaten 111.623.992 Euro abgerufen. Dies bedeutet, dass rund 38,4 Mio. Euro, also etwa ein Viertel der bereit stehenden Unionsbeihilfe, im Rahmen der Umsetzung dieser Maßnahme nicht angefordert wurde. Von dieser Beihilfe erhielten deutsche Milcherzeuger 31.814.088 Euro (28,5 %), französische Milcherzeuger 20.93.010 Euro (18,8 %) und Milcherzeuger im Vereinigten Königreich 12.404.258 Euro (11,1 %).

## 4.4 Ergebnisse für Deutschland

### 4.4.1 Datenbasis der Auswertung

Die Durchführung des EU-Milchmengenverringerungsprogramms in Deutschland oblag den Landesstellen. Dem Thünen-Institut für Marktanalyse wurden für die Auswertung der Umsetzung dieser Maßnahme die Daten von den Landesstellen zur Verfügung gestellt.

Bevor die Ergebnisse in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt werden, sei darauf hingewiesen, dass sich die hier diskutierten Ergebnisse von denen am 31. Juli 2017 übermittelten Daten der Landesstellen an die Europäische Kommission unterscheiden (vgl. Abschnitt 4.3). Da die endgültigen Zahlungen im Rahmen dieser Unionsbeihilfe erst bis spätestens 30. September 2017 getätigt werden mussten, dürfen die Meldungen an die Kommission als vorläufig angesehen werden.

Die Abweichungen liegen zum Teil in der Interpretation des Status bewilligter und ausgezahlter Anträge. Durch die Bildung vier verschiedener Auszahlungsklassen, deren Höhe der Auszahlung

---

<sup>26</sup> Im Fall von Ungarn übersteigt die reduzierte Menge laut Zahlungsantrag die gemeldete Menge laut Beihilfeantrag.



sich nach der anteilig reduzierten Milchmenge an der genehmigten Milchmenge richtet, wurden teilweise auch Anträge der Auszahlungsklasse 4 an die Kommission gemeldet. Anträge, die in Auszahlungsklasse 4 eingestuft wurden, reduzierten ihre Milchmenge jedoch nicht in erforderlichem Umfang. Sie wurden daher zwar bewilligt, erfuhren jedoch keine Auszahlung einer Beihilfe. Im vorliegenden Bericht werden hinsichtlich der endgültigen Anzahl Anträge nur diejenigen erfasst, welche auch eine Auszahlung erfahren haben. Das heißt, dass Anträge der Auszahlungsklasse 4 aufgrund der unterbliebenen Auszahlung der Beihilfen nicht mitgezählt wurden.

Darüber hinaus kam es in einem Bundesland nach der Meldung an die Kommission noch zu einer Sachverhaltsaufklärung, die noch zu einer weiteren Auszahlung führte. Ein weiteres Bundesland meldete versehentlich die an Erstkäufer gelieferte Kuhmilch im Referenzzeitraum an die Kommission.

Es ist weiterhin davon auszugehen, dass es bei einigen Antragsverfahren zu Widerspruchsverfahren kam und noch kommen wird.

Obwohl die nachfolgend präsentierten Ergebnisse Unterschiede hinsichtlich der Meldungen an die Kommission aufweisen, beeinflussen diese Unterschiede die Aussagen der Evaluierung der Maßnahme nicht.

#### 4.4.2 Antragsverfahren

##### Teilnahmeanträge

Die Antragstellung erfolgte in einem zweistufigen Verfahren (siehe Abschnitt 4.2.1). Für die Gewährung der Beihilfe mussten Landwirte sowohl einen Antrag auf Beihilfe (Teilnahmeantrag) als auch einen Antrag zur Auszahlung der Beihilfe (Auszahlungsantrag) stellen sowie die erforderlichen Nachweise einreichen. In den meisten Bundesländern erfolgte die Antragstellung zunächst auf elektronischem Weg über die HIT-Datenbank. Anschließend mussten die Anträge in Papierform unter Beilegung der erforderlichen Nachweise bei der jeweiligen Landesstelle eingereicht werden.

Es gab jedoch auch Ausnahmen. In Hessen wurde von der elektronischen Antragstellung in HIT abgesehen und es mussten lediglich Anträge in Papierform bei der Landesstelle eingereicht werden. In Brandenburg konnten Landwirte zwischen der elektronischen Antragstellung und der Antragstellung in Papierform wählen. Ob dieses Vorgehen bei der Antragstellung auch in anderen Bundesländern praktiziert wurde, ist dem Thünen-Institut nicht bekannt.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Antragstellung der Teilnahmeanträge an der Milchmengenverringerrungsmaßnahme. Aufgrund der unterschiedlichen Möglichkeiten der Antragstellung war es im Rahmen der Evaluierung schwierig, die tatsächliche Teilnahmebereitschaft der Milcherzeuger an dieser Maßnahme zu erfassen.

In der ersten Spalte („In EDV erfasste Anträge“) sind daher sowohl die in HIT erfassten elektronischen Anträge enthalten, als auch die eigenständige elektronische Erfassung der Papieranträge in Hessen und Brandenburg. Insgesamt stellten 11.484 Milcherzeuger einen Teilnahmeantrag an der Milchmengenverringerrungsmaßnahme. Die meisten Anträge wurden hierbei von Milcherzeugern in Bayern mit 3.791 Anträgen, gefolgt von Niedersachsen/Bremen mit 2.223 Anträgen und Nordrhein-Westfalen mit 1.279 Anträgen gestellt.

Bezieht man die in der EDV erfasste Antragstellung auf die Anzahl Haltungen (Stand November 2016), so zeigt sich jedoch, dass im Bundesdurchschnitt lediglich 16,6 % aller Milcherzeuger einen Teilnahmeantrag stellten. Die Teilnahmebereitschaft war in Schleswig-Holstein mit 28,0 %, im Saarland mit 24,3 % und Brandenburg mit 23,5 % am höchsten. Die geringste Teilnahmebereitschaft an der Maßnahme zeigten Landwirte in Hamburg mit 9,5 %, Bayern mit 11,8 % sowie Baden-Württemberg mit 14,4 %.

**Tabelle 2:** Antragstellung zur Teilnahme an der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme

Bundesland	In EDV erfasste Teilnahmeanträge	Zugelassene Teilnahmeanträge	Abgelehnte Teilnahmeanträge	Anteil elektronischer Teilnahmeanträge an Haltungen*	Anteil zugelassener an elektronisch gestellten Teilnahmeanträgen	Anteil abgelehnter an elektronisch gestellten Teilnahmeanträgen
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Prozent	Prozent	Prozent
	Teilnahmeanträge					
Baden-Württemberg	1.079	815	264	14,4	75,5	24,5
Bayern	3.791	3.632	159	11,8	95,8	4,2
Brandenburg**	162	159	3	23,5	98,1	1,9
Hamburg	2	2	0	9,5	100,0	0,0
Hessen***	669	647	22	22,3	96,7	3,3
Mecklenburg-Vorpommern	173	165	8	22,0	95,4	4,6
Niedersachsen/Bremen	2.223	2.103	120	22,0	94,6	5,4
Nordrhein-Westfalen	1.279	1.212	67	20,7	94,8	5,2
Rheinland-Pfalz	449	414	35	23,1	92,2	7,8
Saarland	51	49	2	24,3	96,1	3,9
Sachsen	199	184	15	15,6	92,5	7,5
Sachsen-Anhalt	115	115	0	19,0	100,0	0,0
Schleswig-Holstein	1.170	1.111	59	28,0	95,0	5,0
Thüringen	122	119	3	19,6	97,5	2,5
<b>Deutschland</b>	<b>11.484</b>	<b>10.727</b>	<b>757</b>	<b>16,6</b>	<b>93,4</b>	<b>6,6</b>

\* Anzahl Haltungen zum Stand November 2016

\*\* teilweise keine elektronische Antragstellung über HIT

\*\*\* keine Antragsstellung über HIT, ausschließlich schriftliche Antragstellung

Quelle: Daten der Landesstellen (2017), BLE (2017).

Von den in der EDV erfassten Anträgen wurden 10.727 Anträge für die Teilnahme an der Maßnahme zugelassen. Abgelehnt wurden 757 Anträge. Dies entspricht einer Zulassung von 93,4 % und einer Ablehnung von 7,1 % der Anträge im bundesdeutschen Durchschnitt.

Auffällig sind die Unterschiede bei der Anzahl abgelehnter Anträge zwischen den Bundesländern. Der Anteil abgelehnter Teilnahmeanträge war beispielsweise in Baden-Württemberg mit 24,5 % der in der EDV erfassten Anträge sehr hoch. Hingegen wurde beispielsweise in Sachsen-Anhalt kein Teilnahmeantrag abgelehnt.

Die Gründe der Ablehnung von Teilnahmeanträgen sind in Tabelle 3 dargestellt. Der häufigste Grund einen Teilnahmeantrag abzulehnen, war ein fehlender schriftlicher Antrag bzw. fehlende Unterlagen, die dem schriftlichen Antrag beizulegen waren. Aus diesem Grund wurden 721 Teilnahmeanträge (6,3 %) abgelehnt. Weitere Ablehnungsgründe waren fehlende Voraussetzungen, wie beispielweise eine unzulässige Betriebsübergabe oder das unterschreiten der beihilfefähigen Menge. Aus diesen Gründen wurden 93 Anträge abgewiesen. Darüber hinaus hielten 78 Milcherzeuger die Antragsfrist nicht ein. Weitere Ablehnungsgründe waren eine Abweichung der Antragstelleridentität und sonstige Gründe.

**Tabelle 3:** Ablehnungsgründe von Teilnahmeanträgen an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme

Ablehnungsgrund	Abgelehnte Teilnahmeanträge*	Anteil an gestellten Teilnahmeanträgen
	Anzahl	Prozent
Fehlender schriftlicher Antrag/Fehlende Unterlagen	721	6,3
Fehlende Voraussetzungen (unzulässige Betriebsübergabe, beihilfefähige Menge)	95	0,8
Fristversäumnis	78	0,7
Abweichung Antragstelleridentität	25	0,2
Sonstige	23	0,2

\* Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Daten der Landesstellen (2017).

### Auszahlungsanträge

Innerhalb von 45 Tagen nach Ablauf des Verringerungszeitraumes mussten Milcherzeuger einen Antrag auf Auszahlung der Beihilfe stellen (vgl. Tabelle 4). Dies erfolgte überwiegend über eine elektronische Antragstellung in HIT sowie dem anschließenden Einreichen der Anträge und Nachweise in Schriftform bei der Landesstelle.

Insgesamt stellten 9.599 Milcherzeuger einen Auszahlungsantrag. Dies sind 1.885 Antragsteller weniger als Teilnahmeanträge zugelassen wurden und entspricht 89,5 % der bewilligten Teilnahmeanträge. Abgelehnt wurden 298 Auszahlungsanträge. Dies entspricht 3,2 % der elektronischer erfassten Auszahlungsanträge. Ausgezahlt wurde die Beihilfe an 9.301 Antragsteller.

In Baden-Württemberg stellten mit insgesamt 824 Anträgen mehr Milcherzeuger einen Antrag auf Auszahlung, als Teilnahmeanträge bewilligt wurden (815 Anträge).

**Tabelle 4:** Antragstellung zur Auszahlung der Beihilfe im EU-Milchmengenverringerrungsprogramm

Bundesland	Elektronisch erfasste Auszahlungsanträge	Ausgezahlte Auszahlungsanträge	Abgelehnte Auszahlungsanträge	Anteil elektronischer Auszahlungsanträge an zugelassenen Teilnahmeanträgen	Anteil ausgezahlter an elektronisch erfassten Auszahlungsanträgen	Anteil abgelehnter an elektronisch erfassten Auszahlungsanträgen
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Prozent	Prozent	Prozent
	Auszahlungsanträge					
<b>Baden-Württemberg</b>	824	785	39	101,1	95,3	5,0
<b>Bayern</b>	3.303	3.210	93	90,9	97,2	2,9
<b>Brandenburg*</b>	145	142	3	91,2	97,9	2,1
<b>Hamburg</b>	2	2	0	100,0	100,0	0,0
<b>Hessen**</b>	601	588	13	92,9	97,8	2,2
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	149	142	7	90,3	95,3	4,9
<b>Niedersachsen</b>	1.793	1.733	60	85,3	96,7	3,5
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	1.059	1.021	38	87,4	96,4	3,7
<b>Rheinland-Pfalz</b>	342	340	2	82,6	99,4	0,6
<b>Saarland</b>	45	44	1	91,8	97,8	2,3
<b>Sachsen</b>	172	167	5	93,5	97,1	3,0
<b>Sachsen-Anhalt</b>	115	103	12	100,0	89,6	11,7
<b>Schleswig-Holstein</b>	938	913	25	84,4	97,3	2,7
<b>Thüringen</b>	111	111	0	93,3	100,0	0,0
<b>Deutschland</b>	<b>9.599</b>	<b>9.301</b>	<b>298</b>	<b>89,5</b>	<b>96,9</b>	<b>3,2</b>

\* teilweise keine elektronische Antragstellung über HIT

\*\* keine Antragsstellung über HIT, ausschließlich schriftliche Antragstellung

Quelle: Landesstellen, BLE (2017).

Tabelle 5 stellt die Ablehnungsgründe von Beihilfeanträgen der Milchmengenverringerrungsmaßnahme dar. Ein fehlender schriftlicher Antrag sowie fehlende Unterlagen waren mit 3,2 % (305 Anträge) der häufigste Ablehnungsgrund der gestellten Beihilfeanträge. Die Zuordnung des Beihilfeantrages zu Auszahlungsklasse 4 mit einer zu geringen Verringerung der Milchmenge und der Streichung der Beihilfezahlung war bei 73 Beihilfeanträgen der Ablehnungsgrund<sup>27</sup>. Bei der Stellung des Beihilfeantrages versäumten 40 Milcherzeuger die Einhaltung der Antragsfrist. Weitere Ablehnungsgründe waren die Erhöhung der Milcherzeugung (19 Anträge), unzulässige Betriebsübergaben (3 Anträge) sowie das nicht einhalten der Antragsvoraussetzungen (2 Anträge).

**Tabelle 5:** Ablehnungsgründe von Auszahlungsanträgen an der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme

Ablehnungsgrund	Abgelehnte Auszahlungsanträge*	Anteil an gestellten Auszahlungsanträgen
	Anzahl	Prozent
Fehlender schriftlicher Antrag/Fehlende Unterlagen	305	3,2
Auszahlungsklasse 4	73	0,8
Fristversäumnis	40	0,4
Erhöhung Milcherzeugung	19	0,2
unzulässige Betriebsübergabe	3	0,0
Antragsvoraussetzung nicht erfüllt	2	0,02
Sonstige	1	0,01

\* Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Daten der Landesstellen (2017).

### Bewilligte und ausgezahlte Anträge

Laut der vorliegenden Daten der Landesstellen wurden in Deutschland in der Summe beider Antragsrunden insgesamt 9.301 Anträge an der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme bewilligt und ausgezahlt (vgl. Tabelle 6). Hiervon wurde der Großteil von 8.625 Anträgen (92,7 % aller Anträge) in Antragsrunde 1 gestellt. Die Teilnahme an Antragsrunde 2 war in Deutschland mit 679 Anträgen (7,3 % aller Anträge) geringer.

Auf Bundeslandebene wurden in Bayern mit 3.210 Anträgen die meisten Anträge ausgezahlt. Eine hohe Anzahl an ausgezahlten Anträgen kann ebenso in Niedersachsen/Bremen (1.733 Anträge),

<sup>27</sup> Da insgesamt 162 Milcherzeuger der Auszahlungsklasse 4 zuzuordnen sind, ist die Anzahl in dieser Tabelle als zu gering einzuschätzen.

Nordrhein-Westfalen (1.021 Anträge), Schleswig-Holstein (913 Anträge) sowie Baden-Württemberg (785 Anträge) festgestellt werden.

**Tabelle 6:** Anzahl ausgezahlter Anträge in Deutschland im Rahmen der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme

Bundesland	Haltungen November 2016	Ausgezahlte Anträge Runde 1	Ausgezahlte Anträge Runde 2	Ausgezahlte Anträge gesamt	Anteil ausgezahlter Anträge an Haltungen
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Prozent
Baden-Württemberg	7.477	673	112	785	10,5
Bayern	32.069	2.896	314	3.210	10,0
Brandenburg	688	136	6	142	20,6
Hamburg	21	2	0	2	9,5
Hessen	2.998	551	37	588	19,6
Mecklenburg-Vorpommern	788	137	5	142	18,0
Niedersachsen/Bremen	10.116	1.682	51	1.733	17,1
Nordrhein-Westfalen	6.179	959	62	1.021	16,5
Rheinland-Pfalz	1.941	313	27	340	17,5
Saarland	210	38	6	44	21,0
Sachsen	1.274	160	7	167	13,1
Sachsen-Anhalt	605	99	4	103	17,0
Schleswig-Holstein	4.185	872	41	913	21,8
Thüringen	623	107	4	111	17,8
<b>Deutschland</b>	<b>69.174</b>	<b>8.625</b>	<b>676</b>	<b>9.301</b>	<b>13,4</b>

Quelle: Daten der Landesstellen (2017), BLE (2017).

Die Gegenüberstellung der Zahl ausgezahlter Anträge mit der Anzahl aller Milcherzeuger in den jeweiligen Bundesländern (Stand November 2016) zeigt jedoch, dass die Teilnahme in Bayern, trotz der hohen Anzahl gestellter Anträge, neben Hamburg im bundesweiten Vergleich am geringsten war. Im bundesdeutschen Durchschnitt erhielten 13,4 % aller Milcherzeuger im Rahmen dieser EU-Maßnahme eine Beihilfe. In Bayern wurde lediglich einem Anteil von 10,3 % der bayrischen Milcherzeuger eine Beihilfe ausbezahlt. Eine ebenso geringe Teilnahme kann in Baden-Württemberg mit einer Beihilfezahlung an lediglich 11,0 % aller Milcherzeuger beobachtet werden. Auch Milcherzeuger in Sachsen lagen mit einem Anteil ausgezahlter Beihilfeanträge von 13,5 % aller sächsischen Milcherzeuger unterhalb des bundesdeutschen Durchschnittes.

Die meisten ausgezahlten Anträge gemessen an der Anzahl Haltungen waren in Schleswig-Holstein und im Saarland zu beobachten. Hier erhielten 22,4 % bzw. 21,4 % der Milcherzeuger im Rahmen des Verringerungsprogrammes eine Beihilfezahlung. In allen anderen Bundesländern bewegt sich die Auszahlung der Beihilfen zwischen 17,2 % und 18,9 % aller Milcherzeuger.

#### 4.4.3 Auszahlung der Beihilfen

Vom zur Verfügung stehenden Finanzbudget der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme von 150 Mio. Euro wurden laut Angaben der Landesstellen rund 31,6 Mio. Euro an deutsche Milcherzeuger als Beihilfe zur freiwilligen Milchmengenreduzierung ausbezahlt (vgl. Tabelle 7). Den größten Anteil der in Deutschland ausbezahlten Beihilfe (23,6 %) erhielten aufgrund der mengenmäßig höchsten Verringerung der Milcherzeugung die Milcherzeuger in Niedersachsen mit rund 7,5 Mio. Euro. Rund 4,2 Mio. Euro wurden an Milcherzeuger in Bayern ausbezahlt, die somit im bundesweiten Vergleich mit 13,4 % den zweithöchsten Anteil der deutschlandweit ausbezahlten Beihilfe erhielten.

Die EU-Beihilfe zur Milchmengenverringerung ist eine mengenbezogene Beihilfe, die je Kilogramm freiwillig reduzierter Milcherzeugung gezahlt wird. Die gezahlten durchschnittlichen Beihilfen pro Betrieb spiegeln die betriebsstrukturellen Unterschiede der Milcherzeugung in Deutschland wider. Es wird deutlich, dass größere Betriebe in den neuen Bundesländern durchschnittlich mehr Beihilfe pro Betrieb erhielten als kleinere Betriebe in den alten Bundesländern. Gleichzeitig sind die verringerten Mengen größerer Betriebe höher als die kleinerer Betriebe und somit die Mengeneffekte größer.

So wurden beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg oder Thüringen durchschnittlich 17.411 Euro, 17.398 Euro bzw. 15.430 Euro pro Betrieb ausbezahlt. Die im Bundesvergleich durchschnittlich kleinsten Milchviehbetriebe in Bayern oder Baden-Württemberg erhielten durchschnittlich Beihilfen in Höhe von 1.314 Euro bzw. 1.562 Euro.



**Tabelle 7:** Ausgezahlte Beihilfe und durchschnittliche Beihilfe je Betrieb auf Bundeslandebene (Antragsstatus: Beihilfe ausbezahlt)

Bundesland	Auszahlungsbetrag (nach Kürzung mit Auszahlungsfaktor)	Anteil am Auszahlungsbetrag	durchschnittliche Beihilfe pro Betrieb
	<i>Euro</i>	<i>Prozent</i>	<i>Euro</i>
<b>Baden-Württemberg</b>	1.225.994	3,9	1.562
<b>Bayern</b>	4.219.507	13,4	1.314
<b>Brandenburg</b>	2.470.580	7,8	17.398
<b>Hamburg</b>	5.450	0,02	2.725
<b>Hessen</b>	1.155.380	3,7	1.965
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	2.472.394	7,8	17.411
<b>Niedersachsen/Bremen</b>	7.461.318	23,6	4.305
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2.980.674	9,4	2.919
<b>Rheinland-Pfalz</b>	1.018.863	3,2	2.997
<b>Saarland</b>	144.498	0,5	3.284
<b>Sachsen</b>	1.861.697	5,9	11.148
<b>Sachsen-Anhalt</b>	1.125.843	3,6	10.931
<b>Schleswig-Holstein</b>	3.729.047	11,8	4.084
<b>Thüringen</b>	1.712.701	5,4	15.430
<b>Deutschland</b>	<b>31.583.947</b>	<b>100,0</b>	<b>3.396</b>

Quelle: Daten der Landesstellen (2017).

### Auszahlung der Beihilfe nach Auszahlungsklassen

Während der Antragstellung mussten Milcherzeuger angeben, in welchem Umfang sie beabsichtigen, ihre Milchmenge zu reduzieren. Beihilfefähig ist eine Mengenreduktion von nicht mehr als 50 % der Gesamtmenge der im Bezugszeitraum an den Erstkäufer gelieferten Menge.

Für die Auszahlung der Beihilfen wurden vier Auszahlungsklassen (siehe auch Abschnitt 4.2) gebildet, die jeweils die tatsächlichen Anteile der Reduktion an der „genehmigten Menge“ berücksichtigen (vgl. Tabelle 8). Die „genehmigte Menge“ ergibt sich aus 50 % der Milchlieferungen im Bezugszeitraum, welche von den Milcherzeugern im Rahmen der Antragstellung mitgeteilt wurde. Diese Mengenangaben wurden von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Antragsverfahrens an die Kommission mitgeteilt. Hieraus leitete die Kommission die Ausschöpfung der zur Beantragung der für die Maßnahme bereitstehenden finanziellen Mittel/verfügbaren Menge ab. Es wurde bei der Festlegung der „genehmigten Menge“ davon ausgegangen, dass die Antragsteller das Maximum ihrer möglichen Verringerung ausschöpfen.

In der 1. Antragsrunde wurde die Gesamtmenge nicht ausgeschöpft und somit wurden alle zulässigen Anträge genehmigt. In der 2. Antragsrunde wurde die EU-weite Gesamtmenge

überschritten und daher ein Zuteilungskoeffizient in Höhe von 0,12462762 angewandt. Durch die Anwendung des Zuteilungskoeffizienten in Runde 2 durfte die beihilfefähige Reduktionsmenge die mit dem Koeffizienten berechnete Verringerungsmenge nicht überschreiten.

In Tabelle 8 ist die Auszahlung der Beihilfen an deutsche Milcherzeuger auf Bundeslandebene und je Auszahlungsklasse dargestellt.

Lag die tatsächliche Reduktion der Milchmenge bei mindestens 80 % der genehmigten Menge, so fand keine Kürzung der Beihilfe statt (Auszahlungsklasse 1). In Deutschland erhielten 7.610 Betriebe eine ungekürzte Beihilfe. Insgesamt wurde in Auszahlungsklasse 1 ein Betrag von rund 28,9 Mio. Euro ausgezahlt.

Bei Anwendung des Kürzungsfaktors von 0,8 in Auszahlungsklasse 2 haben Milcherzeuger ihre genehmigte Menge um mindestens 50 %, aber weniger als 80 %, reduziert. Diesen Verringerungsumfang setzten in Deutschland 1.103 Betriebe um. Insgesamt wurden in Auszahlungsklasse 2 Beihilfen im Umfang von rund 2,2 Mio. Euro ausgezahlt.

