

Die Zukunft des europäischen Milchsektors:

Welche Instrumente sind notwendig zur Verhinderung zukünftiger Krisen?

Autor: Prof. Dr. Ludwig Theuvsen, 20.02.2016

Unter diesem Titel fand am 27. Januar 2016 in Brüssel auf Einladung der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament eine Anhörung von Milchmarktexperten statt. Ziel dieser Veranstaltung war es, Anregungen für politische Initiativen zur Stabilisierung des Milchmarktes und zur Sicherung der Existenz europäischer Milcherzeuger zu erhalten. Die Veranstaltung stand ganz unter dem Eindruck des Sinkflugs der Milchpreise, der Mitte des Jahres 2014 begonnen hat. Bereits seit Frühherbst 2014 liegt der Kieler Rohstoffwert, ein wichtiger Indikator für die weitere Milchpreisentwicklung, der aus den durchschnittlichen Marktpreisen für Butter und Magermilchpulver abgeleitet wird, unter 30 Cent je kg Milch. Im Januar 2016 sank er erneut auf nur noch 23 Cent/kg Milch. Ein Ende des Preistiefs ist angesichts der überreichlichen Versorgung der Weltmärkte mit Milchprodukten gegenwärtig noch nicht abzusehen. Dies zeigt auch ein Blick auf die jüngsten Abschlüsse deutscher Molkereien mit dem Lebensmitteleinzelhandel, auf die Schlusskurse an der Leipziger Warenterminbörse für Butter und Magermilchpulver sowie auf die Ergebnisse der neuseeländischen Global Dairy Trade-Auktionen. Als Folge der langen Niedrigpreisphase geraten viele Milcherzeuger in Deutschland und anderen europäischen Ländern zunehmend in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Dies gilt in besonderer Weise für viele grundsätzlich international wettbewerbsfähige Wachstumsbetriebe. Sie haben das zwischenzeitliche Preishoch vielfach für Investitionen genutzt, befinden sich jetzt aber aufgrund des Preistiefs und oftmals nicht ausreichend langfristig gesicherter Liquidität in Zahlungsschwierigkeiten.

Nach Brüssel eingeladen waren insgesamt fünf Fachleute, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven intensiv mit dem europäischen Milchmarkt beschäftigen:

- Prof. Dr. Andrzej Babuchowski, Präsident des Dairy Industry Innovation Institute in Mragowo sowie Professor an der Universität Olsztyn, Polen.
- Dr. Aurélie Trouvé vom Department of Economics and Management des Paris Institute of Technology for Life, Food and Environmental Sciences (AgroParisTech), Frankreich.
- Johann Költringer, Direktor der Vereinigung Österreichischer Milchverarbeiter (VÖM).
- Tibor Mélykuti, Chairman der Hungarian Milk Interbranch Organization and Dairy Board sowie Managing Director der Alföld Milk, Ungarn.
- Prof. Dr. Ludwig Theuvsen, Arbeitsbereich Betriebswirtschaftslehre des Agribusiness, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Georg-August-Universität Göttingen, Deutschland.

Darüber hinaus nahm auch der EU Agrarkommissar Phil Hogan zeitweise an der Anhörung teil.

Bei der Analyse der Ursachen der gegenwärtigen Krise auf dem Milchmarkt herrschte unter den geladenen Experten weitgehend Einigkeit. So wurde auf den in allen wichtigen Erzeugungsregionen starken Anstieg der Milcherzeugung verwiesen, der nicht zuletzt durch die zwischenzeitlich hohen Preise auf dem Milchmarkt und die dadurch ausgelösten Investitionen der Landwirte verursacht worden ist. Wesentlich weniger dynamisch hat sich dagegen in der jüngsten Vergangenheit die weltweite Nachfrage nach Milchprodukten entwickelt. Vor allem Russland und China haben ihre Importmengen drastisch reduziert. Im Falle Russlands ist dafür neben dem Verfall der Rohstoffpreise, der zusammen mit der starken Abwertung des Rubels die Kaufkraft des Landes schwächt, vor allem das Handelsembargo als Folge der Annektierung der Krim ausschlaggebend. In China wiederum sind eine allgemeine wirtschaftliche Abschwächung und als Folge eine stärkere Kaufzurückhaltung zu spüren, die auch die Nachfrage nach hochwertigen, verarbeiteten Produkten der Ernährungswirtschaft dämpft. Als Folge der starken Ausdehnung der Produktion bei gleichzeitig verhaltener Entwicklung der Nachfrage ist ein erhebliches Überangebot auf dem Weltmilchmarkt festzustellen, das sehr stark auf die Preise drückt.

