

Der Milchpreis – im Spannungsfeld von Weltmarkt und politischem Gestaltungswillen

von Martin Hofstetter

Die Verunsicherung bei den deutschen Milcherzeugern ist groß. Seit 2001 ist der Milchpreis um über 20 Prozent gefallen. Ein Ende der Talfahrt scheint nicht in Sicht, im Gegenteil: die neuen Luxemburger Beschlüsse führen mit Hinweis auf die Weltmilchmarktlage die begonnene Politik der Quotenausdehnung und Preissenkungen fort. Was sind die Hintergründe dieser Politik? Welche Interessen werden damit verfolgt? Welchen politischen Gestaltungsraum gibt es für den Milchpreis?

Nach zähen Verhandlungen einigten sich im Juni 2003 die Agrarminister in Luxemburg darauf, die Milchquotenregelung über das Jahr 2007 hinaus bis zum Milchwirtschaftsjahr 2014/2015 zu verlängern. Die bereits in der Agenda 2000 beschlossene Aufstockung der Quoten um 1,5 Prozent wurde um ein Jahr nach hinten in das Jahr 2006 verschoben.

Unter dem Eindruck stetig steigender Interventionsmengen und rapide sinkender Preise wurden Vorschläge zu einer noch stärkeren Ausdehnung der Milchquotenmengen (die Kommission hatte noch zu Beginn des Jahres 2002 eine Ausdehnung um weitere zwei Prozent befürwortet!) ausgesetzt.

Stattdessen sollen die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver bereits ab 2004 (ursprünglich war 2005 geplant) gekürzt werden. Die Preissenkungen fallen noch drastischer aus als mit der Agenda 2000 geplant war: für Butter soll nun der Interventionspreis in vier Schritten um insgesamt 25 Prozent und der Interventionspreis für Magermilchpulver in drei Schritten um 15 Prozent reduziert werden. Außerdem werden die Interventionsankäufe von Butter der EU ab 2004 eingeschränkt und bis 2008 auf eine maximale Ankaufmenge von 30.000 Tonnen Butter pro Jahr begrenzt.

Für die Milchbauern bedeutet dies zusammengekommen ein Minus von sechs Cent pro Kilogramm Milch. Damit dürfte der Milchpreis in naher Zukunft bei nur noch knapp 20 Cent liegen! Direktzahlungen sollen die Preissenkungen abfedern. Die Verluste werden jedoch nur zu etwa 56 Prozent kompensiert.

Die Luxemburger Beschlüsse werden gerne mit zukünftigen Handelsverpflichtungen (WTO), aber auch mit den großen Chancen, die ein liberalisierter Welt-

markt in der Zukunft den Milcherzeugern in der EU bietet, begründet. Ein Blick auf den statistisch erfassbaren Weltmarkt zeigt Folgendes:

In den vergangenen Jahren wurde die Welt-Kuhmilcherzeugung insgesamt um jährlich je einen Prozent ausgedehnt, besonders deutlich waren die Steigerungsraten in Neuseeland, Australien und Brasilien. So stieg die Milcherzeugung in Neuseeland allein von 2001 bis 2002 um sechs Prozent, in Australien sogar um sieben Prozent. In den USA haben im vergangenen Jahr steigende Preise und die Absicherung der Bauern durch die neue Agrarpolitik (Farm Bill), die im Milchsektor eine Fortführung der Preisstützung bis 2007 garantiert, zu einer Produktionsausweitung um circa zwei Prozent geführt. Die Quotenregelung der EU hingegen hielt die Milchmengen relativ konstant. Die weltweit ansteigenden Rohmilchmengen führten ihrerseits zu höheren Mengen an lager- und handelsfähigen Produkten wie Käse, Butter und Magermilchpulver (1).

Nach wie vor werden aber nur fünf Prozent der Weltmilcherzeugung zwischen den Wirtschaftsräumen gehandelt (ohne Intrahandel der Freihandelszonen wie z. B. der EU). Während der Handel mit Butter in den vergangenen Jahren stagnierte, nehmen die gehandelten Mengen an Käse und Milchpulver stetig leicht zu.

