

Lage und Perspektiven des Milchsektors

Vortrag anlässlich der Mitgliederversammlung des Fördervereins DLM am 18. Mai 1999

von Honor Funk, Ochsenhausen; seinerzeit Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP), Brüssel

Die Milcherzeugung ist in fast allen EU-Ländern und in der EU insgesamt (19 % des Gesamtwertes der landwirtschaftlichen Erzeugung) der wichtigste landwirtschaftliche Produktionszweig, wengleich der größte Teil der Kuhmilch in der EU von nur wenigen Mitgliedsstaaten erzeugt wird. Diese Bedeutung nimmt noch zu, wenn der eng mit der Milcherzeugung verbundene Rindersektor (12 %) ebenfalls berücksichtigt wird.

Nach der Einführung der Milchquotenregelung im Jahr 1984 ging die Milcherzeugung in fast allen Mitgliedsstaaten (ausgenommen Portugal) zurück. Ein Drittel der gesamten in der EU erzeugten Milch ist noch immer für die Butterherstellung bestimmt. Dieser Anteil hat allerdings seit 1973 ständig abgenommen. Andererseits hat die Erzeugung von Käse, Rahm und Vollmilchpulver sowohl absolut wie relativ betrachtet stetig zugenommen. Frischprodukte haben ihren Anteil mehr oder weniger behauptet, während Kondensmilch mehr oder weniger an Bedeutung eingebüßt hat.

Für die Herstellung von Magermilchpulver (MMP) wird noch immer der größte Teil der in den Molkereien erzeugten Magermilch verbraucht. Jedoch hat sich die Verwendungsstruktur von Magermilch beträchtlich verändert, vor allem in den letzten 10 Jahren. So haben insbesondere die Mengen, die für die Erzeugung von Käse, Frischprodukten, Vollmilchpulver und Kasein verwendet werden, stetig zugenommen. Die Milcherzeugerpreise sind in den letzten 20 Jahren zunächst nominell um durchschnittlich etwa 4,5 % jährlich gestiegen, doch die Steigerungsraten sind im Laufe der Zeit deutlich zurückgegangen. In den Jahren unmittelbar nach der Einführung der Milchquotenregelung stiegen die Preise nominell um 2,3 % jährlich, verglichen mit nur noch 0,7 % in den letzten Jahren. Real gesehen sind die Erzeugerpreise von 1984 bis 1989 leicht angestiegen und ab 1990 rückläufig.

Die Milchquotenregelung hatte tiefgreifende Auswirkungen auf den Milchsektor; der Trend zur Erzeugung immer größerer Mengen wurde aufgehalten und sogar umgekehrt. Dennoch hat der Milchsektor der EU noch immer einen beträchtlichen strukturellen Überschuss zu verzeichnen. Dieser Überschuss von schätzungsweise 9,0 bis 9,5 Mio. Tonnen (Vollmilchäquivalent) muß (größtenteils mit Erstattungen) ausgeführt oder aber gelagert werden. Außerdem wird auch ein erheblicher Teil des Verbrauchs in der EU durch besondere Absatzmaßnahmen

subventioniert, die etwa 11 Mio. t Milchäquivalent betreffen. Die Haushaltskosten für diese Absatzmaßnahmen machen rund ein Drittel des Marktpreises aus.

Die Milchquotenregelung ist – wie andere Regelungen zur Beschränkung der Erzeugung, die auf individuellen Referenzmengen basieren – verwaltungstechnisch sehr aufwendig. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Handhabung einer solchen Regelung nicht leicht ist. Einige Mitgliedsstaaten waren schnell in der Lage, das System vorschriftsmäßig anzuwenden. Andere hatten große Probleme, nicht nur administrativer Art, sondern auch aufgrund besonderer Umstände, deren Auswirkungen auf das Funktionieren des Systems nicht unterschätzt werden sollten (große Zahl von Kleinerzeugern; Qualität der Informationen, auf denen die verschiedenen Elemente der Quotenregelung basieren – insbesondere in der Anfangsphase des Systems; Ebene, auf der das System verwaltet wird; usw.). Schließlich muß auch der politische Wille zur Durchführung eines solchen Systems vorhanden sein.