Eine Verringerung der genehmigten Menge von mindestens 20 %, aber weniger als 50 %, führte zu einer Kürzung der Beihilfezahlung um den Faktor 0,5 in Auszahlungsklasse 3. Dieser Kürzungsfaktor wurde bei 588 Betrieben angewandt. Ausgezahlt wurden in dieser Klasse Beihilfen im Umfang von 396.945 Euro.

Lag die Menge um die die Kuhmilchlieferungen tatsächlich gekürzt wurden bei weniger als 20 % der genehmigten Menge, so wurden die Milcherzeuger der Auszahlungsklasse 4 zugeteilt und keine Beihilfe gezahlt. In Deutschland betraf dies 162 Betriebe.

**Tabelle 8:** Beihilfezahlungen der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme nach Auszahlungsklassen (Antragsstatus: Beihilfe ausbezahlt)

Bundesland	Auszahlungsklasse 1 (Verringerung ≥ 80 %, Kürzungsfaktor 1)		Auszahlungsklasse 2 (Verringerung ≥ 50 % bis 79 %, Kürzungsfaktor 0,8)		Auszahlungsklasse 3 (Verringerung ≥ 20 % bis 50 %, Kürzungsfaktor 0,5)		Auszahlungsklasse 4 (Verringerung < 20 %, keine Beihilfe)	
	Betrag	Betriebe	Betrag	Betriebe	Betrag	Betriebe	Betrag	Betriebe
	<i>Euro</i>	<i>Anzahl</i>	<i>Euro</i>	<i>Anzahl</i>	<i>Euro</i>	<i>Anzahl</i>	<i>Euro</i>	<i>Anzahl</i>
Baden-Württemberg	1.103.896	645	101.803	95	20.295	45	20.295	8
Bayern	3.832.126	2.685	334.964	344	52.417	181	52.417	72
Brandenburg	2.317.401	114	110.340	14	36.174	14	36.174	2
Hamburg	5.450	2	0	0	0	0	0	0
Hessen	1.042.997	488	97.933	72	14.450	28	14.450	9
Mecklenburg-Vorpommern	2.227.700	112	203.596	16	41.097	14	41.097	2
Niedersachsen/Bremen	6.924.098	1.378	444.432	226	92.788	129	92.788	24
Nordrhein-Westfalen	2.723.954	843	215.580	116	41.140	62	41.140	19
Rheinland-Pfalz	935.748	283	71.342	39	11.773	18	11.773	0
Saarland	140.346	41	2.833	1	1.319	2	1.319	0
Sachsen	1.739.628	142	115.579	20	6.490	5	6.490	5
Sachsen-Anhalt	1.077.236	90	42.734	9	5.874	4	5.874	1
Schleswig-Holstein	3.294.678	694	365.589	139	68.780	80	68.780	20
Thüringen	1.619.003	93	89.351	12	4.348	6	4.348	0
<b>Deutschland</b>	<b>28.984.260</b>	<b>7.610</b>	<b>2.196.077</b>	<b>1.103</b>	<b>396.946</b>	<b>588</b>	<b>396.946</b>	<b>162</b>

Quelle: Daten der Landesstellen (2017).

#### 4.4.4 Kuhmilchlieferungen in Deutschland im Rahmen der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme

Die insgesamt genehmigte Verringerungsmenge von Kuhmilch umfasste für Deutschland rund 259 Mio. Kilogramm für alle bewilligten und ausgezahlten Beihilfeanträge (Tabelle 9). Mit rund 60 Mio. Kilogramm und rund 35 Mio. Kilogramm waren die genehmigten Mengen in Niedersachsen/Bremen sowie Bayern am höchsten.

Beantragt hatten die Teilnehmer der Maßnahme eine Reduktion um rund 236 Mio. Kilogramm. Rund 9,1 % der genehmigten Menge wurde somit von den Milcherzeugern nicht beantragt.

Die tatsächliche Reduktion, welche sich aus der Differenz der gelieferten Mengen im Referenzzeitraum und Verringerungszeitraum errechnet, lag deutschlandweit bei rund 353,8 Mio. Kilogramm und somit um 50,2 % über der beantragten Menge und 36,5 % über der genehmigten Menge. Das heißt, dass ein Großteil der teilnehmenden Milcherzeuger ihre Produktion um eine größere Milchmenge verringerte, als die Menge, für die ihnen eine Beihilfe gewährt wurde. Eine rückschauende Betrachtung der Auszahlungen nach Auszahlungsklassen (Tabelle 8) zeigt jedoch auch, dass einige Teilnehmer ihre Mengen in geringerem Umfang reduzierten und den kompletten Umfang der Beihilfe nicht in Anspruch nahmen.

Insgesamt verringerten teilnehmende Milcherzeuger ihre Produktion im Verringerungszeitraum gegenüber dem Vorjahreszeitraum im bundesdeutschen Durchschnitt um -24,6 %. Überdurchschnittlich reduzierten Hamburg (-33,1 %), Mecklenburg-Vorpommern (-29,1 %), Rheinland-Pfalz (-27,9 %), Niedersachsen/Bremen (-26,6 %), Sachsen-Anhalt (-25,5 %), Bayern (-25,4 %) und Schleswig-Holstein (-25,1 %) ihre Milcherzeugung. Die geringste Reduktion der Milcherzeugung erfolgte in Sachsen (-17,3 %) und Thüringen (-20,3 %).

Hinsichtlich der durchschnittlichen Verringerung der Milchmenge pro teilnehmendem Betrieb wird wiederum die Betriebsgrößenstruktur der Milcherzeugung in Ost- und Westdeutschland, aber auch in Nord- und Süddeutschland offensichtlich. Ostdeutsche Betriebe reduzierten ihre Milchmengen durchschnittlich in deutlich größerem Umfang (z.B. Mecklenburg-Vorpommern: 203.644 Kilogramm, Brandenburg: 182.827 Kilogramm) als Betriebe in Westdeutschland (z. B. Nordrhein-Westfalen: 31.899 Kilogramm, Hessen: 22.414 Kilogramm). Im Vergleich zu Süddeutschland (z.B. Bayern: 14.834, Baden-Württemberg: 18.153 Kilogramm) reduzierten norddeutsche Betriebe (Schleswig-Holstein: 50.216 Kilogramm, Niedersachsen/Bremen: 45.799 Kilogramm) durchschnittlich mehr Milch je Betrieb.

**Tabelle 9:** Genehmigte und beantragte Reduktionmengen der Teilnehmer an der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme sowie tatsächliche Erzeugung auf Bundeslandebene (Runde 1 + 2, Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)

Bundesland	Genehmigte Reduktionsmenge	Beantragte Reduktionsmenge	Gelieferte Menge Referenzzeitraum	Gelieferte Menge Verringerungszeitraum	Verringerung	Veränderung Referenz- zu Verringerungszeitraum	Durchschnitt Verringerung je teilnehmendem Betrieb
	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Prozent	Kilogramm
<b>Baden-Württemberg</b>	10.512.597	9.114.851	61.243.832	46.993.741	-14.250.091	-23,3	-18.153
<b>Bayern</b>	35.147.341	31.082.327	187.097.712	139.481.927	-47.615.785	-25,4	-14.834
<b>Brandenburg</b>	19.830.746	18.102.423	104.137.478	78.175.988	-25.961.490	-24,9	-182.827
<b>Hamburg</b>	38.928	38.928	155.928	104.375	-51.553	-33,1	-25.777
<b>Hessen</b>	10.267.253	11.652.062	53.466.910	40.287.339	-13.179.571	-24,6	-22.414
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	20.786.593	18.331.629	99.424.536	70.507.106	-28.917.430	-29,1	-203.644
<b>Niedersachsen/Bremen</b>	60.022.480	54.751.543	297.995.805	218.626.067	-79.369.738	-26,6	-45.799
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	24.404.698	21.969.356	136.836.135	104.267.280	-32.568.855	-23,8	-31.899
<b>Rheinland-Pfalz</b>	8.296.210	7.489.086	41.676.765	30.066.444	-11.610.321	-27,9	-34.148
<b>Saarland</b>	1.101.156	1.046.605	6.761.972	5.101.845	-1.660.127	-24,6	-37.730
<b>Sachsen</b>	14.717.494	13.571.771	125.795.136	104.042.672	-21.752.464	-17,3	-130.254
<b>Sachsen-Anhalt</b>	8.549.699	8.160.004	53.641.949	39.977.970	-13.663.979	-25,5	-132.660
<b>Schleswig-Holstein</b>	32.037.780	27.823.226	182.457.830	136.610.339	-45.847.491	-25,1	-50.216
<b>Thüringen</b>	13.464.762	12.424.193	85.445.898	68.069.342	-17.376.556	-20,3	-156.546
<b>Deutschland gesamt</b>	<b>259.177.737</b>	<b>235.558.004</b>	<b>1.436.137.886</b>	<b>1.082.312.435</b>	<b>-353.825.451</b>	<b>-24,6</b>	<b>-38.042</b>

Quelle: Daten der Landesstellen (2017).

Tabelle 10 gibt einen Überblick über die Milchmengen je Auszahlungsklassen, für die im Rahmen der Maßnahme eine Beihilfe ausgezahlt wurde. Insgesamt wurde im Rahmen der Verringerungsmaßnahme eine Beihilfe für die Reduktion von 232.308.911 Kilogramm Milch ausgezahlt. Dies entspricht rund 65,7 % der insgesamt reduzierten Milchmenge der Teilnehmer im Verringerungszeitraum.

Auffällig ist, dass insgesamt von allen teilnehmenden Betrieben, die auch eine Beihilfe erhalten haben, mehr Milch verringert wurde (vgl. Tabelle 9). Zu begründen ist dies insbesondere durch den Produktionsrückgang aussteigender Milcherzeuger (siehe Abschnitt 4.4.5). Darüber hinaus haben auch Betriebe der Auszahlungsklasse 1 mehr Milch reduziert als die von ihnen beantragte Reduktionsmenge.

Der volle Beihilfesatz von 14 Cent je Kilogramm reduzierter Milch wurde für eine Menge von 207.030.429 Kilogramm Milch in Auszahlungsklasse 1 ausgezahlt. Die höchste Reduktion fand in dieser Auszahlungsklasse in Niedersachsen/Bremen um 49.457.840 Kilogramm statt. Auch Bayern und Schleswig-Holstein reduzierten im Rahmen dieser Auszahlungsklasse ihre Milcherzeugung um 27.372.325 Kilogramm und 23.533.413 Kilogramm in hohem Umfang.

In Auszahlungsklasse 2 wurde der Beihilfesatz auf 80 % gesenkt, da Milcherzeuger die Milchmenge lediglich zwischen 50 und weniger als 80 % der genehmigten Milchmenge reduzierten. Verringert wurde in dieser Auszahlungsklasse eine Milchmenge von 19.607.832 Kilogramm Milch.

Auszahlungsklasse 3 umfasst die Milchmengen von Milcherzeugern, die zwischen 20 und weniger als 50 % der genehmigten Milchmenge reduziert wurde. Der Beihilfesatz verringerte sich in dieser Klasse um 50 %. Bundesweit wurden 5.670.650 Kilogramm Milch in Auszahlungsklasse 3 reduziert.

Von der insgesamt reduzierten Milchmenge, für die auch eine Beihilfe ausgezahlt wurde, entfallen somit 89,1 % in Auszahlungsklasse 1. Die Mengenreduktionen in den Auszahlungsklassen 2 und 3 liegen anteilig bei 8,4 % und 2,4 %.

Im Durchschnitt wurden je Betrieb, der auch eine Beihilfezahlung erhielt, 24.977 Kilogramm Milch reduziert.

**Tabelle 10:** Verringerte Milchmenge mit Beihilfezahlung nach Auszahlungsklassen (Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)

Bundesland	Milchmenge Auszahlungsklasse 1	Milchmenge Auszahlungsklasse 2	Milchmenge Auszahlungsklasse 3	Gesamte Milchmenge mit Beihilfezahlung	Durchschnittliche Reduktion je Betrieb	Anteil an Reduktion
	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Prozent
Baden-Württemberg	7.884.974	908.953	289.930	9.083.857	11.572	3,9
Bayern	27.372.325	2.990.749	748.817	31.111.891	9.692	13,4
Brandenburg	16.552.862	985.183	516.774	18.054.819	127.147	7,8
Hamburg	38.928	0	0	38.928	19.464	0,0
Hessen	7.449.977	874.403	206.435	8.530.815	14.508	3,7
Mecklenburg-Vorpommern	15.912.144	1.817.825	587.099	18.317.068	128.993	7,9
Niedersachsen/Bremen	49.457.840	3.968.147	1.325.548	54.751.535	31.593	23,6
Nordrhein-Westfalen	19.456.815	1.924.826	587.711	21.969.352	21.517	9,5
Rheinland-Pfalz	6.683.915	636.985	168.185	7.489.085	22.027	3,2
Saarland	1.002.472	25.297	18.836	1.046.605	23.786	0,5
Sachsen	12.425.914	1.031.955	92.717	13.550.586	81.141	5,8
Sachsen-Anhalt	7.694.543	381.550	83.911	8.160.004	79.223	3,5
Schleswig-Holstein	23.533.413	3.264.187	982.574	27.780.174	30.427	12,0
Thüringen	11.564.307	797.773	62.113	12.424.193	111.930	5,3
<b>Deutschland</b>	<b>207.030.429</b>	<b>19.607.832</b>	<b>5.670.650</b>	<b>232.308.911</b>	<b>24.977</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Daten der Landesstellen (2017).

Für eine Einschätzung der Wirksamkeit der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme wurde ebenso a) die Milcherzeugung der Teilnehmer an der Maßnahme sowie b) die Milcherzeugung der Nicht-Teilnehmer an der Maßnahme je Antragsrunde betrachtet.

### **Antragsrunde 1**

Die genehmigte Reduktionsmenge für deutsche Milcherzeuger betrug in der 1. Antragsrunde bundesweit rund 256,2 Mio. Kilogramm. Beantragt wurden hiervon rund 233,9 Mio. Kilogramm. Mit rund 54,6 Mio. Kilogramm, 23,3 % der bundesweit beantragten Menge, beantragten Milcherzeuger in Niedersachsen/Bremen die höchste Reduktionsmenge in Antragsrunde 1. Bayrische Milcherzeuger beantragten rund 30,7 Mio. Kilogramm und lagen somit an zweiter Stelle.

Die tatsächliche Reduktion, die sich als Differenzbetrag der gelieferten Mengen im Referenzzeitraum (Antragsrunde 1: Oktober bis Dezember 2015) zum Verringerungszeitraum (Oktober bis Dezember 2016) berechnet, lag bundesweit in dieser Antragsrunde bei rund 338,4 Mio. Kilogramm. Somit überstieg die tatsächliche Verringerung der Milchmenge die beantragte Milchmenge um rund 104,4 Mio. Kilogramm.

Die durchschnittliche Verringerung je teilnehmendem Betrieb lag im Bundesdurchschnitt in Antragsrunde 1 bei rund 39.231 Kilogramm, wobei die ostdeutschen Betriebe im Betriebsdurchschnitt ihre Milchmengen am stärksten reduzierten. Die geringsten Reduktionsmengen pro Betrieb sind strukturell bedingt in den Bundesländern Bayern (15.086 Kilogramm) und Baden-Württemberg (18.962 Kilogramm) zu verzeichnen.

Bundesweit verringerten die deutschen Milcherzeuger ihre Milchlieferungen um 24,9 %. Am stärksten reduzierten die Landwirte in Hamburg (-33,1 %), Mecklenburg-Vorpommern (-27,8 %) und Rheinland-Pfalz (-28,8 %) anteilig ihre Milcherzeugung. Die geringste relative Verringerung in der 1. Antragsrunde ist in Sachsen (-17,6 %) und Thüringen (-20,5 %) zu beobachten.



**Tabelle 11:** Kuhmilchlieferungen der Teilnehmer der 1. Runde der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme auf Bundeslandebene  
(Antragsstatus: Beihilfe ausbezahlt)

Bundesland	Genehmigte Reduktionsmenge	Beantragte Reduktionsmenge	Gelieferte Menge Referenzzeitraum	Gelieferte Menge Verringerungszeitraum	Verringerung	Veränderung Referenz- zu Verringerungszeitraum	Durchschnitt Verringerung je teilnehmendem Betrieb
	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Prozent	Kilogramm
Baden-Württemberg	10.311.474	8.915.126	52.973.702	40.212.085	-12.761.617	-24,1	-18.962
Bayern	34.716.125	30.674.764	169.669.008	125.979.186	-43.689.822	-25,8	-15.086
Brandenburg	19.783.142	18.054.819	101.031.660	75.595.177	-25.436.483	-25,2	-187.033
Hamburg	38.928	38.928	155.928	104.375	-51.553	-33,1	-25.777
Hessen	9.597.641	11.576.941	50.852.338	38.342.703	-12.509.635	-24,6	-22.704
Mecklenburg-Vorpommern	20.648.206	18.193.242	96.865.489	69.979.433	-26.886.056	-27,8	-196.249
Niedersachsen/Bremen	59.862.827	54.591.890	289.894.844	212.002.799	-77.892.045	-26,9	-46.309
Nordrhein-Westfalen	24.254.743	21.819.401	128.154.932	97.009.241	-31.145.691	-24,3	-32.477
Rheinland-Pfalz	8.219.312	7.412.576	37.452.305	26.657.267	-10.795.038	-28,8	-34.489
Saarland	1.087.348	1.032.797	6.209.412	4.655.985	-1.553.427	-25,0	-40.880
Sachsen	14.649.881	13.512.854	119.468.153	98.497.126	-20.971.027	-17,6	-131.069
Sachsen-Anhalt	8.488.451	8.098.756	49.270.749	36.511.130	-12.759.619	-25,9	-128.885
Schleswig-Holstein	31.873.746	27.659.762	175.347.353	130.637.251	-44.710.102	-25,5	-51.273
Thüringen	13.450.153	12.409.584	83.969.677	66.761.818	-17.207.859	-20,5	-160.821
<b>Deutschland gesamt</b>	<b>256.981.977</b>	<b>233.991.440</b>	<b>1.361.315.550</b>	<b>1.022.945.576</b>	<b>-338.369.974</b>	<b>-24,9</b>	<b>-39.231</b>

Quelle: Daten der Landesstellen (2017).

### **Kuhmilchlieferungen der Nicht-Teilnehmer (Antragsrunde 1)**

Um auch die Milchanlieferungen der Nicht-Teilnehmer des EU-Milchmengenverringerungsprogramms untersuchen zu können, wurden diese auf Basis der BLE-Statistik der monatlichen Milchanlieferungen auf Bundeslandebene sowie der Zahlen der Landesstellen berechnet. Die Milchanlieferungen der Nicht-Teilnehmer im Referenz- und Verringerungszeitraum ergeben sich aus der Differenz der Milchlieferungen aller deutschen Milcherzeuger verringert um die Milchanlieferungen der Teilnehmer der EU-Maßnahme<sup>28</sup> (vgl. Tabelle 12).

Bundesweit verringerten die Nicht-Teilnehmer ihre Milchanlieferungen im Verringerungszeitraum gegenüber dem Referenzzeitraum von 6.078.700 Tonnen auf 6.037.000 Tonnen um 41,8 Mio. Kilogramm. Dies entspricht einer Reduktion um -0,7 %.

Der Trend, die Milchmenge zu reduzieren, war allerdings bundesweit nicht einheitlich. Die Nicht-Teilnehmer der Bundesländer Schleswig-Holstein/Hamburg, Niedersachsen/Bremen und Nordrhein-Westfalen erweiterten ihre Milchanlieferungen um 1,6 % bzw. 0,9 % und 0,7 %.

Am stärksten reduzierten die Nicht-Teilnehmer in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern (-4,3 %), Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (-4,0 %) und Thüringen (-3,7 %) ihre Milchanlieferungen.

---

<sup>28</sup> Da die Angaben der BLE-Statistik nicht in Kilogramm sondern in 1.000 Tonnen erfolgen, wurden die Zahlen der Landesstellen für diese Berechnung umgerechnet.

**Tabelle 12:** Kuhmilchlieferungen der Nicht-Teilnehmer an der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme im Referenz- und Verringerungszeitraum – Runde 1

Bundesland	Gelieferte Menge im Referenzzeitraum	Gelieferte Menge im Verringerungszeitraum	Differenz Referenzzeitraum zu Verringerungszeitraum	Veränderung Referenz- zu Verringerungszeitraum
	1.000 t	1.000 t	1.000 t	%
Baden-Württemberg	464,2	462,0	-2,2	-0,5
Bayern	1.596,2	1.578,2	-18,0	-1,1
Brandenburg/Berlin	232,4	226,0	-6,4	-2,8
Mecklenburg-Vorpommern	283,3	271,2	-12,1	-4,3
Niedersachsen/Bremen	1.359,5	1.371,7	12,2	0,9
Nordrhein-Westfalen	587,4	591,7	4,3	0,7
Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland	362,7	348,2	-14,5	-4,0
Sachsen	285,4	283,0	-2,4	-0,8
Sachsen-Anhalt	220,9	215,5	-5,5	-2,5
Schleswig-Holstein/Hamburg	531,1	539,7	8,6	1,6
Thüringen	155,5	149,8	-5,7	-3,7
<b>Deutschland</b>	<b>6.078,7</b>	<b>6.037,0</b>	<b>-41,8</b>	<b>-0,7</b>

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der BLE (2017)<sup>29</sup> und Daten der Landesstellen (2017).

<sup>29</sup> [http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html](http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html).

## Antragsrunde 2

Die genehmigte Reduktionsmenge umfasste in der 2. Antragsrunde bundesweit rund 2,2 Mio. Kilogramm. Beantragt wurden von allen deutschen Milcherzeugern rund 1,6 Mio. Kilogramm. Die höchsten beantragten Reduktionsmengen sind dabei in Bayern und Baden-Württemberg mit 407.563 Kilogramm und 199.725 Kilogramm zu beobachten.

Anteilig reduzierten Milcherzeuger in den Bundesländern Thüringen (-10,1 %), Mecklenburg-Vorpommern (-9,6 %) und Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland (-9,2 %) am stärksten. Am geringsten war die relative Mengenreduktion in Niedersachsen/Bremen (-3,6 %), Baden-Württemberg (-3,7 %) sowie Bayern (-3,9 %).

Die tatsächliche Reduktionsmenge betrug für Antragsrunde 2 rund 15,5 Mio. Kilogramm. Dies entspricht einer Reduktion der Milchmengen im Reduktionszeitraum um -20,7 % gegenüber dem Referenzzeitraum. Bayrische Milcherzeuger verringerten ihre Milchmenge um rund 3,9 Mio. Kilogramm (-22,5 %) am stärksten. Auch Milcherzeuger in Baden-Württemberg verringerten ihre Produktion um rund 1,7 Mio. Kilogramm (-19,8 %) relativ deutlich. Am wenigsten wurden die Milchmengen in der 2. Antragsrunde in Thüringen (168.697 Kilogramm; -11,4 %) und Sachsen (781.437 Kilogramm; -12,4 %) reduziert.

Auffällig ist die hohe Reduktionsmenge in Mecklenburg-Vorpommern um rund 2 Mio. Kilogramm (-79,4 %). In diesem Bundesland stellte ein Großbetrieb seine Milcherzeugung während des Verringerungszeitraumes ein.

Dadurch ist ebenso die hohe durchschnittliche Verringerung je teilnehmendem Betrieb in Mecklenburg-Vorpommern von 406.275 Kilogramm in der 2. Antragsrunde zu erklären. Neben Mecklenburg-Vorpommern reduzierten sächsische und sachsen-anhaltinische Milcherzeuger ihre Milchmenge durchschnittlich mit 226.090 Kilogramm und 112.667 Kilogramm je Betrieb am stärksten. Milcherzeuger in Bayern und Baden-Württemberg verringerten im Durchschnitt ihre Milchlieferungen um 12.503 Kilogramm und 13.290 Kilogramm pro Betrieb am geringsten.

