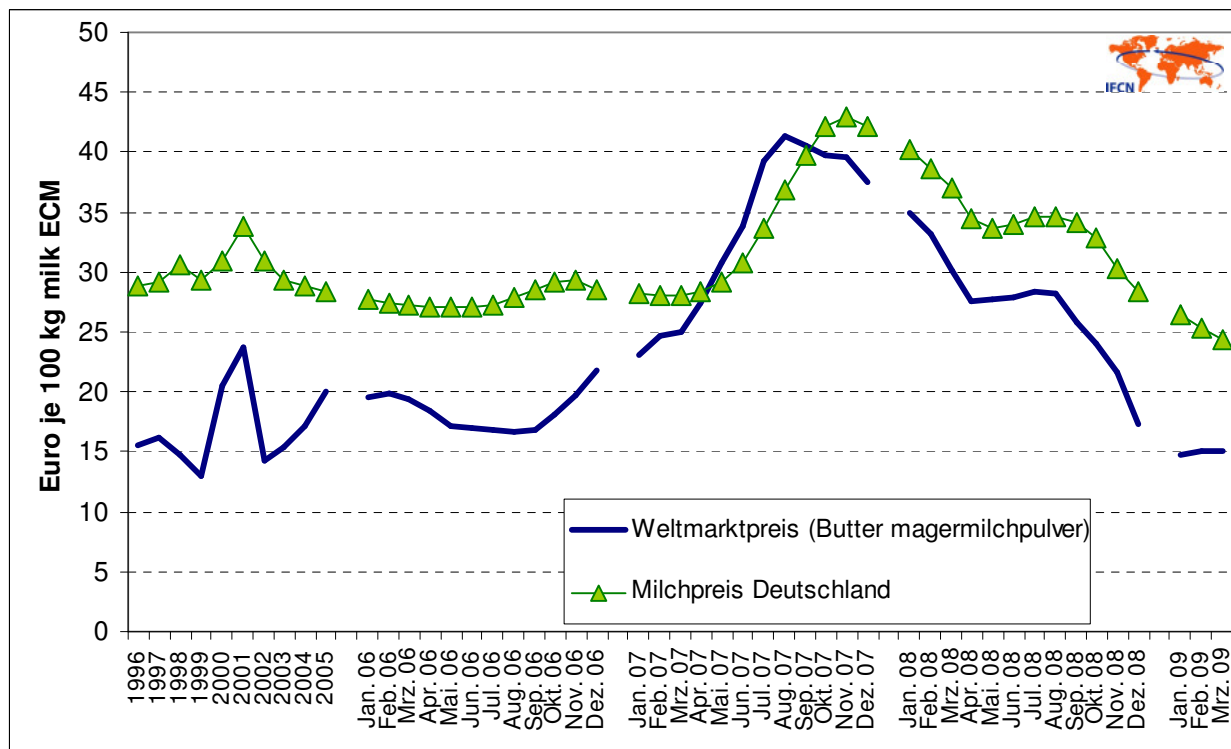


Milchkrise: Steiniger Weg aus dem Dilemma

Prof. Uwe Latacz-Lohmann vom Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel und Dr. Torsten Hemme vom IFCN Dairy Research Centre in Kiel erörtern mögliche Auswege aus der Krise und diskutieren die Langfristperspektiven für die Milchproduktion in Deutschland.

Kaum zu fassen: Vor nur einem Jahr hatte der Milchpreis in Deutschland ein historisches Hoch erreicht, und viele glaubten, es würde so weitergehen. Jetzt ist der Preis auf einen neuen Tiefstand gesunken, und wieder wird geglaubt, dass das jetzt auf lange Zeit so bleibe. Eines steht fest: Die aktuellen Preise bedrohen viele Milchviehbetriebe in ihrer Existenz – vor allem solche, die sich durch Investitionen für die Zukunft eigentlich gut aufgestellt haben und jetzt große Mühe haben, neben den laufenden Rechnungen auch noch Zinsen und Tilgung für Kredite zu zahlen. Und viele Menschen haben Sympathien für die Milchviehbauern, die auf die Straße gehen und gegen die gegenwärtige Misere protestieren. Nur leider trifft der Protest meist die Falschen. Mal sind es die Verbraucher, die stets nach den billigsten Produkten greifen, mal sind es die Discounter, die sich im Wettbewerb um immer niedrigere Preise gegenseitig überbieten. Dann sind es die Molkereien, die nach Ansicht des BDM die Betriebe als bloßen Rohstofflieferanten ansehen und nicht als ernstzunehmenden Geschäftspartner. Und schließlich richtet sich der Zorn gegen die Agrarpolitik, der die versprochene „sanfte Landung“ im Zuge des Quotenausstiegs offensichtlich missglückt ist. Und schon wird die Forderung laut, dass man die missglückte Landung doch gar nicht erst zu Ende führen sollte, sondern gleich wieder durchstarten sollte zurück in die gute alte Zeit von Mengensteuerung und Marktintervention.

