

Landwirtschaftliches Preiskartell kein sinnvolles Instrument der Agrarpolitik Göttinger Agrarökonominnen zum aktuellen Milchstreik in Deutschland

Der Milchmarkt war in der Europäischen Union seit 1968 durch Preisstützungen und Außenschutz politisch reguliert, was zu hohen Preisen, aber Anfang der 80er Jahre auch zu Milchseen und Butterbergen führte. Darauf hat die EU 1984 mit der Einführung einer sog. Milchquote reagiert, die den einzelnen Landwirten Obergrenzen für ihre Milchproduktion vorgibt.

Die durch die Milchquote festgelegte Menge war aber in der EU und in Deutschland so hoch angesetzt, dass sie über dem Verbrauch in der EU lag. Deshalb musste auch weiterhin der Export von EU-Milch in außereuropäische Länder subventioniert werden, um den Preis hoch zu halten.

Diese Regelungen sind nicht WTO-konform, da sie einen Wettbewerbsvorteil für europäische Exporteure und niedrigere Preise auf den internationalen Märkten verursachen. Deshalb steht die EU unter erheblichem weltweitem Druck, ihre Quotenregelung abzuschaffen. Die Quote ist aber auch innerhalb der EU stark umstritten, da sie viele Landwirte daran hindert, ihre Betriebe zu vergrößern und damit wettbewerbsfähig zu werden. Im EU-Vergleich sind deutsche Milchviehbetriebe eher klein, in den Niederlanden sind die Betriebe ca. 3x so groß, in Dänemark 5x. Aus diesem Grund hat sich z. B. der deutsche Bauernverband im letzten Jahr für eine Abschaffung der Milchquote zum Jahr 2014/15 ausgesprochen, genauso wie die meisten EU-Länder.

Zur Vorbereitung dieser Liberalisierung wurden bereits einige Maßnahmen in der EU eingeleitet. So wurden die Exportsubventionen abgebaut und die Milchquote leicht erhöht. All dies hat dazu geführt, dass der Milchpreis in den Jahren 2005 und 2006 sehr niedrig war und viele Landwirte aus der Milchproduktion ausstiegen. Im Durchschnitt der letzten Jahre gaben jedes Jahr fast 6 % der Milchviehbetriebe auf (280.000 in 1990, jetzt knapp 100.000), ihre Quote wird dann von anderen Unternehmen (relativ teuer) aufgekauft.

Während viele Marktbeobachter bei dieser zunehmenden Liberalisierung des Marktes eine weitere Preissenkung befürchteten, trafen dann im Jahr 2007 einige Ereignisse zusammen, die zeigten, dass der nun freiere Markt auch Chancen für Landwirte bietet. Durch Dürre, Nachfragesteigerungen in einigen Schwellenländern und insbesondere durch den politisch forcierten Abbau von Lagerbeständen bei Magermilchpulver in den Vorjahren überstieg die Nachfrage auf dem Weltmarkt in 2007 das Angebot. Dies führte zu rasanten Preissteigerungen für Milchprodukte, welche die Verbraucher und die Politiker im letzten Jahr aufschreckten. Plötzlich verdienten die Milchbauern wieder Geld mit ihrer Milch – einige sogar richtig viel.

Nun hatten aber bereits letztes Jahr viele Marktbeobachter davor gewarnt, dass diese Preisspitze nicht von langer Dauer sein wird. Die Landwirte versuchten soweit möglich ihre Produktion auszuweiten, auch weltweit. In Europa wurde die Milchquote erhöht. Die Endverbraucher, vor allem aber die Industrie, die Milch für Süßwaren, Pizza usw. verarbeitet, schränkten ihre Milchnachfrage aufgrund der höheren Preise ein und verwendeten alternative Produkte. Entsprechend stieg das Angebot, die Nachfrage ging zurück und wie im Lehrbuch sanken die Preise Anfang 2008 fast noch schneller und fast um den gleichen Betrag, um den sie im Jahr 2007 gestiegen waren.

