

Markt bleibt Markt

Milchpreise stabilisieren oder stützen. Höhere Preise für die Produzenten im Inland, in der EU oder auf dem Weltmarkt. Die Wünsche sind vielfältig. Sascha Weber, Martin Banse und Janina Knuck haben sich die Forderung nach einem erhöhten Preisniveau als Beispiel herausgegriffen und zeigen, warum es sich so schwer realisieren lässt.

Seitdem die Europäische Union den Milchmarkt in seine »Freiheit« entlassen hat, schwanken die Preise für Rohmilch und verarbeitete Milchprodukte deutlich und erinnern teilweise an die Strecke einer Achterbahn. Für die Marktakteure kann es dabei um die Existenz gehen. Denn im Preiskeller leidet die Liquidität der Milchviehbetriebe, wie die vergangenen Milchmarktkrisen (2009, 2012, 2016) bewiesen haben.

Unklare Diskussionen. Daher ist der Milchpreis in das Zentrum einer Politikdebatte gerückt. Die Milcherzeuger sind in dieser Frage tief gespalten. Und aus den Diskussionen wird nicht immer klar, um was es eigentlich geht: eine Preisstabilisierung, eine Preisstützung, eine Erhöhung der Inlands-, EU- oder Weltmarktpreise oder eine Erhöhung des Erzeugeranteils

am Gesamterlös in der Wertschöpfungskette. Die genannten Forderungen meinen nur scheinbar das Gleiche. Denn sie lassen sich, wenn überhaupt, nur durch unterschiedliche Maßnahmen erreichen.

Angebot und Nachfrage

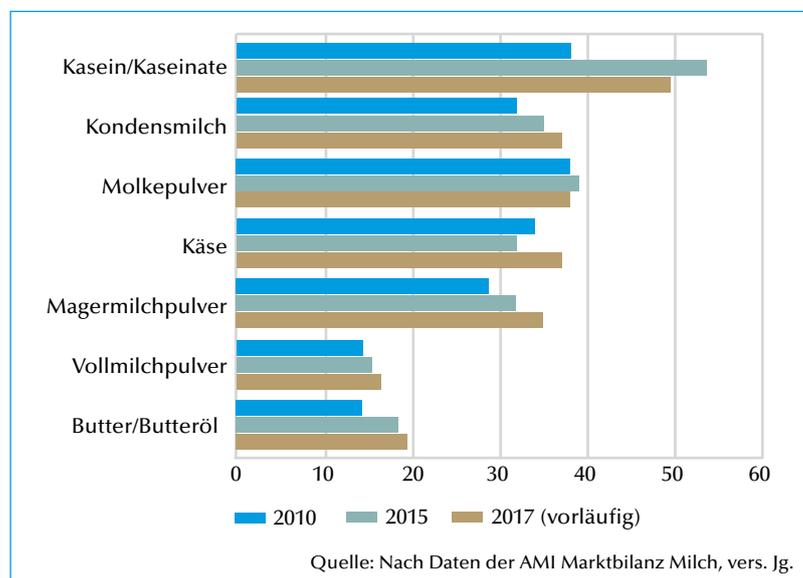
Das alte Leitbild einer sozialen Marktwirtschaft – das Gesetz von Angebot und Nachfrage – gilt immer noch. Der Preis ist ein Signal für den Versorgungszustand des Marktes. Wenn genau so viel Milch vorhanden ist, wie nachgefragt wird, bleibt der Preis gleich. Dieses Marktgleichgewicht ist gestört, wenn entweder zu wenig Milch verfügbar und die Nachfrage hoch ist. Dann steigt der Preis. Die Milcherzeuger sollen ermuntert werden, mehr Milch zu produzieren, und die Konsumenten sollen ihre Nachfrage einschränken. Oder

der Preis fällt, wenn ein zu großes Angebot an Milch besteht und die Konsumenten zu wenig nachfragen. Milcherzeuger sollen weniger Milch produzieren und Konsumenten mehr nachfragen. Demnach ist eine Preisänderung im Kern eine gute Sache, und es liegt in den Händen der Marktakteure, wie sich ein Markt und damit der Preis letztendlich entwickelt.