Abbildung: Milchpreisentwicklung 1996 – März 2009



Abhilfe durch „Milchgipfel“?

Viel Hoffnung wird in Milchgipfel gesetzt: Wenn alle Beteiligten ihre Hausaufgaben machen, lässt sich das Problem schon irgendwie in den Griff bekommen: Die Molkereien müssten innovativer werden und eine größere Veredelungstiefe (und somit höhere Wertschöpfung) erreichen, um den Landwirten höhere Milchpreise zahlen zu können. Die Verbraucher müssten ihrer gesellschaftlichen Verantwortung gerecht werden und weniger häufig zu den billigen Milchpackungen greifen. Der Lebensmitteleinzelhandel müsse auf Preisdumping verzichten, die Lebensmittelindustrie müsse wieder mehr Milchprodukte in ihre Rezepturen mischen, die Politik müsse die Aufstockung der Milchquote aussetzen. Und die Landwirte, man mag es kaum noch hören, müssten weiter an der Kostenschraube drehen. Das ist die Philosophie von „Milchgipfeln“: Wenn man alle an einen runden Tisch holt und jeder verspricht, seinen Beitrag zu leisten, kann man das Übel abwenden. Eine gut gemeinte Philosophie, aber Marktwirtschaft funktioniert eben nicht nach dem Konsens- oder Gemeinwohlprinzip. Der Milchgipfel des letzten Jahres hat gezeigt, dass sich dadurch die aktuelle Misere am Milchmarkt nicht lindern lässt. Denn die zu Grunde liegende Philosophie passt nicht zur Realität.

Der Realität ins Auge blicken

Realität ist, dass die Milchbranche im freien Markt angekommen ist. Die gegenwärtige Misere ist zu einem ganz wesentlichen Teil auf Entwicklungen am Weltmarkt für Butter und Magermilchpulver zurückzuführen. Die Abbildung zeigt den aus diesen Produkten abgeleiteten rechnerischen Weltmarktpreis für Milch (blaue Linie) sowie den Milchpreis in Deutschland (grüne Linie). Wie konnte der Preis so stark abrutschen? Durch hohe Milchpreise der Vergangenheit ist das Nachfragewachstum von jährlich 10 – 20 Millionen t/Jahr ins Stocken geraten. Die Wirtschaftskrise und der Melanin-Skandal haben diese Tendenz noch verstärkt. Diese Nachfrageschwäche kommt jetzt zusammen mit deutlichen Steigerungen der weltweit erzeugten Milchmenge. In vielen Staaten der Welt haben die Landwirte im Zuge der hohen Milchpreise der letzten zwei Jahre ihre Produktion kräftig ausgeweitet. 2008 stieg die Milchproduktion weltweit um 17 bis 19 Millionen Tonnen. Im Jahr zuvor waren es 14 Mio. Tonnen. Das heißt wir hatten in 2008 4 bis 5 Millionen Tonnen stärkeres Milchangebot wobei die globale Gesamtnachfrage für Milch nur um 10 Mio. Tonnen zulegte. Wenn man sich klarmacht, dass die Preisexplosion von 2007-2008 durch einen relativ geringen Mangel von etwa 2-4 Mio. Tonnen verursacht wurde, dann kann man sich vorstellen, dass die aktuelle Situation die Folge eben dieses Marktungleichgewicht ist.

Eine Nummer zu klein

Angesichts solcher globalen Verflechtungen erscheint ein deutscher Milchgipfel etliche Nummern zu klein dimensioniert, um dem Problem wirklich auf den Leib zu rücken. Das würde nämlich voraussetzen, den Weltmarkt und den Inlandsmarkt für Milch und Milchprodukte so zu beeinflussen, dass die Preise wieder Aufwind erfahren. Das wird ein deutscher Milchgipfel wohl kaum schaffen, auch wenn alle Beteiligten besten Willen sind. Nur auf EU-Ebene könnte man mit massiven Marktinterventionen wie Quotenkürzungen, Erhöhung von Zöllen, Interventionskäufen und Exporterstattungen dem Preisverfall Paroli bieten. Für eine solche Rückkehr in die alten Zeiten gibt es in der EU bekanntlich keine politische Mehrheit. Zu Recht, denn die gegenwärtige Krise ist sicherlich nicht von Dauer.