Wegen der Liberalisierung der EU-Agrarpolitik schlagen die niedrigen Weltmarktpreise auch auf den europäischen Markt durch und belasten die Milcherzeuger, die daher vielfach unter erheblichen Liquiditätsproblemen leiden, die ihre Existenz bedrohen. Die Landwirte reagieren auf diese Situation nach übereinstimmender Aussage der befragten Experten oftmals mit einer Ausweitung der Produktion, um auf diese Weise liquide Mittel zu generieren. Einzelbetrieblich kann dieses Verhalten möglicherweise sinnvoll sein; in der Summe verschärft es jedoch die krisenhafte Lage auf dem Milchmarkt. Als Folge der aktuellen Situation sehen die Experten die Gefahr, dass aufgrund des entstandenen Wettbewerbsdrucks nicht nur einzelne Betriebe, sondern möglicherweise sogar ganze Länder oder Regionen in der EU vollständig aus der Milcherzeugung aussteigen könnten bzw. müssen. Diese Gefahr besteht vor allem in Bergregionen und anderen benachteiligten Gebieten. Die Erzeugung würde sich dann immer mehr auf die Gunststandorte konzentrieren. Mittelfristig, so die wiederholt geäußerte Befürchtung, könnte dies zu zurückgehenden Absatzmengen führen und die Position der EU auf dem Weltmarkt schwächen. Zudem fehlt es in den benachteiligten Gebieten oft an Alternativen zur Milcherzeugung, so dass eine Verödung ganzer Landstriche nicht ausgeschlossen werden kann.

Weitgehend Einigkeit herrschte ferner dahingehend, dass das bisherige Sicherheitsnetz der EU für den Milchmarkt zu wenig Halt bietet und sich somit als zu wenig leistungsfähig erwiesen hat. Speziell in den Ländern, die durch eine starke Rolle von Molkereigenossenschaften gekennzeichnet sind, so z.B. Deutschland und Österreich, haben die im jüngsten Milchpaket enthaltenen Maßnahmen, etwa die Stärkung von Erzeugerorganisationen, kaum Wirkung entfalten können. Wenig Hoffnung wird zudem in die seit langem propagierten, jedoch wenig liquiden und daher weitgehend funktionsuntüchtigen Warenterminbörsen für Milchprodukte gesetzt. Daher waren die fünf Experten übereinstimmend der Ansicht, dass von Seiten der EU weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des

Milchsektors, speziell der Milcherzeugung, ergriffen werden sollten. Welche Maßnahmen dies allerdings im Einzelnen sein sollten und wie die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen einzuschätzen sei, darüber herrschte nur teilweise Einigkeit. Etwas vereinfachend konnten zwei grundsätzlich unterschiedliche Positionen unter den beteiligten Experten ausgemacht werden:

Die Experten aus Ungarn und Frankreich sowie mit Einschränkungen aus Polen hielten eine Mengensteuerung im europäischen Milchmarkt für unverzichtbar, um die Milchpreise zu stabilisieren. Teils wird eine Mengensteuerung generell, teils nur für Krisenzeiten als notwendig erachtet. Dr. Trouvé von AgroParisTech sprach in diesem Zusammenhang anschaulich von einem „freeze scheme“, also einem Konzept zum „Einfrieren“ der bisher erzeugten Milchmengen. Wie diese Mengensteuerung im Einzelnen organisiert und administriert werden soll, blieb aufgrund der knappen Zeit, die im Rahmen der Anhörung zur Verfügung stand, weitgehend im Dunkeln. Verbunden werden sollte die Mengensteuerung nach Ansicht dieser Experten in jedem Fall mit finanziellen Anreizen, entweder in Form von Prämien für Landwirte, die ihre Produktion freiwillig drosseln, oder in Form von Strafzahlungen für Betriebe, die ihre Produktion weiter ausdehnen. Nicht ganz überraschend ging das Plädoyer für eine Mengensteuerung im Milchmarkt mit Forderungen nach einer Stärkung der privaten Lagerhaltung und einer Anpassung des Interventionspreisniveaus sowie zum Teil sogar mit der Empfehlung, die Exportbeihilfen wiederaufleben zu lassen, einher. Von einzelnen Experten wurden darüber hinaus auch die verstärkte Subventionierung des Absatzes von Milchprodukten, etwa über Schulmilchprogramme, die vergünstigte Abgabe von Milchprodukten an ärmere Bevölkerungsschichten oder die finanzielle Förderung des Einsatzes z.B. von Magermilchpulver als Viehfutter gefordert.

