

# EU-Milchmarkt

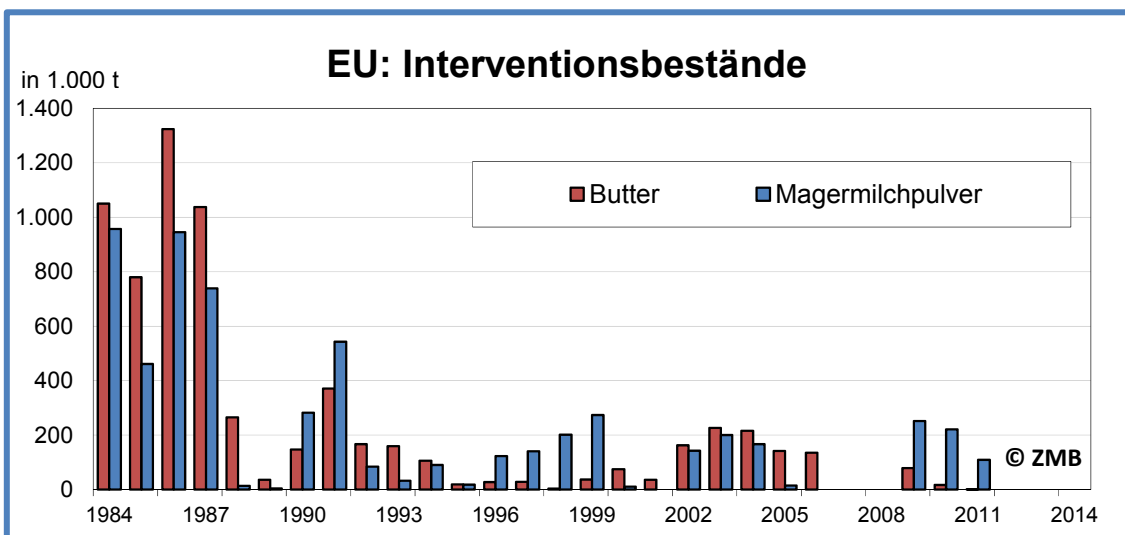
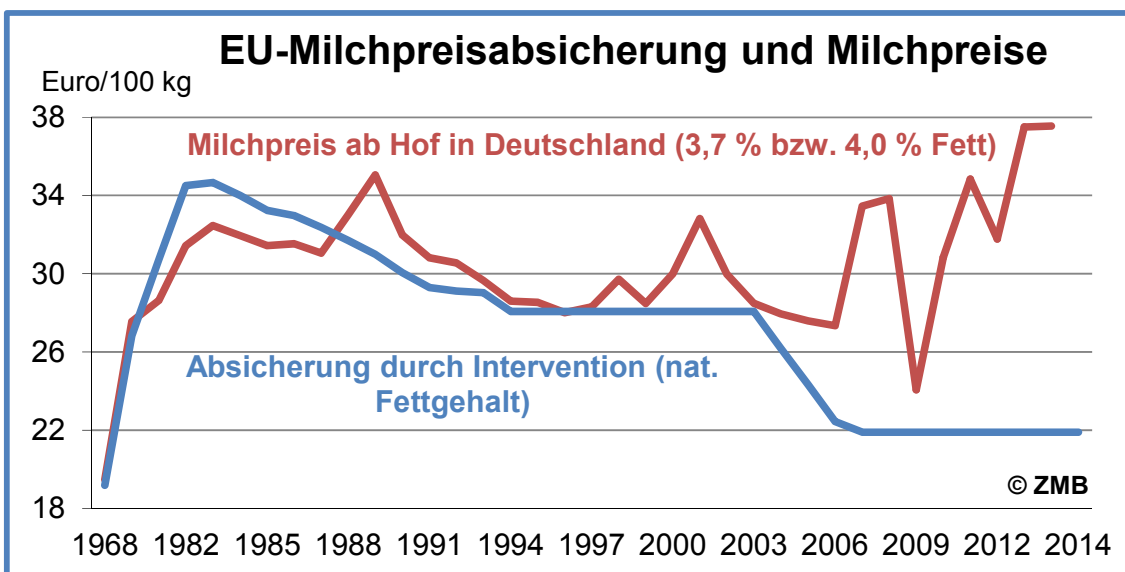
## Beginn der quotenfreien Zeit

Am heutigen 1. April 2015 beginnt für die Milchwirtschaft in der Europäischen Union die quotenfreie Zeit. Nach 31 Jahren endet damit die Milchquotenregelung.