Schwellenländer als Absatzmärkte?

Nach wie vor hält die EU einen hohen Anteil am Weltmarkt (Tab. 1) und gehört daher zu den Wirtschaftsmächten, die wesentlich das Geschehen am Weltmilchmarkt beeinflussen. So betrug der Nettomilchexport

Tab. 1: Anteil der EU am Welthandel (2002)

Produkt	Welthandel (in 1000 t)	EU-Anteil
Butter/Butteröl	800	27 %
Magermilchpulver	1120	14 %
Käse	1320	37 %
Vollmilchpulver	1530	32 %
Kondensmilch	480	52 %
Kasein	200	45 %

Quelle: ZMP (2)

Tab. 2: Milchbilanz EU 2003

Milchanlieferung in der EU	115,5 Mio. t	96%
+ Importe in die EU	4,7 Mio. t	4%
= gesamtverfügbare Menge	120,3 Mio. t	100 %
- Verbrauch in der EU zu Marktpreisen	97,0 Mio. t	81%
- zusätzlicher Verbrauch mit Beihilfen in der EU	10,1 Mio. t	8%
- (subventionierte) Exporte aus der EU	12,9 Mio. t	11%

Quelle: ZMP (2)

der EU (umgerechnet in so genannten Milchäquivalente, einer internen Verrechnungseinheit für die verschiedenen Milchprodukte Butter, Magermilchpulver, Käse etc.) im Jahr 2000 10,2 Millionen Tonnen. Das entspricht etwa neun Prozent der EU-Milchproduktion. Aber die Konkurrenz schläft nicht: Australien und Neuseeland haben in den letzten Jahren ihre Exporte kontinuierlich erhöht. Dies wiederum wird von der europäischen und insbesondere von der deutschen exportorientierten Milchindustrie kritisch beobachtet. Sie fordert eine Ausdehnung der Milchquoten und eine entsprechende Absenkung der Milchpreise, um (Welt-) Marktanteile zurückzugewinnen. Die Luxemburger Beschlüsse gehen in ihre Richtung.

Wo werden die Exportchancen gesehen? Einige besonders bevölkerungsstarke Nationen in Asien werden immer wieder als Zukunftsmärkte für EU-Exporte genannt. Tatsächlich verzeichneten in den vergangenen Jahren China, Russland und Indien eine stark ansteigende Binnen-Nachfrage nach Milchprodukten, da dort die Kaufkraft zugenommen hat und sich gleichzeitig die Bevölkerung stärker an westlichen Verhaltensmustern orientiert bzw. verstädtert. Diese Länder versuchen der

gestiegenen Nachfrage aber vor allem durch einen Ausbau der heimischen Milcherzeugung und -verarbeitung zu begegnen. Auch Russland, der bislang „klassische“ Drittlandsmarkt für Butter, investierte erfolgreich in den vergangenen Jahren in eine eigene Milchverarbeitung: allein die Produktion von Käse stieg innerhalb eines Jahres um 30 Prozent.

Auch Indien versucht die eigene Milcherzeugung auszudehnen und schützt dazu die einheimischen Milchbauern durch hohe Zölle vor Billigimporten aus Europa und Neuseeland. China hingegen kann, trotz einer stark ansteigenden einheimischen Produktion, die Nachfrage nach Milch und Milchprodukten nicht selbst decken. Der Nachfragedruck und der Abbau der Zölle nach dem WTO-Beitritt Chinas (die Zölle für Milchpulver sanken durch den Beitritt von 25 Prozent auf 15 Prozent) ließen dort vor allem die Importe von Milchpulver (aus Neuseeland) ansteigen.

Voraussetzung für die Realisierung dieser Absatzchancen ist eine im Rahmen der WTO zu vereinbarenden weitere Marktöffnung bei Milchprodukten. Neuseeland und Australien drängen massiv auf weiteren freien Marktzugang und Abbau von Zollschranken und innerstaatlichen Stützungen. Jedoch: vielen Entwicklungsländern ist inzwischen bewusst geworden, dass sie ihre einheimischen Bauern vor Dumping-Importen schützen müssen. Das Scheitern der WTO-Verhandlungen in Cancún im September 2003 ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Das Geschäft stagniert

Da den weltweit gewachsenen Produktionsmengen an Magermilchpulver und Butter aber derzeit keine adäquate Nachfrage auf den Weltmärkten gegenübersteht, sind besonders in 2002 und 2003 die Interventionsbestände der Exportnationen (USA und EU) massiv angestiegen.

