

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)245-G

ÖA - "Milch" am 23. März 2015

23. März 2015

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Professor Dr. Holger Thiele

(Informations- und Forschungszentrum für Ernährungswirtschaft e.V. (Ife))

für die 31. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

**„Instrumente für Krisenintervention
und -management auf dem Milchmarkt“**

am Montag, dem 23. März 2015,

von 16:00 Uhr bis 18:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus,
Konrad-Adenauer-Straße 1, 10117 Berlin,
Sitzungssaal: 4.900

Fragenkatalog zur Öffentlichen Anhörung am 23. März 2015

Antworten von Prof. Dr. Holger D. Thiele, ife Institut für Ernährungswirtschaft e.V., Kiel

1. Was bedeuten aus Ihrer Sicht der Wegfall der Milchquote für die unterschiedlich strukturierten Betriebe des Milchmarktes (Erzeuger, Molkereien, etc.) und die unterschiedlichen Regionen der Milchproduktion?

Der bisher seit Jahrzehnten zu beobachtende Strukturwandel der Milcherzeuger (\emptyset -4% Anzahl Milchviehhalter p.a.) wird fortschreiten. Die bisherige Wachstumsschwelle (100 Kühe je Betrieb) dürfte sich weiter erhöhen. Durch Wegfall der Quote verringern sich die Kosten des Wachstums, so dass c.p. ein beschleunigter Strukturwandel zu erwarten ist. Andererseits zeigen wiss. Ergebnisse, dass der Strukturwandel insbesondere durch den Generationenwechsel determiniert ist. Auch der Strukturwandel der Molkereien wird, wie bereits in der Vergangenheit, fortschreiten. Auch hier ist durch Wegfall der Quote und beschleunigtem Wachstum der Milcherzeuger ein beschleunigter Strukturwandel zu erwarten.

Durch die Milchquotenregelung wurde der regionale Strukturwandel stärker als der betriebliche Strukturwandel innerhalb einer Region gehemmt. Doch seit der Zusammenlegung von Quotenübertragungsgebieten (Juli 2007) kam es bereits zu deutlichen regionalen Verschiebungen der Milcherzeugung in Deutschland. Diese werden sich nach der Quote weiter fortsetzen in Richtung der bisherigen Wachstumsregionen der Milch. In Regionen mit deutlichem Milchzuwachs werden Molkereien kostengünstiger Milch transportieren und verarbeiten. In Regionen mit Milchabwanderung wird es zu höheren Kosten der Rohstoffbeschaffung der Molkereien und damit zu Strukturanpassungen kommen.

Das Jahr 2015 wird einen kurzfristigen Sondereffekt für die Milcherzeugung beinhalten: Durch eine geringe Bundessaldierung ist eine sehr hohe Superabgabe in D zu erwarten. Trotz der dadurch bedingten kurzfristigen Einschränkungen der Milchanlieferung bis Ende März 2015 wird derzeit eine Überlieferung von mehr als 3 % erwarten (im Vorjahr 1,9%). Dadurch werden insbesondere überliefernde Wachstumsbetriebe deutlich betroffen sein.

2. Wie schätzen Sie die weitere Entwicklung des nationalen, europäischen und weltweiten Marktes für Milch und Milchprodukte nach April 2015 ein?

Die aktuellen Prognosen verschiedener Institutionen (EU-Kommission, OECD/FAO) gehen von einem längerfristigen EU-Milchangebotswachstum von rd. +0,5 % je Jahr aus. Angesichts der bisher schon erfolgten Wachstumsraten ist davon auszugehen, dass die realisierten



Wachstumsraten etwas höher liegen werden, z.B. bei +1%. Obwohl die Reaktionen der Milcherzeuger schwer abschätzbar sind, kann für Deutschland längerfristig von einer höheren Wachstumsrate als EU-weit (z.B. 1 bis 1,5 %) ausgegangen werden, allerdings mit großen Unterschieden zwischen den Regionen (von Rückgängen bis >4% p.a.). Trotz der in Befragungen von Milcherzeugern häufig geäußerten höhere Wachstumsraten, ist auf nationaler Ebene durch Produktionsrestriktionen (z.B. Flächenknappheiten, Arbeitskraftkosten und -verfügbarkeit, Wirtschaftsdüngerauflagen) von geringeren durchschnittlichen Steigerungen auszugehen.