### Quote als Mittel zur Ausgabenbegrenzung

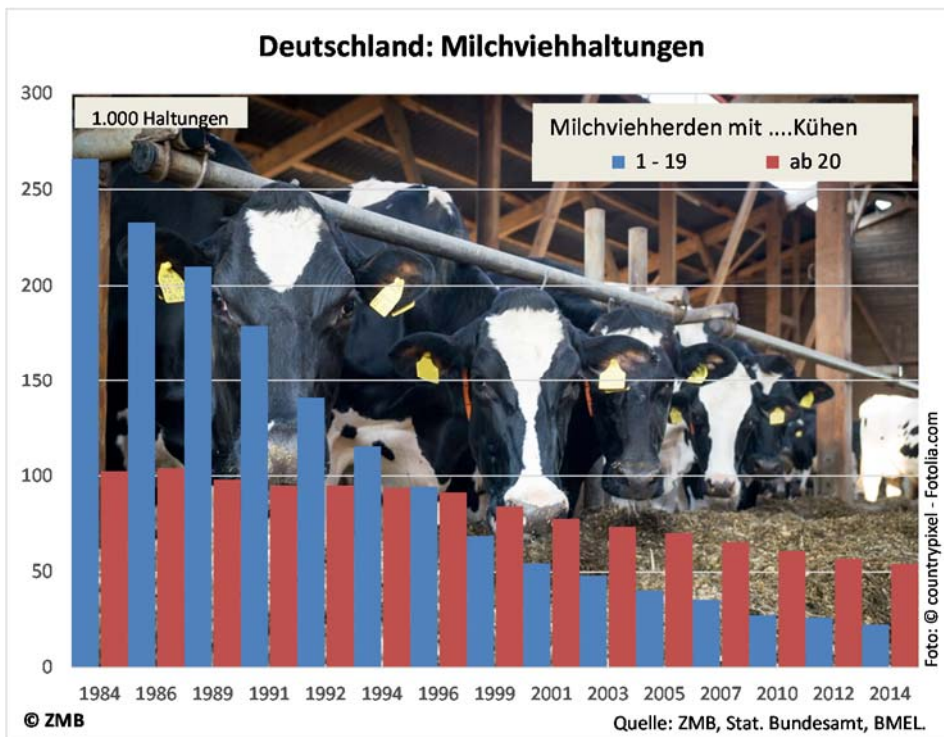
Die Milchquotenregelung in der Europäischen Union ist 1984 eingeführt worden, ursprünglich befristet auf fünf Jahre. Ziel war, die Überschüsse an Milch zu begrenzen, und damit die Kosten, die diese verursachten. Der Milchmarkt war in den 1970-er und Anfang der 1980-er Jahre zunehmend in ein Ungleichgewicht geraten. Nach kontinuierlichen Erhöhungen der Interventionspreise mussten immer umfangreiche Mengen an Butter und Magermilchpulver durch die Interventionsstellen aufgekauft oder mittels Beihilfen verbilligt werden. Die Kosten dafür liefen aus dem Ruder. Die Milchmarktordnung verschlang zeitweise nahezu ein Drittel der gesamten Ausgaben des Landwirtschaft-Haushaltes der Europäischen Gemeinschaft. Um diese Ausgaben zu begrenzen, wurde die Quotenregelung, also eine administrative Begrenzung der Milchproduktion, eingeführt. Diesem Schritt wurde schließlich der Vorzug gegenüber stärkeren Senkungen der Milchpreisstützung gegeben.



