

Zukunft der Kartoffelstärkeproduktion

Carsten H. Emmann, Selina Oelke und Ludwig Theuvsen¹

Abstract – Gemäß Health Check werden die wesentlichen Instrumente zur Marktstützung von Kartoffelstärke ab 2012 vollständig abgeschafft. Dies schließt alle Stützungszahlungen und Regelungen bzgl. Quote und Mindestpreis ein und betrifft sowohl die Stärkekartoffel anbauenden Betriebe als auch die Kartoffelstärkeindustrie selbst. Ziel dieses Beitrages ist es daher, die möglichen Auswirkungen der Politikänderungen für den Kartoffelstärkesektor zu analysieren. Laut Expertenmeinung wird der Kartoffelstärkemarkt aufgrund der Konkurrenz zu anderen Stärketrägern in Zukunft nur noch 80-85% seines heutigen Umfangs aufweisen. Die Erzeugerpreise werden sich zudem vermehrt an den Preisen für Getreide orientieren.

EINLEITUNG

Innerhalb der Europäischen Union (EU-Kartoffelstärkekontingent: 1,95 Mio. t) ist Deutschland (656.000 t) vor den Niederlanden, Frankreich, Dänemark und Polen der bedeutendste Kartoffelstärkeerzeuger (Österreich: knapp 48.000 t; FNR, 2007). In Deutschland finden der Stärkekartoffelanbau und die Kartoffelstärkeherstellung überwiegend in strukturschwachen Gebieten der Bundesländer Niedersachsen, Bayern und Brandenburg statt (Stoyke, 2009).

Mit der im Health Check (HC) beschlossenen restlichen Entkopplung der Direktzahlungen im Bereich der Kartoffelstärke erfolgt im Wirtschaftsjahr (WJ) 2011/12 letztmalig die Zahlung der gekoppelten Erzeugerbeihilfe (vgl. Tabelle 1), so dass die Beihilfe als Preiselement zukünftig den Landwirten fehlen wird. Als Folge kann die Wettbewerbsstellung der Stärkekartoffel auf den Betrieben sinken und folglich die Rohstoffversorgung der Stärkefabriken in Gefahr geraten, sofern diese die geringeren Erzeugerpreise nicht über Preiszuschläge ihrerseits (z.B. Prämienmodelle) auffangen können. Auf der anderen Seite ist auch die Kartoffelstärkeindustrie von den Folgen des HC betroffen, da bei ihnen künftig die Prämie für Kartoffelstärke (Verarbeitungsprämie) als Produktionskostenzuschuss fehlen wird. Wegfallen werden in dem Zuge auch die wesentlichen Regelungen zur Kontingentierung, Vertragsbindung und zum Mindestpreis, den die Betreiber der Fabriken den Vertragsanbauern derzeit noch gewähren müssen.

Basierend auf Experteninterviews ist es daher das Ziel, die Auswirkungen der vollständigen Entkopplung für den europäischen Stärkekartoffelanbau am Beispiel Deutschlands zu analysieren sowie zukünftige

Entwicklungen im Markt für Kartoffelstärke abzuschätzen.

GESETZLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Der Markt für Kartoffelstärke wird noch durch EU-Regelungen in Form von Prämien, Beihilfen, Mindestpreisen und Kontingentierungen bestimmt. Durch diese Reglementierungen und Interventionen ist der Markt abgeschottet und undynamisch; eine freie Angebots-, Nachfrage- und Preisentwicklung ist bislang nicht möglich. Das historisch gewachsene und zugleich komplexe Stützungssystem in der EU sollte in der Vergangenheit die über dem Weltmarktniveau liegenden Produktionskosten kompensieren, um so die Wettbewerbsfähigkeit mit anderen Stärketrägern – wie Weizen und Mais – herzustellen (FNR, 2007).

