

Milcherzeuger vor neuen Herausforderungen der Märkte

Starker Strukturwandel innerhalb weniger Jahrzehnte

Wenn der Verbraucher im Lebensmittelmarkt einen Liter Milch kauft, merkte er nichts von den komplexen Regeln eines quotierten europäischen Milchmarktes. Für die einen Milcherzeuger war die Quotenregelung ein Segen, für die anderen ein Fluch. Dr. Günther Lißmann vom Regierungspräsidium in Kassel hat sich über viele Jahre mit der Quotenverwaltung befasst und wirft einen Blick zurück.

Über viele Jahre war die Quote und die dazugehörigen Marktregelungen für die Milcherzeuger eine Preisabsicherung. Auch der Verbraucher war sicher, jederzeit Milch und Milchprodukte mit hohem Qualitätsstandard zu einem angemessenen Preis kaufen zu können.

Das Quotenregime mit seiner Milchpreisstützung entschärfte den Strukturwandel. Hingegen Kritiker sagen, dass die Quote eine Achterbahnfahrt der Milchpreise nicht verhindern konnte. Das galt aber nicht für die 22 Quotenjahre bis zum Jahr 2006. In dieser langen Zeit bewegten sich die Jahresdurchschnittspreise in einem relativ engen Korridor von 27 bis 31 Cent/kg Milch.

Erst in der Zeit danach, als die Maßnahmen zum Quotenausstieg, wie Abbau der Intervention, Öffnung des EU-Marktes und Aufstockung der Quote, Wirkung zeigten, entstanden die starken Preisschwankungen. Die

Einführung der Quote war keine leichtfertige Entscheidung. Bei der Einführung der Quote im Jahr 1984 kämpften die damaligen zehn EU-Mitgliedsstaaten mit Überschüssen, die sich in Milchseen und Butterbergen manifestierten.

80 Prozent der Betriebe beendeten Milcherzeugung

Die Ausgaben für die Milchmarktordnung beliefen sich damals auf jährlich über 6 Mrd. Euro. Zu der Zeit den Milchmarkt ohne jegliche Regelung den freien Kräften des Weltmarktes auszusetzen, wäre den Landwirtschaftsfamilien gegenüber aus sozialpolitischen Gründen nicht zu verantworten gewesen. Alleine in West-Deutschland gab es zu dieser Zeit noch 370 000 milchkuhhaltende Betriebe mit insgesamt 5,6 Mio. Kühen. Heute dagegen verfügt Gesamtdeutschland nur noch über rund 77 000 Milchkuh-

halter und 4,3 Mio. Kühe. Der gewaltige Strukturwandel, in dem 80 Prozent der Milcherzeuger aufgaben, wurde durch die Quote nicht verhindert, aber erheblich abgemildert und sozialverträglicher gestaltet.

Der Weltmarktpreis, der bei weitgehender Milchmarktliberalisierung im Jahre 1984 nach heutigem Vorbild auch das Preisniveau für Deutschland bestimmt hätte, lag von 1984 bis 2006 im Schnitt bei 15 Cent/kg Milch. Der Milchpreis in der EU lag im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 29 Cent/kg.

Demzufolge konnte durch die Milchmarktregelung für diesen Zeitabschnitt, mit strenger Mengengrenzung (Quote), Importzöllen sowie Intervention und Exporterstattung der Milchpreis in Deutschland und der EU auf einem Preis von 14 Cent/kg Milch über Weltmarktniveau gehalten werden. Der Weltmarktpreis wäre ohne Exporterstattungen und einem wegen niedrigerem Weltmarktpreis, geringeren Angebot, vermutlich höher gewesen. Er hätte aber nicht annähernd das Preisniveau von rund 29 Cent/kg erreicht, das in dem angesprochenen Zeitraum von 1984 bis 2006 in der EU und in Deutschland gezahlt wurde.