**Tabelle 13:** Kuhmilchlieferungen der Teilnehmer der 2. Runde der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme auf Bundeslandebene  
(Antragsstatus: Beihilfe ausgezahlt)

Bundesland	Genehmigte Reduktions- menge	Beantragte Reduktions- menge	Gelieferte Menge Referenz- zeitraum	Gelieferte Menge Verringerungs- zeitraum	Verringerung	Veränderung Referenz- zu Verringerungs- zeitraum	Durchschnitt Verringerung je teilnehmendem Betrieb
	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Prozent	Kilogramm
Baden-Württemberg	201.123	199.725	8.270.130	6.781.656	-1.488.474	-18,0	-13.290
Bayern	431.216	407.563	17.428.704	13.502.741	-3.925.963	-22,5	-12.503
Brandenburg	47.604	47.604	3.105.818	2.580.811	-525.007	-16,9	-87.501
Hessen	669.612	75.121	2.614.572	1.944.636	-669.936	-25,6	-18.106
Mecklenburg-Vorpommern	138.387	138.387	2.559.047	527.673	-2.031.374	-79,4	-406.275
Niedersachsen/Bremen	159.653	159.653	8.100.961	6.623.268	-1.477.693	-18,2	-28.974
Nordrhein-Westfalen	149.955	149.955	8.681.203	7.258.039	-1.423.164	-16,4	-22.954
Rheinland-Pfalz	76.898	76.510	4.224.460	3.409.177	-815.283	-19,3	-30.196
Saarland	13.808	13.808	552.560	445.860	-106.700	-19,3	-17.783
Sachsen	67.613	58.917	6.326.983	5.545.546	-781.437	-12,4	-111.634
Sachsen-Anhalt	61.248	61.248	4.371.200	3.466.840	-904.360	-20,7	-226.090
Schleswig-Holstein	164.034	163.464	7.110.477	5.973.088	-1.137.389	-16,0	-27.741
Thüringen	14.609	14.609	1.476.221	1.307.524	-168.697	-11,4	-42.174
<b>Deutschland</b>	<b>2.195.760</b>	<b>1.566.564</b>	<b>74.822.336</b>	<b>59.366.859</b>	<b>-15.455.477</b>	<b>-20,7</b>	<b>-22.863</b>

Quelle: Daten der Landesstellen (2017).

**Kuhmilchlieferungen der Nicht-Teilnehmer (Antragsrunde 2)**

Die Nicht-Teilnehmer der 2. Antragsrunde verringerten ihre Milchanlieferungen im zweiten Verringerungszeitraum um insgesamt 389,9 Mio. Kilogramm von 7.584.300 Tonnen auf 7.194.300 Tonnen. Dies entspricht einem Anteil von -5,1 %.

Im Vergleich zur 1. Antragsrunde, in der Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ihre Milchanlieferung steigerten, reduzierten diese Bundesländer in diesem Zeitraum ebenfalls ihre Milchmenge um -3,6 %, -4,0 % und -4,1 %.

Am deutlichsten ist der Rückgang der Milchanlieferungen in den ostdeutschen Bundesländern. Die Nicht-Teilnehmer in Thüringen verringerten diese um -10,1 %, in Mecklenburg-Vorpommern um -9,6 % und in Brandenburg um -9,0 %.

**Tabelle 14:** Kuhmilchlieferungen der Nicht-Teilnehmer an der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme im Referenz- und Verringerungszeitraum – Runde 2

Bundesland	Gelieferte Menge im Referenzzeitraum	Gelieferte Menge im Verringerungszeitraum	Differenz Referenzzeitraum zu Verringerungszeitraum	Veränderung Referenz- zu Verringerungszeitraum
	1.000 t	1.000 t	1.000 t	Prozent
Baden-Württemberg	528,0	508,4	-19,5	-3,7
Bayern	1.796,7	1.726,0	-70,6	-3,9
Brandenburg/Berlin	337,5	307,0	-30,5	-9,0
Mecklenburg-Vorpommern	382,7	345,9	-36,8	-9,6
Niedersachsen/Bremen	1.684,5	1.624,7	-59,9	-3,6
Nordrhein-Westfalen	734,4	704,9	-29,5	-4,0
Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland	469,3	426,1	-43,2	-9,2
Sachsen	411,7	386,2	-25,5	-6,2
Sachsen-Anhalt	275,9	255,6	-20,3	-7,3
Schleswig-Holstein/Hamburg	720,0	690,5	-29,4	-4,1
Thüringen	243,7	219,0	-24,7	-10,1
<b>Deutschland</b>	<b>7.584,3</b>	<b>7.194,3</b>	<b>-389,9</b>	<b>-5,1</b>

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von BLE (2017)<sup>30</sup> und Daten der Landesstellen (2017).

<sup>30</sup> [http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html](http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html).

#### 4.4.5 Ausstieg aus der Milcherzeugung im Rahmen der Maßnahme

Im Rahmen der Maßnahme stiegen bundesweit 1.375 Milcherzeuger aus der Produktion aus. Dies entspricht rund 14,8 % aller genehmigten Anträge. Diese Betriebe lieferten im Referenzzeitraum insgesamt eine Menge von 133.248.610 Kilogramm Kuhmilch. Zum Ende des Verringerungszeitraumes lagen die Lieferungen dieser Milcherzeuger bei null Kilogramm. Dies entspricht rund 37,7 % der tatsächlichen Reduktion aller ausgezahlten Anträge im Verringerungszeitraum. Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass auch eine Betriebsübergabe als Ausstieg eines Milcherzeugers aus der Produktion angesehen wird.

Die meisten Milcherzeuger beendeten in Bayern ihre Produktion. Hier stiegen 500 Landwirte mit einem Gesamtvolumen von rund 15,7 Mio. Kilogramm erzeugter Milch im Verringerungszeitraum aus. Bei der Betrachtung der durchschnittlich je Betrieb erzeugten Milchmenge zeigt sich, dass es sich hierbei um vergleichsweise kleine Betriebe handelte. Die durchschnittlich verringerte Menge Milch ist mit 31.472 Kilogramm im bundesweiten Vergleich am geringsten.

**Tabelle 15:** Anzahl und Milchmenge aussteigender Milcherzeuger

Bundesland	Milcherzeuger	Gelieferte Menge im Referenzzeitraum*	Durchschnitt Menge je Betrieb	Auszahlungsbetrag
	Anzahl	Kilogramm	Kilogramm	Euro
Baden-Württemberg	117	4.441.901	37.965	269.707
Bayern	500	15.736.052	31.472	1.024.271
Brandenburg	27	10.802.466	400.091	756.173
Hessen	85	4.060.066	47.765	265.517
Mecklenburg-Vorpommern	25	11.116.580	444.663	634.026
Niedersachsen/Bremen	273	39.406.817	144.347	2.650.019
Nordrhein-Westfalen	151	9.856.996	65.278	657.135
Saarland	5	270.798	54.160	18.956
Rheinland-Pfalz	40	3.045.356	76.134	213.175
Sachsen	19	7.745.741	407.671	507.254
Sachsen-Anhalt	17	5.806.745	341.573	396.454
Schleswig-Holstein	104	15.314.816	147.258	1.036.269
Thüringen	12	5.644.276	470.356	387.346
<b>Deutschland</b>	<b>1.375</b>	<b>133.248.254</b>	<b>96.908</b>	<b>8.816.302</b>

\* entspricht reduzierter Milchmenge aussteigender Milcherzeuger

Quelle: Daten der Landesstellen (2017).

In Niedersachsen/Bremen stiegen 273 Milcherzeuger aus der Milchproduktion aus. Die von ihnen reduzierte Milchmenge ist mit 39.406.817 Kilogramm im Vergleich der Bundesländer am höchsten.



Die durchschnittlich je Betrieb reduzierte Milchmenge ist bei Aussteigern in den ostdeutschen Bundesländern am höchsten. Ein Betrieb, der beispielsweise in Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern seine Erzeugung einstellte, reduzierte seine Milcherzeugung durchschnittlich um 470.356 bzw. 444.663 Kilogramm.

Die aussteigenden Betriebe erhielten insgesamt eine Beihilfe in Höhe von rund 8,8 Mio. Euro, was einem Anteil von rund 27,9 % der insgesamt im Rahmen der Milchmengenverringerrungsmaßnahme ausgezahlten Beihilfe in Deutschland entspricht.

#### 4.4.6 Vor-Ort-Kontrollen

Die Landesstellen waren verpflichtet, vor Gewährung der Beihilfe mindestens 5 % der Antragsteller im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle auf die Einhaltung der Beihilfевoraussetzungen zu prüfen. Bundesweit wurden im Rahmen der Durchführung der Milchmengenverringerrungsmaßnahme 528 Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt (vgl. Tabelle 16). Angesichts der höchsten Anzahl gestellter Anträge war die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen in Bayern sowie Niedersachsen/Bremen mit 168 bzw. 93 durchgeführten Kontrollen am höchsten.

**Tabelle 16:** Anzahl der durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen je Bundesland

Bundesland	Vor-Ort-Kontrollen
	<i>Anzahl</i>
Baden-Württemberg	43
Bayern	168
Brandenburg	10
Hamburg	1
Hessen	33
Mecklenburg-Vorpommern	12
Niedersachsen/Bremen	93
Nordrhein-Westfalen	53
Rheinland-Pfalz	25
Saarland	8
Sachsen	13
Sachsen-Anhalt	9
Schleswig-Holstein	48
Thüringen	12
<b>Deutschland</b>	<b>528</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Angaben der Landesstellen.

Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen wurde neben der Einhaltung der Beihilfevoraussetzungen ebenso erfasst, durch welche Maßnahmen die Milcherzeuger eine Milchmengenverringerrung erreichten. Die Ergebnisse sind in Tabelle 17 dargestellt.

Als Maßnahmen, die Milcherzeugung zu reduzieren, wurden von den meisten Landwirten der Abbau des Milchkuhbestandes (232 Nennungen) sowie eine Umstellung der Fütterung genannt (121 Nennungen). Der komplette Ausstieg aus der Milcherzeugung durch eine Betriebsaufgabe wurde von 56 der kontrollierten Landwirte genannt. Die Verfütterung der Milch an Tiere wurde von 44 Landwirten als Option der Verringerung gewählt. Darüber hinaus stellten 13 Landwirte ihre Produktion von konventioneller auf ökologische Landwirtschaft um. Als weitere Maßnahmen zur Reduktion wurden schlechte Grundfutterqualität, eine erhöhte Anzahl Trockensteher, die Übergabe des Betriebes, die Einstellung der Milchproduktion sowie die Umstellung auf Direktvermarktung genannt. Hinter dem Begriff „Sonstiges“ verbergen sich unter anderem eine Umstellung der Betriebe auf Mast, Mutterkuhhaltung bzw. die Einkreuzung einer Doppelnutzungsrasse.

**Tabelle 17:** Ergebnis der Vor-Ort-Kontrollen: Maßnahmen zur Mengenreduktion

Maßnahmen*	Nennungen
	Anzahl
Bestandsabbau	232
Umstellung der Fütterung	121
Betriebsaufgabe	56
Verfütterung	44
Umstellung auf ökologische Landwirtschaft	13
schlechte Grundfutterqualität	10
Erhöhte Anzahl Trockensteher	8
Betriebsübergabe	7
Einstellung Milchproduktion	4
Direktvermarktung	2
Sonstiges	57

\* Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Angaben der Landesstellen.

#### 4.4.7 Erfüllungsaufwand

Die Bundesregierung ging bei ihren Berechnungen des Erfüllungsaufwandes des Milchmengenverringerrungsprogramms von der Annahme 10.000 gestellter Anträge aus<sup>31</sup>. Daraus ergibt sich ein Erfüllungsaufwand in Höhe von 1.438.947,07 Euro (vgl. Tabelle 18). Die dargestellten Kosten basieren auf den Angaben von 16 Bundesländern (vgl. Anhang 6).

**Tabelle 18:** Erfüllungsaufwand für das EU-Milchmengenverringerrungsprogramm

Beteiligte	Aufwand in Euro
Wirtschaft	148.000
Bund	8.825
Länder	1.282.122,07
<b>Gesamt</b>	<b>1.438.947,07</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen Bundesrat (2016)<sup>31</sup> und Meldungen der Bundesländer.

Im Detail setzt sich der Aufwand wie folgt zusammen<sup>31</sup>:

- Für die **Wirtschaft** entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von **148.000 Euro**. Für jeden Antragsteller wird ein Zeitaufwand von 30 Minuten für die Einarbeitung in die Ermittlung der erforderlichen Angaben und Nachweise, die Zusammenstellung der erforderlichen Milchgeldabrechnungen bzw. deren Kopie, das Ausfüllen von Teilnahme- und Zahlungsantrag und deren Übermittlung angenommen. Für Sachkosten werden pauschal 5 Euro angesetzt. Als Lohnsatz werden 19,60 Euro für einen durchschnittlich qualifizierten Beschäftigten angesetzt.
- Für den **Bund** entsteht ein Aufwand in Höhe von **8.825 Euro**. Der Erfüllungsaufwand entsteht bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft (BLE) aufgrund von Mitteilungen und Koordinierungen. Diesem Betrag liegt die Annahme des Einsatzes von 250 Arbeitsstunden zu einem durchschnittlichen Stundensatz im gehobenen Dienst von 35,70 Euro zugrunde.
- Für die **Bundesländer** entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand auf Grund der Durchführung des Antrags- und Prämienauszahlungsverfahrens sowie den damit verbundenen Kontrollen von ca. **1,28 Mio. Euro**. Eine detailliertere Aufschlüsselung der Kostenpositionen ist in Anhang 6 dargestellt.

<sup>31</sup> Bundesrat (2016) Verordnung zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften für Milcherzeuger (Drucksache 645/16).

- Für die Unternehmen und die Verbraucher werden keine Kosten erwartet. Dies jedoch nur solange, wie die Verringerungsmaßnahme keine Auswirkungen auf das Verhältnis von Angebot und Nachfrage mit daraus resultierenden Effekten auf Einzelpreise und das Verbraucherpreisniveau hat.

## 4.5 Bewertung der Milchmengenverringerungsmaßnahme

### EU:

- (1) Nach den Erwägungsgründen der Verordnung (EU) 2016/1612 strebte die Kommission einen Markteingriff an, der zur Bildung eines neuen Marktgleichgewichts durch eine auf einzelbetrieblicher Ebene freiwilligen Milchmengenverringerung beruht. Die erzielte Milchmengenverringerung von 833.551 Tonnen und selbst die geplante Verringerung von 1,02 Mio. Tonnen waren zu gering, als dass sich dadurch ein neues Marktgleichgewicht hätte bilden können.
- (2) Die insgesamt von der EU bereitgestellten Mittel in Höhe von 150 Mio. Euro wurden lediglich in Höhe von 111,6 Mio. Euro ausgeschöpft. Rund 38,4 Mio. Euro wurden nicht ausgeschöpft. Dies entspricht rund einem Viertel der Mittel. Die Teilnehmer hatten somit ihre Mengen nicht wie geplant in vollem Umfang reduziert.
- (3) Eine Verringerung der Milcherzeugung konnte auch durch eine Betriebsaufgabe realisiert werden. Dies wurde durch die Verordnung nicht unterbunden. Dies bedeutet, dass Mitnahmeeffekte möglich waren. Diese Mitnahmeeffekte reduzieren die Effektivität eines jeden politischen Markteingriffs.
- (4) Die Teilnahmebereitschaft der deutschen Milcherzeuger an dem EU-Milchmengenverringerungsprogramm war nach Frankreich am höchsten.
- (5) Deutsche Milcherzeuger verringerten im Rahmen dieser Maßnahme ihre Milcherzeugung im EU-Vergleich am stärksten (-27,9 %).

### Deutschland:

#### *Bewertung der Umsetzung:*

- (6) Trotz des kurzen Zeitraumes zwischen dem Erlass der Verordnung (EU) 2016/161 durch die Kommission im September 2016 und des geplanten Zeitpunktes der Auszahlung der Beihilfen, erfolgte die Umsetzung der Maßnahme durch die Landestellen fristgemäß.
- (7) Aufgrund der gewählten Begriffe und Formulierungen in der Verordnung ist es im Rahmen der Umsetzung der Maßnahme zu unterschiedlichen Interpretationen der Begriffe und damit auch zu unterschiedlichen Zuordnungen gekommen. Dies betraf beispielweise die Definition des Begriffes eines zulässigen Zahlungsantrages. Hierbei gab es bei

verschiedenen Landestellen unterschiedliche Auffassungen. Weiterhin zeigten sich unterschiedliche Interpretationen darüber, ob Milcherzeuger, die der Auszahlungsklasse 4 zugeordnet wurden, von den Landesstellen als Teilnehmer bewertet wurden oder nicht.

Generell entstand der Eindruck, dass durch die vielfältigen Bezeichnungen der Hilfsmaßnahmen, die in diesem Bericht als „Milchmengenverringerrungsmaßnahme“ und „Milchsonderbeihilfe“ bezeichnet werden, eine gewisse Möglichkeit der Verwechslung gegeben war. Die Milchsonderbeihilfe wurde von verschiedenen Institutionen parallel als „Envelope-Maßnahme“ oder „Liquiditätsbeihilfe mit Angebotsdisziplin“ bezeichnet.

- (8) Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Antragstellung, die teilweise elektronisch über HIT mit anschließender schriftlicher Antragstellung, teilweise nur mit einer schriftlichen Antragstellung und teilweise aus einer Mischform aus elektronischer und schriftlicher Antragstellung erfolgte, ist aus Gründen der Fairness und Gleichbehandlung aller Teilnehmer als kritisch zu betrachten. In den Bundesländern, die beide Schritte (elektronischen Antrag plus schriftlichen Antrag) als Zulassungsvoraussetzung wählten, wurden Antragsteller bei Nichteinhaltung dieser Vorgehensweise von der Teilnahme ausgeschlossen. Dies erfolgte in Bundesländern mit reiner Papierantragstellung oder Mischformen aus elektronischer und rein schriftlicher Antragstellung nicht.
- (9) Die Evaluierung der Maßnahme gestaltete sich aufwendig. Die Auswertung der Ergebnisse auf Basis der einzelbetrieblichen Daten aus der HIT-Datenbank zeigte bereits im Zwischenbericht bei einigen Bundesländern keine Übereinstimmung mit den an die Kommission übermittelten Daten. Daher wurden für diese Evaluierung die einzelbetrieblichen Daten nochmals von den Landesstellen angefordert. Es zeigte sich, dass die Landesstellen die Einträge aus der HIT-Datenbank in eigene Formate überführt hatten. Hierbei gingen teilweise die Einträge abgelehnter Anträge verloren und es waren lediglich die bewilligten Anträge enthalten. Andererseits waren die Datensätze teilweise unvollständig oder beinhalteten negative Werte bei Mengenangaben. Letztlich mussten die Landesstellen nochmals gebeten werden, die Ergebnisse zu überprüfen und zu korrigieren.
- (10) Die in diesem Bericht präsentierten Ergebnisse unterscheiden sich von den am 31. Juli 2017 übermittelten Daten der Landesstellen an die Europäische Kommission. Da die endgültigen Zahlungen im Rahmen dieser Unionsbeihilfe erst bis spätestens 30. September 2017 getätigt werden mussten, können die Meldungen an die Kommission als vorläufig angesehen werden. Teilweise liegt die Ursache der Abweichungen in der Interpretation des Status bewilligter und ausgezahlter Anträge. Anträge der Auszahlungsklasse 4 wurden zwar bewilligt, erfuhren jedoch keine Auszahlung. Im vorliegenden Bericht werden hinsichtlich der endgültigen Anzahl Anträge nur diejenigen erfasst, welche auch eine Auszahlung erfahren haben. Das heißt, dass Anträge der Auszahlungsklasse 4 aufgrund der unterbliebenen Auszahlung der Beihilfen nicht mitgezählt wurden.

Darüber hinaus kam es in einem Bundesland nach der Meldung an die Kommission noch zu einer Sachverhaltsaufklärung, die noch zu einer weiteren Auszahlung führte. Ein weiteres

Bundesland meldete versehentlich die an Erstkäufer gelieferte Kuhmilch im Referenzzeitraum an die Kommission.

Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass es bei einigen Antragsverfahren zu Widerspruchsverfahren kam.

Teilweise konnten die Unterschiede zwischen den Meldungen der Länder an die Kommission und den für diesen Endbericht vorliegenden Daten durch das Thünen-Institut nicht nachvollzogen werden.

- (11) Basierend auf dem Agrarmarktstrukturgesetz oblag die Durchführung der Milchmengenverringerungsmaßnahme den Landesstellen. Eine zentrale Verwaltungsstelle, wie beispielsweise bei der Umsetzung der Milchsonderbeihilfe durch die BLE, wäre zu begrüßen. Hierzu müsste jedoch eine Übertragung der Zuständigkeit der Landesstellen auf den Bund erfolgen, um eine „Mischverwaltung“ zwischen Bund und Ländern zu vermeiden. Es konnte im Rahmen dieser Evaluierung festgestellt werden, dass eine zentral organisierte Durchführung den Personalaufwand je Bundesland reduzieren würde. Zum anderen würden sich unterschiedliche Interpretationen von Verordnungen dieser Art vermeiden lassen. Gleichzeitig wäre eine einheitliche Erfassung der Antragsdaten sowie ein einheitlicher Umgang mit Teilnahme- oder Ablehnungsgründen gegeben.

#### *Bewertung der Wirkung der Maßnahme:*

- (12) Trotz der hohen Zahl der Antragstellungen nahmen deutschlandweit nur 13,4 % der Milcherzeuger an der Maßnahme teil. Die Teilnahmebereitschaft war also im Bundesdurchschnitt eher gering.
- (13) Obwohl Milcherzeuger aus Bayern, welche überwiegend durch kleine Betriebsstrukturen charakterisiert sind, in der Anzahl die meisten Anträge stellten, war die Teilnahmebereitschaft bayrischer Milcherzeuger im bundesweiten Vergleich nach Hamburg am geringsten.
- (14) Strukturell größere Milchviehbetriebe der ostdeutschen Bundesländer trugen maßgeblich zur Verringerung der Milchmenge bei.
- (15) Die ausgezahlten Beihilfen waren pro Betrieb im Durchschnitt in den ostdeutschen Bundesländern am höchsten.
- (16) Die Ausgestaltung der Maßnahme ermöglichte den Erhalt der Beihilfe in vollem Umfang auch bei Aufgabe der Milcherzeugung. Während der Umsetzung der Maßnahme stellten 1.375 Milcherzeuger bundesweit ihre Produktion ein. Dies entspricht einem Anteil von 14,8 % aller ausgezahlten Anträge. Etwa 38 % der tatsächlichen Milchmengenverringerung in Deutschland wurde durch Aufgabe der Milcherzeugung erzielt. Gemessen an der Anzahl der Betriebsaufgaben führt Bayern die Statistik an. Aussteigende Betriebe erhielten insgesamt Beihilfen in Höhe von rund 8,8 Mio. Euro, was einem Anteil von rund 27,9 % der

insgesamt im Rahmen der Milchmengenverringerrungsmaßnahme ausgezahlten Beihilfe in Deutschland entspricht. Der Anteil von Mitnahmeeffekten ist somit hoch. Dies ist aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen, da damit die Effizienz der Maßnahme reduziert wird.

- (17) Hinsichtlich der Ausschöpfung der Beihilfen und Mengenreduktionen sind in Deutschland zwei Aspekte auffällig:
- a) Auszahlungsklassen: Die Betrachtung der ausgezahlten Beihilfen in den Auszahlungsklassen zeigt, dass ein Teil der teilnehmenden Milcherzeuger ihre Milchmengen nicht im tatsächlich möglichen Ausmaß reduzierten, um den vollen Umfang der Beihilfen zu erhalten. Angesichts der ansteigenden Milchpreise kann davon ausgegangen werden, dass diese Milcherzeuger bereits auf diese positiven Marktsignale reagierten.
  - b) Reduktion über die genehmigte und beantragte Menge hinaus: Insgesamt verringerten die teilnehmenden Milcherzeuger ihre Milchanlieferungen über die genehmigte und beantragte Milchmenge hinaus.
- (18) Nicht-Teilnehmer: Während der 1. Antragsrunde steigerten nicht-teilnehmende Milcherzeuger in Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein/Hamburg ihre Milchanlieferungen. Hierbei bleibt die Frage offen, ob diese Milcherzeuger auf einen deutlichen Preisanstieg infolge der Umsetzung der EU-Maßnahme spekulierten. In der 2. Antragsrunde reduzierten Milcherzeuger in allen Bundesländern ihre Milchanlieferungen.
- (19) Da die Nicht-Teilnehmer der Maßnahme ihre Milchanlieferungen während des Verringerungszeitraumes auch ohne Beihilfe verringerten, zeigt sich, wenn auch verspätet, die Wirksamkeit der Preissignale am Markt. Es stellt sich daher aus ökonomischer Sicht die Frage, ob ein politischer Markteingriff überhaupt notwendig war.
- (20) Durch die EU-Verringerungsmaßnahme sind geschätzte Kosten in Höhe von 1.438.947 Euro in Deutschland entstanden. Dies entspricht etwa 5 % des Beihilfeanteils für Deutschland. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Wirtschaft, insbesondere Milcherzeuger, unterschätzt sind. Denn für die Berechnung wurde von einem Zeitbedarf von 30 Minuten ausgegangen. Doch aufgrund der Komplexität der Maßnahme und den dazugehörigen Anträgen musste in der Realität wahrscheinlich mehr Zeit aufgewendet werden.

