

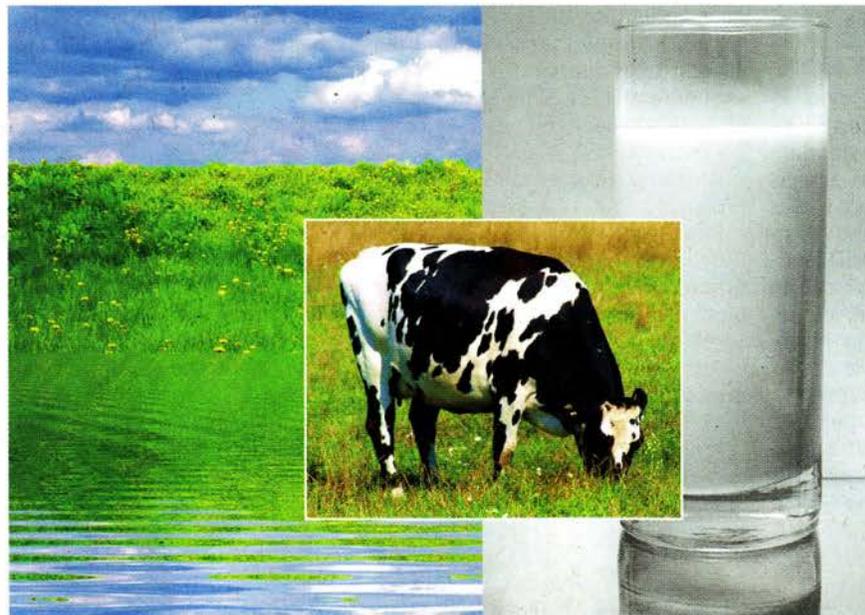
Rückblick: Ein Jahr nach der Quote

# Erste Erfahrungen mit liberalisiertem Milchmarkt

Unter dem Eindruck anhaltend niedriger Milchauszahlungspreise und steigender Milchanlieferung wird auch nach Ende der europäischen Milchquote (am 31. März 2015) weiterhin über eine kollektive Begrenzung der in Europa zu produzierenden Milchmenge diskutiert. Ein Grund hierfür könnte sein, dass eine gemeinsame Mengensteuerung auf den ersten Blick als vergleichsweise einfaches und wirkungsvolles Instrument zur Vermeidung niedriger Milchpreissphasen erscheint.

Ordnet man jedoch die Situation auf den Milchmärkten zum Jahreswechsel 2015 und 2016 in das längerfristige Marktgeschehen ein, so zeigt sich, dass der durchschnittliche deutsche Milchauszahlungspreis langfristig einen steigenden Trend aufweist, aber seit dem Jahr 2007 um diesen Trend herum wesentlich volatiler geworden ist. Die Jahre 2009, 2012 und 2015 markieren dabei Phasen relativ niedriger, die Jahre 2007 und 2013 relativ hoher Erzeugerpreise (Variationskoeffizient des Auszahlungspreises in Deutschland 2001 bis 2006 zirka 0,08; 2007 bis 2015 zirka 0,15). Ein Markt mit höherer Volatilität bedeutet größere Chancen zu profitieren, aber die Eintrittswahrscheinlichkeit für Niedrigpreissphasen, auf welche die Betriebe mit Liquiditätsreserven vorbereitet sein müssen, steigt ebenfalls.

Hat das Ende der Milchquote einen Einfluss auf diese Entwicklungen? Hierzu muss auf die Milchquotenregelung seit ihrer Einführung zurückgeblickt werden. In den Jahren von 2008 bis 2013 hatte bereits eine kontinuierliche Erhöhung der Quotenmenge stattgefunden, das heißt der Milchmarkt wurde während dieses Zeitraums bereits schrittweise liberalisiert. Die Ausweitung der deutschen Produktionsmenge bewegte sich zunächst im Rahmen dieser Quotenerhöhung, aber ist seit den Jahren 2013/2014 deutlich über die nationale Quotenmenge hinausgewachsen. Diese Ausweitung der produzierten Milchmenge ging, gemessen am dreijährigen Preisdurchschnitt, mit ansteigenden Milchpreisen einher. Bestünde ein starker Zusammenhang zwischen



Der deutsche und europäische Milchsektor zeigt sich ein Jahr nach Abschaffung der Milchquote im Umbruch. Foto: fotolia/Mike Richter