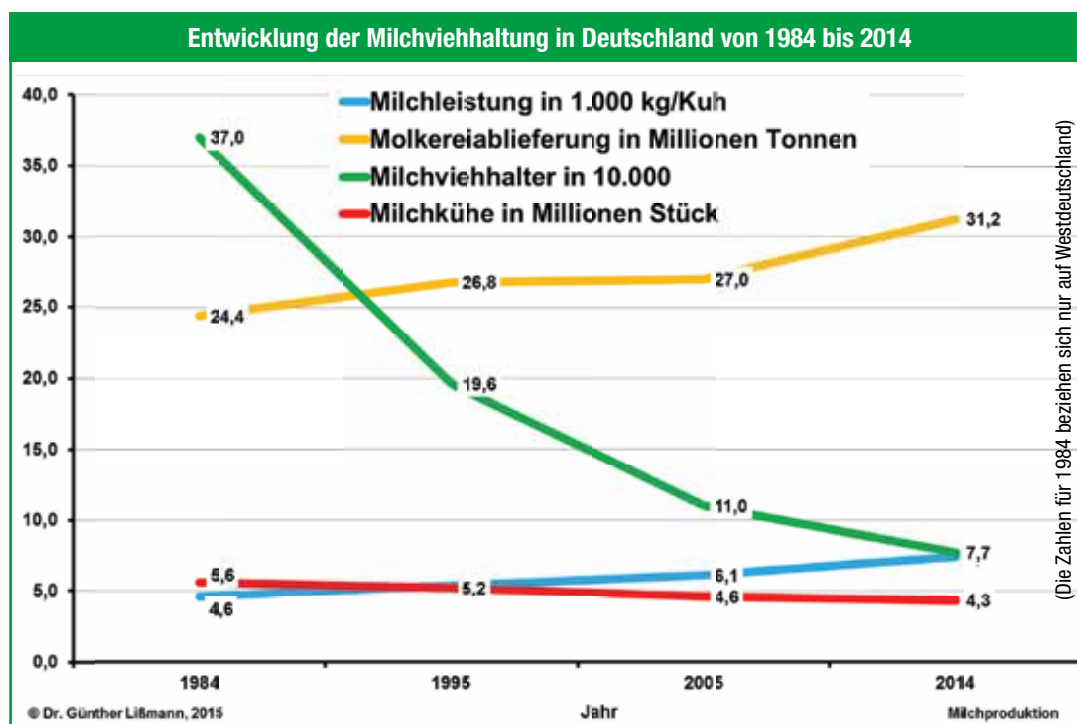
Geht man aufgrund vorsichtiger Schätzungen davon aus, dass nur die Hälfte der positiven Preisdifferenz zwischen Welt-

marktpreis und EU-Preis der Milchmarktregelung zu verdanken war, kann man mit 7 Cent/kg quotenbedingter Milchpreiserhöhung in der Zeit von 1984 bis 2006 kalkulieren. Multipliziert man diese 7 Cent mit der durchschnittlichen Milchverkaufsmenge in dieser Zeit von geschätzten 26 Mio. t pro Jahr und für die 22 Jahre bis zum Jahr 2006, in denen genannten Bedingungen konsequent galten, so kommt man auf einen Mehrlös von rund 40 Mrd. Dieser Betrag wurde von den Verbrauchern über einen, beim Einkauf kaum merkbaren Milchpreisaufschlag von circa 7 Cent/kg Milch finanziert. Subtrahiert man von diesen 40 Mrd. Euro die geschätzten Quotenkosten von 15 Mrd. Euro, welche von den Wachstumsbetrieben seit dem Jahr 1984 für Quotenkauf, Quotenpacht und Superabgabe ausgegeben wurden, verbleiben immer noch 25 Mrd. Euro, die den Milchviehbetrieben in Deutschland zu Gute gekommen sind.

Milchgeld direkt oder indirekt in den Betrieben

Dass in der Zeit der Quote entsprechende Gewinne in der Milchviehhaltung realisiert wurden, zeigen Investitionen der Wachstumsbetriebe in den vergangenen 30 Jahren in hochmoderne und tierwohlgerechte Milchviehställe. Aber auch die 15 Mrd. Euro Quotenkosten, die von den Wachstumsbetrieben gezahlt wurden, sind nicht irgendwo hingegangen, sondern 13,4 Mrd. Euro davon sind den ausscheidenden Landwirten zugutegekommen, die dieses Geld nur zu oft bei kleiner Landwirtschaftsrente gut gebrauchen konnten. So gesehen war die Quotenregelung für viele Beteiligte eine Win-win-Situation.