## 5 Deutsche Milchsonderbeihilfe

### 5.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen und Inhalt der Maßnahme

Basierend auf Artikel 1 Absatz 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2016/1613 der Kommission vom 8. September 2016 wurde den EU-Mitgliedstaaten eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe in Höhe von 350 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Es sollten Tierhalter unterstützt werden, die mit verschiedenen Maßnahmen die wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Marktstabilität ihres Sektors verbessern. Diese einmalige Beihilfe konnte Milcherzeugern und/oder Landwirten anderer Tierhaltungssektoren gewährt werden. Grundlage zur Gewährung einer Beihilfe sollte eine oder mehrere der folgenden Aktivitäten sein:

- Einfrieren oder Verringerung der Erzeugung,
- Landwirtschaft im kleinen Maßstab,
- Anwendung extensiver Produktionsmethoden,
- Anwendung von umwelt- und klimafreundlichen Produktionsmethoden,
- Durchführung von Kooperationsprojekten,
- Umsetzung von Qualitätsregelungen oder Vorhaben zur Förderung von Qualität und Mehrwert,
- Schulung in Finanzierungsinstrumenten und Risikomanagementinstrumenten.

In Deutschland wurde die Beihilfe Kuhmilcherzeugern gewährt, die ihre Kuhmilchliefierungen in einem bestimmten Zeitraum nicht steigerten. Eine Reduzierung der Milchmenge war zwar erwünscht, sie war jedoch nicht Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe. So sollten einerseits möglichst viele Milcherzeuger mit einer Beihilfe bedacht werden. Andererseits sollte damit den Anforderungen der EU-Kommission zur Gewährung einer zusätzlichen Beihilfe entsprochen werden.

Deutschland erhielt im Rahmen dieser Maßnahme einen Anteil der EU-Mittel in Höhe von 57.955.101 Euro. Basierend auf Artikel 2 der Delegierten Verordnung (EU) 2016/1613 hatten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die EU-Mittel um bis zu 100 % aufzustocken. Dies wurde in Deutschlands umgesetzt. Durch die Aufstockung aus nationalen Haushaltsmitteln, standen der Maßnahme insgesamt 115.910.202 Euro zur Verfügung. Diese Mittel mussten bis zum 30. September 2017 verausgabt werden.



### 5.1.1 Umsetzung in Deutschland

In Deutschland wurde die Anpassungsbeihilfe auf Grundlage des Milchmarktsondermaßnahmengesetzes (MilchSonMaßG<sup>32</sup>) als „Liquiditätsbeihilfe mit Angebotsdisziplin“ für den Sektor Milcherzeugung umgesetzt. Die Durchführung dieses Gesetzes wurde durch die Milchsonderbeihilfeverordnung (MilchSonBeihV<sup>33</sup>) geregelt. Antragsteller, deren Antrag bewilligt wurde, erhielten mindestens eine Beihilfe in Höhe von 0,36 Cent je Kilogramm angelieferter Jahresmilchmenge. Dazu mussten folgende Bedingungen erfüllt sein:

- (1) Der Antragsteller musste im Zeitraum vom 1. Dezember 2015 bis 30. November 2016 Milch an einen Erstankäufer geliefert haben. Diese gelieferte Milchmenge entsprach dann zugleich der beihilfefähigen Menge.
- (2) Der Antragsteller musste seinen Betriebssitz in Deutschland haben.
- (3) Die Milchmenge durfte im Drei-Monatszeitraum 1. Februar 2017 bis 30. April 2017 (Beibehaltungszeitraum) gegenüber dem Drei-Monatszeitraum des Vorjahres (Bezugszeitraum) nicht gesteigert worden sein.
- (4) Der Antragsteller musste auch im letzten Monat des Beibehaltungszeitraumes Milch an einen Erstankäufer geliefert haben.
- (5) Der Antragsteller durfte während des gesamten oder Teilen des Beibehaltungszeitraumes keine Kühe vorübergehend Dritten überlassen.
- (6) Die beihilfefähige Menge musste mindestens 30.000 Kilogramm betragen.

Eine Vorschusszahlung auf die Gesamtbeihilfe in Höhe von 0,18 Cent je Kilogramm war möglich. Wenn nicht alle Milcherzeuger an der Maßnahme teilnahmen und/oder falls die Summe der tatsächlich angelieferten einzelbetrieblichen Milchmengen niedriger als 32,197 Mrd. Kilogramm wäre, sollte sich der Beihilfesatz je Kilogramm Milch entsprechend erhöhen.

Die Durchführung der Maßnahme oblag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

Die Umsetzung erfolgte durch ein zweistufiges Verfahren. Dieses bestand aus 1.) dem Antrag auf Beihilfe und 2.) dem Nachweis der Beibehaltung der Milchanlieferung im Beibehaltungszeitraum.

---

<sup>32</sup> Zu finden im BGBl. Teil I Nr. 63 vom 23. Dezember 2016.

<sup>33</sup> Zu finden im BGBl. Teil I Nr. 65 vom 28. Dezember 2016.

## 1. Antrag auf Beihilfe

Anträge konnten mit Hilfe eines Online-Formulars zwischen dem 30. Dezember 2016 und dem 16. Januar 2017 auf der Internetseite des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (HIT-Datenbank) gestellt werden. Dieser Antrag wurde zunächst auf elektronischem Weg an die BLE übermittelt. In einem weiteren Schritt mussten die Landwirte einen schriftlichen und unterschriebenen Antrag an die BLE übersenden.

Im Rahmen der Online-Antragstellung hatte der Milcherzeuger anzugeben:

- Kuhmilchliefereien an Erstankäufer im Bezugszeitraum.
- Verpflichtung zur Beibehaltung der Milchmengenlieferung an Erstankäufer im Beibehaltungszeitraum gegenüber dem Bezugszeitraum.
- Angabe der an Erstankäufer gelieferten Kuhmilchmenge zwischen dem 1. Dezember 2015 und 30. November 2016 (beihilfefähige Jahresmilchmenge).

Darüber hinaus bestand im Rahmen des Online-Antrages die Möglichkeit, die Zahlung des Vorschusses zu beantragen.

Dem schriftlichen Antrag hatte der Antragsteller folgende Unterlagen beizufügen:

- Kopien der Abrechnungsbelege aller Erstankäufer der Rohmilch (Milchgeldabrechnungen) zum Beleg der Liefermenge zwischen dem 1. Dezember 2015 und 30. November 2016 (oder entsprechende Bestätigungen der Erstankäufer).
- Im Fall von Vererbung, Namens- oder Rechtsformänderung des Betriebes nach dem 1. Dezember 2015: Nachweise für die Übereinstimmung des Betriebes mit derjenigen Person, auf dessen Namen die Milchgeldabrechnungen bzw. alternativen Bestätigungen ausgestellt sind.

Anträge wurden als ungültig erklärt, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien nicht eingehalten wurde:

- Übersendung des Antrages in Schriftform an die BLE,
- Unterschrift des Antragstellers,
- Vollständigkeit der Unterlagen.

Nach Prüfung der Anträge auf Plausibilität und Zulässigkeit entschied die BLE über die Zulassung einer Teilnahme des Milcherzeugers an der Maßnahme sowie über die Gewährung des Vorschusses, insofern dieser beantragt wurde.

## 2. Nachweis der Beibehaltung der Milchanlieferung

Nach Ablauf des Beibehaltungszeitraumes waren die Antragsteller verpflichtet, innerhalb von 45 Tagen (Stichtag: 14. Juni 2017) nachzuweisen, dass sie die Voraussetzungen für eine Beihilfezahlung erfüllt hatten.

Für den Nachweis stellte die BLE ein Formular bereit, um die Gesamtmenge der im Beibehaltungszeitraum an den Erstankäufer tatsächlich gelieferten Kuhmilchmenge zu melden. Darüber hinaus mussten diesem Nachweis folgende Unterlagen beigelegt und der BLE postalisch übermittelt werden:

- Kopien der Abrechnungsbelege aller Erstankäufer der Rohmilch (Milchgeldabrechnungen) zum Beleg der Liefermenge im Beibehaltungszeitraum vom 1. Februar bis 30. April 2017 (oder entsprechende Bestätigungen der Erstankäufer).
- Im Fall von Vererbung, Namens- oder Rechtsformänderung des Betriebes nach dem 1. Dezember 2015: Nachweise für die Übereinstimmung des Betriebes mit derjenigen Person, auf dessen Namen die Milchgeldabrechnungen bzw. alternativen Bestätigungen ausgestellt sind.

Nach Prüfung der Nachweise über eine Nicht-Steigerung der Milchmenge aller teilnehmenden Milcherzeuger legte die BLE den Beihilfesatz fest. Zwischen dem 14. September 2017 und 29. September 2017 wurden die Antragsteller über das Ergebnis der Prüfung ihrer Nachweise informiert und die Beihilfe wurde ausgezahlt.

## 5.2 Datengrundlage und Ergebnisse

### 5.2.1 Datengrundlage der Auswertung

Für die Evaluierung der Umsetzung der Milchsonderbeihilfe wurde dem Thünen-Institut für Marktanalyse ein Datensatz der BLE mit dem Stand vom 8. November 2017 übermittelt. Dieser Datensatz enthält die anonymisierten Einzeldaten der Antragsteller zur Milchsonderbeihilfe. Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Berichtes waren ca. 400 Vorgänge aufgrund noch laufender oder zu erwartender Widerspruchsverfahren noch nicht endbearbeitet. Prinzipiell ist jedoch davon auszugehen, dass sich an der grundsätzlichen Bewertung der Maßnahme keine Änderungen mehr ergeben.

### 5.2.2 Anzahl Anträge

Im Rahmen der Milchsonderbeihilfe stellten von den im Jahr 2016 in Deutschland tätigen 69.174 Milcherzeugern (Haltungen Stand: November 2016) insgesamt 23.866 einen Antrag zur Teilnahme (vgl. Tabelle 19). Damit bekundeten etwa 35 % aller deutschen Milcherzeuger ihr Interesse an dieser Hilfsmaßnahme.

Die Beihilfe wurde an 18.153 Antragsteller ausgezahlt. Dies entspricht rund einem Viertel der deutschen Milcherzeuger. Abgelehnt oder vom Antragsteller zurückgezogen wurden 5.713 Anträge (24,9 % aller gestellten Anträge). Auf Gründe der Ablehnung von Anträgen im Antrags- und Nachweisverfahren wird im folgenden Kapitel 5.2.3 eingegangen.

**Tabelle 19:** Anzahl der Anträge im Antrags- und Nachweisverfahren der Milchsonderbeihilfe

Bundesland	Haltungen (Stand: November 2016)	Anträge gesamt	Anteil gestellter Anträge an Haltungen	Beihilfe ausgezahlt	Anteil ausgezahlter Anträge an Haltungen
	Anzahl	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Baden-Württemberg	7.477	2.867	38,3	2.185	29,2
Bayern	32.069	9.374	29,2	6.849	21,4
Brandenburg/Berlin	688	226	32,8	169	24,6
Hessen	2.998	825	27,5	649	21,6
Mecklenburg- Vorpommern	788	260	33,0	203	25,8
Niedersachsen/Bremen	10.116	4.933	48,8	3.865	38,2
Nordrhein-Westfalen	6.179	2.389	38,7	1.861	30,1
Rheinland-Pfalz	1.941	442	22,8	365	18,8
Saarland	210	74	35,2	62	29,5
Sachsen	1.274	290	22,8	217	17,0
Sachsen-Anhalt	605	220	36,4	181	29,9
Schleswig- Holstein/Hamburg	4.206	1.779	42,3	1.391	33,1
Thüringen	623	187	30,0	156	25,0
<b>Deutschland</b>	<b>69.174</b>	<b>23.866</b>	<b>34,5</b>	<b>18.153</b>	<b>26,2</b>

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

Die Anzahl gestellter und bewilligter Anträge zeigt im Vergleich der Bundesländer ein heterogenes Bild. Die Spitzenpositionen mit den meisten Anträgen nehmen die folgenden Bundesländer ein:

- Bayern: 9.374 gestellte und 6.849 bewilligte Anträge.
- Niedersachsen/Bremen: 4.933 gestellte und 3.865 bewilligte Anträge.
- Baden-Württemberg: 2.867 gestellte und 2.185 bewilligte Anträge.

Die wenigsten Anträge wurden in den hier genannten Bundesländern gestellt und bewilligt:

- Saarland: 74 gestellte und 62 bewilligte Anträge.
- Thüringen: 187 gestellte und 156 bewilligte Anträge.
- Sachsen-Anhalt: 220 gestellte und 181 bewilligte Anträge.

Bezieht man die Zahlen der Antragstellung und -bewilligung auf die Anzahl der Haltungen (Stand November 2016), zeigt sich ein anderes Bild der Teilnahmebereitschaft. Im Bundesdurchschnitt lag diese bei 26,2 % aller Milcherzeuger. In den Bundesländern ist die Teilnahmebereitschaft in:

- Niedersachsen/Bremen mit einem Anteil von 48,8 % der gestellten Anträge und 38,2 % der bewilligten Anträge,
- Schleswig-Holstein/Hamburg mit einem Anteil von 42,3 % der gestellten Anträge und 33,1 % der bewilligten Anträge sowie
- Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von 38,7 % der gestellten Anträge und 30,1 % der bewilligten Anträge

am höchsten.

Die geringste Teilnahmebereitschaft weisen die Bundesländer:

- Sachsen mit einem Anteil von 22,8 % der gestellten Anträge und 17,0 % der bewilligten Anträge,
- Rheinland-Pfalz mit einem Anteil von 22,8 % der gestellten Anträge und 18,8 % der bewilligten Anträge sowie
- Hessen und Bayern mit Anteilen von 27,5 % bzw. 29,2 % der gestellten Anträge und 21,6 % bzw. 21,4 % der bewilligten Anträge

in Bezug auf die Anzahl Milchkühhalter auf.

### 5.2.3 Ablehnung von Anträgen und Gründe

Die ursprünglich 23.866 eingegangenen Anträge zur Teilnahme an der Milchsonderbeihilfe reduzierten sich bis zum Ende des Genehmigungs- und Prüfverfahrens um etwa ein Viertel (5.713 Anträge) (vgl. Tabelle 20). Davon wurde 793 Milcherzeugern bereits die grundsätzliche Teilnahme an der Maßnahme abgelehnt, da die Voraussetzungen zur Teilnahme zum Zeitpunkt der Antragstellung im Januar 2017 nicht erfüllt waren. Die meisten Anträge (3.664) mussten im Verlauf der Nachweiserbringung abgelehnt werden, da entweder die Milchmengen im Beibehaltungszeitraum gestiegen waren oder die Nachweise nicht fristgerecht eingereicht wurden. 1.256 Milcherzeuger zogen von sich aus den gestellten Antrag auf Beihilfe wieder zurück.

**Tabelle 20:** Anzahl abgelehnter Anträge im Antrags- und Nachweisverfahren im Rahmen der Milchsonderbeihilfe

Bundesland	Teilnahme- antrag abgelehnt*	Beihilfe- antrag abgelehnt**	Antrag zurück- gezogen	Summe abgelehnter und zurückgezogener Anträge	Anteil abgelehnter/ zurückgezogener Anträge an gestellten Teilnahmeanträgen
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Prozent
Baden-Württemberg	110	393	179	682	23,8
Bayern	400	1.619	506	2.525	26,9
Brandenburg/Berlin	4	40	13	57	25,2
Hessen	21	135	20	176	21,3
Mecklenburg-Vorpommern	11	36	10	57	21,9
Niedersachsen/Bremen	97	672	299	1.068	21,7
Nordrhein-Westfalen	80	371	77	528	22,1
Rheinland-Pfalz	11	58	8	77	17,4
Saarland	1	8	3	12	16,2
Sachsen	9	47	17	73	25,2
Sachsen-Anhalt	4	26	9	39	17,7
Schleswig-Holstein/Hamburg	41	237	110	388	21,8
Thüringen	4	22	5	31	16,6
<b>Deutschland</b>	<b>793</b>	<b>3.664</b>	<b>1.256</b>	<b>5.713</b>	<b>23,9</b>

\* nach Antragstellung im Januar. \*\* nach Nachweiserbringung im Juni

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

Die meisten während des Antragsverfahrens abgelehnten Beihilfeanträge wurden aufgrund einer Verletzung der Antragsfristen zurückgewiesen (vgl. Tabelle 21). Weitere Ablehnungsgründe waren unvollständige Unterlagen, fehlende Unterschriften oder Fehler im Antrag.

**Tabelle 21:** Ablehnungsgründe\* während des Antragsverfahrens im Rahmen der Milchsonderbeihilfe

Ablehnungsgrund	Abgelehnte Anträge	Anteil an gestellten Anträgen
	Anzahl	Prozent
Antragsfrist	456	1,91
Unterzeichnung	78	0,33
Antrag zurückgezogen	1	0,004
Fehlender schriftlicher Antrag	173	0,72
Fehlende Unterlagen	123	0,52
Beihilfefähige Menge	3	0,01

\* teilweise mehrere Ablehnungsgründe

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

Während des Nachweisverfahrens zur Beibehaltung mussten 2.713 Beihilfeanträge abgelehnt werden, weil die Antragsteller die notwendigen Nachweise nicht eingereicht hatten (vgl. Tabelle 22). Eine Steigerung der Milchmenge während des Beibehaltungszeitraumes war bei 942 Anträgen der zweithäufigste Ablehnungsgrund.

**Tabelle 22:** Ablehnungsgründe\* während des Nachweisverfahrens im Rahmen der Milchsonderbeihilfe

Ablehnungsgrund	Abgelehnte Anträge	Anteil an beihilfefähigen Anträgen
	Anzahl	Prozent
Fehlende Nachweise	2.713	11,8
Milchanlieferung April	22	0,1
Nachweis Betriebsübergang	2	0,009
Steigerung Milcherzeugung	942	4,1
Fristversäumnis Nachweis	172	0,7
Überlassung Milchkühe	1	0,004
Betriebsübergang	11	0,05
Fehlender Nachweis Nichtsteigerung	575	2,5

\* teilweise mehrere Ablehnungsgründe

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

### 5.2.4 Beihilfefähige Milchmenge

Bevor auf die relevanten gelieferten Milchmengen im Rahmen dieser Maßnahme eingegangen wird, sei darauf hingewiesen, dass sich der Bezugszeitraum (1. Februar 2016 bis 30. April 2016) und der Beibehaltungszeitraum (1. Februar 2017 bis 30. April 2017) in der Summe der Tage um einen Tag unterscheiden. Das Jahr 2016 war ein Schaltjahr. Dies bedeutet, dass der Bezugszeitraum den 29. Februar 2016 als zusätzlichen Tag beinhaltet und die Milcherzeuger somit im Beibehaltungszeitraum die Milchmenge dieses Tages nicht beibehalten mussten um die beihilfefähige Menge zu erzielen.

In der Planung der Milchsonderbeihilfe standen Beihilfen in Höhe von 0,36 Cent je Kilogramm Milch für insgesamt 32,197 Mrd. Kilogramm der Jahresmilchlieferrung bereit. Insgesamt umfassten die gestellten Beihilfeanträge jedoch nur eine beihilfefähige Menge von 13,0 Mrd. Kilogramm (vgl. Tabelle 23). Da die Finanzmittel für die Hilfsmaßnahme vollständig verausgabt werden sollen, erhöhte sich daher die Beihilfe je Kilogramm beihilfefähige Milch auf rund 0,89 Cent je Kilogramm. Auf die Auszahlung der Beihilfen wird in Kapitel 5.2.5 ausführlich eingegangen.

Zu beobachten ist, dass die teilnehmenden Milcherzeuger nicht nur ihre Erzeugung wie gefordert konstant hielten, sondern in der Summe sogar reduzierten. So lag die bundesdeutsche Gesamtmilchmenge im Bezugszeitraum bei etwa 3,4 Mrd. Kilogramm und im Beibehaltungszeitraum bei rund 3,1 Mrd. Kilogramm. Dies kann vor allem durch die zeitliche Abfolge der Milchsonderbeihilfe und der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme erklärt werden. Denn die Milchsonderbeihilfe folgte der EU-Maßnahme direkt im Anschluss. Da die teilnehmenden Milcherzeuger ihre Milcherzeugung verringern mussten, ist eine Beibehaltung dieser reduzierten Milchmenge relativ einfach. Außerdem konnte gezeigt werden, dass die Nicht-Teilnehmer an der EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme die Milcherzeugung ebenfalls reduziert und somit auf die Preissignale des Marktes reagiert hatten (siehe hierzu Abschnitt 4.4.4).

Im bundesdeutschen Durchschnitt reduzierte jeder teilnehmende Milcherzeuger seine Produktion um rund 16.000 Kilogramm. Dies entspricht einer Reduktion um rund 8,7 % der Erzeugung im Beibehaltungszeitraum gegenüber dem Bezugszeitraum. Auffällig ist, dass die Reduktion je Betrieb mit großem Abstand in Ostdeutschland am höchsten war und somit dort die größten Mengeneffekte erzielt wurden. Zwischen 108.000 und 52.000 Kilogramm wurde die Erzeugung hier je teilnehmendem Betrieb reduziert.



**Tabelle 23:** Beihilfefähige Mengen sowie gelieferte Mengen im Bezugs- und Beibehaltungszeitraum im Rahmen der Milchsonderbeihilfe

Bundesland	Beihilfefähige Menge	Milchmenge Bezugszeitraum	Milchmenge Beibehaltungszeitraum	Durchschnitt beihilfefähige Milchmenge je Betrieb*	Durchschnitt Milchmenge Bezugszeitraum je Betrieb*	Durchschnitt Milchmenge Beibehaltungszeitraum je Betrieb*	Differenz Beibehaltungszeitraum zu Bezugszeitraum je Betrieb*	Durchschnitt Änderung der Milchproduktion je Betrieb
	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Kilogramm	Prozent
Baden-Württemberg	958.179.496	248.647.494	226.356.102	438.526	113.797	103.595	-10.202	-9,0
Bayern	2.302.597.108	595.004.574	542.734.324	336.195	86.875	79.243	-7.632	-8,8
Brandenburg	616.179.406	160.174.577	145.733.433	3.646.032	947.779	862.328	-85.451	-9,0
Hessen	370.508.440	97.748.553	86.810.700	570.891	150.614	133.761	-16.853	-11,2
Mecklenburg-Vorpommern	654.941.481	168.949.193	147.075.368	3.226.313	832.262	724.509	-107.753	-12,9
Niedersachsen/Bremen	3.264.596.344	843.716.086	773.943.298	1.464.744	379.455	348.804	-30.651	-8,1
Nordrhein-Westfalen	1.439.423.057	373.462.768	342.915.801	773.468	200.679	184.264	-16.414	-8,2
Rheinland-Pfalz	254.119.441	66.440.588	58.817.918	696.218	182.029	161.145	-20.884	-11,5
Saarland	46.139.913	12.254.646	10.779.414	744.192	197.656	173.862	-23.794	-12,0
Sachsen	799.676.930	206.189.745	193.807.420	3.685.147	950.183	893.122	-57.061	-6,0
Sachsen-Anhalt	483.477.133	124.300.506	114.936.471	2.671.144	686.743	635.008	-51.735	-7,5
Schleswig-Holstein/Hamburg	1.207.499.052	314.566.891	288.974.683	1.381.425	368.809	331.347	-37.462	-10,2
Thüringen	605.147.602	157.574.478	144.018.812	3.879.151	1.010.093	923.198	-86.895	-8,6
<b>Deutschland gesamt</b>	<b>13.002.485.403</b>	<b>3.369.030.099</b>	<b>3.076.903.744</b>	<b>716.272</b>	<b>185.591</b>	<b>169.498</b>	<b>-16.092</b>	<b>-8,7</b>

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

Wichtig für die Bewertung der Maßnahme ist die Frage, wie sich die Milcherzeuger verhalten haben, die nicht an der Maßnahme teilnahmen. Wie aus Tabelle 24 deutlich wird, verhielten sich die Nicht-Teilnehmer unterschiedlich. Teilweise dehnten die nicht teilnehmenden Milcherzeuger die Milcherzeugung im Vergleich zum Beibehaltungszeitraum aufgrund der verbesserten Marktlage aus. So steigerten Milcherzeuger in Niedersachsen/Bremen ihre Milchanlieferungen um 2,7 %, in Nordrhein-Westfalen um 2,2 % und in Schleswig-Holstein/Hamburg um 1,3 %.

Die Milcherzeuger in allen anderen Bundesländern reduzierten ihre Milcherzeugung. Hierbei kann die größte Reduktion in den ostdeutschen Bundesländern Thüringen mit -10,0 % und Sachsen-Anhalt mit -8,9 % am deutlichsten beobachtet werden.

Im bundesdeutschen Durchschnitt verringerte sich die Erzeugung im Beibehaltungszeitraum im Vergleich zum Bezugszeitraum in der Summe um rund 71.200 Tonnen. Dies entspricht einem Produktionsrückgang der Nicht-Teilnehmer um -1,6 %.

