

© **Schwerpunkt »Wachstum«**

Destruktive Offensive

Steigende Exporte von Milchpulver gefährden entwicklungspolitische Ziele und kostendeckende Erzeugerpreise in der EU

von Tobias Reichert

Im April 2015 ist die Quotenregelung für den EU-Milchmarkt ausgelaufen, mit der seit 1984 die Milcherzeugung in der EU insgesamt, für Mitgliedsländer und letztendlich für einzelne Betriebe begrenzt wurde. Mit dem Ende der Quote wird die Deregulierung der EU-Agrarmärkte fortgesetzt und der europäischen Molkereiindustrie die Möglichkeit gegeben, mehr zu exportieren. Schon in den letzten Jahren vor dem Ende der Milchquote wurde die Quotenmenge schrittweise angehoben, um eine »sanfte Landung« vorzubereiten. Entsprechend sind die Milchexporte aus der EU um fast ein Drittel gestiegen. Die Exporterfolge der deutschen und europäischen Milchwirtschaft bestehen bisher hauptsächlich aus einem höheren Absatz von Magermilchpulver und Molkepulver. Vor allem Milchpulver ist ein standardisiertes Massenprodukt. Wettbewerb findet vor allem über den Preis statt. Mit dem Ziel, auskömmliche Erzeugerpreise für Milch zu sichern, sind Milchpulverexporte daher kaum vereinbar. Die Exportoffensive der EU sorgt aber auch in vielen Entwicklungsländern für zunehmende Probleme: Billige Importe verhindern, dass heimische Milchbauern Zugang zu den wachsenden städtischen Märkten in ihrem eigenen Land erhalten.

2014 exportierten europäische Molkereiunternehmen Milchprodukte, für deren Erzeugung etwa 19 Millionen Tonnen Milch verarbeitet wurden. Damit war die EU der weltweit zweitgrößte Milchexporteur. Standardisierte Massenprodukte wie Milchpulver und Molkepulver machen über 60 Prozent der Exporte aus. Auch wächst der Export dieser Produkte besonders stark, vor allem der von Magermilchpulver, der sich gegenüber 2006 verdoppelt hat (Abb. 1).

Die wichtigsten regionalen Absatzmärkte für europäisches Milchpulver sind der Nahe Osten und Nordafrika, gefolgt von Ostasien und Afrika südlich der Sahara, vor allem Westafrika. Einzelne Länder, in die große Mengen exportiert werden, sind Algerien, Ägypten, Saudi-Arabien und Oman in der arabischen Welt, China und Malaysia in Ostasien sowie Nigeria in Westafrika. Seit Beginn des Jahrtausends sind die Milchpulverexporte, gemessen in der für die Herstellung benötigten Milchmenge, in die afrikanischen Länder recht gleichmäßig von einer auf 1,2 Millionen Tonnen gewachsen.

Dagegen unterlag der derzeit boomende ostasiatische Markt drastischen Schwankungen. Im Jahr 2000 exportierte die EU 1,5 Millionen Tonnen Milch in Pulverform dorthin. Bis 2006 brachen die Exporte

um mehr als drei Viertel auf unter 350.000 Tonnen ein, um dann seit 2010 auf über 1,6 Millionen Tonnen anzusteigen. Die Schwankungen im Absatz nach Ostasien erklären einen großen Teil der Veränderungen der gesamten europäischen Milchpulverexporte.

Angereichertes Milchpulver: Billigprodukt für Arme

Zusätzlich zum Exportboom für Magermilchpulver sind die europäischen Exporte für ein leicht weiterverarbeitetes Produkt stark angestiegen, das vor allem Konsumenten mit niedrigem Einkommen anspricht: angereichertes Milchpulver (*Fat Filled Milk Powder*).¹ Dabei handelt es sich um Magermilchpulver, das mit Pflanzenfett (meist Palm- oder Kokosöl) gemischt wird, um einen billigeren Ersatz für Vollmilchpulver zu erzeugen. Die Exporte dieses Produkts aus der EU haben sich in den letzten zehn Jahren auf mehr als 700.000 Tonnen verdoppelt. Der stärkste Anstieg fand seit 2009 statt, als auch der Export von Magermilchpulver wieder deutlich zunahm.