Angesichts der im Rahmen der GAP gestützten Milchpreise und relativ hoher Margen sind in den Quotenwerten hohe wirtschaftliche Werte in Zusammenhang mit Produktionsrechten verkörpert. Für neue Marktteilnehmer und Produzenten, die ihre Erzeugung ausdehnen wollen, ist die Verfügbarkeit von Quoten ein wichtiges Problem. Steigende Quotenwerte bedeuten für sie entweder höhere Fixkosten (wenn die Quoten als dauerhafte Anlage erworben werden) oder höhere variable Kosten (durch kurzzeitige Leasing- oder Mietvereinbarungen) und somit eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsposition für diese Milchviehhalter.

Im allgemeinen hängt der Preis der Milchquoten (bei Kauf oder Leasing) und auch das Handelsvolumen – nicht nur vom Milchpreis selbst (oder mehr noch von den Margen der Milcherzeugung) und von der Höhe der Zusatzabgabe ab. Ausschlaggebend ist auch der rechtliche Rahmen, wie z.B. die Beschränkung der Übertragbarkeit oder Bestimmungen über die steuerliche Abschreibung der Ausgaben für Quoten. In dieser Hinsicht können die wirtschaftlichen Auswirkungen von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat stark variieren, da oft unterschiedliche Regelungen gelten. Man kann argumentieren, dass ein System, bei dem die Quoten frei gehandelt werden können, zu einer wirtschaftlich optimalen Zuteilung der Produktionsrechte führen würde, da die effizientesten Milchproduzenten

mit hohen Margen in der Lage sein dürften, die höchsten Quoten für die verfügbaren Quoten abzugeben.

Andererseits erzielen Erzeuger zusätzliche Einkünfte durch Verkauf oder Leasing von Quoten. Die höheren Werte der Milchquoten haben natürlich auch Auswirkungen auf den Wert anderer Anlagewerte, z.B. den von Land.

Es gibt jedoch auch eine Reihe von Argumenten für die Quotenregelung. So hat beispielsweise die Bindung der Quoten an die Fläche wesentlich dazu beigetragen, die Milchviehhaltung in weniger wettbewerbsfähigen Gebieten zu erhalten, insbesondere in Berg- und in weniger entwickelten Regionen (Österreich und Frankreich), da die Erzeuger weniger leicht auf Unterschiede und Veränderungen bei Kosten, Technologie und Nachfrage reagieren können. Nichtsdestotrotz, gewisse Anpassungen sind möglich, da die Quoten in bestimmten Mitgliedsstaaten innerhalb gewisser Grenzen gehandelt werden können.

Es wird zwar kritisiert, dass die Milchquotenregelung mit ihrer Starrheit strukturelle Anpassungen behindere, doch darf nicht übersehen werden, dass im EU-Milchsektor in Wirklichkeit ein bedeutender Strukturwandel stattgefunden hat. Der bereits vor 1984 offensichtliche Trend zu stärkerer Konzentration mit dem Ziel, Größenvorteile zu nutzen, hat sowohl bei Erzeugern als auch bei Molkereien angehalten und wird wahrscheinlich auch in Zukunft die Entwicklung des Milchsektors prägen.

Maßnahmen zur Senkung der Erzeugung, strengere Interventionsvorschriften und niedrigere Stützungspreise für Butter und MMP haben erheblich mit dazu beigetragen, dass die Haushaltsbelastung durch den Milchsektor unter Kontrolle gehalten werden konnte. Die Ausgaben für den Milchsektor machten 1980 fast 41 % der gesamten EAGFL-Ausgaben aus. 1996 waren es nur noch 9,2 %. Absolut betrachtet, sind die Ausgaben für Milch bei nun 15 Mitgliedsstaaten zur Zeit niedriger als 1980 bei 9 Mitgliedsstaaten.

Entsprechend den Ergebnissen mittelfristiger Prognosen wird erwartet, daß die Erzeugung von Kuhmilch in der EU jedes Jahr leicht zurückgehen wird und von 121,6 Mio t im Jahr 1996 auf etwa 119,4 Mio t im Jahr 2001 und auf etwa 118,1 Mio t im Jahr 2005 sinken dürfte. Die Prognosen deuten auf einen Nettoüberschuss von 9,0 bis 9,5 Mio t (Voll-

milchäquivalent) jährlich bis zum Jahr 2005 hin, wobei kurzfristig ein leichter Rückgang, gegen Ende des Prognosezeitraums aber eine ansteigende Tendenz zu verzeichnen sein dürfte.