**Tabelle 24:** Gelieferte Mengen im Bezugs- und Beibehaltungszeitraum der Nicht-Teilnehmer im Rahmen der Milchsonderbeihilfe

Bundesland	Menge Bezugszeitraum*	Menge Beibehaltungszeitraum**	Prozentuale Änderung
	1.000 t	1.000 t	Prozent
Baden-Württemberg	312,3	307,6	-1,5
Bayern	1297,7	1273,6	-1,9
Brandenburg/Berlin	183,3	171,8	-6,3
Mecklenburg-Vorpommern	220,0	206,0	-6,4
Niedersachsen/Bremen	889,7	913,7	2,7
Nordrhein-Westfalen	389,4	398,0	2,2
Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland	313,9	292,0	-7,0
Sachsen	221,1	211,6	-4,3
Sachsen-Anhalt	161,6	147,2	-8,9
Schleswig-Holstein/Hamburg	424,0	429,5	1,3
Thüringen	91,5	82,4	-10,0
<b>Deutschland gesamt</b>	<b>4504,6</b>	<b>4433,4</b>	<b>-1,6</b>

\* 1. Februar 2016 bis 30. April 2016, \*\* 1. Februar 2017 bis 30. April 2017

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“ und BLE (2017)<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> [http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html](http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html).

### 5.2.5 Auszahlung der Beihilfe

Für die Milchsonderbeihilfe standen nach Artikel 2 der Delegierten Verordnung (EU) 2016/1613 der Kommission Mittel aus dem EU-Haushalt und dem Bundeshaushalt in Höhe von 115.910.202 Euro bereit. Nach Abzug der gemäß § 6 Absatz 3 MilchSonBeihV zurückzuzahlenden Beträge der Vorschusszahlungen in Höhe von 650.461,49 Euro verblieben zur Auszahlung 115.297.399,59 Euro (Stand 8. November 2017).

Gemäß § 3 MilchSonBeihV ergibt sich der Beihilfebetrags je Kilogramm beihilfefähiger Milch durch die Division des verfügbaren Auszahlungsbetrages durch die Summe der beihilfefähigen Mengen (13.002.485.403 kg) aller 18.153 bewilligten Anträge.

Da der Beihilfebetrags nach dieser Berechnung auf die 2. Nachkommastelle kaufmännisch gerundet wurde, ergab die Summe der mit diesem Satz berechneten Beihilfebetrages nicht genau die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Um dies auszugleichen, wurde der Beihilfesatz an der 12. Nachkommastelle angepasst. Daraus berechnet sich ein endgültiger Beihilfesatz von 0,008867335433 Euro/kg. Die Auszahlung der Beihilfen startete Mitte September 2017 und wurde wie geplant bis zum 30. September abgeschlossen.

In einigen Fällen wurden Milcherzeugern Vorschusszahlungen gewährt, die jedoch aufgrund der Nichteinhaltung der Beihilfevoraussetzungen zurückgezahlt werden müssen. Einige dieser Milcherzeuger strebten jedoch Widerspruchverfahren ein, über die erst nach offiziellem Abschluss der Maßnahme entschieden wird. Bei positivem Entscheid für die Milcherzeuger stehen hierfür durch die Verlängerung des Ausgabentitels durch das Bundesfinanzministeriums noch für ein Jahr nach Abschluss der Maßnahme Mittel aus dem nationalen Haushalt zur Verfügung. Mittel die im Rahmen der Maßnahme nicht abgerufen werden, fließen in den Bundeshaushalt zurück.

Tabelle 25 gibt einen Überblick über die Auszahlung der Milchsonderbeihilfe auf Bundeslandebene. Zum aktuellen Stand (8. November 2017) wurden insgesamt 115.297.400 Euro an Beihilfen ausgezahlt. Der niedrigste Beihilfebetrags umfasst 267,71 Euro und der höchste 207.236,56 Euro pro Betrieb.

Niedersachsen, Bayern und Nordrhein-Westfalen erhielten anteilig die höchsten Beihilfezahlungen im Rahmen der Milchsonderbeihilfe. Von den zur Verfügung stehenden Mitteln flossen rund ein Viertel (25,1 %) nach Niedersachsen, 17,7 % nach Bayern und 11,1 % nach Nordrhein-Westfalen.

Eine Betrachtung der durchschnittlich ausgezahlten Beihilfe pro Betrieb zeigt, dass im bundesdeutschen Durchschnitt jeder Betrieb rund 6.400 Euro erhielt. Es zeigt sich hierbei jedoch, dass vor allem ostdeutsche Betriebe aufgrund ihrer durchschnittlich höheren Jahresmilchanlieferung eine höhere Beihilfe pro Betrieb (Thüringen: 34.398 Euro, Sachsen:

32.377 Euro, Brandenburg/ Berlin: 32.331 Euro) erhielten als kleine Milcherzeuger in Bayern (2.981 Euro, Baden-Württemberg: 3.889 Euro, Hessen: 5.062 Euro).

**Tabelle 25:** Auszahlung der Beihilfen der Milchsonderbeihilfe je Bundesland

Bundesland	Ausgezählte Beihilfe	Anteil am Auszahlungsbetrag	Durchschnittliche Beihilfe pro Betrieb
	<i>Euro</i>	<i>Prozent</i>	<i>Euro</i>
Baden-Württemberg	8.496.499	7,4	3.889
Bayern	20.417.901	17,7	2.981
Brandenburg/Berlin	5.463.869	4,7	32.331
Hessen	3.285.423	2,8	5.062
Mecklenburg-Vorpommern	5.807.586	5,0	28.609
Niedersachsen/Bremen	28.948.271	25,1	7.490
Nordrhein-Westfalen	12.763.847	11,1	6.859
Rheinland-Pfalz	2.253.362	2,0	6.174
Saarland	409.138	0,4	6.599
Sachsen	7.091.004	6,2	32.677
Sachsen-Anhalt	4.287.154	3,7	23.686
Schleswig-Holstein/Hamburg	10.707.299	9,3	7.698
Thüringen	5.366.047	4,7	34.398
<b>Deutschland</b>	<b>115.297.400</b>	<b>100</b>	<b>6.351</b>

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

## 5.2.6 Vor-Ort-Kontrollen: Maßnahmen zur Beibehaltung/Mengenreduktion

Die Verordnung (EU) 2016/1613 setzte zwingend die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der Voraussetzungen zum Erhalt der Beihilfe voraus. Aufgrund einer Risikoanalyse wurde bei mindestens 5 % der Antragsteller eine Stichprobenkontrolle vorgenommen. Insgesamt wurden im Rahmen dieser Maßnahme 1.003 Antragsteller im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle überprüft. Insbesondere wurde überprüft, durch welche Maßnahmen die Milcherzeuger eine Milchmengenverringerung bzw. eine -beibehaltung erzielen konnten (vgl. Tabelle 26). In der Mehrzahl der Fälle gaben die Milcherzeuger an, eine Bestandsanpassung durchgeführt bzw. die Futterrationen angepasst zu haben. Weitere Maßnahmen waren die Eigenverwendung von Rohmilch auf dem Betrieb in Form der Verfütterung sowie Direktvermarktung oder der Umstieg auf ökologische Erzeugung.

**Tabelle 26:** Ergebnis der Vor-Ort-Kontrollen: Maßnahmen zur Beibehaltung/ Mengenreduktion im Rahmen der Milchsonderbeihilfe

	Bestands- anpassung	Rations- anpassung	Verfütterung der Milch	Bioproduktion	Direkt- vermarktung
<b>Anzahl Nennungen*</b>	545	463	147	18	7

\* Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

Neben diesen Beibehaltungs- bzw. Reduktionsmaßnahmen nannten die Milcherzeuger im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen folgende weitere Maßnahmen:

- erhöhte Anzahl Trockensteher,
- schlechte Grundfutterqualität,
- gesundheitliche Probleme der Milchkühe,
- verringerter Milchkuhbestand,
- zusätzlicher Tag (29. Februar 2016) aufgrund eines Schaltjahres im Bezugszeitraum,
- Reduktion des Kraftfutters,
- keine zusätzlichen Maßnahmen.

### 5.2.7 Vorschusszahlungen

Um die Liquidität der Milcherzeuger schnellstmöglich zu verbessern, konnten Milcherzeuger auf Antrag 50 % (0,18 Cent je Kilogramm) der zur erwartenden Beihilfe (0,36 Cent je Kilogramm) als Vorschusszahlung erhalten. Diese Möglichkeit nutzten im bundesdeutschen Durchschnitt 3.708 der Antragsteller, was rund 15,5 % aller gestellten Anträge entspricht (vgl. Tabelle 27).

Die Anzahl der Milcherzeuger, die einen Vorschuss beantragten und deren Antrag auf Beihilfe bewilligt wurde, lag nach Ende des Antragsverfahrens bei 3.001. Der Anteil bewilligter Anträge mit Vorschusszahlungen lag somit bei 16,5 %.

Dies bedeutet ebenso, dass 707 Milcherzeuger den vorab ausgezahlten Vorschuss zurückzahlen müssen. Dies entspricht rund 19,1 % der Milcherzeuger, die während der Antragstellung einen Vorschuss beantragten.

Vor allem ostdeutsche Milcherzeuger nutzten die Möglichkeit der Vorschusszahlung. Der Anteil ausgezahlter Anträge, denen bereits eine Vorschusszahlung gewährt wurde, lag in Sachsen-Anhalt bei 32,0 %, Brandenburg/Berlin bei 31,4 % und Thüringen bei 28,2 % deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Am wenigsten machten Milcherzeuger in Schleswig-Holstein mit 9,9 %,

Niedersachsen/Bremen mit 13,5 % sowie Bayern mit 14,3 % von der Möglichkeit einer Vorschusszahlung Gebrauch.

**Tabelle 27:** Beantragung einer Vorschusszahlung im Rahmen der Milchsonderbeihilfe

Bundesland	Vorschuss beantragt	Vorschuss beantragt und Beihilfe ausgezahlt	Anteil an gesamten Anträgen	Anteil an ausgezahlten Anträgen
	Anzahl	Anzahl	Prozent	Prozent
Baden-Württemberg	582	477	20,3	21,8
Bayern	1.267	982	13,5	14,3
Brandenburg/Berlin	73	53	32,4	31,4
Hessen	171	144	20,7	22,2
Mecklenburg-Vorpommern	59	54	22,7	26,6
Niedersachsen/Bremen	627	523	12,7	13,5
Nordrhein-Westfalen	448	370	18,8	19,9
Rheinland-Pfalz	107	89	24,2	24,4
Saarland	20	15	27,0	24,2
Sachsen	73	54	25,2	24,9
Sachsen-Anhalt	67	58	30,5	32,0
Schleswig-Holstein/Hamburg	164	138	9,2	9,9
Thüringen	50	44	26,7	28,2
<b>Deutschland</b>	<b>3.708</b>	<b>3.001</b>	<b>15,5</b>	<b>16,5</b>

Quelle: BLE-Daten zur Auswertung der „Milchsonderbeihilfe“.

### 5.2.8 Erfüllungsaufwand

Bei der Kalkulation des Erfüllungsaufwandes für die Umsetzung der Milchsonderbeihilfe ging die Bundesregierung bei ihrer Planung von 30.000 Antragsstellungen aus<sup>35</sup>. Insgesamt wurde ein Erfüllungsaufwand in Höhe von 2.634.000 Euro (vgl. Tabelle 28) kalkuliert.

<sup>35</sup> Bundesrat (2016) Verordnung zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften für Milcherzeuger (Drucksache 645/16) (Stand: 1. November 2016).

**Tabelle 28:** Erwarteter Erfüllungsaufwand der Milchsonderbeihilfe

Beteiligte	Aufwand in Euro
Wirtschaft	444.000
Bund	2.190.000
Länder	0
<b>Gesamt</b>	<b>2.634.000</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen Bundesrat (2016)<sup>31</sup>

Dieser Erfüllungsaufwand wurde im Vorfeld geschätzt und setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:<sup>31</sup>

- Der Wirtschaft entstand durch die freiwillige Teilnahme an der Maßnahme ein Erfüllungsaufwand in Höhe von **440.000 Euro**. Dieser Aufwand entstand durch das Zusammenstellen, Ausfüllen und Übermitteln der Unterlagen. Es wurde hierbei davon ausgegangen, dass für die Einarbeitung und Ermittlung der erforderlichen Angaben und Nachweise, die Zusammenstellung und Kopie der notwendigen Milchgeldabrechnungen, das Ausfüllen des Antrages und Nachweises der Nichtsteigerung und deren Übermittlung 30 Minuten je Landwirt notwendig waren.

Sachkosten beschränkten sich auf die Kopie der Milchgeldabrechnungen und wurde mit fünf Euro angesetzt.

Bei der Berechnung des Aufwandes wurde ein Lohnansatz von 19,60 für Beschäftigte mit mittlerem Qualifikationsniveau in der Landwirtschaft angenommen. Der Aufwand für Sachkosten wurde mit 14,80 Euro angesetzt.

Es wurde weiterhin davon ausgegangen, dass mit 30.000 Anträgen knapp die Hälfte der damals 71.000 Milcherzeuger einen Antrag stellen wird. Diese Schätzung beruhte auf folgenden Annahmen:

- Milcherzeuger, die ihre Anlieferung im Jahr 2016 bis Anfang 2017 durch Investitionen und eine Erhöhung der Kuhzahlen signifikant gesteigert hatten, werden im Beibehaltungszeitraum eher nicht auf das Produktionsniveau des Vorjahres zurückkehren und an der Maßnahme teilnehmen.
- Für Milcherzeuger ohne Investitionen und gestiegene Kuhzahlen ist die Erzeugerpreisentwicklung entscheidend. Ist der zusätzliche Erlös durch eine Steigerung der Milcherzeugung höher als die zu erwartende Beihilfe, werden auch diese Landwirte ihre Produktion ausweiten.
- Zum Zeitpunkt des Beschlusses zur Umsetzung der Milchsonderbeihilfe stiegen die Preise für wichtige Milcherzeugnisse bereits wieder an und Erzeugerpreise zeigten ebenfalls erste Tendenzen einer Erhöhung.

- Die Maßnahme wurde ausschließlich von der Bundesanstalt für Landwirtschaft (BLE) durchgeführt. Somit entstand dem **Bund** ein Erfüllungsaufwand in Höhe von **2,19 Mio. Euro**. Für die Umsetzung der Maßnahme wurde von einem Personalbedarf von 45 Arbeitskräften ausgegangen. Dieser Arbeitskräftebedarf überstieg die Personalausstattung der BLE. Eine 10-köpfige Projektgruppe der BLE wurde zunächst von zehn befristet beschäftigten Personen unterstützt (Vergütungsgruppe E 06). Die Befristung umfasste die Laufzeit der Maßnahme. Darüber hinaus konnten nach Bedarf 25 externe Personen eingesetzt werden. Der Einsatz dieser externen Personen richtete sich nach den tatsächlichen anfallenden Arbeiten entsprechend des Umfanges der Antragsstellung.
  - Die Projektgruppe der BLE wurde für 13 Monate etabliert. Sie umfasste sechs Beamte (zwei Personen mit Besoldungsgruppe A 14, eine Person mit Besoldungsgruppe A 12, eine Person mit Besoldungsgruppe A 9g und eine Person mit Besoldungsgruppe A 8). Darüber hinaus waren in der Projektgruppe vier Tarifbeschäftigte tätig (eine Person mit Entgeltgruppe E 11, eine Person mit Entgeltgruppe E 9b, zwei Personen mit Entgeltgruppe E 6). Insgesamt entstanden hierdurch Kosten in Höhe von 469.811 Euro.
  - Die Kosten für die zehn befristet beschäftigten Mitarbeiter sowie die 25 externen Arbeitskräfte beliefen sich voraussichtlich auf 1,72 Mio. Euro. Die zehn befristet Beschäftigten wurden nach Entgeltgruppe 6 entlohnt. Ihr Einsatz war für 11,5 Monate geplant.
  - Die 25 externen Arbeitskräfte wurden nach einen Stundensatz von 21,49 Euro bei einer täglichen Arbeitszeit von 7,8 Stunden entlohnt. Der Zeitraum ihrer Beschäftigung umfasste fünf Tage pro Woche, 4,33 Wochen pro Monat über einen Zeitraum von 11,5 Monaten.
- **Ländern und Kommunen** entstand kein Erfüllungsaufwand, da die Maßnahme ausschließlich durch die BLE durchgeführt wurde.
- Weitere Kosten für die Wirtschaft oder soziale Sicherungssysteme wurden von der Bundesregierung nicht erwartet. Ebenso wurden von dieser keine Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau am Markt erwartet.

### 5.3 Bewertung der Milchsonderbeihilfe

- (1) Die verwaltungstechnische Umsetzung der Maßnahme über das Antrags- und Nachweisverfahren unter Nutzung der HIT-Datenbank und die fristgerechte Bearbeitung und Auszahlung der Beihilfe kann angesichts des kurzen Zeitraumes zwischen dem Erlass der EU-Verordnung und dem festgelegten Zeitpunkt der Auszahlung der Beihilfen als positiv angesehen werden.
- (2) Des Weiteren wurde die Möglichkeit geschaffen, einen Vorschuss (in Höhe von 50 %) auf die zu erwartende Mindestbeihilfe zu beantragen, um die Liquidität der Milchviehbetriebe schnellstmöglich zu verbessern. Ob die Höhe der Vorschusszahlung tatsächlich die Liquidität



der Milcherzeuger in erforderlichem Umfang verbesserte, kann in der vorliegenden Untersuchung nicht beurteilt werden.

- (3) Die Schätzung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft wird als optimistisch angesehen. Für Milcherzeuger wurde ein Zeitaufwand von lediglich 30 Minuten für die Einarbeitung in die Ermittlung der erforderlichen Daten, die Zusammenstellung und Kopie der Belege, die elektronische Antragstellung in HIT sowie die schriftliche Antragstellung im Antrags- und Nachweisverfahren unterstellt. Es ist davon auszugehen, dass der Zeitaufwand für die Ausführung dieser Tätigkeiten mehr als 30 Minuten umfasste.
- (4) Milcherzeuger mussten auch am Ende des Beibehaltungszeitraumes, im Gegensatz zur EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme, aktive Milcherzeuger sein und Milch an einen Erstankäufer liefern. Diese Bedingung sorgte dafür, dass das Problem von Mitnahmeeffekten an dieser Stelle zumindest begrenzt wurde.
- (5) Die Teilnahmebereitschaft der Milcherzeuger an der Milchsonderbeihilfe wird mit 23.866 gestellten Anträgen als gering eingeschätzt. Dies entspricht rund 35 % aller deutschen Milcherzeuger. Insbesondere vor dem Hintergrund der öffentlichen, zu Teilen emotionalen Diskussionen über die schwierige finanzielle Situation vieler milcherzeugender Betriebe, erscheint die Teilnahmebereitschaft gering. Dies ist insofern verwunderlich, weil die Eingangsvoraussetzung zur Teilnahme an dieser Maßnahme gering war. Dies ergibt sich aus dem direkten zeitlichen Anschluss der Milchsonderbeihilfe an die EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme, wo die Milchmenge bereits reduziert werden musste. Eine Beibehaltung der Milchmenge im Vergleich zum Bezugszeitraum hätte den Milcherzeugern daher leicht fallen müssen.
- (6) Die Preissignale des Marktes haben also stärker gewogen und die Milcherzeuger dazu bewogen, eher von den steigenden Marktpreisen zu profitieren, als an der Milchsonderbeihilfe mit Mengendisziplin teilzunehmen. Es kann abgeleitet werden, dass die Gesetze des Marktes funktionieren und die Milcherzeuger sich betriebswirtschaftlich, wie zu erwarten, verhalten haben. Daher muss letztendlich die Frage nach der Notwendigkeit dieses staatlichen Markteingriffs vor diesem Kontext gestellt werden.
- (7) Auffällig ist, dass Milcherzeuger in Bundesländern mit überwiegend kleinen Betriebsstrukturen teilweise unterdurchschnittlich an der Maßnahme teilnahmen. Da nach Auffassung der EU-Kommission insbesondere der ländliche Raum und kleine Betriebe durch die neuerliche Milchpreiskrise besonders betroffen seien, wurde somit das Ziel, der Unterstützung der „Landwirtschaft im kleinen Maßstab“, verfehlt.
- (8) Die Anzahl abgelehnter oder zurückzogener Anträge in Höhe von 5.713 Anträgen ist relativ hoch. Dies entspricht einem Anteil von 23,9 % aller gestellten Anträge. Besonders zu erwähnen ist die Anzahl zurückzogener Anträge, fehlender Nachweise über die Nicht-Steigerung sowie die tatsächliche Steigerung der Milchmenge. Dies ist ein Hinweis, dass diese Maßnahme in einem Zeitraum umgesetzt wurde, in dem die Preise bereits wieder

anstiegen und die Milcherzeuger dieses Preissignal des Marktes bei der Teilnahmeentscheidung berücksichtigten.

- (9) Ostdeutsche Betriebe erhielten zwar die höchste durchschnittliche Beihilfe pro Betrieb, sie bewirkten jedoch gleichzeitig die stärkste Marktentlastung durch eine Nicht-Steigerung bzw. Verringerung der erzeugten Milchmengen.
- (10) Obwohl die Nicht-Teilnehmer der Maßnahme die Anlieferung ihrer Milchmengen im Beibehaltungszeitraum in der Summe reduzierten, zeigte sich in den Bundesländern Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bereits ein Anstieg der Milchlieferungen infolge der ansteigenden Milchpreise. Der Zeitraum der Umsetzung der Maßnahme kann daher als zu spät angesehen werden, da bereits eine Markterholung eingesetzt hatte.
- (11) Es bleibt die Frage offen, ob die teilnehmenden Milcherzeuger auch ohne diese Maßnahme unter den vorliegenden Rahmenbedingungen des Marktes ihre Milchmengen beibehalten oder reduziert hätten und sich somit wie die Nicht-Teilnehmer verhalten hätten.
- (12) Die Umsetzung dieser Maßnahme erfolgt in zeitlich kurzem Abstand zum EU-Milchmengenverringerungsprogramm. Es kann daher nicht eindeutig beurteilt werden, ob die Mengenanpassungen neben den niedrigen Erzeugerpreisen für Milch auch teilweise durch die EU-Maßnahme bewirkt wurden.
- (13) Das Angebot einer Vorschusszahlung wurde lediglich von etwa 15,5 % der Antragsteller in Anspruch genommen. Dies kann als Hinweis interpretiert werden, dass die Liquiditätslage der Milcherzeuger, die diesen Vorschuss nicht beantragten, als nicht kritisch anzusehen ist.
- (14) Aus verwaltungstechnischer Sicht der BLE verursachten die Vorschusszahlungen einen erheblichen Mehraufwand bei der Umsetzung der Maßnahme. Darüber hinaus müssen Vorschusszahlungen von abgelehnten Beihilfeanträgen von Landwirten an die BLE zurückerstattet werden.
- (15) Das Jahr 2016 war ein Schaltjahr. Der Bezugszeitraum umfasste im Februar einen zusätzlichen Tag, der bei der Berechnung der beihilfefähigen Milchmenge nicht durch einen Vorwegabzug (z.B. in Höhe von 1/90) berücksichtigt wurde. Dies ist als kritisch anzusehen, weil die Milcherzeuger eine geringere Anpassung der Milchmenge vornehmen mussten als es eigentlich notwendig gewesen wäre.

#### *Ausgestaltung der Beihilfezahlung:*

- (16) Die Maßnahme war aufgrund ihrer Ausgestaltung nur für Milcherzeuger attraktiv, die nicht zu Marktbedingungen produzieren können und/oder wollen. Damit greift die Politik in einen funktionierenden Markt ein und implementiert durch ihr Handeln Marktverzerrungen, die letztendlich zu Lasten der wettbewerbsfähigen Milcherzeuger gehen.

- Die nicht teilnehmenden Betriebe hatten sich bewusst und freiwillig den funktionierenden Marktkräften unterworfen. Für diese Betriebe scheint diese Strategie erfolgreich gewesen zu sein. Aufgrund der Ausgestaltung des Beihilfesatzes, der erst am Ende der Maßnahme endgültig festgelegt wird, werden diejenigen Milcherzeuger, die sich marktkonform verhielten und auf die gestiegene Milchnachfrage mit einer Produktionssteigerung reagierten, benachteiligt. Diese Milcherzeuger hatten sich bewusst entschieden, ein Marktrisiko einzugehen. Sie konnten zu diesem Zeitpunkt nicht wissen, a) wie hoch die Teilnehmerzahl sowie damit die endgültige Höhe der Beihilfe sein wird und b) wie sich die Marktpreise nach der Entscheidung zur Produktionsausweitung entwickeln werden. Damit basiert deren betriebswirtschaftliche Entscheidung auf verzerrten Informationen.
- Der Beihilfesatz je Kilogramm beihilfefähiger Milch berechnet sich durch die Division des verfügbaren Auszahlungsbetrages durch die Summe der beihilfefähigen Mengen aller bewilligten Anträge. Aufgrund der getätigten Vorschusszahlungen an Milcherzeuger, deren Beihilfeantrag abgelehnt wurde, die jedoch ein Widerspruchsverfahren eingeleitet haben, sind diese finanziellen Mittel gebunden und konnten nicht ausgezahlt werden.
- Ein generell von Anfang an festgelegter Beihilfebetrug wäre vor dem Kontext einer Vermeidung politisch induzierter Marktverzerrungen sinnvoller gewesen. Gerade der Aspekt dieses oben genannten „marktkonformen Verhaltens“ ist kritisch zu diskutieren.
- Es stellt sich generell die Frage, ob ein fester Beihilfebetrug pro Kilogramm Milch angemessener und die Rückführung nicht abgerufener Finanzmittel in den Bundeshaushalt und EU-Haushalt sinnvoller gewesen wäre.