So weit die Theorie. In der Realität wirken jedoch weitere Faktoren auf einen Markt ein. Dazu gehören beispielsweise das Wetter, Markt- und Handelspolitiken und auch politische wie wirtschaftliche Krisen. Darauf haben die Marktakteure in der Regel keinen (direkten) Einfluss und müssen sich an sie anpassen. Durch das träge Milchangebot, die Art der Preisermittlung für Milch entlang der Wertschöpfungskette oder die begrenzte Lagerfähigkeit von Rohmilch und weitere Ursachen funktioniert das am Milchmarkt im Vergleich zu anderen Agrarmärkten nicht wie gewünscht.

Bei einer Erhöhung des Milchpreisniveaus müssen wir sehr genau unterscheiden, auf welcher Marktstufe der Effekt hervorgerufen werden soll. Geht es z. B. um eine generelle Anhebung des Preisniveaus auf dem Weltmarkt oder um eine Abkoppelung des EU-Preisniveaus vom Weltmarkt?

Anteile der EU am Welthandel mit Milcherzeugnissen (2010 – 2017 in %)



Preisniveau auf dem Weltmarkt anheben

Um das Preisniveau auf dem Weltmarkt anzuheben, müsste das Produktionsniveau in der EU gesenkt werden. Dabei beruht die Hoffnung, den Weltmarktpreis beeinflussen zu können, auf der Beobachtung, dass nur ein kleiner Teil der weltweiten Milcherzeugung (etwa 7 bis 8%) auf dem Weltmarkt gehandelt wird und dass die EU insgesamt dabei einen

sehr großen Marktanteil hat. Ein solcher Markt wird als dünner Markt bezeichnet. Der Marktanteil der EU an der Weltkuhmilcherzeugung hat seit 2000 um etwa 6% abgenommen. Dennoch liegt der Selbstversorgungsgrad von Milch in der EU seit Jahrzehnten über 100%; aktuell bei etwa 110%. Doch für die Möglichkeit der Preisbeeinflussung ist weniger der Anteil an der Weltmilcherzeugung von Bedeutung, als vielmehr der Anteil an der gehandelten Milchmenge. Frischmilch wird hauptsächlich im Binnenmarkt konsumiert und nur in geringem Umfang international gehandelt. Anders sieht es bei den verarbeiteten Milcherzeugnissen mit einer längeren Haltbarkeit aus. Doch im Fall der EU verbleibt das meiste im Binnenmarkt. Lediglich bei Vollmilch- und Magermilchpulver sowie Konsumsahne lag der Anteil des Extra-EU-Handels im Jahr 2017 über 50% (Grafik).

Der Milchmarkt, wie auch die meisten anderen Agrarmärkte, folgt eher nicht dem Konzept eines vollkommenen Marktes. Äußere Einflüsse und/oder Eingriffe stören die Selbstregulation. Dazu gehören beispielsweise politische Rahmenbedingungen (Subventionen und Zölle) oder Marktstrukturen, die das Wettbewerbsgeschehen einschränken. Daher reagieren Angebot, Nachfrage und Preise eben nicht immer so, wie es erwartet wird. Pauschale Aussagen, dass z. B. eine Verringerung des Angebots um 5% eine Preissteigerung um 2% bewirkt, sind nicht haltbar. Denn der internationale Handel weist spezifische und unberechenbare Verbindungen auf, die bei solchen Pauschalaussagen unberücksichtigt bleiben.

Preisentwicklung bei reduzierter EU-Produktion

Was passiert nun mit dem Preis, wenn die Milcherzeugung in der EU reduziert wird? Das hängt hauptsächlich davon ab, wie die anderen Hauptexporteure von Milchprodukten reagieren. Eine EU-Produktionseinschränkung und damit verminderte Ausfuhren würden das internationale Angebot verknappten. Die Reaktion wäre

Der Grenzerlös unserer Milcherzeugung wird immer noch auf den Exportmärkten außerhalb der EU erzielt und nicht im Europäischen Binnenmarkt.