Die Exporte in die Länder Afrikas südlich der Sahara folgten demselben Muster und verdoppelten sich in den letzten zehn Jahren von 112.000 auf 256.000 Ton-

nen. Mit dieser Menge können – auf niedrigerer Qualitätsstufe – etwa 1,6 Millionen Tonnen Frischmilch ersetzt werden. Auf dem lokalen Markt stellt angereichertes Milchpulver damit eine größere Konkurrenz für die lokalen Milcherzeuger dar als normales Voll- oder Magermilchpulver. Wie beim normalen Milchpulver ist auch beim angereicherten Milchpulver Westafrika der mit Abstand wichtigste Absatzmarkt für die EU in Afrika südlich der Sahara. Ein starker Anstieg um das Zweieinhalbfache auf 70.000 Tonnen ist in Nigeria zu verzeichnen. Noch drastischer ist die Situation in einigen kleineren Staaten wie Mali oder Kamerun, die vor zehn Jahren keine nennenswerten Mengen importierten und nun Importe von mehreren tausend Tonnen verzeichnen.

Diese Entwicklung unterstreicht, dass untere Marktsegmente in der Exportstrategie der europäischen Molkereikonzerne eine zentrale Rolle spielen. Die Konkurrenz findet vor allem über den Preis und kaum durch besondere Qualitätsmerkmale statt. Der Export von angereichertem Milchpulver aus Deutschland ist im Gegensatz zum EU-weiten Trend nur wenig gestiegen. Allerdings sind Molkereiunternehmen aus den Niederlanden und Dänemark, deren Exporte von angereichertem Milchpulver stark zugenommen haben, in Deutschland sehr aktiv. Daher ist es gut möglich, dass ein Teil des in Deutschland erzeugten Magermilchpulvers dort weiterverarbeitet und dann exportiert wurde.

Europäische Molkereien investieren in Afrika

Dass die Konzentration auf die unteren Marktsegmente und die Absatzmärkte in Afrika Teil einer langfristigen Strategie ist, zeigen auch die Investitionen großer europäischer Molkereiunternehmen in Afrika. Arla, FrieslandCampina und Danone investieren in den letzten Jahren verstärkt in die Milchverarbeitung in

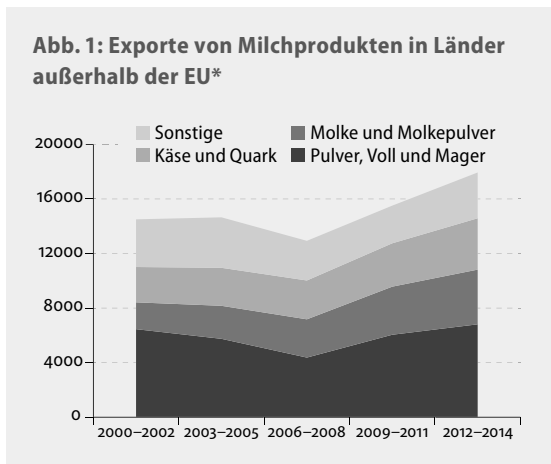
Westafrika, meist indem sie bestehende afrikanische Unternehmen aufkaufen oder Anteile erwerben.² Die große Mehrheit dieser Molkereien nutzt ganz überwiegend oder ausschließlich importierte Rohstoffe, vor allem Milchpulver, das entweder in Portionen in Haushaltsgröße umgepackt oder zu anderen Produkten wie Trinkmilch, Joghurt oder Kondensmilch weiterverarbeitet wird. Während Arla in der Elfenbeinküste und Danone in Nigeria Unternehmen kauften bzw. Joint Ventures mit Firmen eingingen, die ausschließlich importierte Rohstoffe verwenden, plant FrieslandCampina in Nigeria, auch Milch aus nationaler Produktion zuzukaufen und deren Anteil schrittweise zu steigern. Angesichts des wachsenden Angebots auf dem Weltmarkt und den niedrigen Preisen, lässt sich diese Strategie nicht einfach verwirklichen. Insbesondere die Konkurrenz mit Unternehmen, die ausschließlich darauf setzen, die günstigeren Importe zu verwenden, ist ein bedeutendes Hindernis.