## 6 Teilnahmebereitschaft von Milcherzeugern an beiden Maßnahmen

In diesem Kapitel wird abschließend die Teilnahmebereitschaft von Milcherzeugern betrachtet, die sowohl an dem EU-Milchmengenverringerungsprogramm als auch an der Milchsonderbeihilfe teilgenommen haben. Die in Tabelle 29 dargestellten Informationen basieren für das EU-Milchmengenverringerungsprogramm auf den Einträgen der Teilnahmeanträge in der HIT-Datenbank. Hierbei wurde für diese Auswertung nicht berücksichtigt, ob die Anträge bewilligt wurden. Es wurde angenommen, dass durch die Eintragung in die HIT-Datenbank ein Interesse an der Maßnahme signalisiert wurde. Da Hessen keine elektronische Antragstellung über die HIT-Datenbank durchführte, wurden diese Informationen direkt von der hessischen Landesstelle an das Thünen-Institut übermittelt.

**Tabelle 29:** Teilnahmebereitschaft von Milcherzeugern an beiden Maßnahmen

Bundesland	Teilnahme an beiden Maßnahmen	Anteil an Haltungen (Stand November 2016)
	<i>Anzahl</i>	<i>Prozent</i>
<b>Baden-Württemberg</b>	520	7,0
<b>Bayern</b>	1.730	5,4
<b>Brandenburg/Berlin</b>	87	12,6
<b>Hessen</b>	6	0,2
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	93	11,8
<b>Niedersachsen/Bremen</b>	1.258	12,4
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	688	11,1
<b>Rheinland-Pfalz</b>	168	8,7
<b>Saarland</b>	25	11,9
<b>Sachsen</b>	116	9,1
<b>Sachsen-Anhalt</b>	69	11,4
<b>Schleswig-Holstein/ Hamburg</b>	647	15,4
<b>Thüringen</b>	75	12,0
<b>Deutschland</b>	<b>5.482</b>	<b>7,9</b>

Quelle: BLE-Daten zur Milchsonderbeihilfe und Antragsdaten der HI-Tier-Datenbank.

Die Informationen zur Milchsonderbeihilfe wurden dem Thünen-Institut von der BLE bereitgestellt. Für diese Auswertung wurde auch bei der Milchsonderbeihilfe lediglich die Einreichung des Antrages zur Teilnahme berücksichtigt, unabhängig davon, ob der Antrag bewilligt wurde oder nicht.

Bundesweit nahmen 5.482 Milcherzeuger sowohl am Milchmengenverringerungsprogramm, als auch an der Milchsonderbeihilfe teil. Bezogen auf die Anzahl aller Milcherzeuger im November 2016 entspricht dies im bundesdeutschen Durchschnitt einem Anteil von 7,9 %.

Die höchste Teilnahmebereitschaft an beiden Maßnahmen kann in Schleswig-Holstein/Hamburg mit einem Anteil von 15,4 % beobachtet werden. Aber auch Brandenburg/Berlin und Niedersachsen/Bremen zeigen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eine überdurchschnittliche Teilnahmebereitschaft von 12,6 % bzw. 12,4 %.

Die geringste Teilnahmebereitschaft kann für Milcherzeuger in Hessen mit 0,2 %, Bayern mit 5,4 % und Baden-Württemberg mit 7,0 % festgestellt werden.

Diese Angaben basieren auf den aktuell verfügbaren Informationen. Aufgrund noch laufender Widerspruchsverfahren können sich die Zahlen ändern.

## 7 Zusammenfassung

### Markt

- (1) Die Sektoren der Milcherzeugung und -verarbeitung weisen strukturelle Defizite auf, die einer effizienten Marktorganisation nach der neuen EU-Marktorganisation im Wege stehen. Dazu zählen die Weitergabe von Informationen über Marktentwicklungen durch Preise, die Verfügbarkeit weiterer relevanter Marktinformationen sowie die Steuerung und Anpassung des Rohmilchangebots auf Seiten der Verarbeiter.
- (2) Preise sind im Allgemeinen als Signale des Marktes über die aktuelle Versorgungslage zu verstehen. Befindet sich ein Markt im Ungleichgewicht, so sollen die sich ändernden Preise die entsprechenden Reaktionen der Marktteilnehmer hervorrufen. Steigende Preise sollen zu einer Ausweitung des Angebots und sinkende Preise zu einer Verminderung des Angebots führen.
- (3) Die Erzeugerpreise für Milch können in Deutschland nur bedingt ihrer Marktaufgabe gerecht werden. Denn sie spiegeln Marktentwicklungen nur verzögert wieder. Dies hängt maßgeblich mit dem Preisfindungsmechanismus im Milchsektor zusammen: Die vergangenheitsgerichtete Wertermittlung des Rohstoffs Milch, die vielerorts in Deutschland angewendet wird, bewirkt diese Zeitverzögerung. Dabei wird der Wert des eingesetzten Rohstoffs erst nach dessen Verarbeitung und Verkauf bestimmt.
- (4) Zusätzlich sind die Preise für verarbeitete Milchprodukte für definierte Zeiträume fixiert. Diese Zeiträume und die dazugehörigen Preise werden zwischen dem Einzelhandel und den milchverarbeitenden Unternehmen in Kontrakten, sogenannte Leistungsgespräche, festgelegt. Die zeitliche Fixierung des Preises trifft auch für den Absatz in Drittstaaten zu. Damit sind die Preise zusätzlich von den Marktentwicklungen entkoppelt und passen sich eher sprunghaft an. Je nach Warengruppe sind die Laufzeiten der Kontrakte unterschiedlich. Inhalte dieser Kontraktverhandlungen gelangen nur unvollständig, wenn überhaupt, an die Öffentlichkeit.
- (5) Aufgrund eines Selbstversorgungsgrades von mehr als 100 % bei den meisten verarbeiteten Milchprodukten (vgl. Anhang 7), ist der Sektor zwingend auf Exportmärkte angewiesen. Unter „normalen“ Marktbedingungen können die deutschen Verarbeiter ihre Produkte gewinnbringend außerhalb Deutschlands absetzen. Dies impliziert, dass der Grenzerlös im Export erzielt wird. Während eines weltweiten Marktungleichgewichts erhöht diese Bedingung jedoch den Druck auf die heimischen Preise.
- (6) Insbesondere genossenschaftlich organisierte Milchverarbeiter stehen vor dem Problem, den Rohstoffzugang nicht bedarfsgerecht planen zu können. Dies ist insbesondere in Zeiten einer sinkenden Marktnachfrage nach verarbeiteten Milchprodukten problematisch. Ursache hierfür sind die strikten Regelungen im Genossenschaftswesen bezüglich der

Andienungspflicht und Abnahmegarantie. Unter den neuen Rahmenbedingungen des Milchmarkts sind diese starren Regelungen nicht mehr praxistauglich.

- (7) Denn Milchverarbeiter sind gezwungen, den angelieferten Rohstoff zu verarbeiten und abzusetzen. Bei gesättigten Märkten (LEH in Deutschland), oder im Krisenfall, kann ein Absatz verarbeiteter Milchprodukte über die tatsächliche Nachfrage hinaus nur durch Preiszugeständnisse erreicht werden. Es wird eine Preisspirale in Gang gesetzt. Der LEH ist in diesem Fall nicht die Ursache des Preisverfalls.
- (8) Aufgrund des sehr hohen Angebots an Rohmilch kann vergleichsweise nur ein relativ geringer Anteil zu Produkten mit höherer Wertschöpfung (Markenprodukte) verarbeitet werden. Diese speziellen Produktmärkte weisen eine natürliche Mengenbegrenzung in Form einer bestimmten Verbrauchernachfrage in Abhängigkeit der dazu gehörenden höheren Zahlungsbereitschaft auf. Das impliziert, dass der Großteil der Rohmilch zu Massenware (Handelsmarken, Standardqualitäten etc.) verarbeitet und zu geringeren Preisen verkauft werden muss. Doch gerade die Massenware ist anfällig für Marktentwicklungen und die Preise schwanken daher sehr.
- (9) Die Markterholung setzte auf dem Spotmarkt für Milch bereits im Mai 2016 ein. Die Exportpreise für ausgewählte Milchprodukte in der EU folgten mit einer geringen Verspätung. Im Juni 2016 stiegen die Preise für Butter, Milchpulver und Molke zwischen 15 und 20 % im Vergleich zum Vormonat an. Die Milcherzeugerpreise entwickelten sich ab Juli bzw. August in Deutschland und der EU wieder positiv.
- (10) Die zeitliche Abfolge der einsetzenden Preissteigerungen bei Spotmarkt, Exportpreisen sowie Erzeugerpreisen spiegelt sehr gut die Zeitverzögerung in der Weitergabe von Preisänderungen, und damit über Marktentwicklungen, über die einzelnen Stationen der Wertschöpfungskette Milch wieder. Im Fall der Preissteigerungen dauerte es etwa zwei bis drei Monate, bis die Erzeugerpreise der Marktentwicklung folgten. Erst dann haben Milcherzeuger die Möglichkeit, ihre Produktion gemäß den ihnen einfach zur Verfügung stehenden Marktsignalen durch ihren Milchverarbeiter (Milchgeldabrechnung) anzupassen. Darauf basierend können sie erst dann ihre Produktionsentscheidung verzögert treffen.
- (11) Damit Milcherzeuger rechtzeitig auf Marktentwicklungen reagieren können, sollte das bisherige Verfahren zur Wertermittlung von Rohmilch in den milchverarbeitenden Unternehmen überarbeitet werden. Insbesondere gilt es einen Mechanismus anzuwenden, der frühzeitig Marktentwicklungen transparent an die Milcherzeuger weitergibt.
- (12) So könnten die milchverarbeitenden Unternehmen ein Festpreismodell anbieten, das die Preisschwankungen bereits berücksichtigt. Die Absicherung der Preise könnte dann von den Unternehmen beispielsweise an der Warenterminbörse erfolgen. Dazu müssten aber zwingend die entsprechenden Rohmilchmengen festgeschrieben werden. Denn sonst kann die zugrunde liegende Kalkulation nicht aufgehen.

## **Bewertung der Milchmengenverringerungsmaßnahme**

### **EU:**

- (1) Nach den Erwägungsgründen der Verordnung (EU) 2016/1612 strebte die Kommission einen Markteingriff an, der zur Bildung eines neuen Marktgleichgewichts durch eine auf einzelbetrieblicher Ebene freiwilligen Milchmengenverringerung beruht. Die erzielte Milchmengenverringerung von 833.551 Tonnen und selbst die geplante Verringerung von 1,02 Mio. Tonnen waren zu gering, als dass sich dadurch ein neues Marktgleichgewicht hätte bilden können.
- (2) Die insgesamt von der EU bereitgestellten Mittel in Höhe von 150 Mio. Euro wurden lediglich in Höhe von 111,6 Mio. Euro ausgeschöpft. Rund 38,4 Mio. Euro wurden nicht ausgeschöpft. Dies entspricht rund einem Viertel der Mittel. Die Teilnehmer hatten somit ihre Mengen nicht wie geplant in vollem Umfang reduziert.
- (3) Eine Verringerung der Milcherzeugung konnte auch durch eine Betriebsaufgabe realisiert werden. Dies wurde durch die Verordnung nicht unterbunden. Dies bedeutet, dass Mitnahmeeffekte möglich waren. Diese Mitnahmeeffekte reduzieren die Effektivität eines jeden politischen Markteingriffs.
- (4) Die Teilnahmebereitschaft der deutschen Milcherzeuger an dem EU-Milchmengenverringerungsprogramm war nach Frankreich am höchsten.
- (5) Deutsche Milcherzeuger verringerten im Rahmen dieser Maßnahme ihre Milcherzeugung im EU-Vergleich am stärksten (-27,9 %).

### **Deutschland:**

#### *Bewertung der Umsetzung:*

- (6) Trotz des kurzen Zeitraumes zwischen dem Erlass der Verordnung (EU) 2016/161 durch die Kommission im September 2016 und des geplanten Zeitpunktes der Auszahlung der Beihilfen, erfolgte die Umsetzung der Maßnahme durch die Landestellen fristgemäß.
- (7) Aufgrund der gewählten Begriffe und Formulierungen in der Verordnung ist es im Rahmen der Umsetzung der Maßnahme zu unterschiedlichen Interpretationen der Begriffe und damit auch zu unterschiedlichen Zuordnungen gekommen. Dies betraf beispielweise die Definition des Begriffes eines zulässigen Zahlungsantrages. Hierbei gab es bei verschiedenen Landestellen unterschiedliche Auffassungen. Weiterhin zeigten sich unterschiedliche Interpretationen darüber, ob Milcherzeuger, die der Auszahlungskategorie 4 zugeordnet wurden, von den Landesstellen als Teilnehmer bewertet wurden oder nicht.

Generell entstand der Eindruck, dass durch die vielfältigen Bezeichnungen der Hilfsmaßnahmen, die in diesem Bericht als „Milchmengenverringerungsmaßnahme“ und



„Milchsonderbeihilfe“ bezeichnet werden, eine gewisse Möglichkeit der Verwechslung gegeben war. Die Milchsonderbeihilfe wurde von verschiedenen Institutionen parallel als „Envelope-Maßnahme“ oder „Liquiditätsbeihilfe mit Angebotsdisziplin“ bezeichnet.

- (8) Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Antragstellung, die teilweise elektronisch über HIT mit anschließender schriftlicher Antragstellung, teilweise nur mit einer schriftlichen Antragstellung und teilweise aus einer Mischform aus elektronischer und schriftlicher Antragstellung erfolgte, ist aus Gründen der Fairness und Gleichbehandlung aller Teilnehmer als kritisch zu betrachten. In den Bundesländern, die beide Schritte (elektronischen Antrag plus schriftlichen Antrag) als Zulassungsvoraussetzung wählten, wurden Antragsteller bei Nichteinhaltung dieser Vorgehensweise von der Teilnahme ausgeschlossen. Dies erfolgte in Bundesländern mit reiner Papierantragstellung oder Mischformen aus elektronischer und rein schriftlicher Antragstellung nicht.
- (9) Die Evaluierung der Maßnahme gestaltete sich aufwendig. Die Auswertung der Ergebnisse auf Basis der einzelbetrieblichen Daten aus der HIT-Datenbank zeigte bereits im Zwischenbericht bei einigen Bundesländern keine Übereinstimmung mit den an die Kommission übermittelten Daten. Daher wurden für diese Evaluierung die einzelbetrieblichen Daten nochmals von den Landesstellen angefordert. Es zeigte sich, dass die Landesstellen die Einträge aus der HIT-Datenbank in eigene Formate überführt hatten. Hierbei gingen teilweise die Einträge abgelehnter Anträge verloren und es waren lediglich die bewilligten Anträge enthalten. Andererseits waren die Datensätze teilweise unvollständig oder beinhalteten negative Werte bei Mengenangaben. Letztlich mussten die Landesstellen nochmals gebeten werden, die Ergebnisse zu überprüfen und zu korrigieren.
- (10) Die in diesem Bericht präsentierten Ergebnisse unterscheiden sich von den am 31. Juli 2017 übermittelten Daten der Landesstellen an die Europäische Kommission. Da die endgültigen Zahlungen im Rahmen dieser Unionsbeihilfe erst bis spätestens 30. September 2017 getätigt werden mussten, können die Meldungen an die Kommission als vorläufig angesehen werden. Teilweise liegt die Ursache der Abweichungen in der Interpretation des Status bewilligter und ausgezahlter Anträge. Anträge der Auszahlungsklasse 4 wurden zwar bewilligt, erfuhren jedoch keine Auszahlung. Im vorliegenden Bericht werden hinsichtlich der endgültigen Anzahl Anträge nur diejenigen erfasst, welche auch eine Auszahlung erfahren haben. Das heißt, dass Anträge der Auszahlungsklasse 4 aufgrund der unterbliebenen Auszahlung der Beihilfen nicht mitgezählt wurden.

Darüber hinaus kam es in einem Bundesland nach der Meldung an die Kommission noch zu einer Sachverhaltsaufklärung, die noch zu einer weiteren Auszahlung führte. Ein weiteres Bundesland meldete versehentlich die an Erstkäufer gelieferte Kuhmilch im Referenzzeitraum an die Kommission.

Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass es bei einigen Antragsverfahren zu Widerspruchsverfahren kam.

Teilweise konnten die Unterschiede zwischen den Meldungen der Länder an die Kommission und den für diesen Endbericht vorliegenden Daten durch das Thünen-Institut nicht nachvollzogen werden.

- (11) Basierend auf dem Agrarmarktstrukturgesetz oblag die Durchführung der Milchmengenverringerungsmaßnahme den Landesstellen. Eine zentrale Verwaltungsstelle, wie beispielsweise bei der Umsetzung der Milchsonderbeihilfe durch die BLE, wäre zu begrüßen. Hierzu müsste jedoch eine Übertragung der Zuständigkeit der Landesstellen auf den Bund erfolgen, um eine „Mischverwaltung“ zwischen Bund und Ländern zu vermeiden. Es konnte im Rahmen dieser Evaluierung festgestellt werden, dass eine zentral organisierte Durchführung den Personalaufwand je Bundesland reduzieren würde. Zum anderen würden sich unterschiedliche Interpretationen von Verordnungen dieser Art vermeiden lassen. Gleichzeitig wäre eine einheitliche Erfassung der Antragsdaten sowie ein einheitlicher Umgang mit Teilnahme- oder Ablehnungsgründen gegeben.

*Bewertung der Wirkung der Maßnahme:*

- (12) Trotz der hohen Zahl der Antragstellungen nahmen deutschlandweit nur 13,4 % der Milcherzeuger an der Maßnahme teil. Die Teilnahmebereitschaft war also im Bundesdurchschnitt eher gering.
- (13) Obwohl Milcherzeuger aus Bayern, welche überwiegend durch kleine Betriebsstrukturen charakterisiert sind, in der Anzahl die meisten Anträge stellten, war die Teilnahmebereitschaft bayrischer Milcherzeuger im bundesweiten Vergleich nach Hamburg am geringsten.
- (14) Strukturell größere Milchviehbetriebe der ostdeutschen Bundesländer trugen maßgeblich zur Verringerung der Milchmenge bei.
- (15) Die ausgezahlten Beihilfen waren pro Betrieb im Durchschnitt in den ostdeutschen Bundesländern am höchsten.
- (16) Die Ausgestaltung der Maßnahme ermöglichte den Erhalt der Beihilfe in vollem Umfang auch bei Aufgabe der Milcherzeugung. Während der Umsetzung der Maßnahme stellten 1.375 Milcherzeuger bundesweit ihre Produktion ein. Dies entspricht einem Anteil von 14,8 % aller ausgezahlten Anträge. Etwa 38 % der tatsächlichen Milchmengenverringerung in Deutschland wurde durch Aufgabe der Milcherzeugung erzielt. Gemessen an der Anzahl der Betriebsaufgaben führt Bayern die Statistik an. Aussteigende Betriebe erhielten insgesamt Beihilfen in Höhe von rund 8,8 Mio. Euro, was einem Anteil von rund 27,9 % der insgesamt im Rahmen der Milchmengenverringerungsmaßnahme ausgezahlten Beihilfe in Deutschland entspricht. Der Anteil von Mitnahmeeffekten ist somit hoch. Dies ist aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen, da damit die Effizienz der Maßnahme reduziert wird.

- (17) Hinsichtlich der Ausschöpfung der Beihilfen und Mengenreduktionen sind in Deutschland zwei Aspekte auffällig:
- a) Auszahlungsklassen: Die Betrachtung der ausgezahlten Beihilfen in den Auszahlungsklassen zeigt, dass ein Teil der teilnehmenden Milcherzeuger ihre Milchmengen nicht im tatsächlich möglichen Ausmaß reduzierten, um den vollen Umfang der Beihilfen zu erhalten. Angesichts der ansteigenden Milchpreise kann davon ausgegangen werden, dass diese Milcherzeuger bereits auf diese positiven Marktsignale reagierten.
  - b) Reduktion über die genehmigte und beantragte Menge hinaus: Insgesamt verringerten die teilnehmenden Milcherzeuger ihre Milchanlieferungen über die genehmigte und beantragte Milchmenge hinaus.
- (18) Nicht-Teilnehmer: Während der 1. Antragsrunde steigerten nicht-teilnehmende Milcherzeuger in Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein/Hamburg ihre Milchanlieferungen. Hierbei bleibt die Frage offen, ob diese Milcherzeuger auf einen deutlichen Preisanstieg infolge der Umsetzung der EU-Maßnahme spekulierten. In der 2. Antragsrunde reduzierten Milcherzeuger in allen Bundesländern ihre Milchanlieferungen.
- (19) Da die Nicht-Teilnehmer der Maßnahme ihre Milchanlieferungen während des Verringerungszeitraumes auch ohne Beihilfe verringerten, zeigt sich, wenn auch verspätet, die Wirksamkeit der Preissignale am Markt. Es stellt sich daher aus ökonomischer Sicht die Frage, ob ein politischer Markteingriff überhaupt notwendig war.
- (20) Durch die EU-Verringerungsmaßnahme sind geschätzte Kosten in Höhe von 1.438.947 Euro in Deutschland entstanden. Dies entspricht etwa 5 % des Beihilfeanteils für Deutschland. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Wirtschaft, insbesondere Milcherzeuger, unterschätzt sind. Denn für die Berechnung wurde von einem Zeitbedarf von 30 Minuten ausgegangen. Doch aufgrund der Komplexität der Maßnahme und den dazugehörigen Anträgen musste in der Realität wahrscheinlich mehr Zeit aufgewendet werden.

### **Bewertung der Milchsonderbeihilfe**

- (1) Die verwaltungstechnische Umsetzung der Maßnahme über das Antrags- und Nachweisverfahren unter Nutzung der HIT-Datenbank und die fristgerechte Bearbeitung und Auszahlung der Beihilfe kann angesichts des kurzen Zeitraumes zwischen dem Erlass der EU-Verordnung und dem festgelegten Zeitpunkt der Auszahlung der Beihilfen als positiv angesehen werden.
- (2) Des Weiteren wurde die Möglichkeit geschaffen, einen Vorschuss (in Höhe von 50 %) auf die zu erwartende Mindestbeihilfe zu beantragen, um die Liquidität der Milchviehbetriebe schnellstmöglich zu verbessern. Ob die Höhe der Vorschusszahlung tatsächlich die Liquidität der Milcherzeuger in erforderlichem Umfang verbesserte, kann in der vorliegenden Untersuchung nicht beurteilt werden.
- (3) Die Schätzung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft wird als optimistisch angesehen. Für Milcherzeuger wurde ein Zeitaufwand von lediglich 30 Minuten für die Einarbeitung in die Ermittlung der erforderlichen Daten, die Zusammenstellung und Kopie der Belege, die elektronische Antragstellung in HIT sowie die schriftliche Antragstellung im Antrags- und Nachweisverfahren unterstellt. Es ist davon auszugehen, dass der Zeitaufwand für die Ausführung dieser Tätigkeiten mehr als 30 Minuten umfasste.
- (4) Milcherzeuger mussten auch am Ende des Beibehaltungszeitraumes, im Gegensatz zur EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme, aktive Milcherzeuger sein und Milch an einen Erstankäufer liefern. Diese Bedingung sorgte dafür, dass das Problem von Mitnahmeeffekten an dieser Stelle zumindest begrenzt wurde.
- (5) Die Teilnahmebereitschaft der Milcherzeuger an der Milchsonderbeihilfe wird mit 23.866 gestellten Anträgen als gering eingeschätzt. Dies entspricht rund 35 % aller deutschen Milcherzeuger. Insbesondere vor dem Hintergrund der öffentlichen, zu Teilen emotionalen Diskussionen über die schwierige finanzielle Situation vieler milcherzeugender Betriebe, erscheint die Teilnahmebereitschaft gering. Dies ist insofern verwunderlich, weil die Eingangsvoraussetzung zur Teilnahme an dieser Maßnahme gering war. Dies ergibt sich aus dem direkten zeitlichen Anschluss der Milchsonderbeihilfe an die EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme, wo die Milchmenge bereits reduziert werden musste. Eine Beibehaltung der Milchmenge im Vergleich zum Bezugszeitraum hätte den Milcherzeugern daher leicht fallen müssen.
- (6) Die Preissignale des Marktes haben also stärker gewogen und die Milcherzeuger dazu bewogen, eher von den steigenden Marktpreisen zu profitieren, als an der Milchsonderbeihilfe mit Mengendisziplin teilzunehmen. Es kann abgeleitet werden, dass die Gesetze des Marktes funktionieren und die Milcherzeuger sich betriebswirtschaftlich, wie zu erwarten, verhalten haben. Daher muss letztendlich die Frage nach der Notwendigkeit dieses staatlichen Markteingriffs vor diesem Kontext gestellt werden.