Foto: wiersmans

ein kurzfristiger Anstieg der Preise für Milcherzeugnisse. Die Eigenschaften des »dünnen Marktes« kämen zum Tragen. Aber damit ist weder gesagt, wie hoch der Preiseffekt sein könnte, noch, wie lange er sich an den internationalen Märkten etablieren würde. Dieses hängt zum einen davon ab, wie stark die Nachfrager in und außerhalb der EU ihren Konsum aufgrund der Preissteigerung reduzieren werden. Und zum anderen, wie die übrigen Milchexporteure das Preissignal aufnehmen und ihre Produktion ausweiten werden.

Ein Problem des Milchexports ist, dass die Nachfragepotentiale überwiegend in den Schwellenländern mit niedrigen bis mittleren Durchschnittseinkommen liegen. Die Haushalte dort reagieren viel sensibler auf Preisänderungen als vergleichbare in Industrieländern.

Der Nachfragerückgang im Export dürfte beachtlich sein. Einen Vorgeschmack darauf hat die weltweite Finanzkrise gegeben. Auf der anderen Seite hat die Preishaussage von 2007 gezeigt, dass die Industrie bereit war, Milchfett gegen billigeres Pflanzenfett auszutauschen – zumindest da, wo es möglich war. Das hat den Milchpreis unter Druck gesetzt.

Beim Blick auf die Angebotsseite zeigen die Entwicklungen seit 2000, dass eine weltweite Produktionskapazität bereitsteht, die auf Preissteigerungen reagieren wird. Dabei wird es weniger auf die Reaktionen in Neuseeland oder den USA ankommen, als vielmehr auf die Reaktionen in den Ländern Südamerikas mit einem

hohen Grünlandanteil und bisher ungenutzten Potentialen. Der Preiseffekt wird daher nur kurzfristig sein. Mittelfristig wird das internationale Milchangebot ansteigen, und die Preise werden wieder sinken. Dies wird dazu führen, dass der durch die EU induzierte Preisanstieg auf internationaler Ebene klein gehalten wird.

Ablösung des Preisniveaus der EU vom Weltmarkt

Als weitere Option wird die Abkopplung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktniveau ins Spiel gebracht. Zwingende Voraussetzung dafür ist ein funktionierender Außenschutz für Milch und Milcherzeugnisse gegenüber Drittlandsmärkten. Grundsätzlich ist die Abkopplung vom Weltmarkt unabhängig vom EU-Selbstversorgungsgrad. Sie könnte sowohl in einer Nettoimportsituation als auch in einer Nettoexportsituation realisiert werden.

In einer Nettoimportsituation könnte mithilfe von Importzöllen auf Einfuhren aus Drittländern das EU-Preisniveau vom Weltmarktniveau abgelöst werden. Es ist wichtig zu verstehen, dass die Ablösung vom Weltmarkt nicht vollständig wäre. Denn unter einem Regime mit Importzöllen würden sich Preisschwankungen des Weltmarktes weiterhin in den Binnenmarkt übertragen. Außerdem kann die EU die Höhe des Außenschutzes nicht frei bestimmen. Die Höhe richtet sich nach den jeweiligen notifizierten WTO-Zöllen und weiteren bereits getroffenen handelspolitischen Vereinbarungen. Dennoch hätten

WTO-notifizierte MFN-Zollsätze*

	€ je 100 kg
Käse	139 – 188
Butter	189
Milchpulver	118 – 125

* Most Favoured Nations = Meistbegünstigungszollsatz

Zölle ein erhebliches Potential, weil die notifizierten Zollsätze produktspezifisch sind und eine »besondere Schutzklausel für die Landwirtschaft« besteht. Die EU-Verordnung 1308/2013 erlaubt, zusätzliche Einfuhrzölle zu erheben, wenn die Einfuhrmengen bestimmte Schwellenwerte überschreiten oder die Preise unter bestimmte Schwellenwerte fallen (Übersicht). Aufgeweicht werden die Möglichkeiten dadurch, dass die Einfuhr verschiedener Milcherzeugnisse in die EU zu ermäßigten oder Null-Einfuhrzöllen durch präferentielle Einfuhrregelungen und Zollkontingente zulässig ist. Diese präferentiellen Einfuhrregelungen ergeben sich aus historischen und neueren Handelsabkommen sowie Verpflichtungen im Rahmen der WTO. Von den Zollkontingenten stehen einige allen WTO-Mitgliedern offen, andere nur bestimmten Ländern.