Während die meisten Investitionen in Westafrika stattfinden, dem traditionell wichtigsten Markt der EU in Afrika südlich der Sahara, nehmen europäische Molkereien in jüngster Zeit auch andere afrikanische Regionen ins Visier. Danone und Lactalis/Parlatat sind schon seit den 1990er-Jahren in Südafrika aktiv und die in letzter Zeit zunehmenden Exporte Südafrikas in benachbarte Länder beruhen zu einem großen Anteil darauf, dass Milchpulver aus der EU weiterverarbeitet und dann exportiert wird. Danone hat 2014 einen 40-Prozent-Anteil an der größten kenianischen Molkerei erworben.

Schützenhilfe durch die Handelspolitik

Die Absatzmöglichkeiten europäischer Molkereien in Westafrika werden auch durch aktuelle handelspolitische Entwicklungen gefördert. Nach 15 Jahren zäher Verhandlungen hat die EU mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) die Verhandlungen zu einem »Wirtschaftspartnerschaftsabkommen« (Economic Partnership Agreement – EPA) genannten Freihandelsabkommen zwischen beiden Regionen abgeschlossen. Es soll den freien Marktzugang ersetzen, den die EU seit den 1970er-Jahren ohne Gegenleistung gewährte. Die EU argumentiert, dass diese einseitigen Präferenzen für eine bestimmte Ländergruppe nicht mit den Regeln der Welthandelsorganisation WTO vereinbar seien. Durch den Abschluss von gegenseitigen Freihandelsabkommen, die von der WTO anerkannt werden, kann der freie Zugang zum EU-Markt gesichert werden. Allerdings um den Preis, dass auch die ECOWAS-Staaten ihre Märkte gegenüber der EU öffnen müssen.

Ein zentraler Streitpunkt dabei war lange, wie viele Produkte von dieser Liberalisierung ausgenom-



* in 1000 Tonnen Milchäquivalent. Daten: Eurostat (2014), Darstellung: Germanwatch 2015

men werden und damit weiter durch Zölle geschützt werden können. Die Einigung sieht nun vor, dass die ECOWAS-Staaten Zölle für etwa ein Viertel aller Produkte beibehalten dürfen. Für welche Produktgruppen dies gelten soll, ist zumindest offiziell alleine Entscheidung der ECOWAS-Staaten, die sich allerdings intern einigen mussten. Anders als z. B. die ostafrikanische Gemeinschaft, hat ECOWAS laut den derzeit zugänglichen Verträgen beschlossen, im Molkereisektor nur Frischprodukte wie flüssige Milch und Joghurt von den Zollsenkungen auszunehmen. Für Milchpulver, auch angereichertes Magermilchpulver, sollen dagegen die ohnehin schon niedrigen Zölle innerhalb weniger Jahre ganz abgeschafft werden.³

Von dieser Maßnahme profitieren die Molkereien in der Region, die ihren »Rohstoff« Milchpulver billiger einkaufen können. Interessanterweise haben, wie oben dargestellt, große europäische Molkereien gerade in diese Unternehmen investiert. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, dass sie auch ihren gewachsenen Einfluss als nunmehr regionale Unternehmen gegenüber den Regierungen geltend gemacht und auf den zollfreien Import von Milchpulver gedrängt haben. Sie gewinnen damit doppelt: Die Mutterunternehmen in der EU verbessern den Zugang zu einem wichtigen Absatzmarkt, und die Tochterunternehmen in Afrika erhalten ihren Rohstoff etwas günstiger.

Verlieren werden die westafrikanischen Milchbäuerinnen und -bauern, die ihre langjährige Forderung nach besserem Außenschutz nicht durchsetzen konnten. Im Gegenteil: Die Zölle werden im Rahmen des EPA gegenüber der EU, dem schon heute größten Lieferanten, vollständig und dauerhaft abgeschafft. Dabei zählen die meist nomadisch lebenden Viehhalter in Westafrika zu den ärmsten und am stärksten von Hunger betroffenen Bevölkerungsgruppen. Zusätzliche Einkommensquellen wären vor allem für die Frauen, die traditionell für die Verarbeitung und die in der Regel informelle Vermarktung von Milch verantwortlich sind, dringend notwendig. Eine Entwicklung wie in Ostafrika, wo es auch mit Hilfe von hohen Zöllen auf Importe von Milchprodukten gelungen ist, Kleinbäuerinnen und -bauern und Nomaden in Wertschöpfungsketten einzubinden, wird mit dem Marktöffnungsbeschluss im Rahmen des EPA praktisch unmöglich gemacht.