Auf internationaler Ebene werden die zukünftigen Produktivitätssteigerungen in der Milchviehhaltung häufig geringer als in der Vergangenheit eingeschätzt. Auch die begrenzte Flächen- und Wasserverfügbarkeit lässt zukünftig eher geringere Wachstumsraten in der weltweiten Milcherzeugung erwarten. Wettbedingt sind größere Angebotsschwankungen von Jahr zu Jahr sind zu erwarten. Die internationale Nachfrage nach Milchprodukten wird angesichts der Fundamentalfaktoren (Bevölkerungswachstum, Einkommenswachstum, Übernahme westlicher Ernährungsgewohnheiten, etc.) von den internationalen Prognoseinstitutionen längerfristig mit einer Wachstumsrate von +2 % je Jahr eingeschätzt. Konsum von Milch und Milchprodukten innerhalb der EU stagniert annähernd. Angesichts des hohen Konsumlevels sind die Erwartungen weiterer Nachfragesteigerungen gering. Geringe Erhöhungen der Nachfrage sind lediglich bei Käse und Frischeprodukten und in Ländern, die seit 2004 der EU beigetreten sind, zu erwarten. Mittelfristig ist innerhalb der EU von einem durchschnittlichen Konsumwachstum von wahrscheinlich nicht mehr als +0,3% je Jahr auszugehen.

Zusammengefasst werden die Wachstumsraten des weltweiten Milchangebots geringer als die Wachstumsraten der weltweiten Milchnachfrage eingeschätzt, so dass zukünftig von steigenden nominalen Milchpreisen auf Weltmarktebene auszugehen ist.

3. Welche Bedeutung messen Sie dem Export von Milch und Milchprodukten für einheimische Erzeuger bei?

Abgeleitet aus den Projektionen der Weltmarkt- und der EU-Entwicklungen dürften immer mehr Milch und Milchprodukte aus Deutschland und aus der EU in die internationalen Märkte gehen. Es gibt bereits einen signifikanten Trend dahingehend, dass der Exportanteil der EU-Milchproduktion von ursprünglich rund 19 Mio. Tonnen (2011) auf mehr als 23 Mio. Tonnen nach 2020 steigen wird. Der Exportanteil der EU-Milchproduktion erhöht sich dann auf mehr als 15 Prozent. Folglich sind die EU Milchmärkte immer enger verbunden mit dem Preistrends auf dem Weltmarkt. In den letzten Jahren haben die EU Milchmärkte davon bereits deutlich profitiert. Im Zeitraum 2006 bis 2013 verursachte ein Anstieg des Weltmarktpreisniveaus um 1 Eurocent/kg einen Anstieg des EU-Milchpreisniveaus von 0,8



Eurocent/kg Milch. Es gibt eine sehr hohe signifikante positive Korrelation zwischen Weltmarktpreisen und EU-Milchmarktpreisen in Höhe von mittlerweile 0,90.

4. Mit welchen Instrumenten ist Ihrer Meinung nach mehr Preisstabilität für die Erzeugerbetriebe und mehr Wertschöpfung für die ländlichen Räume erreichbar?

Zur Verbesserung der Preisstabilität ist ein deutlich erhöhtes Risikomanagement in den Milcherzeugungsbetrieben und deren nachgelagerten Stufen notwendig. Dazu gehören u.a. Preisabsicherungsgeschäfte an Milchterminmärkten, besseres Liquiditätsmanagement, innovative Milchlieferkontrakte mit Festpreisanteilen. Grundlage dafür ist besseres Know How im Bereich des Liquiditätsmanagements und der Absicherungsgeschäfte. Die Ausbildung in diesem Bereich sollte gefördert werden. Auch kurzfristige Zusatzausbildungen sind zu unterstützen.

5. Halten Sie die aktuell vorhandenen Instrumente und Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen auf dem Milchmarkt auf nationaler und europäischer Ebene für ausreichend? Was müsste geändert werden?