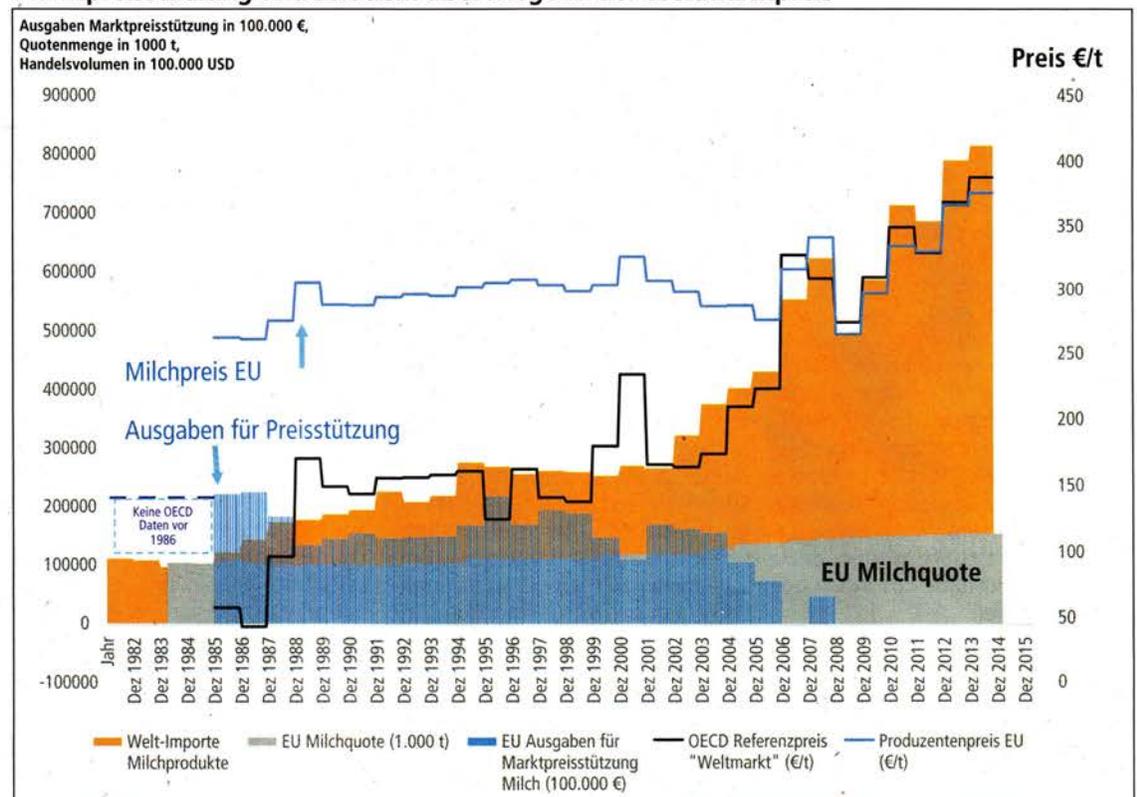
schnittlichen europäischen Milchauszahlungspreises mit dem gesamten Importwert aller weltweit pro Jahr importierten Milchprodukte, so zeigt sich im rechten Teil der Abbildung seit dem Jahr 2007 eine sehr hohe Übereinstimmung beider Zeitreihen. Das bedeutet, dass in diesem Zeitraum die globale Nachfrage nach Milchprodukten für die Preisbildung in Europa und Deutschland maßgeblich war. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass die Begrenzung der europäischen Produktionsmenge in diesem Zeitraum auch einen zusätzlich

Milchauszahlungspreis und Quotenmenge, hätte der durchschnittliche Auszahlungspreis in dieser Phase jedoch fallen müssen.

Im gesamteuropäischen Kontext kann ein ähnlicher Effekt beobachtet werden (Abbildung): Vergleicht man die Änderung des durch-

preissteigernden Effekt gehabt haben könnte, aber der Effekt des Weltmarktes überwog offenbar bei Weitem.

**Abbildung: Kein Zusammenhang zwischen Quote und Milchpreis. Relevant war bis 2007 die Marktpreisstützung und seit dem überwiegend der Weltmarktpreis**



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten der OECD und Comtrade

Vor dem Jahr 2007, in Zeiten niedriger Weltimportnachfrage, war die europäische Milchmengenbegrenzung hingegen bei Weitem nicht in der Lage, den Weltmarktpreis auf das Niveau des EU-Preises anzuheben. Vielmehr entwickelte sich das Niveau des europäischen Milchauszahlungspreises seit Einführung der Quote 1984 in etwa proportional zu den EU-Ausgaben für Marktpreisstützung im Milchsektor. Diese Beobachtungen legen nahe, dass die mengenmäßige Begrenzung der europäischen Milchmenge weder in Zeiten hoher noch in Zeiten niedriger Weltmarktpreise einen relevanten Effekt auf den europäischen Milchauszahlungspreis hatte.