Die Preise, die die Molkereien beim Handel für Milch erhalten, sanken; die Molkereien geben diese Preissenkungen an die Landwirte weiter. Hinzu kamen die um ca. 5 Cent gestiegenen Kosten der Landwirte durch die höheren Futtermittelkosten, da die Getreidepreise angestiegen waren und immer noch relativ hoch sind, sowie die höheren Preise für Energie und Dünger.

Solche Preisschwankungen sind für (freie) landwirtschaftliche Märkte keineswegs ungewöhnlich. Ein berühmter Göttinger Agrarökonom, Arthur Hanau, hat solche Schwankungen in seinem weltweit beachteten Beitrag im Jahr 1930 analysiert; sie sind als „Schweinezyklus“ fester Bestandteil der Preistheorie geworden. Auf landwirtschaftlichen Märkten können die Erzeuger nicht von heute auf morgen ihre Produktion ausdehnen oder einschränken: Geringe Erhöhungen sind zwar auch durch Intensitätsanpassung bei unveränderter Kuhzahl möglich, aber darüber hinaus muss ein Kalb erst zur Kuh heranwachsen, bevor eine spürbare Ausweitung der Produktion stattfinden kann. Durch diese Zeitverzögerung kommt es immer wieder dazu, dass bei guten Preisen zu viele Tiere aufgestellt werden und bei schlechten Preisen zu viele Landwirte ihre Produktion einschränken. Man könnte meinen, die Landwirte müssten diese Preisbildungen doch einfach einplanen können, aber so leicht sind Märkte nun auch nicht zu durchschauen, wie z. B. Bankenkrise oder Internetblasen zeigen. Auf freien Märkten kann es also im Gegensatz zu einem „Markt“ mit politisch festgesetzten Preisen zu mehr oder weniger regelmäßigen, aber im Detail schwierig zu prognostizierenden und teils heftigen Preisschwankungen. Die Preise sind aber die entscheidenden Signale für sich ändernde Knappheiten und damit für die zukünftigen Entscheidungen von Anbietern und Nachfragern; die Sackgasse, in welche die Milchmarktpolitik durch den Abschied von Marktpreisen geraten war, wird auch in der aktuellen Diskussion wieder sichtbar.

Wie wird sich der Markt in den nächsten Jahren in einem liberalisierten System entwickeln? Der Marktpreis wird sich – mit Schwankungen – auf einem Niveau bewegen, dass die meisten Landwirte ihre Kosten decken können und auch einen Gewinn erzielen. Ohne Schutz werden allerdings diejenigen Landwirte, die zu besonders hohen Kosten produzieren, Probleme haben. Wahrscheinlich wird der Strukturwandel noch etwas schneller werden. In Deutschland wird weiterhin Milch produziert werden, denn es lohnt sich gar nicht, Frischmilch und Frischmilchprodukte aus anderen Ländern heranzutransportieren. Etwas anders sieht es bei Käse aus, der lässt sich leichter und günstiger transportieren.

Allerdings produzieren die Landwirte in Deutschland zu ganz unterschiedlichen Kosten. Es gibt große landwirtschaftliche Betriebe z. B. in Niedersachsen oder in Ostdeutschland, die für deutlich unter 35 Cent einen Liter Milch produzieren können, kleine Landwirte auf benachteiligten Gebieten in Mittelgebirgsregionen liegen z. T. 10 Cent und mehr darüber.

Bei einem Einheitspreis, wie er zzt. im Milchstreik gefordert wird, würden also einige Landwirte sehr viel Geld verdienen (zu Lasten der Verbraucher), andere kämen gerade so über die Runden. Wenn also die Gesellschaft (wie wir auch) es für sinnvoll hält, zum Beispiel in bestimmten Mittelgebirgen die Milchwirtschaft aufrecht zu erhalten, dann sollte sie lieber die Landwirte zielgerichtet über Agrarumweltprogramme oder ähnliches fördern, statt flächendeckend alle Landwirte mit der Gießkanne zu subventionieren.