Den einzelnen Milcherzeugern wurden auf Basis von historischen Anlieferungsmengen die individuellen Referenzmengen zugeteilt. In den ersten Jahren, in denen die Quotenregelung angewandt wurde, erwiesen sich die Mengen noch als zu hoch, so dass weitere Kürzungen vorgenommen wurden. Gleichzeitig wurde die Überschreitung der Quoten mit einer Zusatzabgabe (Superabgabe) sanktioniert, die ursprünglich auf 115 % des Richtpreises für Milch

festgelegt war. Dieser leitete sich aus den Interventionspreisen für Butter und Magermilchpulver ab. Mit den Senkungen der Interventionspreise im Rahmen der Agrarreform ab 2004 wurde auch die Superabgabe schrittweise gesenkt. Sie liegt seit 2007 bis 27,83 Cent/kg Milch. Die Abgaben müssen dann nach Brüssel abgeführt werden, wenn ein Mitgliedsstaat insgesamt seine nationale Quote, auch als Garantiemenge bezeichnet, überschreitet. In Ländern, die in Summe die Quoten nicht ausschöpfen, bleiben die überliefernden Erzeuger abgabenfrei. Die Milchmenge blieb dann bis Anfang der 2000-er Jahre recht konstant und unterlag von Jahr zu Jahr nur geringfügigen Schwankungen, die witterungsbedingt und auch preisbedingt waren, und gewisse, aus heutiger Sicht sehr moderate, Preisschwankungen ausgelöst haben.

Tatsächlich haben sich im Laufe der Jahre Erfolge bei der Verringerung der strukturellen Überschüsse in der EU eingestellt. Im Laufe der Zeit kam es zu verschiedenen Änderungen des Quotenrechts, auf die nicht im Detail eingegangen werden kann. Eine wesentliche war die Einführung der sogenannten Fettkorrektur. Um die Einnahmen aus der Milchablieferung zu erhöhen, haben die Erzeuger die Fettgehalte in der Milch gesteigert, was die Überschüsse an Butter weiter erhöht hat. So erreichten die Butterbestände in der Gemeinschaft drei Jahre nach Einführung der Quotenregelung erneut einen Rekordstand. Gegengesteuert hat die EU-Kommission bereits bald nach Einführung der Milchquotenregelung durch die Fettkorrektur. Übersteigt der Fettgehalt den Referenzwert, wird eine kalkulatorische Milchmenge errechnet und bei der Quotenabrechnung in Abzug gebracht.



### Stetiger Strukturwandel

Auf Grund der Produktivitätsfortschritte in der Milchviehhaltung ist die Zahl der Milchkühe in der EU seit Einführung der Kontingentierung kontinuierlich zurückgegangen. 1984 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 5,58 Mio. Milchkühe gehalten. 2014 waren es im früheren Bundesgebiet noch 3,52 Mio. Tiere. Gleichzeitig nahm auch die Zahl der Milcherzeuger kontinuierlich ab und die Betriebe wurden im Schnitt größer. Bei Einführung der Quotenregelung im Jahr 1984 gab es in Deutschland rund 368.500 Milchviehbetriebe. Bis November 2014 ist die Zahl der Milchviehhaltungen auf 76.469 zurückgegangen, wobei davon 4.268 in den neuen Bundesländern angesiedelt sind.

Zurückgegangen ist vor allem die Anzahl der kleinen Haltungen. 1984 existierten in Westdeutschland 266.000 Milchviehbetriebe mit weniger als 20 Milchkühen. Mit 22.433 wurden 30 Jahre später 92 % weniger Ställe in dieser Größenklasse gezählt. Wesentlich moderater war der Strukturwandel bei den „größeren“ Herden ausgeprägt. Die Zahl der Ställe mit 20 Kühen und mehr ging während des Bestehens des Quotensystems um 47 % zurück. Die durchschnittliche Kuhzahl je Haltung stieg von 15,1 im Jahr 1984 auf 56,2 Ende des Jahres 2014.

### Hohe Ausgaben für Quotenübertragungen

Mit den strukturellen Veränderungen wurde es notwendig, die Lieferrechte von aufgebenden auf wachsende Betriebe zu übertragen. Die Quoten erhielten unvermeidbar einen finanziellen Wert. Die Quotenübertragungen waren in den verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt. In Deutschland war zunächst Verkauf von Quoten auch Pacht oder Leasing möglich. Die Preise stiegen im Laufe der Zeit. Abgebende Betriebe wurden landläufig als „Sofamelker“ bezeichnet. Seit dem Jahr 2000 war die Quotenübertragung in Deutschland nur noch über die Quotenbörse mit drei Handelsterminen im Jahr möglich – abgesehen von kompletten Betriebsübertragungen. Zwischen 2000 und 2014 wechselten über die Quotenbörse Lieferrechte im Wert von insgesamt 2 Mrd. EUR die Besitzer. Hinzu kamen Kosten bei kompletten Betriebsübertragungen, die sich auf erheblich höhere Beträge summieren dürften als die Börsenumsätze. Über die Kosten für Kauf, Pacht und Leasing aus den Jahren vor Einführung der Quotenbörse liegen keine statistischen Informationen vor. Sie dürften sich aber ebenfalls auf mehrere Milliarden Euro belaufen. Hinzu kamen die Zahlungen der Superabgaben von insgesamt rund 1,7 Mrd. EUR. Für 2014/15 könnten nochmals Strafzahlungen in Höhe von rund 300 Mio. EUR fällig werden.