In einer Nettoexportsituation kann das EU-Preisniveau auch vom Weltmarkt abgelöst werden. Das würde die Zahlung von Exporterstattungen erfordern, um (teure) Exporte von Milch und Milchprodukten aus der EU auf das Niveau des Weltmarktes »herunter zu subventionieren«. In der Historie des EU-Milchmarktes gab es dies bereits. Die daraus resultierenden finanziellen Belastungen waren extrem hoch und zogen als Konsequenz die Milchquote nach sich.

Der einzig praktikable Ansatz zur »Abkopplung des Preisniveaus vom Weltmarkt« bei der gegebenen Ausgestaltung der Handelspolitik setzt eine Nettoimportsituation der EU für Milch und Milcherzeugnisse voraus. Doch davon ist der europäische bzw. der deutsche Milchmarkt sehr weit entfernt. Bei uns ist der Selbstversorgungsgrad mit Milch sogar noch größer als in der EU. Und tatsächlich verlassen sogar 49% der deutschen Milch das Land. Das waren 2016 16,6 Mio. t.

Die Milcherzeugung in der Europäischen Union müsste zuerst erheblich sinken, bevor eine Abkopplung des Preisniveaus vom den Weltmarktpreisen erfolgen könnte.



Foto: Wiernans

In der gegenwärtigen Marktsituation sind Ausfuhren von Milch und Milcherzeugnissen zwingend notwendig; der Grenzerlös der deutschen und europäischen Milcherzeugung wird nicht durch den Absatz im EU-Binnenmarkt erzielt, sondern auf den Exportmärkten außerhalb der EU.

Es müsste also zuerst eine erhebliche Senkung der EU-Milcherzeugung stattfinden, bevor eine Abkopplung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktniveau erfolgen kann. Klar sollte sein, dass eine Einschränkung um »nur« 15% auf einen Selbstversorgungsgrad von 100% nicht ausreichend sein wird. Denn das steigende Preisniveau im Binnenmarkt und als Folge auch auf dem Weltmarkt würde zu einem Rückgang der Inlandsnachfrage führen. Dieser müsste beim Festlegen der »Drosselung« eingeplant werden.

Fazit. Es zeigt sich, dass die für eine Abkopplung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktniveau notwendigen Markt eingriffe schmerzhaft für die Erzeuger wären. Aber nur so ließe sich die Position der EU vom langjährigen Nettoexporteur zum -importeur wandeln. Dabei ist vollkommen unberücksichtigt, wie sich die Einschränkung der Milcherzeugung in der EU organisieren und administrieren ließe und welche wirtschaftlichen Folgen sich für die Erzeugereinkommen sowie die Strukturen der Milcherzeugung und -verarbeitung ergäben. Die zentrale Frage wäre: Wer darf wie viel Milch erzeugen und welches Einkommen generieren?

Besser wäre es, wenn alle Akteure auf die Funktion des Marktes und dessen Mechanismen zur Selbstregulation vertrauten. Dazu wären zuerst Anstrengungen erforderlich, die es dem Preis wieder ermöglichen, seiner Kernaufgabe – der Weitergabe von Marktsignalen – gerecht zu werden. Geeignete Maßnahmen zum betriebsindividuellen (Preis-)Risikomanagement sind ebenfalls zwingend erforderlich. So wie es auf anderen Agrarmärkten bereits üblich ist.

Dr. Sascha Weber, Prof. Dr. Martin Banse und Janina Knuck, Institut für Marktanalyse, Thünen Institut, Braunschweig

Der Beitrag ist im Rahmen der Medienpartnerschaft der DLG-Mitteilungen mit www.milchtrends.de entstanden.



Den besten Futtermix zur Auswahl.

Mit automatischen Fütterungssystemen von GEA.

Zeit, Kosten, Aufwand: Daran können Sie in Zukunft sparen! Mit unseren innovativen Lösungen zur automatischen Fütterung. Denn mit automatisierter Fütterungstechnik von GEA steigern Sie Ihre Betriebseffizienz und Flexibilität – bei größter Herdengesundheit und Milchleistung!

