

ARBEITSERGEBNISSE 13

Der Milchpreisverfall seit April 2014 – und was daraus zu lernen ist

von Prof. Dr. Onno Poppinga¹

Oktober 2017

Kontakt

Prof. Dr. Onno Poppinga
Immenhausen-Holzhausen
05673 3540
rondopopp@t-online.de

¹ Ich danke Katrin Hirte (Universität Linz) für die sorgfältige Durchsicht des Textes

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Zusammenfassung.....	3
3	Erzeugung, Erzeugerpreise und Einkommen in den Krisenjahren	6
3.1	Mengenentwicklung seit 2013.....	6
3.2	Preisentwicklung.....	7
3.3	Lage der Betriebe.....	7
4	Entwicklung der Exporte in den Binnenmarkt und in Drittlandsmärkte.....	9
4.1	Käse und Topfen	11
4.2	Milch und Rahm	11
4.3	Joghurt, Butter- und Sauermilch.....	11
4.4	Butter- und Milchstreichfette	12
4.5	Magermilchpulver	12
5	Zwischenfazit	13
6	Zu Einflussfaktoren im Krisenverlauf.....	13
6.1	Die Intervention	13
6.2	Der Einfluss des EU-Embargos bzw. des Importstopps Russlands auf die Krise.....	14
6.3	Der Einfluss der Exporte aus der EU nach China.....	15
6.4	Der Einfluss der Preispolitik des Lebensmittelhandels auf Ausmaß und Verlauf der Krise.....	16
7	Wie reagierten die Verbraucher auf die Bewegung der Verkaufspreise?	19
8	Wie argumentierten deutsche Agrarökonominnen angesichts des Milchpreisverfalls?	22
9	Ausblick: Ende der Krise?	28
10	Quellen	32

1 Vorbemerkung

Wesentliche Grundlage für den folgenden Artikel ist die Studie Marktreview Milch (Jürgens, Poppinga 2017). Sie wurde vom MEG Milch Board bei Dr. Karin Jürgens – Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL) im Netzwerk die Landforscher (Gleichen) – in Auftrag gegeben. Vor allem die Daten zu den Exporten von Molkereiprodukten aus Deutschland und der EU gehen aus den Arbeiten zum „Marktreview Milch“ hervor.

2 Zusammenfassung

1. Die Molkereiwirtschaft, die Agrarökonomien, die politischen Parteien, der DBV und viele mehr fordern seit Jahren die Abschaffung der Milchmengengarantieregelung (Milchquote). Sie begründen diese Forderung insbesondere mit der Einschätzung, durch einen „freien Milchmarkt“ könne der Drittlandexport von Milchprodukten ausgedehnt werden und der sei lohnend gerade auch für die Milchviehbetriebe.

Der Beschluss, die Milchquote zum 1. April 2015 ersatzlos abzuschaffen, führte zu einer kräftigen Ausdehnung der Milcherzeugung in der EU. Diese Ausdehnung fand in den meisten Mitgliedsländern statt; der „Löwenanteil“ – fast 50 % – entfiel aber allein auf die Länder Niederlande, Irland und Deutschland. Obwohl die Mengenzunahme in Deutschland vor allem durch die schiere Größe der Milchmengenerzeugung – nicht durch überdurchschnittliche Steigerungsraten – ausgelöst wurde, war der Rückgang der Milchauszahlungspreise in Deutschland im Vergleich zu fast allen anderen EU Ländern besonders stark.

Die wirtschaftliche Lage der Milchviehbetriebe in Deutschland verschlechterte sich deshalb geradezu in einem dramatischen Ausmaß. Folge war einerseits eine stark beschleunigte Aufgabe der Milchviehhaltung, andererseits eine starke Zunahme der Konzentration der Kühe auf den verbliebenen Betrieben, wobei in den Mittelgebirgen die Milcherzeugung von Tal zu Tal schwindet.

Hauptgrund für den besonders ausgeprägten Rückgang der Milchauszahlungspreise in Deutschland war, dass die zusätzliche Milch zu einem Drittel in den bereits gesättigten Binnenmarkt „hineingedrückt“ werden musste. Hinzu kam, dass es sowohl beim Export aus Deutschland in andere EU-Länder als auch beim Drittlandexport zu einem starken Rückgang der Stückerlöse bei nahezu allen Milchprodukten kam. Besonders nachteilig wirkte sich dabei aus, dass der Export von Käse – auf den in Deutschland über 50 % der Gesamtexporterlöse entfielen – seit langem vor allem im Niedrigpreissegment stattfindet und das Preisniveau noch weiter abfiel.

Eine Folge des Verfalls der Milchauszahlungspreise war, dass wieder im starken Umfang die Intervention (bei Magermilchpulver) zur Anwendung kam. Dadurch wurde zwar eine Stabilisierung der Milchauszahlungspreise auf niedrigstem Niveau erreicht, zugleich aber auch bewirkt, dass nach dem „Durchschreiten der Talsohle“ die Milchauszahlungspreise aufgrund des irgendwann notwendigen Wiederverkaufs der intervenierten Mengen stark gedrückt blieben.

Schlussfolgerung: die Deregulierung des Milchmarktes führte nicht zu einem „soft landing“; sondern zerstörte die Milchviehhaltung in vielen tausend Betrieben. Ein Export von niedrigpreisigen Milchprodukten ist weder für die Molkereiwirtschaft und erst recht nicht für die Milchviehbetriebe eine Perspektive.

2. Vor allem im ersten Jahr der Krise (2014) wirkte sich zudem das EU-Embargo gegenüber Russland mit Folge eines Importstopps für Milchprodukte aus der EU durch Russland beschleunigend auf den Milchpreisverfall aus. Es konnten in der Folgezeit zwar neue Abnehmer im Drittlandexport gefunden werden, aber dann nur zu deutlich verschlechterten Stückerlösen.

Schlussfolgerung: die politischen Auseinandersetzungen zwischen der EU und Russland haben vor allem in 2014 Einfluss auf den Milchpreisverfall gehabt. Besonders betroffen davon waren die Bauern in den baltischen Ländern und in Polen.

3. China – oft beschworener Hoffnungsträger für die Ausdehnungsmöglichkeiten im Drittlandexport – war zwar bedeutend für den Drittlandexport, konnte aber nicht die erhoffte Rolle eines „Motors“ übernehmen. Zudem hatte die Molkereiwirtschaft bezüglich der Exporte nach China vor allem auf Magermilchpulver gesetzt und in neue Anlagen investiert. Tatsächlich trat aber beim Chinaexport die Bedeutung der Produktgruppe „Milch und Rahm“ an die erste Stelle; für die Magermilchpulverexporte mussten zudem die stärksten Rückgänge bei den Stückerlösen hingenommen werden.

Schlussfolgerung: China ist für die europäische Molkereiwirtschaft ein Markt für niedrigpreisige Produkte neben anderen; die Rolle eines „Motors“ für die EU-Molkereiexporte hatte das Land nicht.

4. In der politischen Diskussion um die Ursachen des Milchpreisverfalls wurde häufig die Preispolitik des Lebensmittelhandels verantwortlich gemacht (dies vor allem durch den Deutschen Bauernverband).² Eine Untersuchung der Verbraucherpreise von Milchprodukten bestätigt diese Einschätzung aber nicht. Vor allem im ersten Jahr des Preisabsturzes (2014) gab es überhaupt nur bei einem Produkt – nämlich Butter – einen Rückgang der Verbraucherpreise; alle anderen Milchprodukte zeichneten sich sogar durch deutliche Preiserhöhungen aus.

Auch das in der Agrarpolitik und bei Agrarwissenschaftlern weit verbreitete Argument, fallende Preise von Milchprodukten würden zu einer Zunahme des Verbrauchs führen und dadurch die „Märkte entlasten“, lässt sich nicht belegen.

Schlussfolgerung: die Preispolitik des Handels ist nicht so sehr Auslöser, sondern mehr die Folge der durch die Abschaffung der Milchquote entstandenen Überschüsse bei Milchprodukten.

5. Aus den Kreisen der wissenschaftlichen Agrarökonomien war die Forderung nach Abschaffung der Milchquote früh und mit viel Nachdruck vertreten worden. Auch nach mehrmonati-

² In der so genannten „Milchpreis-Petition“ (Bauernverband 2016) wurde der Lebensmittelhandel sogar als einziger Verursacher für niedrige Milchpreise benannt.

gem Absturz der Milchauszahlungspreise wurden von Agrarökonomen Eingriffe mit dem Ziel der Verminderung der Milchmenge abgelehnt. Sie plädierten für eine „Selbstregulierung“ des Milchmarktes, worunter verstanden wurde, dass sich durch die Aufgabe von Milchviehbetrieben angeblich die Milchmengen reduzieren und die Auszahlungspreise steigen würden. Dies wurde vertreten, obwohl die Geschichte der Milchwirtschaft vieler Jahrzehnte belegt hat, dass weder das eine noch das andere einzutreten pflegt. Die wissenschaftliche Agrarökonomie bleibt gegenüber dem Milchmarkt gefesselt in der eigenen Propaganda von der „Vorzüglichkeit“ freier, sich selbstregulierender Märkte.

Schlussfolgerung: wegen ihrer Fixierung auf die real nicht existierenden „freien Märkte“ haben die Agrarökonomen keine Beiträge zum Verständnis und zur Lösung der Krise leisten können.