### Vorbereitungen für den Quotenausstieg

Im Laufe der 1990-er Jahre gingen die Überschüsse an Magermilchpulver und Butter deutlich zurück. Durch den ständig wachsenden Verbrauch von Käse, aber auch von Milchfrischprodukten hat sich die Situation am Milchmarkt immer weiter ausgeglichen. Auch die Exportmöglichkeiten nahmen zu. Im Zuge der Globalisierung stiegen die Nachfrage nach Milchprodukten am Weltmarkt und die Kaufkraft in den Schwellenländern. Nachdem die Quotenregelung mehrfach verlängert worden war, setzte sich nach der Jahrtausendwende allmählich der politische Wille durch, diese auslaufen zu lassen. Das Quotenende wurde durch Quotenerhöhungen in mehreren Schritten und mehrere Berichte und Evaluierungen seitens der EU-Kommission vorbereitet.

Im Rahmen der Luxemburger Beschlüsse wurden erstmals Erhöhungen der Milchquoten beschlossen. In Deutschland steigen die Milchquoten in drei Jahren in Folge um jeweils 0,5 %. Die erste Erhöhung trat im Quotenjahr 2006/07 in Kraft. Im Milchquotenjahr 2008/09 wurden die Quoten zusätzlich um 2 % angehoben, um die Milcherzeuger an der starken Exportnachfrage teilhaben zu lassen. Mit dem Health-Check der Agrarreform 2008/09 wurden weitere Quotenerhöhungen um insgesamt 5 % in fünf Schritten festgelegt. Des Weiteren wurde beschlossen, dass das Quotensystem 2015 auslaufen soll. Dieser Schritt wird am 1. April 2015 in die Tat umgesetzt. Das Quotenende in der EU ist ein wesentlicher Schritt hin zur weiteren Liberalisierung des europäischen und internationalen Milchmarktes. Bislang haben etwa 29 % der weltweiten Kuhmilcherzeugung einer administrativen Mengenbeschränkung unterlegen. Mit der Abschaffung des Quotensystems in der EU sinkt dieser Anteil auf 3 % und beschränkt sich weitgehend auf Kanada, Norwegen, Japan und Israel.

Seit den Beschlüssen zur Agenda 2000, mit denen die Vorbereitungen auf das Quotenende ihren Anfang genommen haben, ist der Verbrauch von Milchprodukten, ausgedrückt in Milchäquivalenten, innerhalb der Gemeinschaft um rund 24 Mio. t gestiegen, wobei die Verbrauchssteigerungen teils auf die verschiedenen Erweiterungen der EU, Bevölkerungszunahmen und einen höheren

Durchschnittskonsum zurückzuführen sind. Von 1999 bis 2014 sind die Quoten um insgesamt gut 13 Mio. t erhöht worden. Hinzu kommen technische Änderungen bei der Berechnung der sogenannten Fettkorrektur, die ebenfalls wie eine Aufstockung der Quoten gewirkt haben. Die Quoten sind in den letzten Jahren allerdings nicht mehr voll beliefert worden. In einigen Ländern wurden die höheren Lieferrechte meist genutzt, in anderen kam es aber trotz der höheren Quoten zu Stagnation und zeitweise zu Rückgängen der Milchmenge.

2014 hat die EU etwa 18 Mio. t Milchäquivalente auf den Weltmarkt exportiert. Ohne die Quotenerhöhungen hätte die EU sich weitgehend als Exporteur vom internationalen Markt zurückziehen müssen. Die steigende Nachfrage am Weltmarkt wäre ohne die Ausfuhren der EU wohl kaum zu decken gewesen.