- (7) Auffällig ist, dass Milcherzeuger in Bundesländern mit überwiegend kleinen Betriebsstrukturen teilweise unterdurchschnittlich an der Maßnahme teilnahmen. Da nach Auffassung der EU-Kommission insbesondere der ländliche Raum und kleine Betriebe durch die neuerliche Milchpreiskrise besonders betroffen seien, wurde somit das Ziel, der Unterstützung der „Landwirtschaft im kleinen Maßstab“, verfehlt.
- (8) Die Anzahl abgelehnter oder zurückgezogener Anträge in Höhe von 5.713 Anträgen ist relativ hoch. Dies entspricht einem Anteil von 23,9 % aller gestellten Anträge. Besonders zu erwähnen ist die Anzahl zurückgezogener Anträge, fehlender Nachweise über die Nicht-Steigerung sowie die tatsächliche Steigerung der Milchmenge. Dies ist ein Hinweis, dass diese Maßnahme in einem Zeitraum umgesetzt wurde, in dem die Preise bereits wieder anstiegen und die Milcherzeuger dieses Preissignal des Marktes bei der Teilnahmeentscheidung berücksichtigten.
- (9) Ostdeutsche Betriebe erhielten zwar die höchste durchschnittliche Beihilfe pro Betrieb, sie bewirkten jedoch gleichzeitig die stärkste Marktentlastung durch eine Nicht-Steigerung bzw. Verringerung der erzeugten Milchmengen.
- (10) Obwohl die Nicht-Teilnehmer der Maßnahme die Anlieferung ihrer Milchmengen im Beibehaltungszeitraum in der Summe reduzierten, zeigte sich in den Bundesländern Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bereits ein Anstieg der Milchlieferungen infolge der ansteigenden Milchpreise. Der Zeitraum der Umsetzung der Maßnahme kann daher als zu spät angesehen werden, da bereits eine Markterholung eingesetzt hatte.
- (11) Es bleibt die Frage offen, ob die teilnehmenden Milcherzeuger auch ohne diese Maßnahme unter den vorliegenden Rahmenbedingungen des Marktes ihre Milchmengen beibehalten oder reduziert hätten und sich somit wie die Nicht-Teilnehmer verhalten hätten.
- (12) Die Umsetzung dieser Maßnahme erfolgt in zeitlich kurzem Abstand zum EU-Milchmengenverringerungsprogramm. Es kann daher nicht eindeutig beurteilt werden, ob die Mengenanpassungen neben den niedrigen Erzeugerpreisen für Milch auch teilweise durch die EU-Maßnahme bewirkt wurden.
- (13) Das Angebot einer Vorschusszahlung wurde lediglich von etwa 15,5 % der Antragsteller in Anspruch genommen. Dies kann als Hinweis interpretiert werden, dass die Liquiditätslage der Milcherzeuger, die diesen Vorschuss nicht beantragten, als nicht kritisch anzusehen ist.
- (14) Aus verwaltungstechnischer Sicht der BLE verursachten die Vorschusszahlungen einen erheblichen Mehraufwand bei der Umsetzung der Maßnahme. Darüber hinaus müssen Vorschusszahlungen von abgelehnten Beihilfeanträgen von Landwirten an die BLE zurückerstattet werden.
- (15) Das Jahr 2016 war ein Schaltjahr. Der Bezugszeitraum umfasste im Februar einen zusätzlichen Tag, der bei der Berechnung der beihilfefähigen Milchmenge nicht durch einen

Vorwegabzug (z.B. in Höhe von 1/90) berücksichtigt wurde. Dies ist als kritisch anzusehen, weil die Milcherzeuger eine geringere Anpassung der Milchmenge vornehmen mussten als es eigentlich notwendig gewesen wäre.

#### *Ausgestaltung der Beihilfezahlung:*

- (16) Die Maßnahme war aufgrund ihrer Ausgestaltung nur für Milcherzeuger attraktiv, die nicht zu Marktbedingungen produzieren können und/oder wollen. Damit greift die Politik in einen funktionierenden Markt ein und implementiert durch ihr Handeln Marktverzerrungen, die letztendlich zu Lasten der wettbewerbsfähigen Milcherzeuger gehen.
- Die nicht teilnehmenden Betriebe hatten sich bewusst und freiwillig den funktionierenden Marktkräften unterworfen. Für diese Betriebe scheint diese Strategie erfolgreich gewesen zu sein. Aufgrund der Ausgestaltung des Beihilfesatzes, der erst am Ende der Maßnahme endgültig festgelegt wird, werden diejenigen Milcherzeuger, die sich marktkonform verhielten und auf die gestiegene Milchnachfrage mit einer Produktionssteigerung reagierten, benachteiligt. Diese Milcherzeuger hatten sich bewusst entschieden, ein Marktrisiko einzugehen. Sie konnten zu diesem Zeitpunkt nicht wissen, a) wie hoch die Teilnehmerzahl sowie damit die endgültige Höhe der Beihilfe sein wird und b) wie sich die Marktpreise nach der Entscheidung zur Produktionsausweitung entwickeln werden. Damit basiert deren betriebswirtschaftliche Entscheidung auf verzerrten Informationen.
  - Der Beihilfesatz je Kilogramm beihilfefähiger Milch berechnet sich durch die Division des verfügbaren Auszahlungsbetrages durch die Summe der beihilfefähigen Mengen aller bewilligten Anträge. Aufgrund der getätigten Vorschusszahlungen an Milcherzeuger, deren Beihilfeantrag abgelehnt wurde, die jedoch ein Widerspruchsverfahren eingeleitet haben, sind diese finanziellen Mittel gebunden und konnten nicht ausgezahlt werden.
  - Ein generell von Anfang an festgelegter Beihilfebetrags wäre vor dem Kontext einer Vermeidung politisch induzierter Marktverzerrungen sinnvoller gewesen. Gerade der Aspekt dieses oben genannten „marktkonformen Verhaltens“ ist kritisch zu diskutieren.
  - Es stellt sich generell die Frage, ob ein fester Beihilfebetrags pro Kilogramm Milch angemessener und die Rückführung nicht abgerufener Finanzmittel in den Bundeshaushalt und EU-Haushalt sinnvoller gewesen wäre.

**Teilnahmebereitschaft an beiden Maßnahmen des EU-Hilfspaketes in Deutschland**

- (1) Die Teilnahmebereitschaft deutscher Milcherzeuger, die sowohl an der Milchmengenverringerungsmaßnahme als auch an der Milchsonderbeihilfe teilnehmen kann mit 7,9 % aller deutschen Milcherzeuger (Stand November 2016) als gering angesehen werden.
- (2) Die bereits vorher einsetzende Markterholung schien für die Milcherzeuger betriebswirtschaftlich sinnvoller zu sein als die Teilnahme an einer oder beiden Maßnahmen.
- (3) Gemessen an dieser geringen Teilnahmebereitschaft und dem marktkonformen Verhalten der Milcherzeuger stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit politischer Eingriffe in den Markt.

# Anhang



## Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1:	Milchanlieferungen nach Bundesländern (2014–2017)	87
Anhang 2:	Meldung der EU-Mitgliedstaaten über die Verwendung der Mittel für eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe	88
Anhang 3:	Herdengröße nach Anzahl Tieren in Bestandsgrößenklassen (2013–2017)	92
Anhang 4:	Relative Veränderung der Schlachtungen von Kühen in den Bundesländern im Vergleich (2016 zu 2015)	97
Anhang 5:	Relative Veränderung der Schlachtungen von Kühen in den Bundesländern im Vergleich (2017 zu 2016)	98
Anhang 6:	Erfüllungsaufwand der Bundesländer für die EU-Milchmengenverringermäßnahme	99
Anhang 7:	Selbstversorgungsgrad bei Milch und Milcherzeugnissen 2014	100






































**Anhang 1: Milchanlieferungen nach Bundesländern (2014–2017)**

	BW	BY	BBR	MV	NI/HB	NW	HE/RP/SL	SN	ST	SH/HH
	<i>Tsd. Tonnen</i>									
<b>2014</b>	Jan.	189,8	645,3	118,1	131,6	558,2	276,1	163,8	136,7	91,7
	Feb.	175,7	597,8	108,1	120,8	513,2	253,8	151,3	126,1	85,4
	Mrz.	197,8	670,9	121,7	137,4	576,2	286,1	170,6	141,9	96,9
	Apr.	196,2	665,9	118,5	134,8	573,9	283,9	168,6	138,7	94,5
	Mai	203,8	693,2	121,4	139,1	593,2	291,6	174,6	142,4	96,8
	Jun.	195,4	663,8	117,1	134,5	571,0	279,2	168,1	136,9	92,7
	Jul.	199,9	677,6	119,4	137,7	572,4	280,6	171,4	140,9	94,1
	Aug.	194,9	659,4	118,2	135,5	555,1	274,7	167,0	142,1	93,7
	Sep.	183,0	615,9	112,1	128,0	523,8	257,8	155,8	134,3	88,3
	Okt.	185,5	619,6	114,5	130,2	528,0	260,5	157,6	136,7	90,3
	Nov.	176,5	587,9	110,9	125,5	504,6	250,2	151,0	132,4	87,7
	Dez.	183,8	614,2	116,5	131,5	528,2	261,8	159,0	139,1	92,3
<b>2015</b>	Jan.	178,3	600,2	117,6	134,6	542,1	262,3	157,7	142,4	95,7
	Feb.	162,1	547,3	107,2	122,9	496,7	239,6	143,9	130,6	87,5
	Mrz.	182,8	616,8	121,4	137,8	559,5	269,6	161,6	146,1	98,0
	Apr.	184,2	623,7	117,2	135,4	569,0	249,0	161,8	142,0	95,9
	Mai	193,9	656,5	121,7	141,1	602,6	260,8	170,6	147,5	99,4
	Jun.	186,7	633,8	117,6	136,2	583,4	251,3	163,9	141,9	95,7
	Jul.	187,4	642,4	118,2	137,8	588,8	254,0	163,5	143,5	96,1
	Aug.	183,8	628,8	116,2	136,0	573,5	249,6	160,0	141,2	94,5
	Sep.	172,8	592,8	111,0	129,0	539,2	235,0	150,2	134,7	89,5
	Okt.	175,4	597,2	112,1	128,8	549,0	239,0	153,2	136,7	90,6
	Nov.	169,3	574,4	109,1	123,4	534,3	233,6	149,8	133,2	89,0
	Dez.	180,7	611,8	115,3	130,6	574,2	251,7	161,6	141,4	94,9
<b>2016</b>	Jan.	186,2	627,9	116,2	131,3	584,1	257,8	165,2	143,5	96,4
	Feb.	178,7	602,7	110,9	124,9	554,7	244,2	157,7	136,8	92,1
	Mrz.	192,5	649,4	118,2	133,6	594,2	261,6	168,0	147,3	98,2
	Apr.	189,7	640,7	114,3	130,5	584,5	257,1	164,7	143,2	95,6
	Mai	196,4	664,8	116,5	136,1	611,7	266,5	169,9	145,8	98,2
	Jun.	185,3	629,2	109,0	128,5	577,5	251,2	158,5	137,1	92,6
	Jul.	187,9	639,4	110,4	130,6	581,8	254,1	159,8	140,6	94,7
	Aug.	182,4	622,2	108,5	126,9	561,8	246,1	153,9	138,6	92,1
	Sep.	169,8	579,5	101,2	117,7	524,8	230,7	141,9	129,6	85,8
	Okt.	171,6	580,6	102,0	115,6	530,6	232,4	141,8	130,4	86,6
	Nov.	163,3	549,9	97,8	110,0	508,4	223,4	135,9	124,5	81,9
	Dez.	174,1	587,1	104,3	116,1	551,3	240,3	146,0	132,1	86,9
<b>2017</b>	Jan.	177,8	602,5	107,4	120,4	571,6	248,5	149,9	135,1	90,2
	Feb.	165,1	561,2	99,0	110,4	524,7	230,0	139,1	125,7	81,7
	Mrz.	186,5	634,7	110,8	123,0	589,1	259,2	156,5	142,3	91,8
	Apr.	182,2	620,4	107,7	119,7	573,8	251,8	152,8	137,4	88,8
	Mai	189,8	644,9	111,4	125,8	608,4	262,1	157,5	142,4	91,3






























































Daten für 2017 vorläufig.

Quelle: Darstellung nach Daten BLE ([http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html#doc8985378bodyText6](http://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html#doc8985378bodyText6)).






















































## Anhang 2: Meldung der EU-Mitgliedstaaten über die Verwendung der Mittel für eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe

MS	National Envelope (€)	Top up	Sectors	Activities
 AT	5 863 491	-		 a) Production reduction in Jan-Mar 2017 (+ special scheme for Alpine milk).
 BE	10 979 636		  	 a) Production reduction in Oct-Dec 2016, complementary to EU scheme (South). c) d) Permanent and temporary grasslands. e) EIP Cooperation projects (North). f) QFL (Qualité filière lait), IKM certificate (Total Quality Milk) or AB registration/ Test Operation breeding boars (pig meat).
 BG	5 809 941		 	 b) 10 to 49 of ewes and/or she-goats; 5 to 20 cows and/or heifers and/or female buffaloes. c) d) 50 to 500 ewes and/or she-goats; 20 to 200 cows and/or heifers and/or female buffaloes.
 CZ	10 346 106		 	 a) No increase milk/pigmeat production in Jan-Apr 2017. c) d) Organic farming. e) Recognised producer organisations. f) Accredited quality schemes. g) Training on financial instruments and risk management.
 CY	297 165	-		 b) Small-scale enterprises (Commission Recommendation 2003/361/EC) d) pig units with own biological plant implementing waste treatment for cogeneration of heat and power (CHP).
 DE	57 955 101			 a) No increase production in Feb-Apr 2017.
 DK	9 294 305	-		 f) Milk composition; Food safety; Animal welfare; Environmental considerations; Milk collection.
 EE	8 081 123		 	 a) No increase dairy herd in 2016 or in 3 months during first half of 2017. a) No increase number of pigs/sows in May 2015 - May 2016 or first half of 2017. b) <200 dairy cows or <2000 pigs. c) RD support for animal welfare, Natura 2000 or organic production. d) RD support for environmentally friendly management.
 EL	1 683 910	-		 b) c) Farmers in Aegean islands confronted with refugee flows.

## Anhang 2: (fortlaufend)

MS	National Envelope (€)	Top up	Sectors	Activities
 ES	14 665 678	-		   a) No increase dairy herd in 2016 and 2017. b) <75 cows or mountain/island farms. e) Recognised producer organisations (or Priority Association Entities).
 FI	7 521 715			 a) Production reduction in Jan-May 2017
 FR	49 900 853		 	    a) Milk production reduction in Oct 2016-Jan 2017, complementary to EU scheme. a) No increase of milk production in Jan-Oct 2016. a) Production of lighter young cattle. b) <30 dairy/mix cows. d) Leguminous forages, soybean or protein crops. e) PO and coop members.
 HU	9 543 566			  a) No increase dairy herd in April 2016-April 2017. e) POs or producer groups.
 HR	1 517 133			  d) Optimisation of ammonia emissions. f) ICAR milk collection recording system.
 IE	11 086 327		  	     d) Agri-environment schemes. e) DAFM-registered Farm Partnership. f) Quality Assurance Scheme. g) DAFM's Knowledge Transfer or financial training.
 IT	20 942 300		  	    a) Livestock farmers (milk, beef, sheep/goat, pig meat) in earthquake-stricken regions. b) c) Milk and beef producers in mountain areas within the meaning of Regulation (EC) No 1305/2013. f) Sheep/goat herd improvement by reducing the average age of female animals. f) Extension of the period of lactation of piglets from three to four weeks.
 LT	13 298 661		 	      a) No increase deliveries in Jan-Jul 2016. b) < 30 cows. c) Extensive grassland management d) Organic production, crop diversification. e) Cooperatives. f) Control of dairy cows' productivity.
 LU	560 115			  b) c) First 25 hectares of grassland and pasture (other forage areas such as silage corn are excluded).

**Anhang 2:** (fortlaufend)

MS	National Envelope (€)	Top up	Sectors	Activities
 LV	9 760 362	-		     a) No increase deliveries in Jul-Aug 2016. b) < 50 cows. d) Organic farming or production of biogas on the dairy farm. e) Cooperatives. f) Somatic cell and bacteria count. National food quality scheme.
 MT	100 092			 a) No increase production in Apr-Jul 2017.
 NL	22 952 419		 	  a) Dairy herd termination or reduction. d) Phosphate reduction in pig meat production.
 PL	22 670 129	-	 	   a) f) Replacement or buying of pig quality breeding material while not increasing production. a) Pig producers under veterinary (ASF) restrictions not increasing production. b) 10 to 2000 pigs holdings. b) Switch from pig to beef production (< 2000 pigs). b) Switch from dairy to beef production (< 30 dairy cows).
 PT	3 988 059	-		  a) Not increase production in Apr-Jun 2016. b) < 75 cows.
 RO	10 896 083		 	  b) 3-9 dairy cows per farm with minimum 6 months contract. b) < 9000 pigs delivered to slaughterhouse in Sep 15 – May 16. > 9000 pigs with environment authorisation delivered to slaughterhouse in Sep 15 – May 16.
 SE	6 881 425	-		 f) Animal welfare, Environmental consideration, Food safety, Milk composition.
 SI	1 145 506			 a) No increase production in Jan-Mar 2017.
 SK	2 062 803		 	 f) Official performance testing.
 UK	30 195 996	-	  	    b) Small Farmer. d) Ammonia Reduction, Farm Management Improvement, Bovine Virus Diarrhoea (BVD) Eradication, Soil Sampling and Analysis. f) Pig Industry Competitiveness Programme (NIR). g) Training in Risk Management (ENG, WAL, NIR).

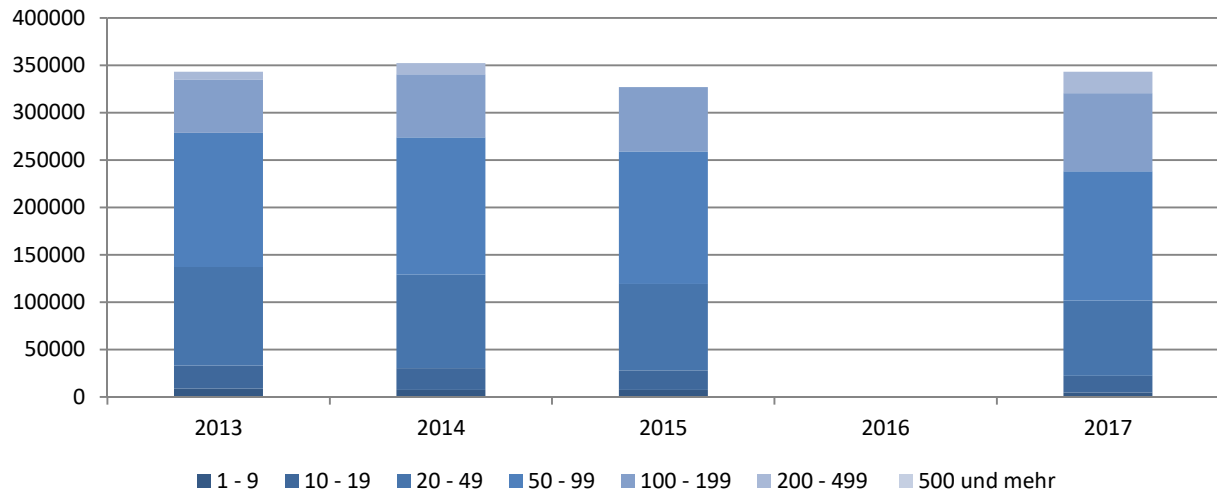
**Anhang 2:**      *(fortlaufend)*

	<i>(a) production reduction beyond that covered by Commission Delegated Regulation (EU) 2016/1612 or not increasing production</i>
	<i>(b) small-scale farming</i>
	<i>(c) extensive production methods</i>
	<i>(d) environmental and climate friendly production methods</i>
	<i>(e) cooperation projects</i>
	<i>(f) quality schemes or projects aiming at promoting quality and value added</i>
	<i>(g) training in financial instruments and risk management tools</i>

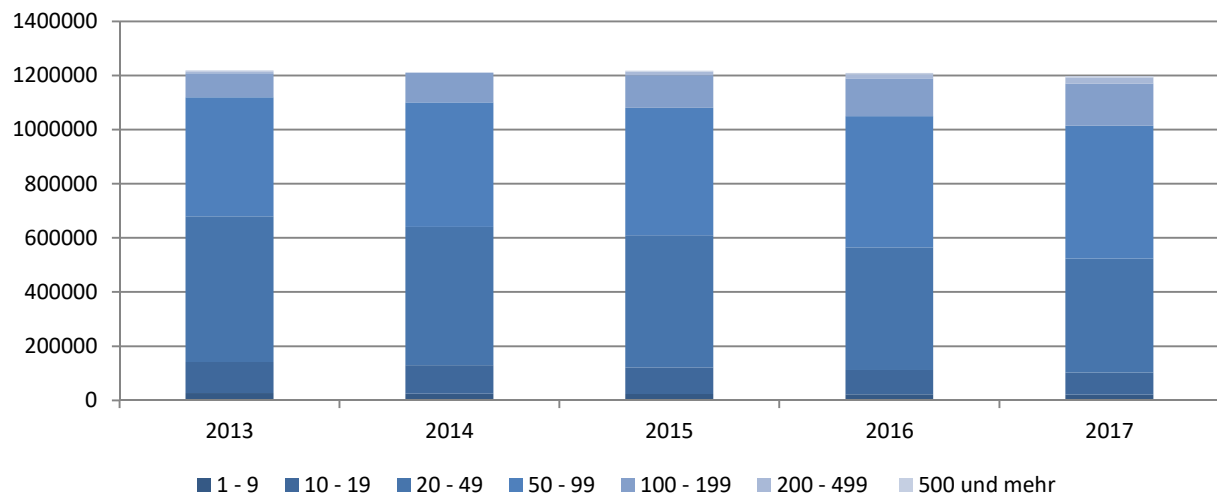
Quelle: EU-Kommission (2017) [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/milk-targeted-aid\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/milk-targeted-aid_en.pdf).