3 Erzeugung, Erzeugerpreise und Einkommen in den Krisenjahren

Seit der Agrarreform 2005 wurde in der EU die Abschaffung der Milchquote aktiv vorangetrieben. Weil es ein „soft landing“ werden sollte, wurden die Milchquoten Jahr für Jahr erhöht und das Interventionssystem (das ja der Stabilisierung des Milchmarkts gedient hatte) abgebaut. In Deutschland wurde diese Politik von allen Parteien und (fast) allen Verbänden unterstützt und gefordert. Die zukünftigen Möglichkeiten eines „freien Marktes“, insbesondere aber die über eine wachsende Milcherzeugung innerhalb der EU ermöglichten zusätzlichen Exporte an Milch und Milchprodukten in Drittländer, wurden in leuchtenden Farben gemalt.

Auch die Wachstumsbetriebe unter den Bauern und Agrarunternehmen glaubten große Chancen für sich auszumachen; sie bauten (meist mit staatlicher Förderung) größere Ställe, erhöhten weiter die Milchleistung pro Kuh, konkurrierten verstärkt auf dem Pachtmarkt – und warteten auf die versprochenen wunderbaren Möglichkeiten eines „freien Milchmarktes“.

Die erste große Milchkrise 2008/09 dämpfte die Hoffnung und verunsicherte doch einige; auch die mäßig-schlechten Milchauszahlungspreise 2009-2012 verzögerten noch „den großen Sprung“. Als dann aber im Frühling 2013 die Molkereien die Auszahlungspreise deutlich anhoben und ab Oktober sogar die „Schallmauer“ von 40 Cent/kg Milch überschritten wurde (ein Zustand, der 6 Monate anhalten sollte), schien es an der Zeit, „Vollgas zu geben“.

3.1 Mengententwicklung seit 2013³

Vom Juni 2013 bis zum Juni 2016 wurden in der EU 928 Tausend Tonnen Milch zusätzlich erzeugt! Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen EU-Ländern, so zeigt sich aber schnell, dass dieses gewaltige Mengenwachstum vor allem aus den Niederlanden, Irland und Deutschland kam, denn auf diese drei Länder entfiel etwa die Hälfte der zusätzlich erzeugten Milch. Dabei ist aber hervorzuheben: Deutschland hatte zwar einen hohen Anteil an der zusätzlich erzeugten Milch; das war aber nicht auf besonders hohe Zuwachsraten, sondern auf die Stellung Deutschlands als mengenmäßig bedeutendes EU-Milcherzeugungsland zurückzuführen. Prozentual lag die Steigerung der Milchmenge in Deutschland sogar leicht unter dem EU-Durchschnitt (mit ca. 6 %), während die Steigerungsraten z. B. in Irland +27,7 % betragen und in den Niederlanden +17,9 % (hier im Vergleich 2013 zu 2015). Dagegen gab es aber auch Länder mit geringer Steigerung und sogar Länder ohne Zuwachs (Schweden, Italien) bzw. mit einem Rückgang (Griechenland). Nationale Gegebenheiten spielten auch eine wichtige Rolle für die Frage, welche Auswirkungen die Abschaffung der Quote hatte.

³ Wenn nicht anders angegeben, wurden alle in Kapitel 3. 1 und 3. 2 dargestellten Ergebnisse zur Entwicklung der Milchmenge sowie zur Entwicklung der Import- und Exportmengen sowie Exportpreise von Milchprodukten auf Basis der Daten der Außenhandelsstatistik „Comext“ von Eurostat (Easy Comext):

URL:<http://ec.europa.eu/eurostat/estat-navtree-portletprod/BulkDownloadListing?sort=1&dir=comext>

ermittelt. Diese Analysen wurden im Rahmen der Studie Marktreview Milch im Auftrag der MEG Milch-Board vom Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL) durchgeführt und erstmalig veröffentlicht (vgl. Jürgens, Poppinga 2017).

In Deutschland war bis 2012 die Milcherzeugung im Rahmen des Quotenzuwachses ausgedehnt worden. Den Milchauszahlungspreisen von über 40 Cent/kg im Winter 2013/14 folgte dann ein vergleichsweise starke Ausdehnung der Milcherzeugung in 2014 um 3,5 %. Die drohende Überlieferung im letzten Quotenjahr verursachte zum Winter 2014 hin ein „Bremsmanöver“; in 2015 betrug der Milchzuwachs deshalb „nur“ 1,6 %.

3.2 Preisentwicklung

In allen EU-Ländern gingen die Milchauszahlungspreise nach dem Ende der sechsmonatigen „Hochpreisphase“ deutlich zurück (Durchschnitt EU Juni 2013 zu Juni 2016 ca. -25 %).⁴ Obwohl Deutschland gerade bei der Milchmengensteigerung unter dem Durchschnitt der EU geblieben war, gehörte es beim Preisabsturz mit Belgien, Irland und den Niederlanden zu den „Spitzenreitern“ (-35 % Juni 2013 zu Juni 2016).

Damit ergab sich für die Milchviehbetriebe in Deutschland nach dem Ende der Quote eine ganz andere Lage als beispielsweise für Frankreich und Österreich. Dort war – wie in Deutschland – die Milchmenge nur „moderat“ erhöht worden; die Milchviehbetriebe hatten aber deutlich weniger Verluste bei den Milchauszahlungspreisen hinnehmen müssen („nur“ etwa -20 %).

3.3 Lage der Betriebe

Das Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL)⁵ ermittelt im Auftrag der MEG Milch Board w. V. seit mehreren Jahren mit dem MMI (Milch-Marker-Index = Gesamterzeugungskosten Milch) und der Preis-Kosten-Ratio ein Maß für die Abschätzung sowohl der Entwicklung der Milcherzeugungskosten als auch der Deckung der Erzeugungskosten durch die Milchauszahlungspreise. Dabei würde eine Ratio von „1“ bedeuten, dass alle Kosten – einschließlich der Einkommensansprüche der selbständigen Arbeitskräfte – durch den Milchauszahlungspreis gedeckt wären.

Der Verlauf der Preis-Kosten-Ratio nach 2012 weist auf das Ausmaß der wirtschaftlichen Katastrophe hin, welches die Milcherzeugungsbetriebe in Deutschland (ähnlich auch in ganz Europa) im Zuge der Abschaffung der Milchquote traf:

Beim Großteil der Betriebe deckten ab Frühjahr 2015 die Milchauszahlungspreise nicht einmal mehr die „pagatorischen Kosten“, also die Kosten, welchen Zahlungsströme zugrunde liegen. Das bedeutet: Die selbständigen Arbeitskräfte verdienten nichts und der Betrieb lebte „von der Substanz“. Diese Situation wurde vor allem dadurch zur Katastrophe, dass sie über den sehr langen Zeitraum von gut eineinhalb Jahren anhielt (Frühjahr 2015 bis Mitte 2016). Eine Folge war, dass so viele Milchviehbetriebe wie noch nie die Milchviehhaltung aufgeben mussten:

⁴ Würde man den März 2014 – den letzten Monat mit über 40 Cent Milchauszahlungspreise - heranziehen für den Vergleich, wäre der Absturz noch deutlich schlimmer.

⁵ Dr. Karin Jürgens, Büro für Agrarsoziologie u. Landwirtschaft (BAL); 37130 Gleichen .

Tabelle 1: Entwicklung des Preis-Kosten-Ratio-Verhältnisses 2012 bis 2016

Jahr	Preis-Kosten-Ratio
2012	0,75
2013	0,84
2014	0,87
2015	0,72
2016	0,68

Quelle: Berechnungen des Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL);
laufende Veröffentlichungen im Rahmen des MMI (<http://www.milch-marker-index.de>)

Für NRW hieß dies z. B. beim Vergleich Nov. 2015 zu Nov. 2016:

- die Zahl der Milchviehbetriebe ging um 9,3 % zurück;
- die Anzahl der Milchkühe sank um 1,4 %;
- und die durchschnittliche Bestandsgröße stieg um 8,7 %!

In Brandenburg nahm die Zahl der aktiven Rinderzuchtbetriebe im gleichen Zeitraum sogar um 14 % ab! In Deutschland insgesamt nahmen von Nov. 2015 zu Nov. 2016 die Zahl der Kühe um 1,6 %, die der Milchviehbetriebe um 5,6 % ab.

Eine weitere Folge war, dass es offenbar eine große Zahl an Bauern gab, die sich aus Verzweiflung das Leben nahmen. Genaue Daten wurden dazu bisher nicht publiziert, die Veröffentlichungen zu dieser Problematik haben aber in den letzten Jahren merklich zugenommen. Die Zahl der Suizide von Landwirten wurde für Deutschland 2015 mit ungefähr 500 angegeben (Euronews 2015). Ähnliche Einschätzungen gibt es für England und die Schweiz (Tierärzte.de 2016). Zu Frankreich hatte schon 2013 das französische Institut für Gesundheitsüberwachung (InVS) angegeben, dass jeden zweiten Tag ein französischer Landwirt Selbstmord begeht (Berger 2015). Dass sich hunderte Menschen aus Verzweiflung das Leben nehmen, wird hier bewusst betont, um deutlich zu machen, welche Vorgänge mit solchen statistischen Angaben wie oben – Rückgang der Milchviehbetriebe – auch verbunden sind.

4 Entwicklung der Exporte in den Binnenmarkt und in Drittlandsmärkte

Die Molkereiwirtschaft wollte den Anstieg der Milchmengen, war aber dann nicht in der Lage, für die zusätzliche Milchmenge eine ausreichende Wertschöpfung zu erzielen. Das galt insbesondere für Deutschland.