Bei Käse wird eine weitere Zunahme der Binnennachfrage erwartet, allerdings mit einer geringeren Zuwachsrate als in der Vergangenheit (+ 0,8 % pro Kopf/Jahr). Die Einfuhren von Käse dürften ansteigen, hauptsächlich aufgrund der GATT- und anderer Marktzugangsvereinbarungen. Die Ausfuhren dürften zurückgehen, selbst wenn angenommen wird, daß ein Teil der erforderlichen Senkung der subventionierten Ausfuhren durch eine Steigerung bei den nicht-subventionierten Exporten kompensiert werden kann. Im Käsesektor stellen die GATT-Vereinbarungen jedenfalls ein Hindernis dar, das dem weiteren Wachstum Grenzen setzen dürfte.

Der Verbrauch von Butter in der EU dürfte weiter zurückgehen (- 0,7 % pro Kopf/Jahr), allerdings langsamer als in der Vergangenheit. Die Einfuhren von Butter könnten aufgrund der GATT- und anderer Marktzugangsvereinbarungen um etwa 15 000 t zunehmen. Die Buttererzeugung dürfte im Zeitraum 1997 – 2001 relativ stabil bleiben und danach leicht zurückgehen. Was die Ausfuhren betrifft, so wird die Marge zur Erfüllung der GATT-Verpflichtungen mehr als ausreichend sein. Dennoch werden verhältnismäßig große Mengen ausgeführt werden müssen (rund 300 000 t am Ende des Prognosezeitraums), um die Interventionsbestände niedrig zu halten.

Die Prognosen für MMP deuten darauf hin, dass der Verbrauch als Tierfutter weiter sinken wird, während der menschliche Verzehr mehr oder weniger gleich bleiben dürfte. In Anbetracht des geringen Aufkommens an Milch und der zunehmenden Verwendung von Magermilch bei der Herstellung anderer Milcherzeugnisse (Frischprodukte, Käse) wird die MMP-Erzeugung wahrscheinlich ebenfalls zurückgehen, aber in geringerem Maße als der Verbrauch. Wird die Möglichkeit von Ausfuhren ohne Erstattungen ausgeschlossen, so deuten die Vorausschätzungen darauf hin, dass die Interventionsbestände von MMP ab 1998, wenn die GATT-Verpflichtungen bindend werden, zunehmen könnten.

Nur ein kleiner Teil der weltweiten Milcherzeugung wird auf internationaler Ebene gehandelt (etwa 6 % der Gesamterzeugung, die von der FAO auf 537 Mio t im Jahr 1996 geschätzt wird).



Honor Funk im Gespräch mit Dr. R. Kießling, Bonfeld/Monrepos

Auf den internationalen Märkten dominieren einige wenige Akteure. Die EU als Haupterzeuger hat in der Vergangenheit zwischen 10 und 15 % ihrer Erzeugung ausgeführt und ist noch immer der weltweit größte Exporteur. Der EU-Anteil an den Weltmärkten nimmt zwar seit einigen Jahren stetig ab, liegt aber noch bei 45 %. Die beiden nächstwichtigen Exportländer, Neuseeland und Australien, rangieren weltweit nur zwischen den mittleren oder sogar kleineren Milcherzeugern, sind jedoch viel exportorientierter als die EU und erhöhen ihre Ausfuhrkapazitäten weiterhin.

Analysten sind sich weitgehend einig, dass die Weltmärkte für Milcherzeugnisse expandieren dürften. Was die wichtigsten Milcherzeugerlande betrifft, so wird erwartet, dass sich das Wachstum der Produktion auf Länder ohne Quotenregelung konzentrieren wird. Besonders stark dürfte das Wachstum in Ländern mit geringer Stützung des Milchsektors sein, sowie in Ländern, in denen Landwirte schnell auf neue Marktentwicklungen reagieren können, z.B. in Australien und Neuseeland. Weitere große Industrieländer, für die positive Wachstumsraten prognostiziert werden, sind die USA und Japan, während die Erzeugung in der EU, in Kanada und einigen der ehemaligen Planwirtschaftsländer zurückgehen dürfte. Eine deutliche Zunahme wird auch in Lateinamerika und Asien erwartet.