Zur Einhaltung der Quotendisziplin wurde bei Überlieferung der betrieblichen Milchquote und nach Verrechnung der Saldierungen, bei verbleibender Überlieferung eine Strafzahlung (Superabgabe) je nach Höhe der Überlieferung festgesetzt. Durch die konsequente Einhaltung der Quotenobergrenzen beim Gros der Betriebe, ging dies für die Überlieferer über viele Jahre relativ glimpflich ab. Im Milchwirtschaftsjahr 2013/14 und





31 Jahre gab es die Milchquote. Sie hat den Strukturwandel nicht verhindert, aber gebremst.

Foto: Moe

insbesondere 2014/15 hat es die Überlieferer allerdings hart getroffen. Da es gerade im letzten Abrechnungsjahr vor dem Auslaufen der Milchquote keine weitere Erhöhung der nationalen Garantiemenge gegeben hat, schlug die Überlieferung in voller Höhe zu Buche. Daraus ergab sich eine Überschreitung der deutschen Gesamtquote um 3,67 Prozent oder 1,11 Mio. t.

Hessen, Bayern und Baden-Württemberg

Die schon Mitte des letzten Quotenjahres 2014/15 gehegte Befürchtung, dass in diesem Jahr die Überlieferung sehr teuer würde, hat den letzten Börsentermin für den Quotenhandel im November vergangenen Jahres nochmals mächtig angeheizt. Bei diesem Termin wurde mit 364 000 t die umfangreichste Quotenmenge in der Geschichte der Quotenbörse gehandelt. Die Nachfrage übertraf das Angebot um das 1,3-Fache. Der Preis für die Lieferrechte erreichte 14 Cent/kg Quote für die Westbörse und 5 Cent/kg Quote bei der Ostbörse. Wie bereits bei den früheren Übertragungsterminen wanderten Quoten erneut gen Norden. Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern waren im langjährigen Schnitt die Länder mit Quotenzuwachs. Alle anderen Bundesländer haben mehr oder weniger Quote abgegeben und die Milchviehhaltung zurück gefahren. Seit Beginn der Westbörse im Jahr 2007 hat Hessen beispielsweise 12,5 Prozent

der Milchquote an andere Bundesländer abgegeben, weil das hessische Quotenangebot immer höher war, als die hessische Quotennachfrage. Hessen gehört mit 125 000 t abgeflossener Quote zu den größten Quotenverlierern. Dahinter rangieren Baden-Württemberg mit 6,6 Prozent und Bayern mit 6 Prozent Verlusten. Niedersachsen dagegen hat 9 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern 8 Prozent und Schleswig-Holstein 5 Prozent hinzu gewonnen. Die Grafik zeigt die Quotenpreise von 2000 bis 2007 für die Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Die Kurven machen deutlich, dass in der Zeit der Regionalquote von 2000 bis 2007,

die hessischen Quotenpreise deutlich unter dem Preisniveau der Nordländer lagen. Ab Juli 2007 wurde nur noch ein gemeinsamer Preis für die Westländer bei der Westbörse und ein gemeinsamer Preis für die neuen Bundesländer bei der Ostbörse festgesetzt. Beide Preisentwicklungen sind in der Grafik bis zum letzten Börsentermin am 2. November 2014 dargestellt. Dabei ist signifikant, dass der Ostbörsenpreis deutlich unter dem Westbörsenpreis notierte.

Neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Quote hatte ihre Zeit und war für die Jahre 1984 bis 2006 aus der damaligen Sicht eine fol-

gerichtige Entscheidung. Erst nach 2006 wurde durch Abbau der Exporterstattung, Senkung der Interventionsschwelle und Ausweitung der Quotenmenge die preisstützende Wirkung der Quote gegen Null gefahren.

Heute passt aber eine Milchquotenregelung wegen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr in die Zeit und es ist richtig, dass sie Ende März aufgehoben wurde. Die Abschottung, die ein Wirtschaftsraum für ein Quotensystem benötigt, ist aus wirtschaftspolitischen Gründen seit 2003 sukzessive abgebaut worden.

Die heutige liberalisierte und globalisierte Wirtschaftswelt lässt keinen Raum mehr für eine Quotenregelung, sei es auf EU-Ebene oder national. Die EU-Agrarmarktpolitik hat sich weitgehend aus der Marktregulierung zurückgezogen, hält aber noch ein unteres Sicherheitsnetz mit den klassischen Marktordnungsinstrumenten Intervention und Exporterstattung für Extremfälle aufrecht. Die EU-Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver wurden extrem gesenkt und können derzeit nur einen Milchpreis für den Landwirt von rund 22 Cent pro kg nach unten absichern.

In Kürze berichtet der Autor über die Chancen und Risiken für die Betriebe aufgrund der neuen Produktionsfreiheit.

Dr. Günther Lißmann