Die Marktakteure haben sich auf den Übergang in die quotenfreie Zeit gerüstet. Durch die Quotenerhöhungen ist die Milchproduktion flexibler geworden. Die Milcherzeuger in den verschiedenen EU-Ländern haben sich unterschiedlich verhalten. In einigen Ländern ist der Quotenrahmen immer nahezu voll ausgeschöpft worden, wie in den Niederlanden, Dänemark, Österreich und mit Unterbrechungen auch in Deutschland und Irland. In ost- und südeuropäischen Ländern sowie im Vereinigten Königreich und Frankreich ist auf die höheren Quoten nicht generell reagiert worden. Dies zeigt, dass offensichtlich auch andere Faktoren Einfluss auf die Höhe der Milcherzeugung haben.

Erst die vergleichsweise lange Hochpreisphase von Mitte 2012 bis in den Herbst 2014 hat die Milcherzeugung in der EU flächendeckend stimuliert, selbst in Ländern, in denen der Trend bei der Milchproduktion jahrelang rückläufig gewesen war. Teilweise wurde im Vorfeld des Quotenendes in neue Ställe und Melktechnik investiert und Kuhbestände aufgestockt. Der Strukturwandel –hin zu größeren, aber weniger Milchkuhbeständen- hat sich indessen in den meisten Ländern weiter fortgesetzt. Eine Ausnahme stellt Irland dar, wo es zu Betriebsneugründungen kam und die Zahl der Milchviehbetriebe entgegen dem allgemeinen Trend wieder zugenommen hat.

## Handlungsstrategien und Milchpaket

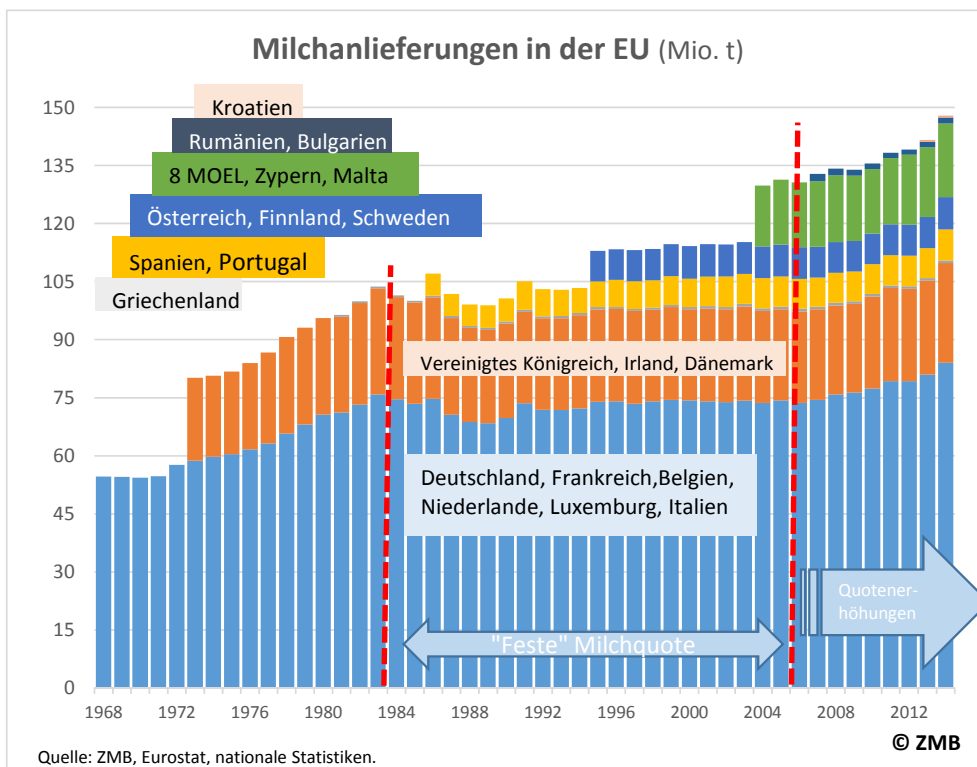
Die Politik zieht sich mit dem Ende der Quotenregelung weiter aus dem Markt zurück. In der sog. High-Level-Group wurden Vorstellungen erarbeitet, wie der Markt funktionieren könnte. Eine wesentliche Rolle sollen dabei Erzeugergemeinschaften, die nach deutschem Vorbild flächendeckend in der gesamten EU wettbewerbsrechtlich privilegiert worden sind, und Vertragslösungen zwischen Molkereien und Milcherzeugern spielen.