Ist die Branche reif für den Markt?

Die Diskussion um Milchgipfel, der Ruf nach dem Staat und die Empörung der Landwirte zeigen, dass sich große Teile der deutschen Milchwirtschaft noch nicht auf die neuen Realitäten freier Preisbildung auf freien Märkten eingestellt haben. Warum gibt es eigentlich keinen Schweinegipfel? Weil man hier seit jeher mit eben dieser Realität lebt und mit stark

schwankenden Preisen umzugehen gelernt hat. Auch hier gibt es bekanntlich längere Perioden, in denen der Schweinepreis nicht einmal die variablen Kosten deckt. Aber hier schreitet keiner nach staatlicher Lenkung oder einer konzertierten Aktion zur Krisenbekämpfung. Zugegeben: die Schweineproduktion lässt sich aufgrund der produktionstechnischen Gegebenheiten flexibler an schwankende Marktpreise anpassen als die Milchproduktion, aber auch in der Milchviehhaltung kann man in gewissem Rahmen die erzeugte Milchmenge beeinflussen und liquiditätswirksame Ausgaben verschieben. Und vor allem lässt sich in den sehr guten Phasen, die es in einem freien Markt immer wieder gibt, ein wenig Geld auf die hohe Kante schaffen für die schlechten Jahre. Wer das während des letzten Booms gemacht hat, kann die jetzige Krise unbeschadet überstehen.

Gibt es einen Ausweg aus der aktuellen Krise?

Ja, selbstverständlich. Die Krise wird sich in Wohlgefallen auflösen und schnell vergessen sein, wenn der Milchpreis wieder anzieht – Milchgipfel hin oder her. Nimmt man die zurzeit steigenden Preise für Magermilchpulver am Weltmarkt als Frühindikator, könnte die Talsohle dort erreicht sein. Die Milcherzeuger werden sich hinsichtlich der Entwicklung des Milchpreises in Zukunft auf eine Achterbahn-Fahrt einstellen müssen. Wir rechnen damit, dass der Milchpreis nach Erreichen des Tiefpunktes wieder schnell steigen wird und in Größenordnungen um die 40 Cent je kg Milch vorstoßen kann. Die Frage ist, wann das sein wird und wie lange die nächste Hochpreisphase andauert. Man spekuliert, dass je länger die Zeit der niedrigen Milchpreise anhält, desto höher werden die Preise in der folgenden Phase der Milchknappheit ansteigen und desto länger werden sie auf dem hohem Niveau verbleiben. Ein Abbild des Schweinezyklus auf dem Milchmarkt – nur mit längeren Zyklen und höheren Ausschlägen? Die Zukunft wird's zeigen.

Liquiditätshilfen für notleidende Betriebe?

Ob die Politik die verbleibende Durststrecke mit weiteren Liquiditätshilfen überbrücken sollte, um an sich gesunde Strukturen der Milcherzeugung zu retten, ist fraglich. Wenn sie es nicht tut, werden wohl einige Milchviehbetriebe aufgeben müssen oder zumindest zu drastischen Maßnahmen greifen müssen, die ein langfristiges Überleben des Betriebes erschweren. Betriebsaufgabe (ob freiwillig oder durch Konkurs erzwungen) bedeutet aber nicht immer, dass die Produktionskapazitäten verloren gehen. Im Gegenteil: Die Betriebe oberhalb einer gewissen Größenordnung mit moderner Ausstattung werden von anderen Landwirten – vorzugsweise aus den Niederlanden – aufgekauft zu einem Preis, der ein Wirtschaften bei einem niedrigen Milchpreis möglich macht. Das bedeutet Vernichtung von Betriebsvermögen. Volkswirtschaftlich betrachtet ein ganz normaler Vorgang, einzelbetrieblich betrachtet eine Katastrophe. In der Konsequenz steigt die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe.