In extremen Krisenfällen dürften die vorhandenen Instrumente nicht ausreichend sein. Das zeigte bereits das Jahr 2009. Zusätzlich zu den vorhandenen Instrumenten wurden kurzfristig Liquiditätsdarlehen und Direkthilfen aktiviert, allerdings erst mit zeitlichem Verzug. Zukünftig dürfte auch das bisher vorhandene Instrument Exporterstattung wegfallen und die Direktzahlungen werden abgebaut bzw. an neue Auflagen geknüpft.

Die vorhandenen Instrumente sind sehr genau für den Krisenfall zu untersuchen in Hinblick auf Auslöseschwellen etc. Zu prüfen wäre, ob eine Anhebung der Interventionspreise der obligatorischen Intervention, eine effizientere Ausgestaltung der privaten Lagerhaltung und eine Verbesserung der Marktinformationen durch die MMO sinnvoll sind.

6. Inwieweit halten Sie die vorhandenen Möglichkeiten zum Zusammenschluss und zur Stärkung der Erzeugerbetriebe für ausreichend? Was müsste geändert werden?

Aufgrund des hohen Anteils an genossenschaftlicher Milchverarbeitung und -vermarktung in der Hand der Milcherzeuger (2/3 der abgelieferten Milch) haben die neuen Möglichkeiten des Zusammenschlusses von Milcherzeugern im Rahmen des Milchpakets für Deutschland kaum Effekte gehabt. Die vorhandenen Möglichkeiten zum Zusammenschluss sind aus deutscher Sicht ausreichend zumal auch nicht erkennbar ist, dass sich Erzeuger zukünftig stärker zusammenschließen müssten, weil der Anteil der Privatmolkereien zunimmt.



7. Mit welchen Instrumenten können Ihrer Meinung nach die unterschiedlichen Betriebsstrukturen in Deutschland unterstützt bzw. erhalten werden (bspw. Regionale Diversität, Erhalt in benachteiligten Gebieten, unterschiedliche Betriebsgrößen, etc.)?

Die sehr heterogenen Betriebsstrukturen unterliegen in Deutschland seit Jahrzehnten einem großen Wandel, u.a. weil sich Technologien ändern, weil sich Qualitätsauflagen ändern, weil sich Flächen- und Arbeitskräfteverfügbarkeiten ändern und auch außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten unterschiedlich sind. Dennoch kann es übergeordnete Gründe geben, die Milcherzeugung in bestimmten Regionen oder mit bestimmter Produktionsgestaltung zu unterstützen oder zu erhalten. Anreize zur freiwilligen Teilnahmen sind zu bevorzugen. Marktstörungen und Mitnahmeeffekte sind zu minimieren.

8. Inwieweit sind Ihrer Meinung nach Änderungen im Kartell oder im Genossenschaftsrecht für einen zukünftigen Milchmarkt in der Bundesrepublik Deutschland notwendig? Was müsste geändert werden?

Grundsätzlich sind die laufenden Prüfungen des Bundeskartellamtes vor einem Zusammenschluss von Milchverarbeitern, Weiterverarbeitern und Handelsunternehmen sinnvoll. Hier sollte aber insbesondere der administrative Aufwand der Befragungen so gering wie möglich gehalten werden. Im Vorwege sollten mehr Branchenexperten gehört werden, um gezielter vorgehen zu können. Ansonsten sind – soweit der Gutachter, dies beurteilen kann, keine Änderungen des Genossenschaftsrechts oder des Kartellrechts notwendig, um für die Zeit nach der Milchquote besser gerüstet zu sein.

9. Sind die gesetzlichen Regelungen zum Verkauf unter Einstandspreis aus Ihrer Sicht ausreichend bzw. halten Sie andere gesetzliche Regelungen für notwendig?

Die aktuelle gesetzliche Regelung dürfte bei geringen Einstandspreisen im Molkereiproduktbereich zumindest bei Standardprodukten nur begrenzt von Relevanz sein. Eine Fortsetzung der bestehenden Regelung ist dennoch unproblematisch.