Hinzu kommt, dass der seit Mitte 2002 gegenüber dem Dollar gefestigte Euro die Konkurrenzfähigkeit der EU-Exportprodukte verschlechtert hat. Die Erzeugnisse landen in der Intervention. Nach Angaben der EU waren Mitte 2003 die öffentlichen Lager so voll wie schon lange nicht mehr. Rund 210.000 Tonnen Butter wurden eingelagert, das sind rund 70 Prozent mehr als im Vorjahr; zugleich stieg die Menge an eingelagertem Magermilchpulver von 94.000 auf 146.000 Tonnen (3).

Bietet der Weltmarkt vermutlich auch in nächster Zukunft nur eine geringe Erweiterung der Absatzmöglichkeiten, so bleibt die Frage nach den künftigen Absatzmärkten innerhalb der EU. Seit Jahren liegen die Überschüsse zwischen 16 und 20 Prozent der in der EU produzierten Milch (Tab. 2). Konsumänderungen verbesserten zwar die Nachfrage nach Käse, dennoch lässt

sich nur ein kleiner Teil der Überschussmengen auf diesem Wege verwerten. Die EU bleibt daher nach wie vor aufgrund ihrer Überschussituation abhängig vom Weltmarkt, den sie ihrerseits gerade durch ihre Exportpolitik wesentlich beeinflusst.

Orientierung an Weltmarktpreisen – eine Lösung?

Und schon wieder werden zur Lösung dieser Situation die alten neoliberalen Wirtschaftskonzepte aus der Tasche gezogen: Orientierung am Weltmarktpreis. Kann das die Lösung sein? Ein Blick in die Statistik zeigt, dass die Auszahlungspreise für Milch in den verschiedenen Wirtschaftsregionen der Welt äußerst unterschiedlich sind (Abb. 1) und in deutlicher Abhängigkeit zum politisch gewollten oder nicht gewollten Stützungssystem stehen:

- So liegt in Japan der Milchpreis umgerechnet fünfmal so hoch wie in Neuseeland. In den USA und der EU ist er immerhin noch doppelt so hoch wie in Ozeanien.
- Ein indischer Bauer muss von durchschnittlich zwei bis drei Kühen leben. Sein neuseeländischer Kollege melkt im Schnitt hundertmal so viele Tiere.
- Über niedrige Bodenpreise, ganzjährige Weidehaltung, saisonale Abkalbung etc. kann der neuseeländische Landwirt zu den weltweit niedrigsten Produktionskosten Milch melken.

Die unterschiedlichen Erzeugungsstrukturen und Produktionsbedingungen machen es notwendig, dass in den meisten großen Milcherzeugungsländern und -regionen nicht die Weltmarktpreise, sondern der politische Gestaltungswille wesentlich die Höhe des Milchpreises bestimmt. Auch kleine Milcherzeugungsländer lassen sich die Milcherzeugung etwas kosten. So werden seit vielen Jahren in Ländern wie der Schweiz, Norwegen und Japan die höchsten Auszahlungspreise gezahlt, um so die Milcherzeugung im eigenen Land zu halten.