Umdenken erforderlich

Die Perspektiven für die Milchproduktion in Deutschland sind gut: Deutschland gilt EU-weit betrachtet als ein Gunstandort der Milcherzeugung, zumindest was die natürlichen Standortverhältnisse, die Marktnähe und den hohen Ausbildungsstand der Landwirte anbetrifft. Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, muss aber ein Umdenken stattfinden: Der Ruf nach Mengensteuerung, egal ob staatlich verordnet oder privat organisiert, passt nicht mehr in die Zeit. In einem international vernetzten Milchmarkt muss jede Art der nationalen Mengensteuerung ein Schuss in den Ofen werden. Sollten tatsächlich höhere Preise durchgesetzt werden, wird das dazu führen, dass die deutschen Molkereien nicht mehr in der Lage sein werden, 40% der Milchmenge zu exportieren. Weiterhin werden Supermärkte in Deutschland mehr als bisher Milchprodukte von Molkerien aus dem EU-Ausland beziehen.

Neue Konzepte zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit

Lieferboykotts und ähnlich spektakuläre Aktionen passen auch deshalb nicht in die Zeit, weil sie das Vertrauen innerhalb der Wertschöpfungskette zerstören (oder es gar nicht erst entstehen lassen). Vertrauen wird in Zukunft zu einem ganz wichtigen Wettbewerbsfaktor werden. Denn Wettbewerb wird sich in Zukunft weniger zwischen einzelnen Unternehmen abspielen, sondern zunehmend zwischen Milchproduktionsregionen und Wertschöpfungsketten: In welcher Region lässt sich der Rohstoff Milch am günstigsten produzieren, in innovative Produkte verarbeiten und über effiziente Kanäle an den Endverbraucher bringen oder exportieren? Wo läuft das Miteinander aller an der Wertschöpfungskette Beteiligten am effizientesten ab? Wer hat die beste Logistik? Wo entstehen in diesem Miteinander die besten Ideen für Innovationen in Produktion, Verarbeitung und Vermarktung? Diese Art des Miteinanders ist ein anderes als das Miteinander der Milchgipfel-Philosophie. Es geht darum, sich als Produktionsregion oder Wertschöpfungskette strategisch am Markt zu positionieren, sei es für den Export oder für den Frischebereich. Hier sind im Einklang mit den Beteiligten - Landwirte, Zulieferer, Molkereien, Handel - strategische Entscheidungen zu treffen und effektiv umzusetzen. Dazu muss man sich einig sein und an einem Strang ziehen: Es geht darum, ein Boot zu bauen, das groß und stabil genug ist, die hochschlagenden Wogen des freien Milchmarktes zu meistern. In der Praxis sind wir von dieser Vision noch weit entfernt: Landwirte und Molkereien sitzen sich immer noch in einer Käufer-Verkäufer-Beziehung gegenüber, mit aufgeklapptem Taschenmesser in der Hosentasche. Das gleiche gilt für die anderen Beteiligten in der Wertschöpfungskette, von vereinzelt Ausnahmen mal abgesehen. Im gegenwärtigen Klima wird es schwierig sein, dieses Dilemma zu durchbrechen.

Kann die Politik die Landwirte gegen die neuen Marktrisiken absichern?

Die Agrarpolitik braucht dringend neue Visionen. Eine solche Vision könnte die Risikoabsicherung sein, denn die wird dringend benötigt – nicht nur in der Milchproduktion. Eine mögliche Steilvorlage bietet das US-amerikanische ACRE-Programm. ACRE ist mit dem Farm Bill 2008 eingeführt worden und steht für Average Crop Revenue Election. Etwas frei ins Deutsche übersetzt: Wahlprogramm zur Absicherung durchschnittlicher Erlöse im Marktfruchtbau, also ein Programm zur Absicherung der Erlöse in schlechten Zeiten. Wie ACRE funktioniert, wird in der Textbox erläutert. Ein vergleichbares Programm könnte für Milchviehbauern in der EU aufgelegt werden. Über die Details der Ausgestaltung müsste man freilich ein wenig intensiver nachdenken, aber das Prinzip scheint grundsätzlich auch auf die Milchviehhaltung anwendbar zu sein. Natürlich müsste die Teilnahme auch hier freiwillig sein. Kritiker könnten entgegnen, dass man ein solches Programm gar nicht brauche, da die Landwirte in guten Jahren doch selbst entsprechende Beträge zurücklegen könnten. Wer so viel Disziplin hat, der wird das Angebot nicht in Anspruch nehmen. Aber sicherlich gibt es einige, die sich das nicht zutrauen und trotzdem gerne ruhig schlafen wollen.