Schaut man auf die agrarpolitische Diskussion in den Jahren vor Einführung der Milchquote, so zeigt sich zudem, dass dies auch nie ein vorrangiges Ziel der Politik war. Vielmehr wurde die Milchmengenbegrenzung eingeführt, um die Produktionsanreize, welche einigen Milcherzeugern durch die EU-Ausgaben für Marktpreisstützung entstanden, mit einer Obergrenze zu versehen. Zum Zeitpunkt der Einführung der Milchquote im April 1984 wurde daher in Deutschland insbesondere über den zu erwartenden Einfluss auf den Strukturwandel und weniger über zu erwartende direkte Preiseffekte diskutiert.

Der damalige Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ignaz Kiechle, sah in der Einführung der Milchmengenbegrenzung eine Möglichkeit, marktinterventionsgestützte Erzeugerpreise trotz drohender Budgetgrenze weiterhin politisch durchsetzen zu können. Milcherzeuger mit besonders ungünstiger Kostenstruktur können bei vergleichsweise hohen Erzeugerpreisen womöglich noch immer ein gewisses Einkommen erzielen, während eine Ausweitung der Menge für solche Betriebe wahrscheinlich keine nennenswerte Option zur Einkommenssteigerung bedeutete und diese Gruppe von Betrieben daher einer Mengenkürzung wahrscheinlich weniger ablehnend gegenüber stand als einer Preissenkung.

## Quote und Strukturwandel

Auch nach Ende der Milchquote wird diskutiert, ob sich die Spielregeln für den landwirtschaftlichen Strukturwandel seit 1. April 2015 verändert haben. Um dies beurteilen zu können, ist es notwendig, einen Blick auf den Strukturwandel der Milchviehhaltung in Deutschland während der Zeit der Milchquote zu werfen:

Seit Einführung der Quote 1984 bis zu ihrem Ende 2015 haben in den alten Bundesländern zirka 80 % der Milchviehhalter die Produktion aufgegeben; die Zahl dauerhafter Fremdarbeitskräfte auf größeren Milchviehbetrieben steigt an. Die Rate des Strukturwandels war in den Jahren größerer Preisvolatilität nicht höher als in den Jahren zuvor und konnte somit weder durch Marktpreisstützung noch durch Milchquote nennenswert verlangsamt werden.

Buchführungsdaten schleswig-holsteinischer Betriebe zeigen in diesem Zusammenhang, dass Größendegressionseffekte zwar relevant sind, aber Unterschiede im innerbetrieblichen Management die stärkste Triebkraft für Strukturwandel bilden: Im Mittel der Jahre 2007 bis 2014 zeigen die Rinderreports für den



Ein Ende der Tiefpreisphase bei Milch ist noch nicht in Sicht. Kaum jemand wagt die Prognose, wann China und Rußland wieder mehr aus dem Westen importieren. Foto: Isa-Maria Kuhn

Abstand der erfolgreichsten 25 % spezialisierter Milchviehbetriebe im Vergleich zu den abfallenden 25 % über alle Betriebsgrößenklassen hinweg beim kalkulatorischen Betriebszweigergebnis eine Differenz von zirka 12 ct/kg Milch (ECM). Vergleicht man hingegen die kleinste Betriebsgruppe von bis zu 50 Kühen mit der größten Betriebsgruppe mit mehr als 120 Kühen, so liegt diese Differenz zwischen den kalkulatorischen Betriebszweigergebnissen

nur bei zirka 6 ct/kg ECM (im Mittel der Jahre 2007 bis 2014).

Betriebliche Mengensteuerung bei drohender Überlieferung sowie Entscheidungen rund um den Quotenerwerb bedeuteten zudem eigene Risiken, sodass effizientes Quotenmanagement über betrieblichen Erfolg mitentscheiden konnte: In den Jahren 2007 bis 2014 wiesen die 25 % erfolgreichsten Betriebe im Schnitt nicht nur niedrigere variable Kosten je Kilo ECM auf als das abfallende Viertel der Betriebe, sondern auch niedrigere Kosten für Quotenpacht und Superabgaben.

## Umfrage zu Quotenwegfall

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen einer Befragung unter Mitgliedern eines Beratungsrings für spezialisierte Milchviehbetriebe in den Regionen Schleswig-Holstein und Niederrhein im Dezember 2015 folgende Frage gestellt: „Würden Sie sich die Milchquote zurückwünschen?“ Zirka 90 % der Befragten antworteten hierauf mit Nein. Die Gruppe der 10 % Befürworter unterschied sich von den Gegnern im Mittel durch etwas niedrigere Herdengröße, niedrigeren Stalldurchschnitt und insbesondere eine nur in jedem zweiten Fall geklärte Hofnachfolge, während 80 % der Quotengegner angaben, eine gesicherte Betriebsnachfolge zu haben, oder der Betrieb war jüngst übernommen worden.