Zur Erinnerung daran sei hier eine Einschätzung des Milchindustrieverbandes vor der Krise wiedergegeben, die im „Milch-Politikreport“ August 2013 des Milchindustrieverbandes publiziert wurde:

„In Europa sinkt die Nachfrage nach Milcherzeugnissen, während das Angebot sich recht stabil präsentiert... Allerdings profitieren deutsche Molkereien von den Preissteigerungen, die insbesondere auf die wachsenden Absatzmärkte in Drittländer zurückzuführen sind. Milchprodukte können im Ausland immer häufiger zu höheren Preisen verkauft werden... Die dadurch entstehende freie Entwicklung des Marktpreises ohne eingreifende Regulierung durch die Politik sieht die deutsche Milchwirtschaft äußerst positiv“ (Milchindustrie-Verband 2013: 3)

Und ebenso hieß es zuversichtlich und sogar versprechend:

„Natürlich bringen die Abschaffungen der Quoten und die Entwicklung zu einem wettbewerbsorientierten Markt auch Herausforderungen mit sich... In der Milchwirtschaft wurden jedoch bereits Maßnahmen wie die zunehmende Erschließung neuer Märkte ergriffen, so dass die Liberalisierung des Markts reibungslos zum Vorteil von Erzeugern, Molkereien und Verbrauchern verlaufen wird.“(Milchindustrie-Verband 2013: 6)

Tatsächlich aber wurden in Deutschland – berechnet in Milchäquivalenten – zwei Drittel der zusätzlich erzeugten Milch im Drittlandexport und ein Drittel im Binnenmarkt abgesetzt. Trotz der Erkenntnis des Milchindustrie-Verbandes, dass der europäische Binnenmarkt für Milchprodukte gesättigt sei, wurde also immerhin ein Drittel der ab 2013 zusätzlich erzeugten Milch in eben diesen gesättigten Markt „hineingedrückt“. Das war ein wesentlicher Grund dafür, dass auch in Ländern, in denen mit Blick auf das Auslaufen der Milchquotenregelung die Milcherzeugung nicht oder nur in geringem Umfang ausgedehnt wurde, die Milchauszahlungspreise abgesenkt wurden. Der Absatzweg „Drittlandexport“ war besonders wichtig für „Magermilchpulver“, „Molkepulver“ und „Milch & Rahm“; der Binnenmarkt für den zusätzlichen Absatz von „Käse und Topfen“, sowie „Milch und Rahm“ und „Joghurt, Butter- und Sauermilch“.

Die deutsche Molkereiwirtschaft war im Gegensatz zu vielen Ankündigungen auf die Steigerung der Milchmenge nicht vorbereitet. Die Ausweitung der exportierten Mengen an Milch und Milchprodukten führte deshalb bei nahezu allen Produkten zu einem deutlichen Rückgang der Stückerlöse (Preise pro Kilogramm) (s. Tab.2). Dabei gab es die stärksten Erlösrückgänge im Binnenmarkt. Sie betragen insgesamt 692 Mio. Euro Verlust. Diese konnten durch den Mehrerlös beim Drittlandexport von 195 Mio. Euro nicht ausgeglichen werden (Vergleich 2015 zu 2013).

Thematisiert man den Exportwert der verschiedenen Produktgruppen (zusammen mit den Exportmengen) aus Deutschland in Tausend Tonnen für das Jahr 2015 in den Binnenmarkt, so ergibt sich folgende Reihenfolge nach den Produktgruppen:

Die meisten Erlöse kamen aus den Bereichen „Käse und Topfen“ und „Milch und Rahm“, während der aus der Produktgruppe „Vollmilchpulver“ der geringste war (s. Tab. 3). Eingegangen werden soll im Folgenden auf die fünf vom Exportwert her bedeutendsten Produktgruppen (1) „Käse und Topfen“, (2) „Milch und Rahm“, (3) „Joghurt, Butter und Sauermilch“, (4) „Butter- und Milchstreichfette“ sowie (5) „Magermilchpulver“.

Tabelle 2: Entwicklung der Stückerlöse beim Export der deutschen Molkereiwirtschaft (2015:2013)

Produktgruppen	Binnenmarkt	Drittlandexport
Butter und Milchstreichfette	- 13 %	- 16 %
Joghurt, Butter- und Sauermilch	+ 1 %	- 10 %
Käse und Topfen	- 13 %	- 12 %
Magermilchpulver	- 28 %	- 28 %
Milch und Rahm	- 23 %	- 12 %
Milch und Rahm (eingedickt)	- 24 %	0 %
Molkereipulver	- 11 %	- 23 %
Vollmilchpulver	- 18 %	0 %

Quelle: (Jürgens, Poppinga 2017, eigene Berechnungen auf Basis Comext)

Tabelle 3: Gesamtexportentwicklung Deutschland 2015 zu verschiedenen Produktgruppen

Produktgruppen	Exportwert (in Mio. Euro)	Export (in Tsd. t)
Käse und Topfen	4.011	1.348
Milch und Rahm	935	2.286
Joghurt, Butter- und Sauermilch	873	757
Butter- und Milchstreichfette	473	143
Magermilchpulver	427	210
Milch und Rahm (eingedickt)	351	452
Molkereipulver	202	220
Vollmilchpulver	133	47
Gesamterlöse	7.404	

Quelle: (Jürgens/Poppinga 2017, eigene Berechnungen auf Basis Comext)

4.1 Käse und Topfen

Die bei weitem bedeutendste Produktgruppe sowohl im Binnen- wie im Drittlandexport ist „Käse und Topfen“. Im Binnenmarkt betrug ihr Anteil im Zeitraum 2013 zu 2015 54 % des Gesamtexportwertes; im Drittlandexport waren es 30 %.

Die Begründung dafür, dass in Deutschland trotz einer Mengenausweitung, die niedriger war als im Durchschnitt der EU, die Milchauszahlungspreise mit am stärksten abstürzten, lag vor allem darin, dass die deutsche Molkereiwirtschaft gerade Käse nur zu außerordentlich niedrigen Stückerlösen im Binnenmarkt und im Drittlandexport verkaufte. Während beispielsweise die Molkereien aus Italien und Frankreich im Durchschnitt für ihren Käseexport im Handel mit Drittländern 7,30 Euro/kg bzw. 6,00 Euro/kg erlösten, waren es beim Drittlandexport von Käse aus Deutschland gerade mal 3,40 Euro! Obwohl immer wieder das Gegenteil behauptet wird und von „Export qualitativ hochwertiger Milchprodukte“ gesprochen wird, bewegen sich die Stückerlöse für Käse preislich auf dem Niveau von Schmelzkäse (und niedriger geht es kaum mehr). Sehr vereinzelt gibt es durchaus auch aus Deutschland den Export von höherpreisigem Käse (beispielsweise nach Kanada), er ist aber mengenmäßig von geringer Bedeutung und hat im Zeitraum 2013 zu 2015 sogar – relativ – noch abgenommen.

4.2 Milch und Rahm

Bei dieser Produktgruppe gab es schon in den Vor-Krisen-Jahren deutliche Zuwächse bei den EU-Drittlandexporten; diese Zuwächse setzten sich auch nach 2013 deutlich fort (550 Tsd. t im Jahr 2013, 845 Tds. t im Jahr 2015). Auch in 2016 gab es weiter leichte Zuwächse. Die wichtigsten Exportländer waren traditionell Deutschland und Frankreich.

Die Exportmengen von Milch und Rahm aus Deutschland nahmen bezüglich dem EU-Binnenmarkt leicht (+4 % 2015:2013), bezüglich dem Drittlandexport dagegen stark (+78 % 2015:2013). Die Stückpreise gingen im Binnenhandel sehr stark (-23 %), im Drittlandexport stark (-12 %) zurück. Es gibt nur wenige Länder, die „Milch und Rahm“ aus der EU importieren; mit 36 % der Gesamtexporte ist China klarer Spitzenreiter.

4.3 Joghurt, Butter- und Sauermilch

Die aus der EU exportierten Mengen hatten von 2010 auf 2013 deutlich zugenommen (von 152 auf 201 Tsd. t); dann gab es einen Rückgang auf 180 Tsd. t. in 2014 und 2015. Die Kilopreise stiegen von 2013 auf 2014 an, um in 2015 wieder in ähnlicher Größenordnung abzufallen (auf 1,7 Euro/kg).

Der bei weitem größte Anteil der Exporte der deutschen Molkereien an „Joghurt, Butter- und Sauermilch“ ging in den Binnenmarkt (2015 757 Tsd. t); im gleichen Jahr wurden „nur“ 36 Tsd. t als Drittlandexporte abgesetzt. Während die Exportmenge in Drittländer gegenüber 2013 deutlich abgenommen hatte, hatte sie im Binnenmarkt leicht zugelegt. Im Binnenhandel blieben die Stückerlöse stabil (+1 %) – eine ganz, ganz große Ausnahme im Exportgeschehen! Im Drittlandexport gingen die Stückerlöse dagegen um -10 % zurück.

