

...zum Thema „Das Ende der Milchquote - Die Zukunft des Milchmarktes“

Der EG-Ministerrat hat 1984 die Einführung der Milchquote beschlossen, nachdem in der EG wegen jahrelanger Milchüberschüsse hohe Lagerbestände an Butter- und Milchpulver entstanden waren. Im Zuge der EU-Agrarreform wird die Milchquote ab dem 1. April 2015 in Deutschland abgeschafft und damit die Mengenregulierung der Milchproduktion in der EU. Die Milchbauern sind damit wieder dem angebots- und nachfrageabhängigen Marktgeschehen ausgesetzt.

Das NieKE befragte zum Thema „Das Ende der Milchquote - Die Zukunft des Milchmarktes“ Herrn Prof. Dr. Ludwig Theuvsen von der Georg-August-Universität Göttingen. Herr Prof. Dr. Theuvsen erhielt zuletzt den Milch-Wissenschaftlichen Innovationspreis 2014 des Milchindustrie-Verbandes (MIV). Als einer von sechs unabhängigen Experten hat er für die EU-Kommission einen Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit der Molkereien und die nachhaltige Milcherzeugung nach Auslaufen der Milchquote im Jahr 2015 erstellt.

NieKE: Am 1. April wird die Milchquote abgeschafft. Wurde der Milchmarkt ausreichend auf das Ende der Quote vorbereitet? Was wird auf dem europäischen Milchmarkt passieren und wie sehen Sie die zukünftigen Entwicklungen in Niedersachsen "nach der Quote"?

Aus meiner Sicht ist der europäische Milchmarkt ausreichend auf das Ende des Milchquotensystems vorbereitet worden. Zum einen hat die EU-Kommission die Milchquote über Jahre hinweg Schritt für Schritt erhöht. Dies hatte zur Folge, dass die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren ihre Quote nicht mehr vollständig ausgeschöpft hat. Viele europäische Milchbauern haben daher die Welt ohne Quote de facto schon kennengelernt. Zum anderen hat die intensive öffentliche und politische Diskussion über das Ende der Milchquote zu einer intensiven Beschäftigung vieler Landwirte mit dem Quotenenende geführt. Ich sehe den Milchmarkt daher insgesamt gut vorbereitet auf das Quotenenende.

Für die weitere Entwicklung des Milchmarktes darf die Bedeutung des Quotenenendes nicht überschätzt werden. Ab dem 1. April diesen Jahres wird sich der europäische Milchmarkt in etwa so weiterentwickeln, wie er dies auch in den letzten Jahren getan hat. Vor allem der Strukturwandel sowie die Wanderung der Erzeugung auf die wettbewerbsfähigsten Standorte werden meiner Ansicht nach weitergehen. Niedersachsen wird – wie bereits in der jünge-

Expertengespräch...

ren Vergangenheit – tendenziell zu den Gewinnerregionen gehören. Wie stark die Erzeugung in Niedersachsen noch ausgedehnt werden wird, ist allerdings nicht ganz leicht zu prognostizieren. Neben der mittel- und langfristigen Entwicklung des Milchpreises spielen vor allem auch nationale Politiken – exemplarisch genannt sei die Novellierung der Düngeverordnung – eine wichtige Rolle.

NieKE: Kann es zu einem sprunghaften Wachstum der Milchmenge kommen und damit zu unkalkulierbaren Folgen für die Preise?

Auch hier gilt: Das Ende der Quote darf in seiner Bedeutung für die Preis- und Mengenentwicklung nicht überschätzt werden! Nur zur Erinnerung: Die Milchkrise 2009 ist durch die Milchquote keineswegs verhindert worden. Auch mit Quote waren die Milchpreise in den letzten Jahren sehr starken Schwankungen unterworfen, da der europäische Milchpreis auf dem Weltmarkt gemacht wird. Auf starke Preisausschläge nach oben, aber auch nach unten sollten wir uns daher auch für die Zukunft einrichten. Die Milcherzeugung und -verarbeitung in der EU werden wachsen; ein fortgesetztes, sprunghaftes Mengenwachstum in der gesamten EU wird allerdings von keinem Beobachter erwartet.

Insgesamt wird der europäische Milchmarkt gleichwohl in den kommenden Jahren noch „lebendiger werden“, das heißt dem „Auf und Ab“ auf dem Weltmarkt noch stärker folgen. Im vergangenen Jahr ließ sich dies bereits deutlich erkennen: So wurde unter dem Einfluss hoher Milchauszahlungspreise vor allem seit Mitte 2013 die Erzeugungsmenge in vielen europäischen Ländern stark ausgedehnt. Nachdem die Milchpreise in der Folge der sehr reichlichen Versorgung des Weltmarkts dann wieder erheblich zurückgegangen waren, wurde die Erzeugung Anfang dieses Jahres aber deutlich eingeschränkt und die Liefermengen gingen zurück. Neben der Preisentwicklung hat dazu natürlich auch die Angst vor der Superabgabe beigetragen.