Textbox: So funktioniert ACRE

ACRE funktioniert nach folgendem Schema: Teilnehmende Landwirte verzichten auf 20% ihrer Direktzahlungen. Das einbehaltene Geld wird in einen Risikofonds eingestellt, der in schlechten Jahren den Landwirten über die Runden hilft: Fällt in einem Jahr der tatsächliche Hektarerlös einer Frucht (Ertrag pro ha mal Preis je dt) unter den Garantiewert, dann erhalten teilnehmende Landwirte eine Zahlung, die die Erlösdifferenz zum Garantiewert ausgleicht. Der Garantiewert leitet sich aus dem Durchschnittserlös der beiden Vorjahre ab und folgt somit den Marktpreisen im Zeitablauf. Damit puffert das Programm starke Preisschwankungen nach unten ab, ohne sie komplett auszuschalten: Kommt es nach zwei Jahren mit hohen Preisen zu einem Preisverfall (und somit zu einem Absinken der Erlöse),

erhalten teilnehmende Landwirte die Erlösdifferenz zum hohen Durchschnitt der beiden Vorjahre ausgeglichen. Bei einem Preisanstieg nach zwei mageren Jahren werden hingegen keine Zahlungen ausgeschüttet, da dann ja der tatsächliche Erlös höher liegt als der aus den mageren Vorjahren abgeleitete Garantiewert. Der Trick beim amerikanischen ACRE-Programm ist der, dass Garantieerlös und tatsächlicher Erlös nicht einzelbetrieblich festgestellt werden; vielmehr wird mit regionalen Durchschnittswerten (des jeweiligen Bundesstaates) gerechnet. Anderenfalls hätten die Landwirte keinen Anreiz, hohe Erträge anzustreben. Dadurch, dass es sich bei der Erlösgarantie um einen gleitenden Durchschnittswert handelt, der den Preis- und Ertragsentwicklungen mit zweijähriger Verzögerung folgt, stellt ACRE keine absolute Absicherung gegen chronisch niedrige Preise dar, sondern lediglich einen Puffer gegen fallende Preise. Damit dürfte es auch von der WTO nicht auf die rote Liste gesetzt werden.

Fazit

Die Milchwirtschaft ist im freien Markt angekommen – und zwar ohne die von der Politik versprochene sanfte Landung. Wir hatten „goldene Zeiten für die Milchproduktion“ von Juli 2007 bis März 2008 gefolgt von „Krisenzeiten“ seit Dezember 2008.

Der Ruf nach dem Staat funktioniert nicht mehr, und die strategische Ausrichtung für den weltweiten Wettbewerb funktioniert vielerorts noch nicht. Milchgipfel sind zum Scheitern verurteilt, weil sie für das zu lösende Problem unterdimensioniert sind. Sie können dazu beitragen, die Gemüter zu besänftigen. Ein Umdenken in Richtung der strategischen Ausrichtung von Wertschöpfungsketten (Boot bauen) ist erforderlich. Eine Milchgipfel-Philosophie, die auf der Ebene einzelner Milchproduktionsregionen in diese Richtung schaut, wäre ein Schritt nach vorn.

Risikomanagement wird eine zentrale Rolle spielen, denn die Milchbranche muss sich auf eine Achterbahnfahrt der Preise einstellen. Der Molkereiwirtschaft sollte bewusst sein, dass die Landwirte das Hauptrisiko tragen, denn die niedrigen Preise werden bis zum Primärerzeuger durchgereicht. Die Molkereien machen ihre Marge, sofern Einkauf und Verkauf abgestimmt sind und die anderen Inputkosten stimmen. Hier besteht im „Boot“ bedarf für ein besseres Risikomanagement und Markt-Knowhow. Gelingt es nicht, das Risiko ‚fairer‘ in der Wertschöpfungskette zu verteilen, werden die Landwirte das Boot verlassen und ihr Heil in sichereren Alternativen wie Biogas suchen.

Autoren:

Prof. Uwe Latacz-Lohmann
Institut für Agrarökonomie
der Universität Kiel

Dr. Torsten Hemme
IFCN Dairy Research Centre
an der Universität Kiel
Schauenburgerstr. 116
24118 Kiel
Tel: +49 431 5606-251
Fax: +49 431 5606-262
Torsten.Hemme@ifcndairy.org
www.ifcndairy.org