4.4 Butter- und Milchstreichfette

Historisch (2005 bis 2012) gab es einen deutlichen Rückgang der Erlöse beim Drittlandexport von Butter aus der EU; ab 2013 erfolgte dagegen eine starke Zunahme. Diese Zunahme ging – für den Durchschnitt aller Exporteure – mit einem Rückgang der Stückerlöse einher. Dahinter verbergen sich gegenläufige Entwicklungen: während die Exporteure aus Dänemark und Frankreich die Mengenzunahme mit einer Erhöhung der Stückerlöse verbinden konnten, ging in den Niederlanden, Irland, Belgien und Deutschland die (z. T. sehr starke) Mengenausdehnung mit ebenfalls z. T. starkem Rückgang der Stückerlöse einher. Deutschland versuchte in 2014, die gestiegene Menge durch verstärkten Absatz im Binnenmarkt (Frankreich und Dänemark) und in die Türkei bei fallenden Stückerlösen unterzubringen. Das gelang aber in 2015 schon nicht mehr, so dass diese Butter zu noch geringeren Erlösen in andere Drittländer verkauft werden musste.

4.5 Magermilchpulver

In den Vor-Krisen-Zeiten lag die Hoffnung der Molkereiwirtschaft vor allem auf Magermilchpulver. Tatsächlich gab es in den vergangenen Jahren z. T. bedeutende Zuwächse im Drittlandexport, u. a. auch nach China. Als Folge davon investierten mehrere Molkereien in neue Werke zum Herstellen des Magermilchpulvers – und hatten jetzt zusätzliche Kapazitäten, die „ausgelastet“ werden wollten!

Traditionell hatten die Milchwirtschaften der Länder Frankreich, Deutschland, Belgien, Niederlande und Polen hohe Mengenanteile beim Drittlandexport von Magermilchpulver. Der Drittlandexport von Magermilchpulver ist einerseits durch Zuwächse, andererseits durch starke Einbrüche gekennzeichnet. So stiegen die Gesamtmengen im Drittlandexport der EU von 377 Tsd. t 2010 auf 521 Tsd. t 2012; in 2013 gingen dagegen die Exportmengen um 115 Tsd. t zurück – um in 2014 auf 648 Tsd. t wieder stark anzusteigen. In 2015 gab es eine weitere Steigerung, dann ein starker Rückgang. Dieses Auf und Ab fand auch statt bei den Drittlandexporten aus Deutschland. Das geschah bis 2014 zu leicht steigenden Stückerlösen – um dann „ins Bodenlose“ abzustürzen (-30 % (!) 2015 zu 2014).

5 Zwischenfazit

Betrachtet man – übers „Ganze“ – Verkaufsmengen, Verkaufserlöse und Stückerlöse der Exporte von Milch und Milchprodukten der deutschen Milchwirtschaft im Binnenmarkt und auf Drittlandmärkten, so wird überaus deutlich, dass der Absatz der nach 2013 gesteigerten Mengen an Milch zwar organisiert werden konnte, aber nur um den Preis deutlich gefallener Stückerlöse von 2013 bis 2015 (am stärksten beim Drittlandexport von Magermilchprodukten mit -28 % und Molkepulver mit -23 %). Nur bei den für deutsche Exportmengen weniger wichtigen Produktgruppen „Milch und Rahm eingedickt“ sowie „Vollmilchpulver“ konnten im Drittlandexport die Stückerlöse behauptet werden; bei dem Export im Binnenmarkt war das dagegen nur bei „Joghurt, Butter- und Sauermilch“ der Fall. Überall sonst ist zu konstatieren: es kam zu einem Abfall der Stückerlöse und damit wurde der Druck auf die Milchauszahlungspreise erhöht.

6 Zu Einflussfaktoren im Krisenverlauf

6.1 Die Intervention

Die bisherigen Ausführungen zum Verlauf der Milchkrise 2014 – 2016 wären unvollständig, wenn nicht auch auf die Intervention eingegangen würde. Das Versprechen des Milchindustrie-Verbandes aus dem Jahre 2013 war (wie schon eingangs zitiert), dass „...die Liberalisierung des Marktes reibungslos zum Vorteil von Erzeugern, Molkereien und Verbrauchern verlaufen wird.“ (Milchindustrie-Verband 2013: 2) Dies hieß letztlich, eine Intervention des Staates würde nach Ansicht des Milchindustrie-Verbandes gar nicht notwendig sein. Tatsächlich musste die EU aber gewaltige Mengen vor allem an Magermilchpulver aufkaufen und in Interventionslager legen, um noch schlimmere Preisabfälle zu verhindern.⁶ Ende 2016 lagerten in der öffentlichen Lagerhaltung 352 Tsd. t, in der privaten 68 Tsd. t (insgesamt also 419 Tsd. t!) Magermilchpulver. Nach Aussage von Ingo Müller (seit Oktober 2016 Sprecher der Geschäftsführung der DMK) entsprechen dabei die 350 Tsd. t Magermilch in der öffentlichen Lagerhaltung über 3 Milliarden Liter Milch, die so „aus dem Markt genommen“ wurden.⁷

Aus naheliegenden Gründen spielte die Intervention von Magermilchpulver bei den Ländern, deren Milchwirtschaft in besonderer Weise vom „Russlandembargo“ betroffen war, eine große Rolle. Besonders seitens Litauen und Polen begann daher früh der Aufkauf für die öffentliche Lagerhaltung (Juli bzw. August 2015).

Betrachtet man alle EU-28 Länder, so nahm die Molkereiwirtschaft in 14 Ländern die Möglichkeit der öffentlichen Lagerhaltung in Anspruch. Die Intervention begannen im Juli 2015, überschritt im März 2016 die 100 Tsd. t und zwei Monate später (im Mai 2016) die 200 Tsd. t-Marke. Die letzten Interventionskäufe erfolgten im September 2016.

⁶ Zu allen Daten in diesem Abschnitt siehe: Milk Market Observatory (2017).

⁷ Jahberg (2017).

Am stärksten nahm die Milchwirtschaft der folgenden Länder die Interventionsmöglichkeit bei Magermilchpulver in Anspruch (Stand: November 2016) (s. Tab.4).

Tabelle 4: Interventionsinanspruchnahme Magermilch in ausgewählten Ländern Europas (Stand November 2016)

Länder	In Tsd. t
Frankreich	67
Belgien	65
Deutschland	59
Irland	39
Polen	36
Litauen	34
Niederlande	29

Quelle: Milch Market Observatory, Last update: 15.2.2017

Auf diese sieben Länder entfielen 94 % aller Interventionskäufe bei Magermilchpulver für die öffentliche Lagerhaltung!

Eine private Lagerhaltung gab es neben Magermilchpulver auch bei Butter und Käse; allerdings hatte sie bei diesen beiden Produkten eine etwas andere Aufgabe, weil hier parallel bzw. leicht zeitversetzt zur Einlagerung auch bereits wieder der Verkauf erfolgte.

Von der Intervention ist altbekannt, dass sie zwar einerseits einen weiteren Absturz der Milchpreise verhindern kann. Andererseits wird durch die Auslagerung der intervenierten Mengen ein Wiederanstieg der Marktpreise stark behindert bzw. verzögert.

6.2 Der Einfluss des EU-Embargos bzw. des Importstopps Russlands auf die Krise

Auf Grund wachsender politischer Auseinandersetzung zwischen der EU, USA, Kanada, Australien und Norwegen „auf der einen Seite“ und Russland „auf der anderen Seite“ gab es schon von Beginn des Jahres 2014 an eine starke Einschränkung der Exporte von Milch und Milchprodukten aus der EU nach Russland (Der Handel mit Zuchtrindern war dagegen davon nicht beeinflusst). Ab dem 6. August 2014 sorgte dann der Importstopp für das komplette Ende (fast) aller Lebensmittelexporte aus der EU nach Russland. Die Molkereiwirtschaft der EU verlor von 2013 auf 2015 Erlöse in Höhe von 1.335 Mio. Euro. Dabei ergaben sich die größten Verluste beim Exportrückgang von Käse (73 %) und Butter (11 %). Bis zum Importstopp hatten die Exporte nach Russland sowohl bei Käse als auch bei Butter einen Anteil von 25 % an den jeweiligen gesamten Drittlandexporten der EU gehabt.

Von den absoluten Beträgen her waren in Europa die Milchwirtschaften der Niederlande, Finnland, Deutschland, Litauen, Polen und Frankreich stark betroffen. Bezogen auf den Anteil der komplett ausgefallenen Russlandexporte an ihrem Gesamtexport waren die Haupt-

betroffenen aber Estland (97 %), Finnland (81 %), Litauen (74 %), Lettland (72 %) und Polen (41 %) (Die Prozentangaben geben den Anteil des „Russlandminus“ an den Gesamterlösen aus Drittlandexporten des jeweiligen Landes (2013) wieder).

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass gerade im Jahr 2014 der Importstopp Russlands einen erheblichen Einfluss auf den Verfall der Milchauszahlungspreise in den EU-Ländern hatte. Die Produktmengen, die nicht mehr nach Russland exportiert werden konnten, mussten ja zusätzlich zu den Produktmengen, die sich aus der gesteigerten Milchanlieferung ergaben, im Binnenmarkt und auf Drittlandmärkten untergebracht werden. Parallel zu den Behinderungen, die sich aus dem Importstopp ergaben, konnten aber auf zahlreichen Drittlandmärkten Zuwächse bei den Exporten erreicht werden. Bei Käse beispielsweise kauften Importeure aus den USA, Japan, Korea und Saudi-Arabien deutlich mehr bei den milchwirtschaftlichen Unternehmen bzw. Handelsunternehmen der EU ein als vor dem Importstopp. Bei Magermilchpulver steigerten vor allem Algerien, Ägypten, die Philippinen und Saudi-Arabien ihren Import aus der EU. Für die Verkäufe von Unternehmen der deutschen Molkereiwirtschaft war aber besonders charakteristisch, dass die Mengensteigerung (fast) regelmäßig mit einem starken Rückgang der Stückerlöse einherging.