Aus ökonomischer Sicht legt dieses Ergebnis insbesondere den Abfindungscharakter der Milchquote nahe. Das heißt, ein wichtiger Effekt der Milchquote war, dass die Produktionsaufgabe durch Veräußerung der Quote einen höheren Wert bekommen konnte, als es die Beibehaltung der Produktion erwarten ließ. Aus wissenschaftlicher Sicht wurde nie eindeutig geklärt, ob der Gesamteffekt der Milchquote auf den Strukturwandel eher beschleunigend oder eher verlangsamt war. Möglicherweise haben sich beide Effekte in etwa gegenseitig aufgehoben.

Die europäische Milchquote hatte somit weder einen direkten Einfluss auf die Milcherzeugerpreise, da deren Höhe bis zum Anspringen der Weltimportnachfrage durch

die Ausgaben für Marktpreisstützung bestimmt war, noch konnte die Milchquote den Strukturwandel in der Milchviehhaltung offenbar nennenswert aufhalten.

Die Betrachtung des Strukturwandels in der deutschen Milchviehhaltung wird jedoch mitunter nur auf die Zahl der Betriebe verengt. Weitaus seltener wird diskutiert, dass auch die Zahl der Kühe je Betriebsgrößenklasse einem sehr dynamischen Wandel unterworfen ist. Multipliziert man die Zahl der Kühe je Betriebsgrößenklasse mit der durchschnittlichen Herdenleistung, so ergibt sich, dass im Jahr 2014 die 3 % größten Betriebe (mit mehr als 200 Kühen) in Deutschland in etwa so viel Milch produzieren wie die 63 % kleinsten (bis 49 Kühe), nämlich je zirka 25 % der deutschen Milch. Zehn Jahre zuvor produzierten Betriebe mit mehr als 200 Kühen nur zirka 15 % der deutschen Milch, während 44 % der Milch aus Betrieben mit bis zu 50 Kühen kam.

Diese Verschiebung des Milchaufkommens bedeutet, dass Molkereien in Zukunft wahrscheinlich stärker um diejenigen Lieferanten konkurrieren werden, die große Mengen überregional flexibel andienen können, während der Druck auf die Anbieter kleinerer Milchmengen mit ungünstiger Erfassungsstruktur wahrscheinlich deutlich zunehmen wird.

Im Hinblick auf eine wie auch immer ausgestaltete zukünftige Reglementierung der produzierten Milchmenge bedeutet dies aus ökonomischer Sicht, dass es zunehmend schwieriger werden dürfte, eine anteilige Mengenkürzung unabhängig von Betriebsgröße und Verkehrslage durchzusetzen.

## Milchsektor im Umbruch

Die voranschreitende Differenzierung des Rohstoffs Milch anhand seines Produktionsprozesses (Aktuelle Beispiele sind im Jahr 2016 neben „konventioneller Milch“ und „Biomilch“ „gentechnikfreie Milch“, „Weidemilch“, „Heumilch“, „Bergbauernmilch“. Zudem investieren die größten Molkereien in eigene Qualitäts- und Nachhaltigkeitsprogramme, wodurch sich die Eigenschaften des Rohstoffs am Markt weiter ausdifferenzieren.) wirft zudem die Frage auf, welche Art von Milch in Zukunft überhaupt mengenbegrenzt werden könnte, da differenzierte Wertschöpfungsketten zunehmend unterschiedliche Verwertungen am Markt erzie-

len: Ein Vergleich von Milchauszahlungspreisen deutscher Molkereien zeigt, dass die Auszahlungspreise zwischen Molkereien je Monat insbesondere während sogenannter Milchpreiskrisen zunehmend heterogener werden.

Insgesamt zeigt sich der deutsche und europäische Milchsektor ein Jahr nach Abschaffung der Milchquote im Umbruch: Der Rohstoff Milch wird vielseitiger; Märkte sind volatil, woraus sich Krisen und Höhenflüge der Auszahlungspreise in relativ enger zeitlicher Abfolge ergeben. Einige Milcherzeuger und ihre Molkereien werden auch weiterhin im globalen Wettbewerb bestehen können und insbesondere für den Export produzieren. Andere werden sich verstärkt darum bemühen, die inländische Verbraucherakzeptanz zu gewinnen. Die Tatsache, dass Fragen zur Nachhaltigkeit der Milchviehhaltung Teil des gesellschaftlichen Diskurses geworden sind, kann in diesem Zusammenhang für einige Erzeuger somit auch durchaus Chancen für neue Vermarktungsformen bedeuten.