Ist der Einzelhandel Schuld an dem zu niedrigen Milchpreis? Bekanntermaßen ist Deutschland weltweit die Nation, die das Discountsystem erfunden hat, und mit rund 40 % Marktanteil sind Aldi, Lidl & Co. in keinem Land so wichtig wie hier. Genau dies sowie zu viele Verkaufsflächen

im Handel sorgen dafür, dass auch im Handel der Markt derzeit gut funktioniert. Es herrscht ein hoher Wettbewerbsdruck, Rohstoffpreissenkungen an die Verbraucher weiter zu geben. Und Milchprodukte sind für den Einzelhandel ein wichtiges „Leitprodukt“, da die meisten Verbraucher den Milchpreis auf den Cent genau kennen. Hier können die Händler also Preisgünstigkeit demonstrieren. Volkswirtschaftlich ist dies gut so, denn alles andere würde uns Inflation und sinkende Reallöhne bringen.

Aus diesem harten Preiswettbewerb, der für alle Anbieter, vom Landwirt bis zum Handel, nur schmale Margen lässt, kommen die Landwirte und ihre Molkereien (rund 70 % der Milch in Deutschland wird von genossenschaftlichen Molkereien verarbeitet, die im Eigentum der Bauern sind) nur dann heraus, wenn sie Spezialitäten oder bekannte Marken produzieren. Genau in diesem Bereich sind die deutschen Molkereien aber schlecht aufgestellt. In Deutschland werden immer mehr niedrigpreisige Handelsmarken bei Milchprodukten gekauft. Viele Molkereien haben es nicht geschafft, profilierte Marken zu entwickeln und sind deshalb vom Handel abhängig.

Fazit: Viele Verbraucher (und auch wir) haben eine hohe Sympathie für die Landwirtschaft und Verständnis für ihre wirtschaftlich schwierige Situation. Die öffentliche Resonanz auf den Milchstreik verdeutlicht dies. Eine Aushebelung des Marktes ist aber das falsche Instrument. Vielmehr ist die Agrarpolitik aufgefordert, sinnvolle Stützungsmaßnahmen in den nächsten Jahren zur Abfederung des durch die Quotenabschaffung schneller werdenden Strukturwandels zu ergreifen. Es gibt dazu in den Ministerien erste Überlegungen.

Anhang: Kostenpositionen für Frischmilch (Beispielkalkulation für Vollmilch im August 2007)

Kostenart	Kosten in Cent (je Liter pasteurisierte Vollmilch)	Anmerkungen
Rohstoff Milch	31,0	3,5 % Fett (bei Auszahlungspreis von 32 Cent je kg Milch (3,7 % Fett 3,4 % Eiweiß))
Erfassung	1,5	Transportkosten Milcherzeuger zur Molkerei
Verarbeitung	8,0	Kosten der Herstellung
Overhead	1,0	Kosten Administration u. Gewinn der Molkerei
Verpackung	8,0	Kosten für Verpackung und Umverpackung
Lagerhaltung	0,5	Kosten für interne Lagerhaltung u. Transporte
Logistik	2,0	Expeditionskosten
Grüner Punkt	1,5	Abgabe für das Duale System
Handelsspanne	8,2	Handlungskosten (Logistik, Raum, Personal, Energie Kühlregale etc.) u. Gewinn des Handels
Nettopreis	61,7	Preis ohne MwSt.
Mehrwertsteuer	4,3	7 % MwSt.
Verbraucherpreis	66,0	inkl. MwSt.

Zu den Autoren: Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel, Prof. Dr. Bernhard Brümmer und Prof. Dr. Achim Spiller sind Agrarökonomen an der Georg-August-Universität Göttingen. Sie sind Spezialisten für Agrarpolitik (v. Cramon-Taubadel), landwirtschaftliche Märkte (Brümmer) bzw. Agrarmarketing (Spiller).

Ansprechpartner:
Georg-August-Universität Göttingen
Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen

Prof. Dr. Bernhard Brümmer
Lehrstuhl "Landwirtschaftliche Marktlehre"
bbuemm@gwdg.de
Tel: 0551/39-4811 Fax: 0551/39-12177

Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel
Lehrstuhl „Agrarpolitik“
scramon@gwdg.de
Tel: 0551/39-2872 Fax: 0551/39-9866

Prof. Dr. Achim Spiller
Lehrstuhl "Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte"
a.spiller@agr.uni-goettingen.de
Tel: 0551/39-2399 (ab 01.06.2008: 39-22399) Fax: 0551/39-12122