6.3 Der Einfluss der Exporte aus der EU nach China

Im Zusammenhang mit dem politischen Werben um die Abschaffung des Milchquotensystems haben Aussagen, die gerade in den Export nach China große Hoffnungen weckten, eine sehr wichtige Rolle gespielt. Diese werbenden Aussagen bezogen sich vor allem auf Magermilchpulver (MMP). Tatsächlich war es auch vor dem hier betrachteten Zeitraum (2013-2016) zu z. T. starken Zunahmen im Export von MMP nach China aus der EU gekommen. Spitzenwerte wurden erreicht, als sich die „Panschereien“ mit MMP bei der Herstellung von Milch für Kleinkinder durch chinesische Molkereiunternehmen dort zum Skandal ausweiteten, der 2008 seinen Höhepunkt erreichte. Denn ab da gab es einen starken Trend zu Gunsten der „sicheren“ Produkte aus der EU.

Im Betrachtungszeitraum gab es eine sehr unterschiedliche Entwicklung bei den Erlösen für die Exporte nach China aus der EU bei den einzelnen Produktgruppen. An die Spitze geschoben hatten sich Milch und Rahm (frisch) und Molkepulver; es folgten dann mit Abstand MMP, Vollmilchpulver und Butter (einschließlich Milchstreichfette). In der Summe nahmen die Erlöse aus den Drittlandexporten aus der EU nach China von 2013 auf 2016 um 54 % zu. Bei den Exporten aus Deutschland betrug der Zuwachs dagegen 38 %. Im Gegensatz zu allen Erwartungen gab es aber nicht bei MMP (für deren Mehrproduktion deutsche Molkereien in erheblichem Umfang in neue Anlagen investiert hatten), sondern bei Milch und Rahm die größten Zuwächse.

Für deutsche Exporte machte der über China erwirtschaftete Anteil an ihren Gesamterlösen von Milchprodukten (im Binnenmarkt und im Drittlandexport) im Jahre 2015 mit 230 Mio. von 8.779 Mio. Euro 3 % aus. Der Anteil an den Gesamterlösen aus dem Drittlandexport von insgesamt 1.375 Mio. Euro (2015) macht aber immerhin rund 17 % aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Bei den Exporten von Milch und Milchprodukten aus Deutschland ist China ein durchaus wichtiger Kunde. Die Exportmengen haben auch zugenommen – aber bei deutlich fallenden Stückelösen. Der „große Motor“ für eine wirtschaftlich erfolgreiche Ankurbelung der Drittlandexporte aus Deutschland war China daher nicht.

6.4 Der Einfluss der Preispolitik des Lebensmittelhandels auf Ausmaß und Verlauf der Krise

In den Debatten um den Verfall der Milchauszahlungspreise ab April 2014 spielte das Argument eine wichtige Rolle, der Lebensmittelhandel hätte die Überschussentwicklung bei Rohmilch genutzt, um die Verkaufspreise der Milchprodukte zu senken; das habe wiederum zu einer Verschlechterung der Milchauszahlungspreise geführt. Vor allem der Deutsche Bauernverband hatte – wie eingangs schon erwähnt – in diese Richtung argumentiert.

Die Tabellen 5 und 6 geben die Veränderungen der Verbraucherpreise für wichtige Milchprodukte seit dem Jahr 2013 wieder. Tabelle 5 gibt die Entwicklung der absoluten Verbraucherpreise von 2013 bis 2016 wieder; in Tabelle 6 sind die jeweiligen Preisveränderungen gegenüber den Preisen des Jahres 2013 in Prozent angegeben. Grundlage ist der Verbraucherpreisspiegel der Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI); darin werden nicht alle, wohl aber sehr bedeutende Milchprodukte und deren Verkaufspreise abgebildet.⁸

Folgende Ergebnisse können aus den Tabellen 5 und 6 abgeleitet werden:

1. Der Verfall der Milchauszahlungspreise setzte im April 2014 ein (von Oktober 2013 bis März 2014 lagen die Milchauszahlungspreise bei gut 40 Cent/kg).⁹ Aus der Tabelle 5 und 6 ist dagegen abzulesen, dass es im Jahr 2014 überhaupt nur ein Milchprodukt gab, dessen Verkaufspreis im LEH gesenkt wurde (Butter; -11,7 %). Bei allen anderen der im Verkaufspreisspiegel aufgeführten Milchprodukte gab es dagegen deutliche Preiserhöhungen (insbesondere auch bei den wertmäßig so wichtigen Käsesorten; Emmentaler hatte beispielsweise ein Plus von 10,3 % gegenüber 2013!). Die Zahlen zu den Entwicklungen der 17 im Verkaufspreisspiegel der AMI betrachteten Milchprodukte bieten deshalb auf keinen Fall eine Begründung für den starken Rückgang der Milchauszahlungspreise im Jahr 2014. Der starke Anstieg der Verbrauchspreise bei 16 der 17 betrachteten Produkte hätte eher Ausgangspunkt für einen Anstieg der Milchauszahlungspreise sein können.

2. In 2015 gab es erneut einen Rückgang der Milchauszahlungspreise (Januar 30,52 Cent; Dezember 29,14 Cent; das entspricht einem Minus von 4,5 %). In dieser Zeitspanne gab es:

- bei sieben Milchprodukten erneut ein Preisanstieg gegenüber 2013 (Joghurt, Speisequark, Kondensmilch, Feta, Mozzarella, Weichkäse, Schmelzkäse); bei Frischkäse wurde der gleiche Preis wie 2013 gefordert.

⁸ Es gibt unterschiedliche Verfahren zur Beobachtung der Preisentwicklung für Milchprodukte im LEH und DM. Im „Handelspanel“ der Firma „Nielsen“ werden z. B. 33 Milchprodukte bei unterschiedlichen Arten des Verkaufs dargestellt. Sie unterscheiden sich vom Verbraucherpreisspiegel der AMI vor allem in einer größeren Differenzierung der verschiedenen Trinkmilchen (z. B. auch: „Weidemilch“; „Bio-Frischmilch“)

⁹ Betrugten die Preise im März 2014 noch 40,37 Cent/kg, so fielen sie bis zum Dezember auf 32,16 Cent/kg (dies entspricht einem Preisverfall von - 20,3 %).

- bei neun Milchprodukten (je zweimal Frischmilch und H-Milch – unterschiedliche Fettgehalte -, Butter, Fruchtjoghurt, Emmentaler, Gouda jung, Butterkäse) wurden die Verkaufspreise – ausgehend vom vergleichsweise hohen Niveau des Jahres 2013 – abgesenkt (am stärksten bei Butter mit fast 20 %). Diese Senkung der Verbraucherpreise bei neun von siebzehn betrachteten Produkten kann Anlass gewesen sein für eine Rücknahme der Milchauszahlungspreise. Sie begründet aber keinesfalls das Ausmaß des Rückgangs der Erzeugerpreise (-20,3 % in 2014; -4,5 % in 2015).

Tabelle 5: Durchschnittliche Verbraucherpreise in Deutschland (in Euro/Einheit)

Artikel	Einheit	2013	2014	2015	2016
Frischmilch, ab 3,5 % Fett (Karton)	1 l	0,70	0,73	0,64	0,63
Frischmilch, 1,5 % Fett (Karton)	1 l	0,59	0,64	0,55	0,52
H-Milch, 1,5 % Fett (Karton)	1 l	0,59	0,64	0,54	0,51
H-Milch, 3,5 % Fett (Karton)	1 l	0,64	0,68	0,58	0,55
Deutsche Markenbutter (Ziegel)	250 g	1,11	0,98	0,89	0,95
Joghurt natur, 1,5-1,8 % Fett	500 g	0,63	0,67	0,67	0,65
Speisequark, 0,1-0,3 % Fett	500 g	0,73	0,83	0,81	0,75
Kondensmilch, 7,5 % (Karton)	0,340 l	0,46	0,54	0,47	0,43
Fruchtjoghurt, mind. 3,5 % Fett	150 g	0,36	0,37	0,33	0,33
Frischesahne, mind. 30 %	0,2 l	0,50	0,54	0,50	0,47
Emmentaler, Stck, SB	1 kg	5,23	5,77	5,20	5,08
Gouda jung, Scheiben, SB	1 kg	5,25	5,74	5,03	4,63
Butterkäse, Scheiben, SB	1 kg	5,65	5,84	4,99	4,79
Feta natur, SB	1 kg	8,64	8,74	8,76	8,70
Mozarella, SB	1 kg	4,80	5,27	5,27	5,25
Weichkäse, natur, SB	1 kg	7,50	7,79	7,94	7,85
Schmelzkäse, Scheiben, Handelsmarke, SB	1 kg	3,68	4,31	3,86	4,06

Quelle: Eigene Berechnungen (auf Grundlage des Verbraucherpreisspiegels der AMI).