Neue Milchflut in Indien

In Indien spielt Milch traditionell eine wichtige Rolle in der Ernährung. Sie wird ganz überwiegend von Kleinbäuerinnen und -bauern erzeugt und zu einem großen Teil selbst konsumiert, lokal getauscht oder verkauft. Dieses traditionelle System konnte in den 1950er- und 1960er-Jahren die stark wachsende städti-

sche Bevölkerung wegen fehlender Verarbeitungs- und Transportmöglichkeiten allerdings nicht ausreichend versorgen. Indien war zu dieser Zeit auf Milchpulverimporte für die städtischen Märkte angewiesen. Um das zu ändern, startete die indische Regierung 1970 die »Operation Flood«. Lokale Genossenschaften wurden gefördert, um die Milch zu sammeln, zu konservieren und zu vermarkten und die Bauern und Bäuerinnen in Fragen der Tiergesundheit und Fütterung zu unterstützen und zu beraten.

Das Programm war erfolgreich: Produktion und Selbstversorgung stiegen ebenso an wie die Einkommen aus der Milcherzeugung, was auch besonders armen Bevölkerungsgruppen wie landlosen Viehhaltern zugute kam. 1980 wurden in Indien etwa 32 Millionen Tonnen Milch erzeugt und zusätzlich 350.000 Tonnen importiert. Zehn Jahre später war die Erzeugung auf 54 Millionen Tonnen gewachsen und die Nettoimporte auf 1.000 Tonnen gesunken. 2012 lag die Milchmenge bei beeindruckenden 136 Millionen Tonnen, und es wurden 140.000 Tonnen mehr Milch exportiert als importiert.⁴

Zu Beginn unterstützte die EU die »Operation Flood« durch kostenlose Milchpulverlieferungen, die von den neu gegründeten genossenschaftlichen Molkereien weiterverarbeitet und verkauft wurden. Die Erlöse halfen den Genossenschaften, sich am Markt zu etablieren und schrittweise auf den Ankauf der frischen Milch ihrer Mitglieder umzustellen. Nachdem Indien weitgehende Selbstversorgung mit Milch

Folgerungen & Forderungen

- Die durch die EU geförderte Exportoffensive für Milch und standardisierte Milchprodukte erschweren Milchbäuerinnen und -bauern in Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, ihre Milch auf lokalen Märkten abzusetzen.
- Mittelfristig muss daher die Produktion an den Bedarf auf dem EU-Binnenmarkt und für Qualitätsprodukte auf dem Weltmarkt angepasst werden.
- Dadurch kann sich der Erzeugerpreis erholen und stabilisieren, sodass Exporte von Massenprodukten wie Milchpulver zu Dumpingpreisen weder möglich noch nötig sind.
- Dabei sollte gezielt auf eine höhere Wertschöpfung aus Weiterverarbeitung, regionaler Identität und höherer Produktqualität gesetzt werden.
- Solche qualitative Milcherzeugung sollte im Zentrum der Strategien der Molkereien stehen, von Bäuerinnen und Bauern mit weiterentwickelt werden und durch geeignete Rahmenbedingungen und Förderprogramme seitens der Politik unterstützt werden.

erreicht hatte, stellte die EU die Lieferungen ein und Indien begann, seinen Milchmarkt mit relativ hohen Zöllen zu schützen, um die – im internationalen Vergleich moderaten – Milchpreise gegen Schwankungen auf dem Weltmarkt zu schützen.

Der bislang sehr erfolgreiche kleinbäuerliche Milchsektor Indiens steht in den letzten Jahren allerdings vor großen Herausforderungen. Die indische Regierung setzt auf eine weitere Expansion der Milchproduktion, obwohl Indien schon heute der nach der EU weltweit größte Milchproduzent und -konsument ist und der heimische Verbrauch mit durchschnittlich über 70 Kilogramm pro Kopf und Jahr relativ hoch liegt. In den letzten Jahren wurde gleichwohl mehr Milch erzeugt als verbraucht wird, sodass Indien als Exporteur am Weltmarkt auftritt. Die zusätzliche Produktion soll vor allem aus neu zu errichtenden »modernen« Großbetrieben kommen, die mit den Kleinbäuerinnen und -bauern konkurrieren – vor allem, wenn die Nachfrage im In- und Ausland nicht wie prognostiziert ansteigt.