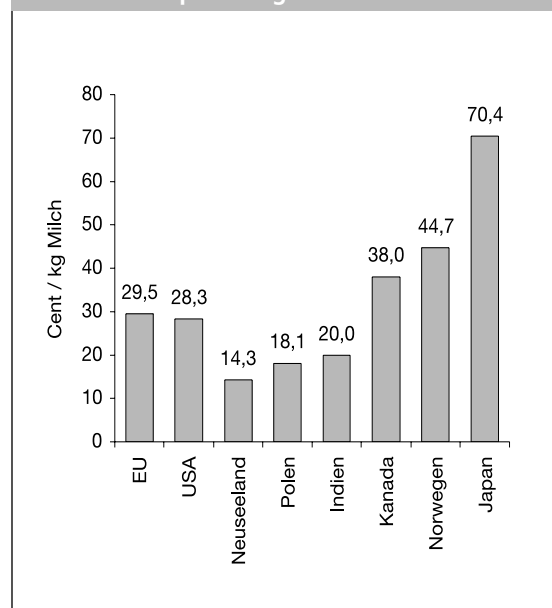
Weltweit haben Währungsschwankungen, weltwirtschaftliche Entwicklungen, Handelsabkommen und WTO-Verhandlungen, aber auch Witterungseinflüsse gravierende Einflüsse auf die erzeugten Mengen und die Marktverhältnisse. Bei spezifischen Überschussituationen fällt der Weltmarktpreis sogar unter die Gesteungskosten in den günstigsten Produktionsgebieten. So schwankten die Weltmarktpreise für die klassischen Handelsprodukte Butter, Vollmilchpulver, Magermilchpulver und Käse innerhalb der vergangenen zehn Jahre ganz extrem. Nur bei exportorientierten Nationen wie Australien oder Neuseeland, die nicht regulierend in ihren Erzeugerpreis eingreifen, spiegelt der nationale Milchpreis diese Entwicklung auf den Weltmärkten wieder. Nicht ohne Folgen: Die schwache Weltkonjunk-

tur, die sinkende Nachfrage und folglich das Überangebot an Milchprodukten führten dazu, dass der neuseeländische Milchexporteur Fonterra massive Umsatzeinbrüche verzeichnete und die neuseeländischen Rohstoffpreise um rund 24 Prozent sanken!

Die Höhe der sogenannten Weltmarktpreise für Milchprodukte (berechnet nach den Exportabschlüssen der deutschen und europäischen Milchwirtschaft) schwankt daher seit Jahren, ohne dass ein langfristiger Trend erkennbar wäre. Mit anderen Worten: ihr Verlauf ist nahezu chaotisch. Und dies ist mit ein Grund dafür, warum die Zukunftsprognosen vieler Milchwissenschaftler und Nationalökonomien hinsichtlich Absatzpotenziale und Preisentwicklungen auf den Weltmärkten seit Jahren und mit großer Regelmäßigkeit neben der Wirklichkeit liegen. Dennoch wird bei jeder Agrarreform in Europa auf angeblich positive weltweite Absatz- und Preisperspektiven verwiesen, um die Milchquotenmengen auszudehnen. Ernsthafte Überlegungen, durch Mengenreduzierung die Preise zu stabilisieren und die Überschüsse abzusenken, werden hingegen nicht weiter verfolgt bzw. kategorisch abgelehnt. Da jedoch europäische Erzeuger aufgrund höherer standortbedingter Produktionskosten ohne Subventionen am Weltmarkt nicht konkurrenzfähig sind, sollte der Absatz auf dem Weltmarkt künftig wirklich nur ein Überschussventil sein. Dazu jedoch müssten, wie gesagt, die Quoten reduziert und nicht – wie beschlossen – weiter ausgedehnt werden.

Mengenregulierung und EU-Interventionssystem sind in der Lage, den Milcherzeugern im Vergleich zu

Abb. 1: Milchpreisvergleich 2002



Quelle: ZMP (2)

anderen Weltregionen einen vergleichsweise stabilen Marktpreis zu garantieren. Die deutlich über dem Binnenverbrauch liegende Produktionsquotenmenge verhindert aber weitgehend Preisentwicklungen nach oben jenseits des Interventionspreises. Daher bestimmt in einer weltweiten Überschusssituation letztlich der EU-Interventionspreis den Erzeugerpreis für den europäischen Milcherzeuger.

Der Milchpreis – auch Verhandlungssache

Im Frühjahr 2001 war es den deutschen Molkereien gelungen, gegenüber dem Handel für Konsummilch (das ist knapp ein Drittel der erfassten Milch) Preiserhöhungen durchzusetzen. Diese erhöhten Preise galten zum Teil bis Mitte 2002 und haben so die Milchauszahlungspreise ein Jahr lang gestützt. Aber bereits bei den Verhandlungen im Frühjahr 2002 war der Milchmarkt von Überschüssen gekennzeichnet, so dass die Position der Molkereien erheblich schlechter war und die Verhandlungsabschlüsse mit dem Handel deutlich niedriger lagen als im Vorjahr.