Tabelle 6:
Entwicklung der durchschnittlichen Verbraucherpreise in Deutschland (in %, 2013 = 100)

Artikel	2014: 2013	2015:2013	2016:2013
Frischmilch, ab 3,5 % Fett (Karton)	+ 4,3	- 8,6	- 10,0
Frischmilch, 1,5 % Fett (Karton)	+ 8,5	- 6,8	- 11,8
H-Milch, 1,5 % Fett (Karton)	+ 8,5	- 8,5	- 13,6
H-Milch, 3,5 % Fett (Karton)	+ 6,3	- 9,4	- 14,1
Deutsche Markenbutter (Ziegel)	+ 11,7	- 19,8	- 14,4
Joghurt natur, 1,5-1,8 % Fett	+ 6,3	+ 6,3	+ 3,2
Speisequark, 0,1-0,3 % Fett	+ 13,7	+ 11,0	+ 2,7
Kondensmilch, 7,5 % (Karton)	+ 17,4	+ 2,2	- 6,5
Fruchtjoghurt, mind. 3,5 % Fett	+ 2,8	- 8,3	- 8,5
Frischesahne, mind. 30 %	+ 8,0	0	- 6,0
Emmentaler, Stck, SB	+ 10,3	- 0,6	- 2,9

Quelle: Eigene Berechnungen (auf Basis des Verbraucherpreisspiegels der AMI)

3. In 2016 gab es erneut einen sehr starken Rückgang der Milchauszahlungspreise (von 28,37 Cent/Januar 2016 auf 22,73 Cent/Juli 2016; das entspricht einem Minus von 19,8 %!); im August setzte dann ein Wieder-Anstieg der Auszahlungspreise ein.

- Bei sechs Molkereiprodukten war erneut das Niveau der Verkaufspreise höher als in 2013; sie waren aber überwiegend leicht niedriger als 2014.
- Bei elf Produkten gab es erneut niedrigere Preise als in 2013; bei den meisten dieser Produkte war das Preisniveau in 2016 zudem niedriger als in 2015.

Für 2016 ist festzuhalten, dass es über die Verbrauchspreisentwicklung eine negative Wirkung auf die Milchauszahlungspreise gegeben haben dürfte. Sie erklärt aber keinesfalls das Ausmaß des Niedergangs der Milchauszahlungspreise:

- - 20,3 % in 2014 (April bis Dezember)
- - 4,5 % in 2015
- - 19,8 % in 2016 (Januar bis Juli)

7 Wie reagierten die Verbraucher auf die Bewegung der Verkaufspreise?

In der politischen Debatte um den Verfall der Milchauszahlungspreise wurde auch immer wieder das Argument herangezogen, dass ein Rückgang der Verbraucherpreise bei den Milchprodukten mit einem Anstieg der Nachfrage einher gehen würde (die sogenannte „Preiselastizität“). Das wiederum würde zu einer „Entspannung“ der Marktlage führen. Als Beispiel für diese Argumentation sei eine Aussage aus einer Stellungnahme des BMEL im Zusammenhang mit den Folgen des Importstopps durch Russland angeführt:

„Die gesperrte Ware muss zunächst im Wesentlichen zusätzlich auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden, wodurch die in der EU erzielten Erzeugerpreise der betroffenen Produkte unter Druck geraten. Mittel- und langfristig sind jedoch Marktanpassungen zu erwarten, die die Preiswirkungen abschwächen, z. B. durch das Finden neuer Absatzkanäle sowie durch eine geringere Erzeugung und höhere Nachfrage in Folge der Preissenkungen.“ (BMEL 2014: 2)

Das BMEL stützte seine Einschätzungen dabei auf eine Vorlage des Instituts für Marktanalyse des Thünen-Instituts (Leitung: Prof. Dr. Martin Banse; leider wurde diese Vorlage auch auf zweimalige Anfrage hin nicht zur Verfügung gestellt). Eine Überprüfung dieser vermuteten „Preiselastizität“, lässt sich nur bei Betrachtung der tatsächlichen Mengen- und Preisentwicklung machen:

1. Die Datenquellen für Verkaufsmengen und –preise sind unterschiedlich. Als Quelle für die verbrauchten Mengen kann man den „Pro-Kopf-Verbrauch von Milchprodukten“ heranziehen, der sich auf Erhebungen des BLE stützt. Die betrachteten Milchprodukte sind aber nicht identisch. Es kann nur „Ähnliches“ miteinander in Beziehung gesetzt werden.

Zudem sind die Angaben für den Pro-Kopf-Verbrauch nicht empirisch erhoben (z. B. über Aufzeichnungen in Haushalten), sondern sie wurden „errechnet“. (Dabei gingen ein: Gesamterzeugung; Import, Export, Vorräte; die verbleibenden Produktmengen werden dann in Beziehung gesetzt zur Bevölkerungszahl).

2. Für 2016 lagen zum Zeitpunkt der Anfertigung dieses Beitrages für den Pro-Kopf-Verbrauch noch keine Angaben vor. Insofern können die Werte in Tabelle 7 nur als erste Hinweise verstanden werden.

Die Auswertung von Tabelle 7 verdeutlicht daher vor allem eines: Eine allgemeine Aussage über den vermuteten Zusammenhang von Senkung der Verbraucherpreise und Anstieg der Nachfrage lässt sich nicht treffen:

- Bei Naturjoghurt beispielsweise waren sowohl in 2014 als auch in 2015 die Verbraucherpreise um 6,3 % höher als in 2013; trotzdem waren auch die Verbrauchermengen deutlich angestiegen (um 8,0 % bzw. 11,4 %).
- Bei Schmelzkäse gab es dagegen in 2014 wie in 2015 einen deutlichen Anstieg der Preise – aber keine Veränderung bei der Menge.
- Bei Butter schließlich ging in 2014 ein deutlicher Rückgang der Verbraucherpreise (-11,7 %) mit einem leichten Rückgang der Nachfrage einher. Im folgenden Jahr wurde da-

gegen ein noch stärkerer Preisrückgang (-19,8 % gegenüber 2013) von einem leichten Anstieg der verbrauchten Mengen begleitet (+3,4 %).

Zu einer sehr ähnlichen Einschätzung kam auch die Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW¹⁰ im Jahre 2016; sie stützte sich dabei auf das Nielsen-Handelspanel/Market Track.¹¹ Unter der Überschrift „Niedrige Preise bringen nichts“ wurde festgestellt:

Tabelle 7:
Entwicklung der durchschnittlichen Verbraucherpreise in Deutschland (2013 = 100)

Artikel	Einheit	2013:2014	2013:2015
Vollmilch	kg/Kopf	+ 4,5	+ 4,5
	Euro/Liter	+ 4,5	- 8,6
Teilentrahmte Milch	kg/Kopf	0	+ 6,0
	Euro/Liter	+ 8,0	- 6,8
Butter	kg/Kopf	- 1,8	+ 3,4
	Euro/250 g	- 11,7	- 19,8
Naturjoghurt	kg/Kopf	+ 8,0	+ 11,4
	Euro/500 g	+ 6,3	+ 6,3
Sahneerzeugnisse	kg/Kopf	+ 5,5	+ 7,3
	Euro/0,2 l	+ 8,0	0
Hartkäse Emmentaler	kg/Kopf	0	+ 4,5
	Euro/kg	+ 10,3	- 0,6
Schnittkäse u. halbfester Schnittkäse Butterkäse, Scheiben Gouda jung, Scheiben	kg/Kopf	+ 2,9	+ 2,9
	Euro/kg	+ 3,4	- 11,7
	Euro/kg	+ 9,3	- 4,2
Weichkäse	kg/Kopf	0	+ 11,0
	Euro/kg	+ 3,9	+ 5,9
Schmelzkäse und -zubereitung	kg/Kopf	0	0
	Euro/kg	+ 17,1	+ 4,9

Quelle: Eigene Berechnungen (auf Grundlage des Verbraucherpreisspiegels der AMI).

¹⁰ Landesvereinigung für Milchwirtschaft (2016: 19).

¹¹ Mitteilung der Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW vom 24.04.2017 an den Verfasser.

- der Konsummilchabsatz ging im Zeitraum Januar bis August 2016 in den Supermärkten gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 1,6 % zurück, obwohl die Preise deutlich unter dem Vorjahresniveau lagen;
- bei Butter bleiben die Verkaufsmengen ungeachtet der Niedrigpreise um 1,5 % hinter dem Vorjahresergebnis zurück;
- auch Quark und Sahne konnten nicht profitieren;
- bei Käse stiegen die eingekauften Mengen gegenüber den ersten acht Monaten 2015 um 1,5 %. Im vergangenen Jahr war der Käseabsatz im gleichen Zeitraum gegenüber 2014 noch um 3,9 % gestiegen, obwohl die Verbraucherpreise damals auf einem spürbar höheren Niveau lagen.

Im Gegensatz zu vielen Erwartungen lässt sich also für Milchprodukte tatsächlich festhalten, wie es die Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW schon wie oben zitiert auf den Punkt brachte: Niedrige Preise bringen nichts.

Eine überaus ungewöhnliche Situation ergab sich bei Butter in den Jahren 2016 und 2017:

nach einer schon jahrzehntelangen Niedrigpreisphase kam es zu einem Umschwung. In 2017 verdoppelten (!) sich die Verbraucherpreise für das Päckchen Haushaltsbutter (d.h. ein Preisanstieg von 100 Prozent und mehr). Der Butterverbrauch verminderte sich im gleichen Zeitraum um 10 Prozent; die Preiselastizität betrug also 0,1.