NieKE: Verschiedentlich wird diskutiert, was zu tun ist, wenn am Milchmarkt eine Krisensituation auftritt. Es ist unter anderem die Rede von „freiwilligem Produktionsverzicht“ oder davon ein „politisches Marktsteuerungssystem“ einzuführen. Für wie wahrscheinlich halten Sie das Auftreten einer Krisensituation und wie könnte eine mögliche Steuerung des Milchmarktes aussehen?

Expertengespräch...

Was eine Krisensituation am Milchmarkt ist, ist schwieriger festzustellen als allgemein angenommen wird. 2009, bei Milchpreisen, die sich vielfach Richtung 20 Cent je kg bewegten, war sicherlich eine Krisensituation gegeben. Aber auch Ende 2014 riefen manche Marktbeobachter und Interessenverbände eine Krise am Milchmarkt aus. Aber stimmte das? Im Dezember 2014 z.B. war der Milchzahlungspreis bei einigen deutschen Molkereien auf Werte um 26 Cent zurückgegangen; andere zahlten aber zu diesem Zeitpunkt noch um die 35 Cent. Zudem folgte der Preisrückgang 2014 auf zuvor rund zwei Jahre lang sehr feste, ja teilweise sogar außerordentlich hohe Milchpreise. Bedeutet ein zwischenzeitlicher Preisrückgang dann sofort schon eine Krisensituation? Wenn es schon nicht einfach ist, eine Krise im Nachhinein zu benennen, um wie viel schwieriger ist es dann erst, eine drohende Krise bereits vor ihrem Ausbruch zu erkennen!

Ohne Zweifel wird der europäische Milchmarkt wegen seiner starken Einbindung in den Weltmarkt auch in Zukunft sehr volatil bleiben. Erzeuger wie Molkereien werden sich daher auch zukünftig auf stärker schwankende Preise einstellen müssen. Auf einem volatilen Markt ist aber nicht jeder Preisrückgang gleich eine Krise, die das Eingreifen der Politik erfordern würde.

In den vergangenen Jahren sind vor diesem Hintergrund verschiedene Instrumente zur Steuerung des Milchmarktes vorgeschlagen worden, unter anderem unter dem Schlagwort „freiwilliger Produktionsverzicht“. Bei allen Vorschlägen handelt es sich im Grunde um eine Wiedereinführung der Milchquotenregelung durch die Hintertür. Außer bei einigen Gruppierungen im Europäischen Parlament, die traditionell markt(wirtschaft)lichen Lösungen skeptisch gegenüberstehen, haben diese Vorschläge kaum Widerhall gefunden. In der agrarökonomischen Forschung wie auch im bäuerlichen Berufsstand dominiert die Kritik an derartigen Ideen. Die Gründe liegen auf der Hand: Die vorgebrachten Vorschläge sind – vorsichtig formuliert – unausgegoren. Sie unterschätzen angesichts einer sehr heterogenen europäischen Milchwirtschaft die administrativen Herausforderungen, etwa bei der Erfassung der Erzeugungsmengen aller milcherzeugenden Betriebe in allen 28 Mitgliedstaaten. Die damit verbundene Bürokratie wäre enorm. Auch die Frage, wann überhaupt eine Krise vorliegt und welche Betriebe denn genau der Hilfe bedürfen, ist – wie bereits oben erläutert wurde –

Expertengespräch...

nicht einfach. Vor allen Dingen aber: Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer Effektivität, also ihrer Wirksamkeit, weit überschätzt, während der Umfang der zur Stabilisierung des Marktes erforderlichen Eingriffe (und damit die Kosten) deutlich unterschätzt werden. Bis heute sind die Verfechter eines „freiwilligen Produktionsverzichts“ die Antwort auf die Frage schuldig geblieben, was denn mit den Exportmengen geschehen soll, wenn sich der europäische Milchpreis mehr oder minder weit oberhalb des Weltmarktpreises bewegt. Es wäre dann sehr wahrscheinlich, dass die Exporte einbrechen und andere Erzeugerländer als Lieferanten einspringen würden. Dann drückten weitere Mengen auf den EU-Markt. Soll auch auf deren Erzeugung „freiwillig“ verzichtet werden? Kurzum: Für planwirtschaftliche Instrumente wie ein „politisches Marktsteuerungssystem“ oder einen „freiwilligen Produktionsverzicht“ gibt es eigentlich nur einen geeigneten Platz: die Mottenkiste.

Angesichts volatiler Preise hat die EU ein sogenanntes „Sicherheitsnetz“ aufgespannt, das allerdings nur bei sehr niedrigen Preisen am Milchmarkt greift. Von zentraler Bedeutung ist daher ein einzelbetriebliches Risikomanagement, das Vorsorgemaßnahmen vor allem für den Fall eines längerdauernden Preisrückgangs am Markt beinhaltet. Darüber hinaus ist zu erkennen, dass – obwohl sie weder ein Allheil- noch ein Wundermittel sind – Warenterminmärkte etwas stärker als noch vor einigen Jahren genutzt werden. Schließlich sollten Milcherzeuger mit ihrer Molkerei das Gespräch darüber suchen, ob die Preisrisiken zwischen ihnen und dem Verarbeiter möglicherweise anders als in der Vergangenheit verteilt werden können oder sogar müssen.