In den verschiedenen EU-Ländern wird mit dem Quotenende unterschiedlich umgegangen. Es reicht von einer Wachstumsstrategie in Irland -mit dem Ziel im Rahmen des Programms „Food-Harvest 2020“ die Milchproduktion um 50 % zu steigern- bis hin zu Verträgen mit Mengenklauseln in Frankreich. Um die Planbarkeit des Rohstoffaufkommens zu verbessern, dürften sich regelmäßige Erzeugerbefragungen etablieren.

In den meisten Ländern, insbesondere in Nordwesteuropa haben sich die Molkereien mit Investitionen in neue Verarbeitungskapazitäten auf die quotenfreie Zeit vorbereitet. Weitere Investitionen sind im Gang. Dies geschah aber auch im Hinblick auf die steigenden Absatzmöglichkeiten am Weltmarkt und die Volatilität der Preise, die mit einer höheren Flexibilität bei der Milchverarbeitung abgepuffert werden soll.

### Aussichten nach dem Quotenende

Der langfristig steigende Trend der Milcherzeugung – bei steigenden Milchleistungen und sich wandelnden Strukturen-, der auch in den meisten Ländern außerhalb der Europäischen Union zu beobachten ist, ist in der Zeit der „strikten“ Quotenregelung in der EU unterbrochen worden. Mit den Quotenerhöhungen im Vorfeld des Quotenausstiegs hat er wieder eingesetzt. Sofern sich die Rahmenbedingungen nicht grundlegend verändern, wird er sich aller Voraussicht nach in der quotenfreien Zeit weiter anhalten, wobei die Wachstumsraten in Abhängigkeit von den Milchpreisen und Witterungsbedingungen schwanken werden. Die Beobachtungen der letzten Jahre und in anderen Ländern ohne Quotenregelung, wie z.B. den USA, legen nahe, dass die Zuwachsraten sehr moderat und ähnlich wie in den vergangenen Jahren sein werden. Das hohe Wachstum von voraussichtlich 4,6 % in der EU im Jahr 2014 war eine Ausnahmerecheinung, ausgelöst durch eine ungewöhnlich lange Hochpreisphase in Verbindung mit sehr günstigen Witterungsbedingungen. Ohnehin gibt es Faktoren, die das Wachstum dämpfen, wie die Knappheit an landwirtschaftlichen Flächen, hohe Pachtpreise und Umweltauflagen, die die Produktion je Hektar begrenzen.



2015 gerät das Milchaufkommen nochmals unter den Einfluss der Quotenregelung, da im ersten Quartal 2015 Bemühungen seitens der Milcherzeuger bestehen, die in von April 2014 bis Dezember 2014 aufgelaufenen Überlieferungen der anteiligen Quoten noch zu begrenzen, zumal die Milchpreise gesunken sind.

Für die höheren Anlieferungsmengen werden sich voraussichtlich auf dem weiter wachsenden Weltmarkt Absatzchancen bieten. Bei wachsender Weltbevölkerung, steigender Wirtschaftskraft in Asien und Afrika und zunehmender Verstädterung in den Schwellenländern nimmt der weltweite Bedarf an Milch und Milchprodukten stetig zu. Europa verfügt über günstige natürliche Voraussetzungen, um zur Deckung des steigenden Bedarfs mit beizutragen.

## Preise weiter volatil

Bereits seit fast einem Jahrzehnt ist eine höhere Volatilität der Preise für Milch und Milchprodukte zu beobachten. Diese ist darauf zurückzuführen, dass sich der Milchmarkt generell in einer Gleichgewichtssituation befindet, wobei aber Angebot und Nachfrage nicht immer im exakt gleichen Tempo wachsen. Sie sind saisonalen, witterungsbedingten und konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Außerdem benötigen Produktionsveränderungen eine gewisse Reaktionszeit.

**Impressum:**

Herausgeber: ZMB Zentrale Milchmarkt Berichterstattung GmbH

Wilhelmsaue 37 | 10713 Berlin | +49 30 4060 7997 20 | [info@milk.de](mailto:info@milk.de) | [www.milk.de](http://www.milk.de)

Verantwortlich für den Inhalt: Monika Wohlfarth

Titelbild: Aaron Amat (fotolia.de)

© ZMB 04/2015