8 Wie argumentierten deutsche AgrarökonomInnen angesichts des Milchpreisverfalls?

Hier soll auf zwei wichtige Beiträge eingegangen werden, welche zur Problematik der Milchpreisentwicklung der letzten Jahre von AgrarökonomInnen publiziert wurden.

Pressemitteilung von acht AgrarökonomInnen und Agrarökonominnen zur aktuellen Situation auf dem Milchmarkt vom 06. Juni 2016 (Brümmer et al. 2016: 1)

Die Argumentationsrichtung in dieser Pressemitteilung ist eindeutig: Sowohl Zusammenschlüsse von Milchbauern zur Verbesserung ihrer Verhandlungsposition gegenüber den Molkereien (stigmatisierend als „Milchkartell“ bezeichnet) wie auch eine freiwillige Mengenbegrenzung – verbunden mit einer Entschädigung (als solche wird eine Forderung des BDM verstanden) – werden abgelehnt. Stattdessen soll es eine „wettbewerbsorientierte Anpassung“ geben, „bei der diejenigen Produzenten mit den ungünstigsten Kostenstrukturen aus der Milchproduktion aussteigen“ (S.1). Sollten solche Betriebe aus gesellschaftlichen Gründen (z. B. wegen ihrer Lage in Berggebieten oder aus Gründen des Umweltschutzes) doch erhalten werden, dann durch direkte Subventionierung durch den Staat.

Dabei wird auf „die Kräfte des Marktes“ gesetzt: „Eine Aushebelung des Marktes ist aber das falsche Instrument, um Landwirten zu helfen“ (ebd.: 1). Hier ist auf theoretischer Ebene einzuwenden: Schon die Verwendung einer marktökonomischen Begrifflichkeit ist bei der Analyse der Beziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien vom Grundsatz her falsch, weil es sich dabei überhaupt nicht um Markt-, sondern lediglich um Lieferbeziehungen handelt. Alle grundlegenden Bedingungen für Märkte sind bei den Beziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien nicht vorhanden: Es stehen sich nicht Anbieter und Nachfrager gegenüber, die über Menge, Preise und Konditionen verhandeln und zwischen denen Waren ge- und verkauft werden. Rein äußerlich ist das schon daran sichtbar, dass die Landwirte als „Anbieter“ keine Rechnung über die gelieferte Milch schreiben, sondern die Molkereien – nach Verwandlung der Milch in Milchprodukte und deren Vermarktung – die von den Landwirten gelieferte Milch „abrechnen“ und dabei im Nachgang einen Preis nur noch mitteilen. Weil trotz des Fehlens aller Bedingungen eines Marktes die acht Agrarökonomieprofessoren und -professorinnen in ihrer Argumentation von „den Kräften des Marktes“ ausgehen, setzen sie einen nicht existierenden „Markt-Mechanismus“ voraus, womit ihnen jede Zugangsmöglichkeit zum Erkennen und Verstehen der real gegebenen Abläufe „rund um die Milch“ fehlt.

Auf empirischer Ebene ist daher zu konstatieren, dass sich die Unhaltbarkeit solcher Vorstellung auch immer wieder an versagenden Vorhersagen zeigt. Auch in der besagten Stellungnahme behaupten die acht AgrarökonomInnen und -ökonominnen wieder, dass der von ihnen vorgeschlagene Weg der „marktwirtschaftlichen Anpassung“, bei der „die am wenigsten wettbewerbsfähigen Betriebe aus der Milcherzeugung ausscheiden“, zu einem Sinken des Angebots und daher tendenziell zu einem Steigen des Preises führen würde. Die Geschichte der letzten ca. 40 Jahre Agrarmarktpolitik zeigt dagegen unübersehbar, dass dieser Zusammenhang nicht existiert. Es haben in dieser Zeit allein in Deutschland viele hunderttausend

Betriebe ihre Produktion einstellen müssen, ohne dass es zu einem Sinken des Angebots und tendenziellem Steigen der Preise gekommen wäre. Die hauptsächlichen Gründe dafür sind:

- Die Produktionsmengen der aufgegebenen Betriebe werden von den verbleibenden „wachsenden“ Betrieben nicht nur übernommen, sondern es wird durch Erweiterungsinvestitionen die Gesamtproduktionsmenge noch gesteigert.
- Bei den vergrößerten Betrieben steigt somit die Produktivität; angesichts der anhaltenden Überschussituation geht deshalb die Senkung der Kosten mit einem weiteren Fall der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise einher.

d. h. es gibt weder einen Rückgang der Mengen noch eine Steigerung der Preise! In der agrarökonomischen Literatur hingegen wird seit Jahrzehnten für eine Preis- und damit Einkommenssteigerung durch „Wachsen und Weichen“ argumentiert und das Schicksal der Aufgebenden u. a. mit der „agrarischen Tretmühle“¹² begründet. Allerdings setzt diese wiederum wie oben beschrieben voraus, dass sich Preise „frei“ in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage zwischen polypolistischen Marktteilnehmern bilden würden – eine Situation die es schon lange im Agrarbereich nicht mehr gibt (vielleicht sogar nie gegeben hat). Es ist daher überaus erstaunlich, dass diese „olle Kamelle“ erneut als Erklärung angeboten wird.

Expertise: Kriseninstrumente im Milchmarkt (Thiele-Gutachten)

Im Frühjahr 2015 sorgte die Expertise „Kriseninstrumente im Milchmarkt“ (vom April 2015) des ife (Instituts für Ernährungswirtschaft Kiel) (Verfasser: Holger D. Thiele, Erhard Richards, Henrike Burchardi) für Diskussionen. Es war in Auftrag gegeben worden von den Bundesländern, in denen Vertreter der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ an der jeweiligen Regierung beteiligt waren. Der Auftrag für das ife-Institut bestand in der Beurteilung des „Marktverantwortungsprogramms“ (MVP), das der Bundesverband Deutsche Milchviehhalter (BDM) im Mai 2014 in die politische Debatte eingebracht hatte. Das ife-Institut sah es als seinen Auftrag an, die folgenden Fragen zu untersuchen (Thiele et al. 2015: 27):

1. Bedarf es aufgrund des Versagens der Marktsteuerung durch inverses Verhalten der Milchviehhalter in Krisenzeiten einer Mengensteuerung?
2. Ist ein – wie vom BDM vorgeschlagenes – Frühwarnsystem notwendig und wenn ja, wie ist es zu verbessern und wie ist die Auslöseschwelle für Kriseninstrumente zu bewerten?
3. Welche Preis-Mengen-Wirkungen der Mengensteuerungskomponenten in MVP sind in Krisen zu erwarten und könnten diese einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Krisensituation leisten?

¹² Das Bild von einer Tretmühle wurde 1958 von Willard W. Cochrane (1958) eingeführt und bezieht sich auf die Analogie einer dauerhaft anhaltenden Verausgabung ohne Aussicht auf Erreichen eines Ziels, hier als aussichtslose Anstrengung des Landwirtes, höhere Preise über eine höhere Produktivität zu erzielen, wenn gleichzeitig die Nachfrage nach Lebensmitteln relativ begrenzt ist. Von den deutschen Agrarwissenschaftlern (hier von Artur Hanau) wurde diese Argumentation noch im gleichen Jahr übernommen (Hanau 1958). Die detaillierte Begründung war: Da die Nachfrage begrenzt ist, fallen die Preise, wenn die Landwirte mehr produzieren, also das Angebot steigt. Voraussetzung für diesen Zusammenhang wäre aber, dass sich Preise tatsächlich in einem begrenzten Angebot-/Nachfrage-Markt mit polypolistischen Angebotlern (Landwirte) und ebensolchen polypolistischen Nachfragern (Aufkäufern) bilden würden – eine Voraussetzung, welche bei Agrarmärkten nicht gegeben ist.

In diesem Beitrag soll nur auf Frage 1 eingegangen werden, da mit ihr nicht weniger untersucht wird als das grundlegende wirtschaftliche Verhalten von Landwirten mit Milchviehbetrieben (was hier bezeichnenderweise von vornherein als „invers“ charakterisiert wird (invers: verkehrt, umgekehrt)).

Nach dem in der Agrarökonomie üblicherweise unterstellten Konkurrenzmodell müssten Landwirte bei fallenden Preisen mit einer Rücknahme der Produktion, bei steigenden mit einer Ausdehnung der Produktion reagieren. Das wird auch bezeichnet als „Marktmechanismus“, der aber nur unter sehr idealisierten Bedingungen wirken würde.¹³ Eine „inverse“ Reaktion, d. h. trotz fallender Preise eine Ausdehnung der Produktion bzw. trotz steigender Preise keine Ausdehnung der Menge, kann es danach nur dann geben, wenn Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität so große Stückkostensenkung ermöglichen, dass trotz fallender Preise eine Produktionssteigerung noch gewinnerhöhend sei (es wird dabei unterstellt, dass Landwirte sich als „gewinnmaximierende Unternehmer“ verhalten).

Wie wird nun diese in der Tat sehr wichtige Frage nach der Reaktion der Landwirte auf steigende bzw. fallende Preise untersucht?

1. Bezeichnenderweise wird zur Klärung der Frage nicht der übliche wissenschaftliche Weg eingeschlagen, auf schon bestehende Studien zurückzugreifen bzw. eigene Studien zum Verhalten von Landwirten auf empirischer Basis zu erstellen. Zwar wird ausgesagt (Thiele et al. 2015: 27-28): „In der Wissenschaft wurde schon häufig belegt, dass die angebotene Produktmenge bei steigenden Preisen steigt; das Vorzeichen der Preiselastizität also positiv ist“. Aber auf die Nennung der Quellen zu diesen Aussagen sowie eine nähere Untersuchung wird verzichtet.