Langfristige Prognosen, die bis 2005/06 reichen, bestätigen im allgemeinen die wichtigsten Erkenntnisse der mittelfristigen Vorausschätzungen und deuten darauf hin, dass diese Trends wahrscheinlich auch längerfristig anhalten werden. Der

Welthandel dürfte in den kommenden 10 Jahren beträchtlich expandieren, aber die Wachstumschancen für EU-Ausfuhren sind unter dem derzeitigen System sehr begrenzt. Es wird allgemein angenommen, dass die EU bei fast allen Milcherzeugnissen Marktanteile verlieren wird. Nutznießer dieser Expansion dürften hauptsächlich Neuseeland und Australien sein. Besonders betroffen scheint der Käsesektor zu sein. Für die USA und Kanada werden keine bedeutenden Veränderungen erwartet.

Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass die Marktpreise in der EU unter Druck bleiben werden. Gründe dafür sind die Überschussituation innerhalb der EU, die zunehmende Öffnung der EU-Märkte und die Bedingungen, die eine Teilnahme an der erwarteten günstigen Entwicklung auf den Weltmärkten erschweren. Zwar verfügen wettbewerbsfähige Erzeuger über eine entsprechende Marge, und die Tendenz zu größeren Milcherzeugungsbetrieben mit dem Ziel, Größenvorteile zu nutzen, wird auch in Zukunft die Entwicklung des Milchsektors in der EU prägen. Jedoch wird bei den derzeit geltenden Rechtsvorschriften die Verfügbarkeit von Quoten ein Hauptproblem für neue Marktteilnehmer und diejenigen Produzenten sein, die ihre Erzeugung ausdehnen wollen. Kauf oder Leasing von Quoten bedeuten höhere Kosten und damit eine Schmälerung des Wettbewerbsvorteils. Dieser Punkt wird im Laufe der Zeit noch mehr an Bedeutung gewinnen, wenn aufgrund des voraussichtlichen strukturellen Wandels in Richtung zu größeren Betrieben, immer größere Milchmengen betroffen sein werden.

1 Bilanz der deutschen Milchwirtschaft

	1997	1998
Umsatz (Mrd.DM)	37,1	37,6
Exportwert (Mrd DM)	8,9	7,8
Zahl der Unternehmen	190	165
Zahl der Betriebsstätten	301	294
Beschäftigte	40 248	39 093
Pro- Kopf-Verbrauch (kg)		
Konsummilch	64,5	64,0
Milchfrischprodukte	23,2	23,5
Davon Joghurt	16,6	17,0
Sahne, Sahneerzeugnisse	7,7	7,7
Butter	7,0	6,8
Käse	20,3	20,5
Kondensmilch	4,9	5,0
Verarb. Milchmenge (Mio t)	27,17	26,94

2 Bedeutung des Außenhandels für die deutsche Milchwirtschaft in Mrd . DM

	1990	1994	1996	1997	1998
Umsatz Molkereien	30,7	36,0	37,2	37,2	37,6
Exportwert	6,1	7,8	8,3	8,9	8,5
Anteil Export am Umsatz %	19,8	19,4	22,3	23,9	22,4

III Beschlüsse der Agenda für Milch- und Milcherzeugnisse GMO für Milch und Milcherzeugnisse

Die Milchpreissenkung wurde um 5 Jahre hinausgeschoben.

- Freisetzung der Quotenregelung bis 31.03.2008 (ursprünglich bis 2006)
- 15 % Preissenkung in drei Schritten ab dem Jahr 2005
- Einführung direkter Ausgleichszahlungen in drei Schritten ab dem Jahr 2005 in Höhe von 17,24 Euro/t Milch (= Endstufe im Kalenderjahr 2007) für die bisherige Milchquotenmenge
- Einführung nationaler Zuschläge
- Fakultative Aufhebung der Flächenbin-

dung, d.h. MS können unter bestimmten Bedingungen festlegen, dass die nicht aktiv milcherzeugenden Milchquoteneigentümer (sog. „Sofamelker“) ihr Quote innerhalb einer bestimmten Zeit definitiv verkaufen müssen.