Erste Entwicklungen in dieser Richtung sind aktuell bereits zu beobachten. Angesichts der niedrigen Weltmarktpreise für Magermilchpulver, versuchen indische Molkereien, dieses verstärkt auf dem heimischen Markt abzusetzen. Dazu wird es mit aus der EU und den USA importiertem Butteröl vermischt und zu flüssiger Milch verarbeitet, die dann mit den Erzeugnissen der genossenschaftlichen Kleinmolkereien konkurriert.⁵ Entsprechend haben sich die EU-Butterölexporte in den letzten Monaten mehr als verdoppelt⁶ und sind die inländischen Milchpreise in Indien unter Druck geraten.

Diese Entwicklung verdeutlicht auch die Risiken, die das geplante Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU mit sich bringt. Die EU dringt dabei darauf, dass Indien seinen Milchmarkt für den bilateralen Handel öffnet. Anders als in Westafrika werden die Importe aus der EU keinen bedeutenden Anteil am riesigen indischen Markt ausmachen. Der kurzfristige Anstieg des Imports von einigen strategisch wichtigen Produkten kann allerdings in wichtigen Teilmärkten zu Verwerfungen führen und wie im aktuellen Beispiel die Position der industriell ausgerichteten Milchwirtschaft in Indien gegenüber dem kleinbäuerlichen Sektor stärken.

Kurswechsel in der EU notwendig

Die Ausrichtung auf höhere Erzeugung und Exporte ist auch für die Milchbauern in der EU problematisch. Seit Jahrzehnten hält der Strukturwandel hin zu größeren und immer weniger Betrieben an. Allein in Deutschland ist die Zahl der Milchvieh haltenden Betriebe seit Einführung der Milchquote um etwa 80 Prozent zurückgegangen. Diese Entwicklung ist zwar dras-

tisch, aber noch deutlich langsamer als bei den noch stärker am Weltmarkt orientierten Schweine- und Hühnermästern, wo bei steigender Gesamtproduktion die Zahl der Betriebe um 95 Prozent gesunken ist. Mit dem Ende der Quote und in der aktuellen Preiskrise droht nun ein ähnlicher Strukturbruch bei der Milch.

Um bäuerliche und ökologisch verträgliche Milchherzeugung in der EU und Deutschland zu ermöglichen, ist ein deutlicher Kurswechsel in der Strategie der Molkereiunternehmen und der sie unterstützenden Politik notwendig. Die für die derzeitige Milchpreiskrise vorgeschlagenen Instrumente (Erhöhung der Intervention, kurzfristige Liquiditätshilfen für Höfe oder weitere Exportoffensiven) eignen sich nicht, um die Krise – ausgelöst durch eine Überschussproduktion der Milch – wirksam und zügig zu beseitigen bzw. weitere zerstörerische Krisen präventiv zu verhindern. Stattdessen müssen Anreize geschaffen werden, die Erzeugung zu begrenzen, um die Preise zu stabilisieren – und so den letztlich ruinösen Export von Milch zu stoppen.⁷

Anmerkungen

- 1 European Commission: Short term outlook for EU arable crops, dairy and meat markets in 2015 and 2016. Brussels 2014.
- 2 Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA): The evolving EU-Africa dairy trade: EU corporate responses to milk production quota abolition. Special report. Wageningen 2014 (<http://agritrade.cta.int/en/Agriculture/Commodities/Dairy/The-evolving-EU-Africa-dairy-trade-EU-corporate-responses-to-milk-production-quota-abolition>).
- 3 Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Union, Annex C: Customs duties on products originating in the European Union (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153869.pdf).
- 4 Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO): Statistical database. Rome 2015 (<http://faostat3.fao.org/home/E>).
- 5 Food Sovereignty Alliance: The milk crises of 2015 – a dialogue of farmer's movements. Press Release October 23, 2015 (<https://foodsovereigntyalliance.wordpress.com/2015/10/23/press-release-the-milk-crises-of-2015/>).
- 6 http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/eu-extra-trade-summary_en.xls.
- 7 Der Artikel basiert auf der Studie: »Billiges Milchpulver für die Welt« von Tobias Reichert und Johannes Leimbach, herausgegeben von Germanwatch, AbL, misereor und Brot für die Welt (Berlin 2015). Alle Daten zu Handelsströmen und Produktion sind dieser Studie entnommen.



Tobias Reichert

Teamleiter Welternährung, Landnutzung und Handel bei Germanwatch e.V.

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
E-Mail: reichert@germanwatch.org