Tabelle 1. Übersicht über Kerninhalte der EU-Regelungen für Kartoffelstärke.¹

	Umfang/ Höhe	Gewährt bis WJ	EU- Verordnungen ²
Kontingentierung	1,95 Mio. t Stärke	2011/12	VO (EG) Nr. 72/2009
Mindestpreis	178,31 €/t ³	2011/12	VO (EG) Nr. 72/2009, VO (EG) Nr. 2235/2003
Erzeugerbeihilfe	66,32 €/t ³	2011/12, für 2012/13 als Top Up in Dtl.	VO (EG) Nr. 73/2009, VO (EG) Nr. 2235/2003
Verarbeitungsprämie	22,25 €/t ⁴	2011/12	VO (EG) Nr. 72/2009, VO (EG) Nr. 2235/2003

¹ Zusätzlich existieren für die Kartoffelstärke noch Produktionsersatzungen, Einfuhrzölle und Exportersatzungen (Stoyke, 2009), die jedoch keine zentrale Bedeutung mehr haben (FNR, 2007).

² Die Auflistung der Verordnungen ist nicht vollständig. Sie genügt hier allerdings zur fachlich richtigen Darstellung der gesetzlichen Regelungen für Kartoffelstärke.

³ Bezogen auf die Kartoffelmenge, die zur Herstellung einer Tonne Stärke benötigt wird.

⁴ Je Tonne Kartoffelstärke.

Quelle: Nach FNR (2007) und Stoyke (2009)

Im WJ 2012/13 erhalten die deutschen Stärkekartoffelanbauer gemäß Neufassung des Betriebsprämien-durchführungsgesetzes einmalig einen Stärkekartoffelerhöhungsbetrag, der sich aus der im WJ 2011/12 unter Vertrag stehenden Stärkemenge ergibt. Ab dem Jahr 2013 fließen die freien Mittel aus der restlichen Entkopplung in alle Zahlungsansprüche einer Region ein, so dass sich der jeweilige regionale Zielwert noch einmal leicht erhöhen wird.

¹ Carsten H. Emmann und Selina Oelke sind vom Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Georg-August-Universität Göttingen (Kontakt: cemmman@uni-goettingen.de).

Prof. Dr. Ludwig Theuvsen ist dort Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre des Agribusiness.

FORSCHUNGSDESIGN

Aufgrund der wenigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Thema wurden im Dezember 2010 zur Analyse der Fragestellungen qualitative, leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Insgesamt konnten sieben Experten telefonisch befragt werden, wobei jeweils drei von ihnen der Rohstoffherzeugung (Stärkekartoffelanbau) bzw. der Verarbeitung (Kartoffelstärkeproduktion) zuzuordnen sind. Zusätzlich wurde ein Vertreter aus der Politik interviewt. Bei der Auswahl der Probanden standen eine ausgeglichene geographische Verteilung sowie die Marktkenntnisse der Experten im Vordergrund. Um gezielt Wissen und Einschätzungen zu erfahren, wurden mittels eines Interviewleitfadens vier Themenschwerpunkte abgearbeitet (vgl. Tabelle 2). Nach Abschluss der Interviews erfolgte die Transkription der Audioaufnahmen (Christmann, 2009).

Tabelle 2. Themenschwerpunkte des Interviewleitfadens.

	Themenschwerpunkt
1	Zukünftige Marktlage bei der Kartoffelstärke
2	Anpassungsstrategien und mögliche Reaktionen auf die veränderten Rahmenbedingungen
3	Künftige Standorte für Erzeugung und Verarbeitung
4	Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Kartoffelstärkeindustrie

Quelle: Eigene Darstellung

AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE

Einerseits bestehen Unsicherheiten sowohl bei den Landwirten als auch bei den Stärkeproduzenten, da der Markt nur schwer abschätzbar ist und die beteiligten Akteure wissen, dass die Umstellungsphase schwierig werden kann. Andererseits äußern sich die Experten optimistisch über die neuen Möglichkeiten am liberalisierteren Stärkemarkt.

Nach den Einschätzungen der Experten wird sich der Markt für Kartoffelstärke in Zukunft verkleinern. In den Interviews wurde geschätzt, dass 80-85% der heute produzierten Kartoffelstärkemenge zur Nachfragedeckung ausreichen werden. Vor diesem Hintergrund wollen die Stärkefabriken in Deutschland ihre Produktionsmengen bei gleichzeitiger Kostensenkung drosseln, was eine Marktentlastung zur Folge hätte. Weiterhin soll Kartoffelstärke in Zukunft vermehrt für spezielle Anwendungen und Premiumprodukte in Nischenmärkten eingesetzt werden, in denen eine höhere Wertschöpfung und höhere Preise erzielt werden können. Dafür ist es essentiell, sowohl die Vorzüge der Kartoffelstärke gegenüber Stärke aus Konkurrenzrohstoffen verstärkt zu kommunizieren als auch die Forschung und Entwicklung in diesem Bereich zu fördern.