Die Lieferbeziehungen zwischen Landwirten und Molkereien wer-

den aufgrund dieser Entwicklungen in Zukunft jedoch wahrscheinlich individueller, spezialisierter und überregionaler; Strukturwandel konnte in der Vergangenheit nicht aufgehalten werden und wird für Landwirte und Molkereien auch in Zukunft weitergehen. Dabei werden die vertikale Integration und Diversifikation von Wertschöpfungsketten an Bedeutung gewinnen. Vertikale Integration von Milchviehbetrieben, auch in Form von höherem Fremdkapitalanteil, mag zwar einerseits einen teilweisen Verlust unternehmerischer Eigenständigkeit bedeuten, könnte aber aus ökonomischer Sicht für manche Betriebe eventuell auch eine Chance zur Fortführung der Produktion bieten, zum Beispiel in Verbindung mit innovativen Lösungen aus dem Bereich des sozial verantwortlichen beziehungsweise nachhaltigen Investments.

**Prof. Dr. Sebastian Hess**  
**Institut für Agrarökonomie der**  
**Christian-Albrechts-Universität**  
**zu Kiel**  
 Tel.: 04 31-80-15 13  
 shess@ae.uni-kiel.de

## AUSBLICK

Vor diesem Hintergrund wird es für einige Milcherzeuger auch in Zukunft notwendig sein, zusätzliche Einkommensmöglichkeiten zu erschließen. Im Zusammenhang mit einer Einkommensdiversifizierung durch die Erzeugung öffentlicher Güter zeigen staatliche Programme bisher jedoch eine Tendenz zu Kurzfristigkeit und bürokratischer Implementierung.

Die Agrarpolitik der Zukunft sollte daher von pauschalen Mengensteuerungsversuchen absehen und stattdessen unternehmerische Initiativen entlang der Wertschöpfungskette fördern. Langfristig kann die Qualität deutscher Milch und Molkereiprodukte dabei zu einem Alleinstellungsmerkmal auf inländischen wie globalen Märkten werden. Staatliche Einrichtungen können diesen Prozess zum Beispiel durch das Einführen sinnvoller Qualitätskriterien und transparenter Verbraucherinformationen unterstützen. Während die vergangenen

drei Jahrzehnte durch eine Reduktion der Produktionsmenge geprägt waren, sollte die Zukunft darauf gerichtet sein, Milch „vom Gras zum Glas“ besser zu machen.

Vieles deutet in diesem Zusammenhang darauf hin, dass staatliche und private Beratungsangebote für die betriebsindividuelle Entwicklung einer Zukunftsstrategie und für das einzelbetriebliche Risikomanagement noch nicht ausreichen, um das Gros der Betriebe wirkungsvoll unterstützen zu können.

Milchproduzenten stehen daher vor der Herausforderung, den Umgang mit Risiken stärker in ihrem Management berücksichtigen und Möglichkeiten finden zu müssen, wie betriebsindividuell eine höhere Wertschöpfung erzielt werden kann. Die Abschaffung der Milchquote setzt innerbetrieblich Ressourcen frei, welche für diese Herausforderungen dringend benötigt werden.

Erfolgreich füttern: Jungtieraufzucht

## Empfehlungen für die Zeit nach der Ad-libitum-Milchtränke

Wir wissen, dass im Rahmen der metabolischen Programmierung des Stoffwechsels von Kälbern durch die Ad-libitum-Tränke die Futteraufnahme und damit auch die Zuwachsleistungen gesteigert werden können. Bei einem Vergleich von restriktiv und ad libitum getränkten Kälbern wurde im Lehr- und Versuchszentrum Futterkamp eine höhere Futteraufnahme der Kühe nachgewiesen, die als Kalb während der ersten Lebenswochen ad libitum getränkt wurden. Es bleibt zu vermuten, dass ein solches erhöhtes Futteraufnahmevermögen auch während der Aufzuchtphase besteht.

Die Erfahrungen mit ad libitum getränkten Kälbern zeigen, dass diese Tiere im Vergleich zu konventionell getränkten Kälbern höhere Zuwachsleistungen haben und früher in der Energieaufnahme gedrosselt werden müssen. Über diese Erfahrungen und unsere daraus abgeleiteten Empfeh-



Ein optimaler Start ins Kälberleben beginnt mit einer Ad-libitum-Milchtränke in den ersten Lebenswochen.