Eine gänzlich andere Position bezog Professor Theuvsen in der Diskussion. Er bezweifelte die Wirksamkeit einer Mengensteuerung im europäischen Milchmarkt mit Verweis auf die starken Preisschwankungen, die bereits seit etwa 2007 und damit weit vor Abschaffung des Milchquotensystems zu beobachten gewesen seien. Zudem meldete er starke Zweifel daran, dass eine nur in Europa vorgenommene Kürzung der Produktionsmengen die erwünschten Effekte auf dem Weltmarkt haben würde. An der Einbindung der europäischen Milcherzeuger in den Weltmarkt und an der damit verbundenen starken Preisvolatilität würden auf die EU begrenzte Ansätze zur Mengensteuerung zudem überhaupt nichts ändern. Seine Empfehlung lautete daher, die seiner Meinung nach fruchtlose Diskussion über eine Mengensteuerung endlich zu beenden und nach anderen, wirksameren Lösungen für den Milchmarkt zu suchen. Darüber hinaus sprach er sich gegen eine Anpassung des Interventionspreisniveaus aus, da davon erhebliche Fehlanreize für die Erzeugung ausgehen würden und der Nutzen einer derartigen Maßnahme sehr ungleich innerhalb der EU verteilt sein würde.

Anstatt über eine Steuerung der Produktionsmengen und eine Anpassung der Interventionspreise zu diskutieren, empfahl Professor Theuvsen den anwesenden Politikern, unmittelbar das zentrale Problem der Milcherzeuger, nämlich ihre Liquiditätsschwierigkeiten, zu adressieren. Kurzfristig kön-

ne dies durch Liquiditätshilfen auf nationaler oder EU-Ebene geschehen, ein Vorschlag, der in ähnlicher Form auch von den anwesenden polnischen und französischen Experten unterbreitet wurde. Mittelfristig seien dagegen, so Professor Theuvsen, aufgrund der mangelnden Funktionsfähigkeit der Warenterminbörsen in Europa neue Instrumente zu entwickeln, die den Milcherzeugern eine Absicherung ihrer Liquiditätsrisiken ermöglichen würden. Er verwies in diesem Zusammenhang auf das versicherungsähnlich ausgestaltete US-amerikanische Dairy Margin Protection Program. Dieses Milch-Margen-Absicherungsprogramm erlaubt es – vereinfacht formuliert – amerikanischen Milcherzeugern, gegen eine Selbstbeteiligung eine Mindest-Bruttomarge, genauer gesagt: eine bestimmte futterkostenfreie Leistung, abzusichern. Ein derartiges Programm hat nach Auffassung von Professor Theuvsen mehrere Vorteile: So knüpfe es an der Bruttomarge an und erfasse damit neben volatilen Milchpreisen auch schwankende Futterkosten. Zudem trage die Option, gegen unterschiedlich hohe Zahlungen verschieden hohe Bruttomargen absichern zu können, der unterschiedlichen Risikoeinstellung der Betriebsleiter, der Vielfalt der Milchproduktion in Europa und der unterschiedlichen Risikotragfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe Rechnung. Drittens motivieren die einer Versicherungsprämie ähnlichen Zahlungen die Betriebe, innerbetriebliche Maßnahmen des Risikomanagements, etwa eine Verbesserung ihres Liquiditätsmanagements, nicht zu vernachlässigen. Viertens schließlich könne ein derartiges Programm – wie dies auch in den USA der Fall sei – Vorkehrungen gegen eine zu starke Ausweitung der Milchproduktion enthalten, um nicht als Produktionsanreiz in Zeiten einer überreichlichen Versorgung der Milchmärkte zu wirken.