### Anhang 3: Herdengröße nach Anzahl Tieren in Bestandsgrößenklassen (2013–2017)

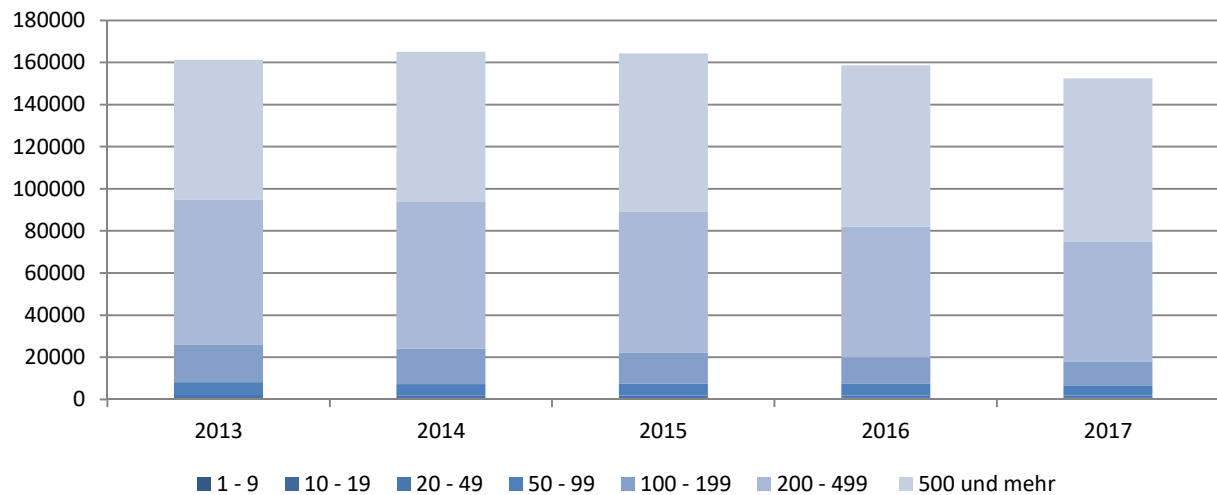
#### Baden-Württemberg



#### Bayern

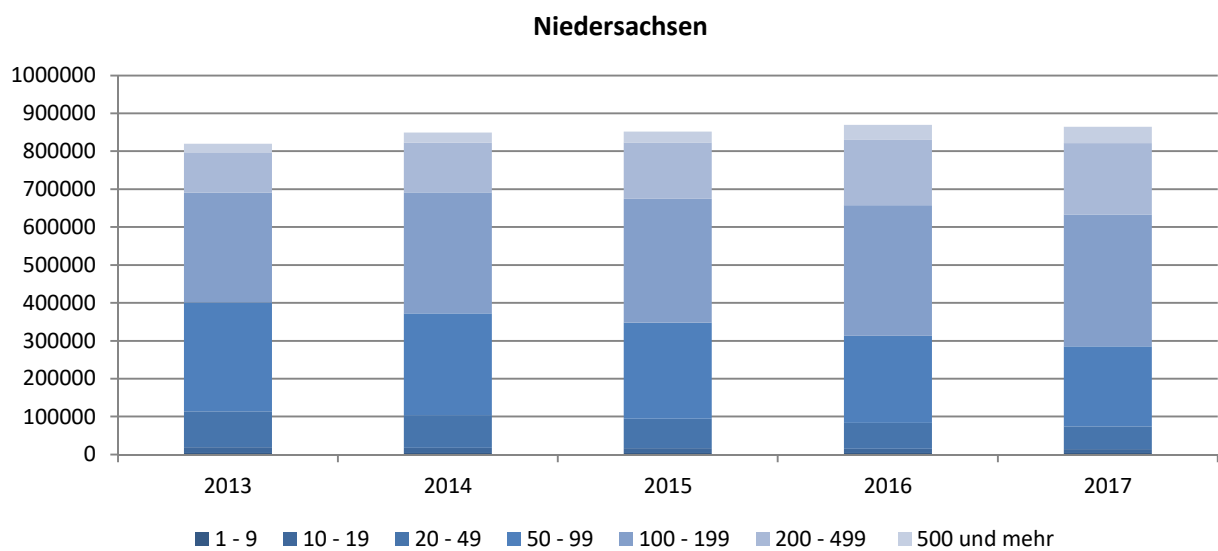
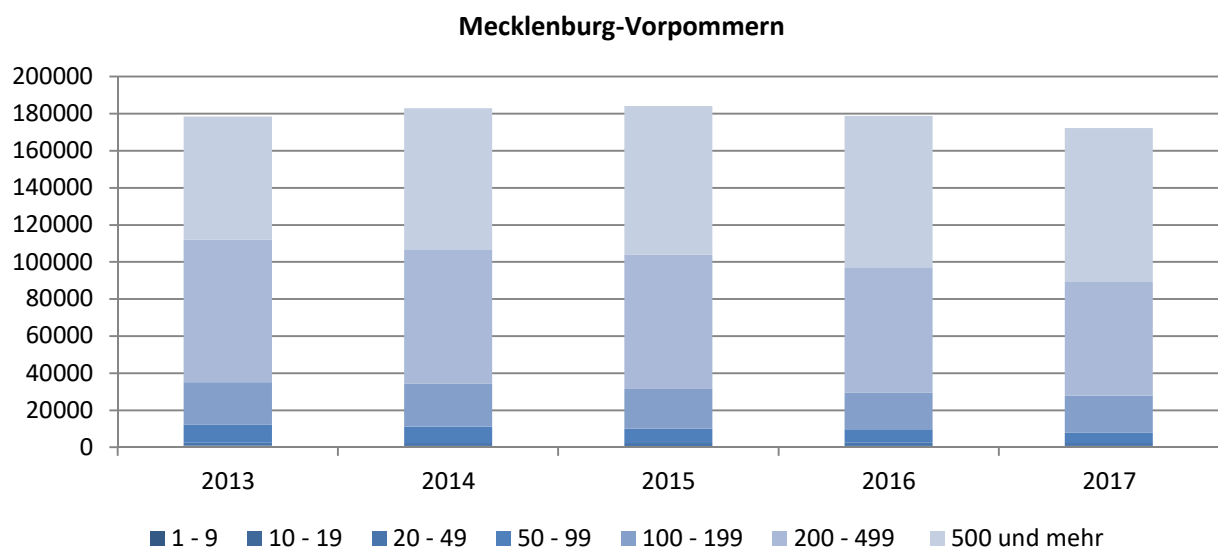
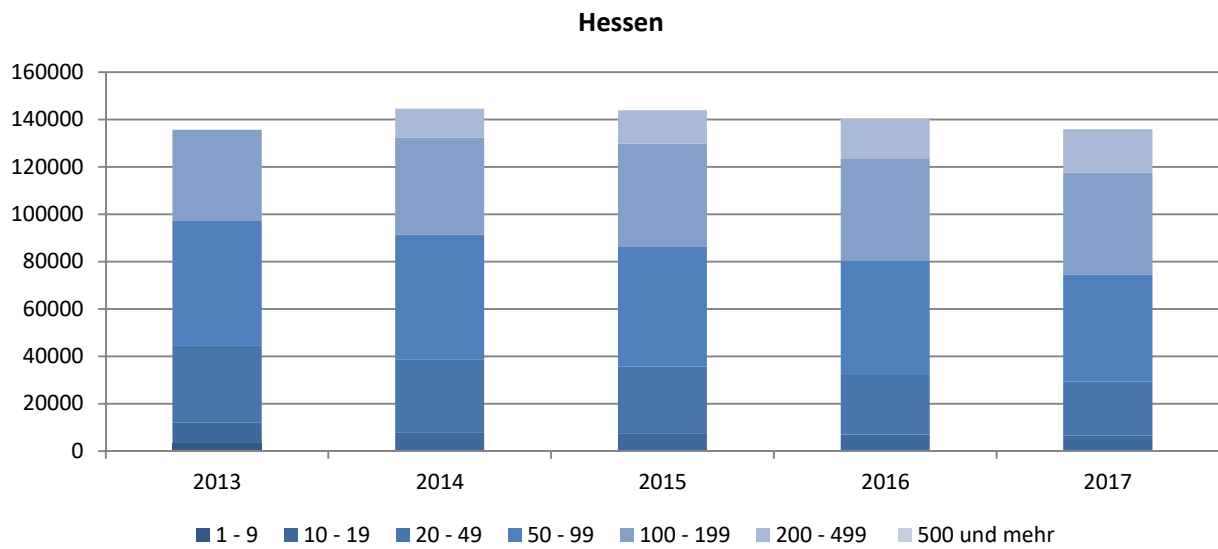


#### Brandenburg

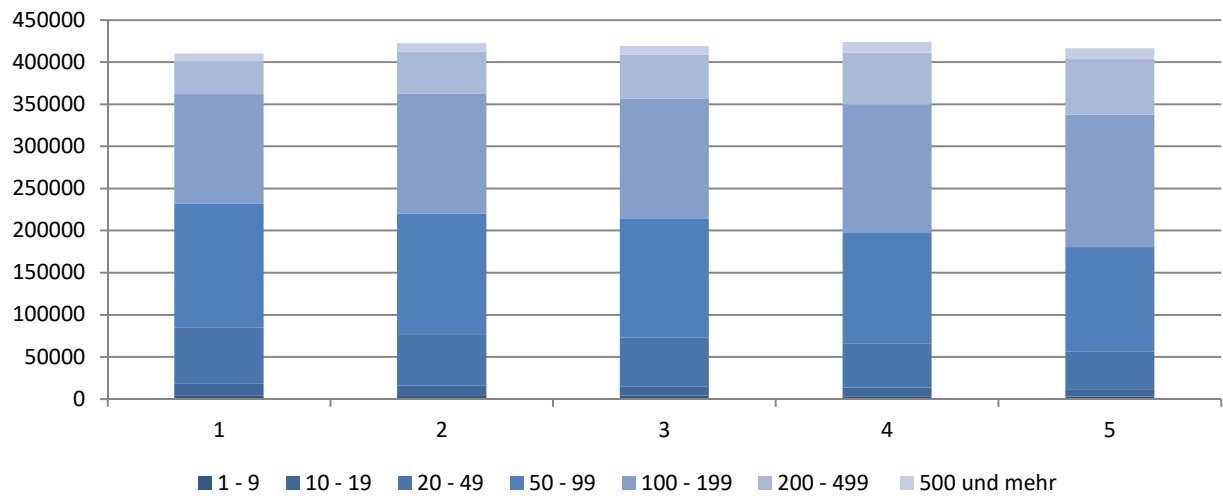
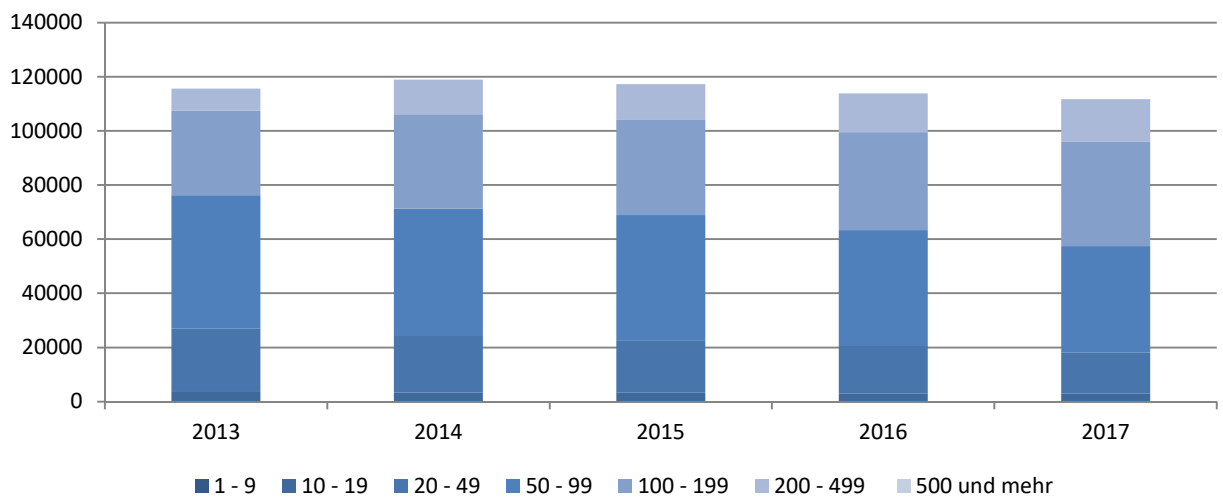
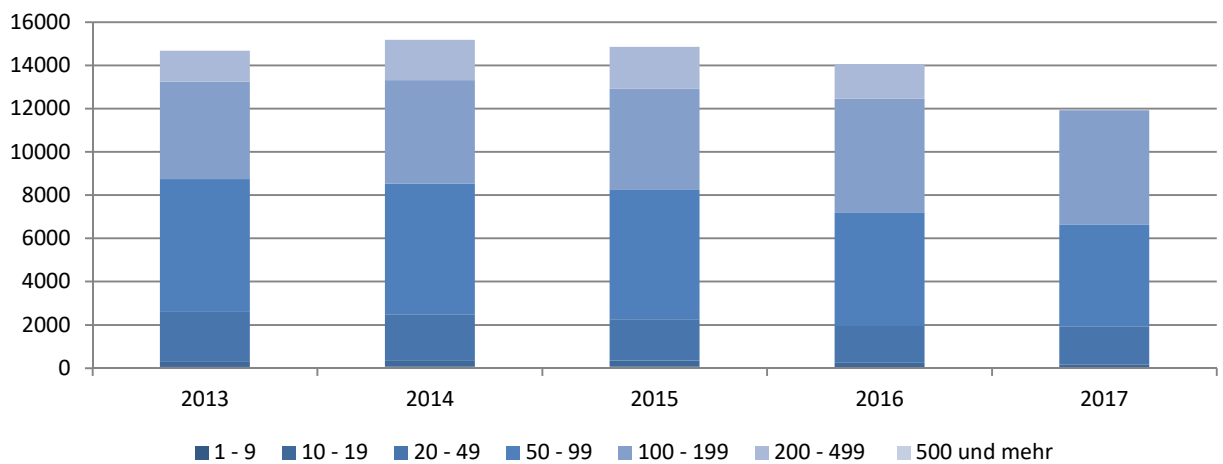




**Anhang 3:**       *(fortlaufend)*





**Anhang 3:** (fortlaufend)**Nordrhein-Westfalen****Rheinland-Pfalz****Saarland**

**Sachsen**

Jahr	1 - 9	10 - 19	20 - 49	50 - 99	100 - 199	200 - 499	500 und mehr
2013	15000	15000	15000	15000	55000	65000	85000
2014	15000	15000	15000	15000	55000	65000	85000
2015	15000	15000	15000	15000	55000	65000	85000
2016	15000	15000	15000	15000	55000	65000	85000
2017	15000	15000	15000	15000	55000	65000	85000

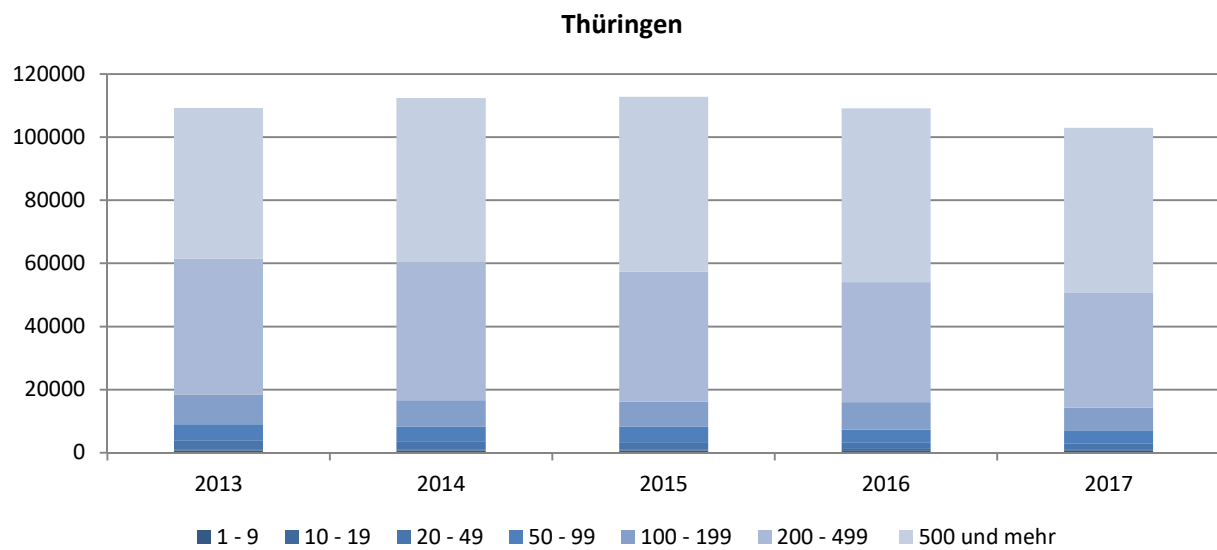
**Sachsen-Anhalt**

Jahr	1 - 9	10 - 19	20 - 49	50 - 99	100 - 199	200 - 499	500 und mehr
2013	10000	10000	10000	10000	25000	45000	45000
2014	10000	10000	10000	10000	25000	45000	45000
2015	10000	10000	10000	10000	25000	45000	45000
2016	10000	10000	10000	10000	25000	45000	45000
2017	10000	10000	10000	10000	25000	45000	45000

**Schleswig-Holstein**

Jahr	1 - 9	10 - 19	20 - 49	50 - 99	100 - 199	200 - 499	500 und mehr
2013	30000	30000	130000	10000	150000	150000	50000
2014	30000	30000	130000	10000	150000	150000	50000
2015	30000	30000	120000	10000	150000	150000	50000
2016	30000	30000	110000	10000	170000	150000	50000
2017	30000	30000	100000	10000	160000	150000	50000

### Anhang 3: (fortlaufend)



Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen Statistisches Bundesamt (vers. Jg.) Fachserie 3 Reihe 4.1.  
<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/ViehbestandTierischeErzeugung/Viehbestand.html>

#### Anhang 4: Relative Veränderung der Schlachtungen von Kühen in den Bundesländern im Vergleich (2016 zu 2015)

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
<b>Jan</b>	-7,7%	-3,4%	-17,9%	6,0%	-24,8%	5,0%	0,7%	-1,7%	16,0%	-10,5%	-13,8%	-9,4%	-1,1%
<b>Feb</b>	6,1%	10,6%	13,8%	21,7%	-6,4%	25,8%	8,4%	-9,4%	1,8%	2,1%	-9,7%	14,2%	9,7%
<b>Mrz</b>	2,7%	4,7%	17,7%	10,8%	2,2%	24,9%	13,0%	21,3%	-25,9%	-7,8%	-19,0%	12,4%	22,3%
<b>Apr</b>	9,5%	12,3%	38,3%	22,9%	12,6%	30,3%	14,9%	17,9%	100,0%	11,8%	2,4%	14,4%	18,4%
<b>Mai</b>	3,7%	10,6%	48,0%	16,3%	20,4%	38,4%	7,7%	29,0%	31,7%	-39,9%	30,0%	31,2%	7,4%
<b>Jun</b>	2,0%	12,2%	20,1%	-20,1%	5,0%	35,9%	23,0%	27,1%	12,5%	-6,5%	-1,6%	38,2%	16,6%
<b>Jul</b>	-8,6%	-0,6%	-11,2%	5,5%	-6,9%	10,1%	-1,5%	1,5%	-37,5%	-19,5%	48,1%	2,5%	15,6%
<b>Aug</b>	2,5%	8,0%	8,3%	4,3%	22,3%	40,5%	23,1%	0,3%	4,0%	5,2%	58,4%	21,6%	33,5%
<b>Sep</b>	0,2%	6,5%	-13,3%	18,0%	2,8%	29,3%	3,0%	0,1%	-18,4%	9,0%	6,7%	12,0%	1,2%
<b>Okt</b>	-3,2%	-5,0%	-19,1%	-3,6%	2,3%	5,9%	-6,9%	-6,1%	-14,1%	4,9%	10,2%	-2,5%	-4,5%
<b>Nov</b>	0,7%	1,2%	-4,6%	12,9%	14,6%	5,3%	-4,2%	4,3%	-14,6%	16,1%	-25,4%	-1,8%	4,8%
<b>Dez</b>	-2,3%	-2,8%	-7,3%	-20,1%	-2,2%	32,7%	-1,5%	-8,6%	44,9%	20,2%	-16,3%	11,7%	-6,6%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten Statistisches Bundesamt (2017) [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=4A17755453379F176DC41A0629D06ABD.tomcat\\_GO\\_1\\_1?operation=abruftabelleAbrufen&selectionname=41331-0004&levelindex=1&levelid=1503313264963&index=4](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=4A17755453379F176DC41A0629D06ABD.tomcat_GO_1_1?operation=abruftabelleAbrufen&selectionname=41331-0004&levelindex=1&levelid=1503313264963&index=4).

### Anhang 5: Relative Veränderung der Schlachtungen von Kühen in den Bundesländern im Vergleich (2017 zu 2016)

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
<b>Jan</b>	-1,0%	-5,0%	-3,2%	-13,5%	-5,4%	8,1%	-6,5%	-9,1%	-49,4%	5,9%	3,3%	-7,0%	-7,4%
<b>Feb</b>	7,5%	-3,4%	-29,5%	-21,2%	-11,0%	-2,4%	-13,4%	-0,6%	-20,7%	1,0%	43,6%	-18,3%	-6,8%
<b>Mrz</b>	-7,8%	-3,6%	-29,4%	4,6%	-7,9%	3,5%	-5,4%	-13,0%	5,0%	22,1%	29,1%	-4,4%	-7,4%
<b>Apr</b>	-19,0%	-13,5%	-39,0%	-11,7%	-23,7%	-21,5%	-23,6%	-22,3%	-36,4%	-13,1%	-17,1%	-25,5%	-12,0%
<b>Mai</b>	1,5%	0,9%	-24,7%	-3,7%	-11,5%	-11,1%	-7,1%	-16,2%	-27,8%	5,3%	-29,3%	-10,6%	11,8%
<b>Jun</b>	-9,7%	-9,3%	-34,6%	6,2%	-14,3%	-17,4%	-17,9%	-16,8%	-16,7%	4,6%	6,9%	-25,9%	-10,0%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten Statistisches Bundesamt (2017) [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=4A17755453379F176DC41A0629D06ABD.tomcat\\_GO\\_1\\_1?operation=abruftabelleAbrufen&selectionname=41331-0004&levelindex=1&levelid=1503313264963&index=4](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=4A17755453379F176DC41A0629D06ABD.tomcat_GO_1_1?operation=abruftabelleAbrufen&selectionname=41331-0004&levelindex=1&levelid=1503313264963&index=4).

## Anhang 6: Erfüllungsaufwand der Bundesländer für die EU-Milchmengenverringerrungsmaßnahme

	Personal	Vor-Ort-Kontrollen	Material- und Sachkosten Reisekosten Overheads	Summe
<b>BW</b>	100.000,00	6.000,00	34.000,00	140.000,00
<b>BY</b>	c.	49.849,00	c.	49.849,00
<b>BB</b>	47.200,00	5.925,00	d.	53.125,00
<b>HE</b>	142.954,58	22.128,12	12.396,84	177.479,54
<b>MV</b>	63.592,00	4.480,00	10.592,00	78.664,00
<b>NI<sup>a</sup></b>	123.300,00		45.200,00	168.500,00
<b>NW</b>	79.869,38	24.750,00	1.901,80	106.521,18
<b>RP</b>	109.979,93	17.805,34	7.394,27	135.179,54
<b>SL</b>	21.391,96	2.153,56	1.578,34	25.123,86
<b>SN</b>	48.051,23	4.857,72	1.200,00	54.108,95
<b>ST</b>	45.062,00		10.086,00	55.148,00
<b>SH<sup>b</sup></b>	119.309,00	11.598,00	5.591,00	136.498,00
<b>TH</b>	21.000,00	4.900,00	76.025,00	101.925,00
<b>Gesamt</b>				<b>1.282.122,07</b>

a. Inklusive Hamburg. b. Inklusive Bremen. c. Die Kosten lassen sich im Nachhinein nicht ermitteln. d. Pauschal in den Personalkosten enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung nach Meldung der Bundesländer.

## Anhang 7: Selbstversorgungsgrad bei Milch und Milcherzeugnissen 2014

Milch und Milcherzeugnisse	Selbstversorgungsgrad in %
Frischmilcherzeugnisse	119
Sahneerzeugnisse	123
Kondensmilch-Erzeugnisse	303
Vollmilchpulver	111
Magermilchpulver	583
Käse	121
Frischkäse	166
Butter	99

Quelle: Lindena T, Ellßel R, Hansen H (2017) Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Milchkühe. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft. Braunschweig. [https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung\\_und\\_Aquakultur/Nutztierhaltung\\_und\\_Fleischproduktion/Milchviehhaltung/Steckbrief\\_Milchkuehe.pdf](https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung_und_Aquakultur/Nutztierhaltung_und_Fleischproduktion/Milchviehhaltung/Steckbrief_Milchkuehe.pdf)

**Bibliografische Information:**  
Die Deutsche Nationalbibliothek  
verzeichnet diese Publikationen  
in der Deutschen National-  
bibliografie; detaillierte  
bibliografische Daten sind im  
Internet unter  
[www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

*Bibliographic information:*  
*The Deutsche Nationalbibliothek*  
*(German National Library) lists this*  
*publication in the German National*  
*Bibliografie; detailed*  
*bibliographic data is available on*  
*the Internet at [www.dnb.de](http://www.dnb.de)*

Bereits in dieser Reihe erschie-  
nene Bände finden Sie im Inter-  
net unter [www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)

*Volumes already published in*  
*this series are available on the*  
*Internet at [www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)*

**Zitationsvorschlag – Suggested source citation:**  
Rothe A, Weber SA (2018) Evaluierung über die in Deutschland  
erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringerungsmaßnahme sowie  
der Milchsonderbeihilfe. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-  
Institut, 110 p, Thünen Working Paper 88,  
DOI:10.3220/WP1520859217000

Die Verantwortung für die  
Inhalte liegt bei den jeweiligen  
Verfassern bzw. Verfasserinnen.

*The respective authors are*  
*responsible for the content of*  
*their publications.*



## Thünen Working Paper 88

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*  
Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
Germany

[thuenen-working-paper@thuenen.de](mailto:thuenen-working-paper@thuenen.de)  
[www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)

DOI:10.3220/WP1520859217000  
urn:nbn:de:gbv:253-201803-dn059743-8