- Anhebung der Milchquote in Griechenland, Spanien, Irland und Italien um insgesamt 1,4 Mio t ab 2000/01
- Anhebung der Milchquote in den übrigen Mitgliedsstaaten um linear 1,5 % ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06
- Im Jahr 2003 wird die Lage auf dem Milchmarkt überprüft.

IV Übertragung von Milchquoten entweder durch Lieferrecht oder Börsenmodell

Einige Bundesländer und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments haben eine Initiative eingebracht, um die aktiven Milchquotenbewirtschaftler zu stärken.

Vor allem durch die Einzugsregelungen für nicht belieferte Quoten und die Aufhebung der Flächenbindung sollten die Mitgliedsstaaten sicherstellen können, dass die Quoten ausschließlich den aktiven Milcherzeugern zugeteilt werden. Die finanziellen Belastungen der aktiven Milcherzeuger durch die extrem hohen Transferkosten betragen im Durchschnitt aller Betriebe 7 Pf pro kg. In diesem Umfang



Die Mitgliederversammlung macht hungrig. Der „Bauernschmaus“ mundete allen!

seien die deutschen Milcherzeuger gegenüber ihren europäischen Mitbewerbern benachteiligt. Die Stärkung der aktiven Milcherzeuger müsse Hauptziel einer Erneuerung der Quotenregelung sein. Darüber hinaus sind die dringlichsten Probleme die laufenden Altpachtverhältnisse. Durch verfassungsrechtlich geschützte Rückübertragungsansprüche der Verpächter geraten aktive Milcherzeuger als Flächenpächter oft in beträchtliche Schwierigkeiten. Eine Regelung ist notwendig, die auch im Falle einer Nicht-Einigung zwischen Verpächtern und Pächtern ein vorrangiges Übernahmerecht sichert und so den aktiven Milcherzeugern die dringend notwendige Planungssicherheit gibt.

V Entwicklungen in der Milchproduktion

Im Jahr 2010 wird der Milchpreis gesenkt und die Milchquote abgeschafft sein. Eine eventuell notwendige Mengensteuerung wird sehr flexibel und einfach gestaltet sein. Ein Ausgleich für die Einkommensverluste wird z.T. noch durch Flächen- und Tierprämien erfolgen. Insgesamt wird das Preisniveau in der EU nahe am Weltmarktpreisniveau liegen. Der Importschutz wird weiterhin bestehen, ein Import ohne Zölle wird bis maximal 5 % der Gesamthöhe möglich sein. Automatische Melksysteme sind weit verbreitet. Sie werden insbesondere in Fa-

milienbetrieben pro Arbeitskraft ein wachsendes Produktionspotential freisetzen und darüber hinaus eine soziale Innovation darstellen. Weitere Auswirkungen hat diese Form der Mechanisierung auf die bauliche Gestaltung von Ställen. So werden Ställe künftig deutlich günstiger erstellt werden können. Gentechnik wird vor allem bei der Genomanalyse eingesetzt, z.B. als Selektionshilfe in der Tiergesundheit wie bei der Erkennung von Erbkrankheiten. Hormoneinsatz in der EU wird nicht möglich sein. Eine Nutzung von transgenen Tieren zur Pharmaproduktion erscheint denkbar, hängt aber stark von der Akzeptanz und dem gesellschaftlichen Nutzen ab.

Die Molkereistruktur wird weiter gestrafft sein. Europäische Konzepte werden gegeneinander konkurrieren. Es wird eine Markenpolitik betrieben: 25 % der erzeugten Milch werden als Marke verkauft, 75 % werden als Handelsmarken plaziert. Im Bereich der Markenprodukte/Spezialitäten wird für Europa aufgrund des vorhandenen Know-hows eine gute Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt gegeben sein. Wie im pflanzlichen Bereich sind auch hier zwei Strategien möglich: Kostenführerschaft oder Markenproduktion. Die Wettbewerbsbedingungen sind für USA und EU als „global player“ auf wachsenden Märkten vergleichbar. Die USA haben möglicherweise Vorteile bei der Rationalisierung.