Ungeachtet der grundsätzlichen Vorteile einer „Versicherung gegen Liquiditätsprobleme“ sind zahlreiche Fragen noch ungeklärt. So ist gegenwärtig trotz erster Analysen, die beispielsweise am Thünen-Institut in Braunschweig durchgeführt worden sind, unklar, ob ein derartiges Absicherungssystem angesichts der Heterogenität der EU-Milcherzeugung im Hinblick auf Haltungssysteme, Produktionskosten etc. funktionieren kann. Auch die genauen (Verteilungs-)Wirkungen, die von einem solchen Programm ausgehen würden, sind bislang nicht detailliert für die EU untersucht worden. Zur Beantwortung dieser Fragen ist die Datenlage unzureichend und es fehlt an vertieften Analysen. Entsprechende Untersuchungen sollten daher nach Auffassung von Professor Theuvsen dringend durchgeführt werden. Diese sollten auch eine andere wichtige Frage beantworten helfen: Welche (WTO-konforme) finanzielle Unterstützung durch die EU wäre erforderlich, um ein Programm zur Absicherung der Liquidität europäischer Milcherzeuger zu realisieren?

Weniger kontrovers wurden andere Maßnahmen diskutiert. Dies galt insbesondere für die Notwendigkeit von maßgeschneiderten Programmen zur Erhaltung der Milcherzeugung in Berg- und anderen benachteiligten Regionen, die weitere Unterstützung der Qualitätspolitik durch die EU sowie die Erschließung zusätzlicher Drittländermärkte. Weitgehend Einigkeit bestand auch dahingehend, dass der Gesetzgeber Anpassungen des Wettbewerbsrechts vornehmen solle, damit unfaire Praktiken des Lebensmitteleinzelhandels, der die gegenwärtig außerordentlich schwierige Verhandlungsposition der Molkereien zu seinen Gunsten auszunutzen versucht, leichter unterbunden werden können.

nen. Speziell für die Länder Mittel- und Osteuropas wurde darüber hinaus die Notwendigkeit einer weiteren Stärkung der Position der Landwirte durch Erzeugerorganisationen, wie sie schon im letzten Milchpaket vorgesehen war, diskutiert. In diesen Ländern scheinen Marktmachtunterschiede zwischen Erzeugern und Verarbeitern immer noch sehr stark zuungunsten der Landwirte eingesetzt zu werden, etwa in Form sehr kurzer Fristen für die Kündigung von Milchlieferverträgen durch die Molkereien. Um diesen Missstand zu beseitigen, sollten, so der Vorschlag von ungarischer Seite, Erzeugerorganisationen finanziell gefördert und ihnen in Krisensituationen weitergehende Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht zugestanden werden.

Insgesamt machte die Anhörung deutlich, dass den anwesenden Mitgliedern des Europäischen Parlaments die außerordentlich schwierige Lage der europäischen Milcherzeuger bewusst ist. Gleichzeitig hat die Expertenanhörung aber auch gezeigt, dass es nicht den „Stein der Weisen“, sprich: die eine Maßnahme, die alle Probleme lösen kann, gibt. Trotz der in Teilen der Wissenschaft wie auch der Politik ungebrochenen Unterstützung für Modelle der Milchmengensteuerung scheint die Diskussion gegenwärtig insgesamt eher auf Lösungen zur Absicherung der Preis- und damit der Liquiditätsrisiken der Milcherzeuger hinauszulaufen, da sie wirksamer und wesentlich einfacher umzusetzen wären sowie mutmaßlich weniger marktverzerrende Wirkungen hätten. Für diese These sprechen aktuelle Entwicklungen unter anderem in Irland, wo verstärkt Fest- und indexbasierte Preismodelle implementiert werden, um den Landwirten mehr Planungssicherheit zu geben. In dieselbe Richtung geht die in Brüssel laut gewordene Forderung, die Realisierungschancen und Wirkungen eines europäischen Margenabsicherungsprogramms für Milcherzeuger zu analysieren und im Falle positiver Ergebnisse ein entsprechendes Programm zeitnah einzuführen.