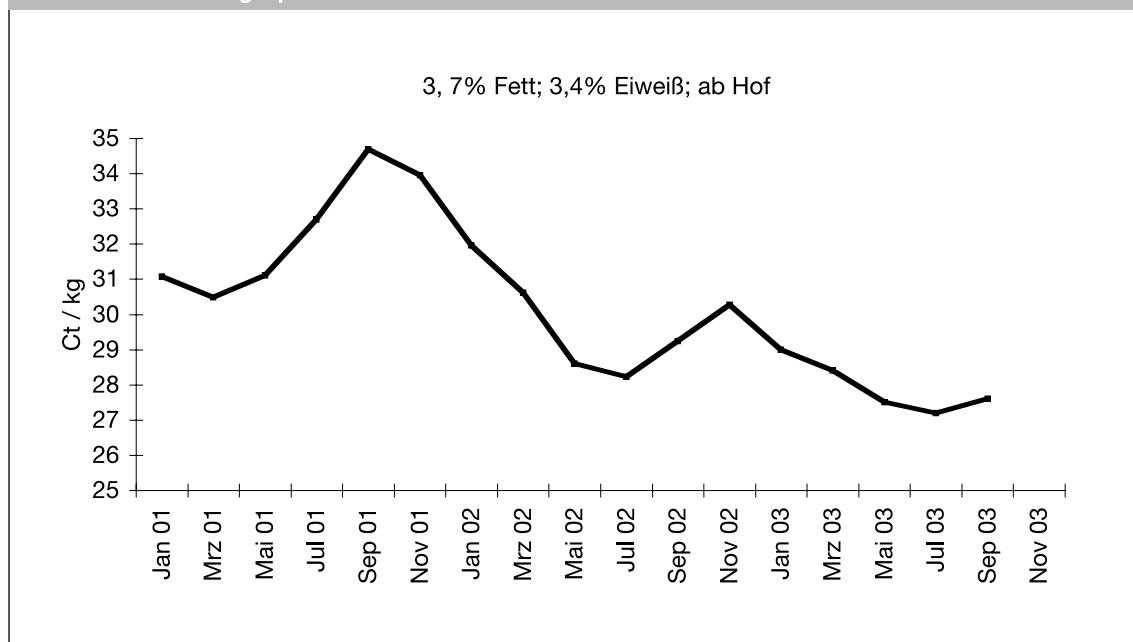
Für das Milchjahr 2003 ist leider keine Trendwende in Sicht. Im Gegenteil: ein Überangebot an Milchprodukten und weitere hohe Interventionsbestände belasten den Markt. Zudem haben nun auch die Käsepreise im Vergleich zum Vorjahr deutlich nachgegeben. Die Jahreskontrakte mit dem Lebensmittelhandel waren von dieser Entwicklung gekennzeichnet. Die Preisabschlüs-

se mit dem Branchenführer Aldi brachten im Frühjahr keine Verbesserung. Gerade die großen deutschen Molkereien ließen sich gegenseitig von dem Handelsriesen ausstechen. Andere Handelsunternehmen folgten dem Beispiel von Aldi und haben die Einkaufspreise weiter nach unten gedrückt. Die Erzeugerpreise fielen bei einigen Molkereien auf ein historisches Tief. Große Molkereien wie Campina, Nordmilch und Hansa-Milch zahlten im Sommer 2003 nur noch zwischen 26 und 28 Cent je Kilogramm Milch aus (Abb. 2).

Auch bei den Biomilcherzeugern ist die Lage mehr als angespannt. In den vergangenen Jahren hat sich der Biomilchpreis zumeist parallel zum konventionellen Preis entwickelt. Seit 2001 ist der Biomilchpreis um bis zu zehn Cent auf unter 30 Cent je Kilogramm und damit weit unter die Erzeugungskosten gefallen. Durch einen beispiellosen Preiskampf, bei dem sich mehrere Biomolkereien (vor allem die Biomolkereien Scheitz und Söbbecke) beim Lebensmittelhandel gegenseitig unterboten haben, sank außerdem die Differenz zur konventionellen Milch (Bioaufschlag) auf nur noch vier Cent.