Mit dem Wegfall der Mindestpreis- und Quotenregelungen und den darin enthaltenen Bestimmungen zum Ankauf von Rohstoffen haben die Stärkefabriken die Chance, eigene Ankaufs- und Erzeugerpreismodelle zur Rohstoffsicherung zu entwickeln. Eine Möglichkeit ist der Ankauf aus Lieferverträgen gekoppelt mit einem freien Zukauf am Markt. Bei den Ankaufskonzepten sollen sowohl Stärkekartoffeln als auch Überschüsse und Abfälle aus anderen Verarbeitungsbereichen, beispielsweise der Chipsherstellung, berücksichtigt werden.

Risiken werden teilweise in den unterschiedlichen nationalen Umsetzungen im Zuge der restlichen Entkopplung gesehen, so dass Nachteile für deutsche Anbauer und Stärkeproduzenten nicht auszuschließen sind. Entscheidender sind nach Expertenmeinung jedoch die globalen Einflussfaktoren, wie die künftige Entwicklung der Wachstumsmärkte, der Verbrauch in Drittländern (v.a. China) sowie die globalen Getreide- und Tapiokaernten. Bei einem Exportanteil von ca. 50% sind die Entwicklungen auf den Auslandsmärkten besonders relevant.

Als Anpassungsstrategien werden für die betroffenen Landwirte ein Kombinationsanbau mit Speisekartoffeln, horizontale Kooperationen mit anderen Erzeugern (z.B. Bruchteilsgemeinschaften an Spezialmaschinen, Betriebszweiggemeinschaften) und die Aufgabe des Stärkekartoffelanbaues bei gleichzeitiger Ausdehnung alternativer Kulturen (z.B. Energiemais) angeführt. Eine Betriebsumstrukturierung in Folge der Aufgabe des Stärkekartoffelanbaues ist dabei aufgrund des speziellen Maschinenparks und anderer getätigter Investitionen nicht immer einfach.

Bezüglich zukünftiger Standorte gehen die Experten davon aus, dass sich der Anbau auf Gunstlagen zurückziehen wird, die u.a. durch ausreichende Niederschläge, Erträge von mindestens 35 t/ha und einen geringen Wettbewerbsdruck um Ackerfläche gekennzeichnet sind.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Inwieweit pflanzenbauliche Möglichkeiten, ein intensiverer Anbau und stärkereichere Sorten die Wettbewerbsstellung der Stärkekartoffel auf den landwirtschaftlichen Betrieben sichern können, bleibt abzuwarten. Die nahe Zukunft wird auch zeigen, ob die Betreiber der Stärkefabriken bei Wegfall der Verarbeitungsprämie ihre finanziellen Einbußen tatsächlich kompensieren und für die Landwirte adäquate Erzeugerpreise anbieten können. Falls nicht, so können Fabrikschließungen inkl. Arbeitsplatzverluste nicht ausgeschlossen werden. Sicher scheint, dass sich der Preis für Stärkekartoffeln künftig stärker an den Getreidepreisen orientieren wird. Daher sollte die Kartoffelstärkeindustrie, u.a. auch zum Zwecke der eigenen Rohstoffsicherung, den Anbauern eine gewisse Planungssicherheit geben, indem schon frühzeitig Ankaufsmodelle offengelegt werden.

LITERATUR

- Christmann, G. (2009). Telefonische Experteninterviews – ein schwieriges Unterfangen. In: A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.). *Experteninterviews – Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*, S. 197-222. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- FNR (Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.) (2007). *Marktanalyse – Nachwachsende Rohstoffe Teil II*, Gülzow.
- Stoyke, C. (2009). Agrarministerratsbeschlüsse zum Gesundheitscheck – Auswirkungen auf den Bereich Kartoffelstärke und Möglichkeiten zur Förderung der Strukturanpassung im Rahmen der ländlichen Entwicklung (ELER). Vortrag anlässlich eines Branchenseminars mit Betriebsräten aus der Stärkeindustrie. Niedernhausen: 06. April 2009.