NieKE: Welche Auswirkungen wird der Wegfall der Milchquote auf die Strukturen der Milcherzeugung und -verarbeitung haben? Wie wettbewerbsfähig sind in dem Zusammenhang verschiedene Erzeugungsregionen?

Wir haben in der Vergangenheit einen scharfen Strukturwandel in der Erzeugung wie auch der Verarbeitung erlebt. Dieser Trend wird sich auch nach der Abschaffung der Quote fortsetzen. Gleichzeitig konzentriert sich die Milcherzeugung immer mehr in den wettbewerbsfähigsten Regionen. Auch dieser Trend wird fort dauern. Das endgültige Aus der Quote wird daran nicht viel ändern. Für die Molkereiwirtschaft wird die Frage nach der richtigen strategischen Ausrichtung der Unternehmen, sowohl unter Profitabilitäts- wie auch unter Risikogesichtspunkten, weiter an Bedeutung gewinnen. Gründe sind unter anderem die enge Ver-

Expertengespräch...

zählung des europäischen Marktes mit dem Weltmarkt, die zunehmende Internationalisierung der Unternehmen und die oftmals sehr unterschiedliche Attraktivität der verschiedenen Verwertungsrichtungen.

NieKE: Wie wettbewerbsfähig ist speziell die Erzeugerregion Niedersachsen? Was sind die Stärken und Schwächen der Region?

Niedersachsen stand in der Vergangenheit im europäischen Wettbewerb um Milcherzeugung und -verarbeitung gut da. Entsprechend haben die Milcherzeuger in Niedersachsen nach der Liberalisierung des Quotenhandels erheblich an Erzeugungsmenge dazugewonnen. Daran wird sich auch in Zukunft nicht grundsätzlich etwas ändern. Maßgeblich für die positive Entwicklung sind in erheblichem Umfang die verfügbaren natürlichen Grünlandstandorte, wettbewerbsfähige Größenordnungen in der Milcherzeugung und -verarbeitung sowie sehr unternehmerisch denkende und risikobereite Landwirte, die die sich bietenden Wachstumschancen konsequent genutzt haben und weiter nutzen werden. Zugleich sehen sich aber sowohl Erzeuger als auch Verarbeiter vielfältigen Herausforderungen gegenüber. So umfasst das Produktspektrum immer noch zu wenige wertschöpfungsstarke, am Weltmarkt nicht so leicht austauschbare Produkte! Auch die schnell voranschreitende Internationalisierung stellt alle Molkereien vor erhebliche Herausforderungen, nicht zuletzt im Bereich des Risikomanagements. Auf Erzeugerebene wiederum stoßen einige Regionen inzwischen an Wachstumsgrenzen, unter anderem aufgrund steigender Nährstoffüberschüsse und Bodenpreise. Erzeuger und Verarbeiter sehen sich gemeinsam mit wachsenden gesellschaftlichen Forderungen nach mehr Nachhaltigkeit konfrontiert, ohne dass die Zahlungsbereitschaft auf Konsumentenseite zwangsläufig mit den steigenden Erwartungen an die Betriebe Schritt halten würde. Dieses sind einige der zukünftigen Herausforderungen, mit denen Milcherzeuger und -verarbeiter sich stärker werden auseinander setzen müssen.

NieKE: Welche Empfehlungen gibt es für die niedersächsischen Milcherzeuger? Was ist zu tun?

Grundsätzlich sind die niedersächsischen Milcherzeuger gut auf den Wettbewerb vorbereitet. Dies gilt vor allem für die Schwerpunktregionen der Milcherzeugung. Eine wichtige Herausforderung stellt angesichts volatiler Märkte das betriebliche Risikomanagement dar. Vor

Expertengespräch...

allem Betriebe, die Wachstum zu erheblichen Teilen fremdfinanziert haben und familienfremde Arbeitskräfte beschäftigen, benötigen ein systematisches, zumindest monatliches Liquiditätsmanagement. Sofern Betriebe in ihrer Region an Wachstumsgrenzen stoßen, sind rechtzeitig Lösungsmöglichkeiten durchzurechnen, etwa in Form der Auslagerung der Jungviehaufzucht oder der Suche nach Verwertungsmöglichkeiten für überschüssige Nährstoffe. Zusätzlich sollte enge Zusammenarbeit mit der jeweiligen Molkerei erfolgen, um deren strategische Entscheidungen aufmerksam und wenn nötig auch kritisch zu begleiten, gemeinsam nach Möglichkeiten zum Umgang mit Preisrisiken zu suchen und Wachstumsschritte auf Erzeuger- und Verarbeiterseite aufeinander abzustimmen.

NieKE: Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Ludwig Theuvsen, vielen Dank für dieses Gespräch.