Im September 2003 waren Wut und Verzweiflung der Bio-Milchviehhalter so groß, dass erstmals in der Geschichte des Ökolandbaus mehrere hundert Bioerzeuger sich dazu entschlossen, einen Ablieferungsstreik zu organisieren, um ihre Molkereien wieder zur Vernunft zu bringen. Die Milchproduktion eines Wochenendes wurde im Dorf verschenkt oder an Schweine und Rinder verfüttert (4).

Abb. 2: Milcherzeugerpreise in Deutschland



Quelle: ZMP (3)

Wohin wird der Milchpreis gehen?

Aufgrund der Überschusssituation innerhalb der EU, die durch die Ausdehnung der Quotenmengen ab 2006 auch in Zukunft Bestand haben wird, wird es vermutlich kaum Chancen geben, dass sich der Milchpreis in den nächsten Jahren vom Interventionspreis positiv abhebt. Die sinkenden Milchpreise bedienen auch Interessen: Sie kommen exportorientierten Molkereien und Verarbeitern von Milchprodukten (Lebensmittelindustrie) entgegen. Die hohen Lagerbestände an Milchpulver und Butter verhindern, dass auf absehbare Zeit selbst bei günstigsten Marktentwicklungen ein Nachfragesog entstehen kann. Folglich schlagen die Interventionspreissenkungen voll auf die Betriebe durch. Wie lange allerdings Milcherzeuger zu Abnahmepreisen von rund 20 Cent pro Kilogramm wirtschaften können, ist kaum absehbar und wird auch einzelbetrieblich betrachtet sehr unterschiedlich sein.

Wahrscheinlicher ist, dass, wenn kein Richtungswandel in der Milchmarktpolitik geschieht, es in den nächsten Jahren zu einem enormen Strukturwandel in der Milcherzeugung kommen wird, bei dem vor allem Betriebe mit mangelnder Liquidität, hohen Kostenbelastungen (Lohnkosten, Quotenkosten und nicht abgeschriebenen Ställen) aufgeben müssen. Selbst die Molkereien zeigen inzwischen Bedenken, dass dieser Strukturwandel zu massiv ausfallen könnte und damit ihre Rohstoffbasis kurzfristig zusammenbricht. Längerfristig plant die Molkereiindustrie, durch Standortverlagerungen die Milcherzeugung auf kostengünstigere Regionen in Osteuropa zu verlagern. Dort sind aber derzeit die infrastrukturellen Bedingungen und die

Verarbeitungsstätten noch nicht weit genug entwickelt, so dass auf Zeit gespielt wird.

Durch die Ankündigung von Ausgleichsprämien will die EU-Kommission geschickt die Diskussion weg von den Preissenkungen lenken. Ob ihr dies gelingt ist fraglich. Denn in welcher Form die in Luxemburg ausgehandelten Milchausgleichsprämien gezahlt werden, ist gegenüber den Preisverhältnissen fast schon als marginal einzuschätzen. Das werden auch die Bauern bald begreifen. Bei weiter sinkenden Preisen stehen dann die Zeichen auf Sturm.

Anmerkungen

- (1) Agrarwirtschaft 2003, Heft 1.
- (2) ZMP-Marktbilanz Milch 2003.
- (3) ZMP-Zentralbericht vom 12.7.2003.
- (4) Siehe hierzu auch den Bericht von Mute Schimpf in diesem Agrarbericht S. 113 ff.

Autor

Martin Hofstetter, Diplom-Agraringenieur, Mitarbeiter des Fachgebiets Landnutzung und regionale Agrarpolitik, Fachbereich 11 (Ökologische Agrarwissenschaften) der Universität Kassel.

Universität Kassel
 Fachbereich 11
 Nordbahnhofstr. 1 a
 37213 Witzenhausen
 Telefon: 05542 / 98-1668
 E-Mail: hofstett@uni-kassel.de