2. Stattdessen wird der Weg eingeschlagen, die Frage über Interviews mit „Experten“ zu beantworten. Diese „Experten“ sind aber nicht die involvierten Landwirte und auch nicht Wissenschaftler, welche das „inverse“ Verhalten von Landwirten schon problematisiert hatten, sondern weitere Agrarökonomien, welche die Auffassung vom „Marktmechanismus“ prinzipiell teilten.

Damit verlagerte sich die „Untersuchung“ auf die Frage, wie groß die „Marktelastizität“ nach Meinung der Befragten konkret sein würde. „54 % (der interviewten Experten) unterstellten eine kurzfristige Angebotselastizität auf dem europäischen Milchmarkt in Höhe von 0,1 bis 0,5 %. Weitere 31 % der Marktexperten gehen von einer höheren Angebotselastizität von 0,5 bis 1 % aus. Abgeleitet daraus könnte man bei einer 1,0 prozentigen Preiserhöhung ein 0,1 bis 1,0 prozentige Milchangebotssteigerung erwarten“.

Das Ergebnis dieses Herangehens war: Nach Auffassung der interviewten Agrarökonomieprofessoren wäre bei einer 1 % Erhöhung der Milchauszahlung (beispielsweise für Deutschland 2013) also eine Spanne bei der Zunahme der Milchmenge zwischen 30 Tsd. t (niedrigste Schätzung) und 300 Tsd. t (höchste Schätzung) erwartbar. Dies kann aber wohl kaum als eine

¹³ Zu dieser Problematik siehe umfassend: Bontrup (2012), dort mit dem bezeichnenden Titel „Wo geht es hier bitte zur Marktwirtschaft“, hier insb. ab S. 27.

Kenntnis über den Umgang von Landwirten mit Preiserhöhungen beurteilt werden, von der Sicherheit solcher Voraussagen hier noch abgesehen.

Zu der Frage nach dem Vorhandensein einer „inversen Reaktion“ wurden die zur Befragung herangezogenen Berufskollegen auch direkt befragt. Hier war das Ergebnis: „40 % der Experten glaubten nicht, dass inverses Angebotsverhalten im Milchmarkt überhaupt vorkommt. 50 % der befragten Experten gehen zwar von einem kurzfristig zu beobachteten inversen Angebotsverhalten aus, sehen darin aber kein Versagen des Marktmechanismus, sondern „betriebliche und sektorale Erklärungsgründe“ (Thiele et al. 2015: 28). Zusammengefasst: 40 % der Befragten gaben an, „inverse Reaktion“ gäbe es gar nicht; 50 % gaben an, dass es sie gäbe, aber nur kurzfristig wobei dabei nicht ausgeführt worden ist, was unter kurzfristig bzw. „außergewöhnlichen betrieblichen und sektoralen“ Gründen zu verstehen ist im Verhältnis zu (hier unausgesprochen) „gewöhnlichen“ Gründen.

Zusammenfassend kann daher auch laut Gutachten selbst nicht von einer gesicherten Kenntnis der Experten über die Möglichkeit einer inversen Reaktion von Landwirten bei Preisveränderungen ausgegangen werden. Dies verrät sich letztlich auch schon durch die Wortwahl, wenn es im Gutachten heißt, man „glaube“ anstatt, wie eher zu erwarten bei Untersuchungen, man „wisse“ oder zumindest man „erwarte“.

3. Im Anschluss an die Expertenbefragung wird dann von den Verfassern des Gutachtens ein eigener Vergleich der Mengenänderung und Preisänderung bei Milch in der EU in den Jahren von 2000 bis 2014 vorgenommen, um dadurch auch zu einer Aussage zu der Frage nach inversem Verhalten von Landwirten zu kommen (Thiele et al. 2015: 29, dort Abbildung 6). Das Ergebnis war hier: In den drei Jahren 2003, 2005 und 2009 habe es „inverse Reaktionen“ gegeben.

Allerdings sind dabei nur die Jahre betrachtet worden, bei denen die Milchpreisänderung negativ, aber die Mengenentwicklung trotzdem positiv war. Hätte man auch die Jahre, bei denen die Milchpreisänderung positiv, die Mengenentwicklung aber trotzdem negativ (bzw. unverändert) war, mit einbezogen, so wären noch die Jahre 2002, 2004 und 2007 als Jahre mit „inverser Reaktion“ hinzugekommen.

Aber abgesehen von dieser nur quantitativen Frage ist hier kritisch insgesamt zu schlussfolgern: Sowohl das qualitative Herangehen über die Methode des Experteninterviews, bei der nicht Experten für inverses Verhalten oder die invers sich Verhaltenden selbst interviewt wurden, als auch das quantitative Herangehen als Zusammenstellung einer Tabelle mit Jahresdaten für Milchmengen und –preise auf der Ebene der EU sind wenig geeignet, Kenntnisse über das Verhalten der milcherzeugenden Betriebe auf fallende bzw. steigende Milchpreise zu gewinnen.

Ein Blick auf das Verhalten der Landwirte in der aktuellen Milchkrise legt dagegen nahe, dass die Beantwortung der Frage nach einer „inversen Reaktion“ sehr viel breiter aufgestellt werden muss, wofür stellvertretend hier drei Begründungskontexte angeführt werden sollen:

- Länderspezifisch lässt sich feststellen: Angesichts der angekündigten Abschaffung der Milchquote und dem Anstieg der Preise in 2013 fand zwar in den meisten Mitgliedsländern eine Ausdehnung der Milcherzeugung statt, in einigen Ländern wie Schweden und Italien dagegen so gut wie gar nicht. Die Ursachen sind hier in der allgemein wenig erfreulichen Situation der Milchviehbetriebe in diesen Ländern zu sehen, infolge dessen seitens der Milchviehbetriebe dann auch „länderspezifisch“ die zukünftige Situation in Europa entsprechend pessimistisch eingeschätzt wurde; sowohl die Milchquote als auch der Preisanstieg waren so in z. B. Schweden und Italien nur noch von geringer Bedeutung.
- Ebenso „länderspezifisch“ war auch die gegenteilige Reaktion zu konstatieren: So gab es z. B. Länder (Irland und Niederlande), bei dem auch noch nach Beginn des Preisverfalls die Milchmengen weiter geradezu „explosionsartig“ ausgedehnt wurden. In beiden Fällen ist auch das nur aus einer umfassenden Betrachtung der nationalen Bedingungen für die Milchviehbetriebe zu verstehen. In Irland betraf das den Umgang mit den Direktzahlungen: Die dort vorgenommene schrittweise Ablösung der zuvor sehr bedeutenden Bindung der Direktzahlung an die Tierhaltung bei Mutterkühen und –schafen hatten in Irland zu einem schnellen Verfall der Wirtschaftlichkeit dieser Betrieb geführt. Die Hoffnung auf ein Ende der Quote und – für Irland – günstige Voraussetzung für Drittlandexporte von Kuhmilch (-produkten) bewirkten so, dass hier schon vor Abschaffung der Quote Mutterkuhbetriebe und Schafbetriebe auf Milchvieh umgestellt hatten, die dann – so die Hoffnung – nun „loslegen konnten“. In den Niederlanden ging es hingegen um Rechtsvorschriften: Die Ankündigung, dass eine Obergrenze für Phosphate aus organischen Düngemitteln eingeführt werden sollte, trug hier dazu bei, dass die Zahl der Kühe stark ausgedehnt wurde in der Hoffnung, dass dann bei Einführung zu einem Stichtag die verbleibende Zahl an Milchkühen, die weiter gehalten werden konnten, größer sein würde als ohne vorherige Erhöhung der Kuhzahl. Auch hier lässt sich also die extreme Ausdehnung der Milchmenge nicht nur über Preisentwicklungen erklären. Die Phosphatquote wurde in den Niederlanden am 1.1.2017 eingeführt; danach ging die Zahl der Milchkühe um 9 Prozent (!!) binnen eines dreiviertel Jahres zurück¹⁴.
- Bei den individuellen Gründen für sogenanntes inverses Verhalten von Landwirten sind oft die investitionellen ausschlaggebend und dies ist auch nicht milchmarktspezifisch, d. h., eine betriebliche Strategie richtet sich nach den in der Vergangenheit getätigten Investitionen. So gab es vor allem bei Milchviehbetrieben, die als Folge umfangreicher Erweiterungsinvestitionen in der jüngsten Vergangenheit hohe Verbindlichkeiten zu bedienen hatten, eine starke Tendenz zur Erhöhung der Milchmenge (in Verbindung mit dem Bestreben, parallel die Kosten zu senken). Der Grund ist leicht nachzuvollziehen: „Liquidität geht vor Rentabilität“. Das ist ein Verhalten, das für betriebliche Reaktion durchaus „rational“ sein kann, das dem modelltheoretischen „Rationalverhalten“ aber widerspricht. Dieses kennt nur Sofortreaktionen, d. h. „marktkonformes“ Verhalten bezieht

¹⁴ Hermann Krauß, 2017

sich immer auf einen jeweils betrachteten Jetztzeitpunkt, während für langfristige Perspektiven solch „Marktmechanismus“ blind ist.

Eine wesentliche Schlussfolgerung daraus ist: Will man die Reaktion der Landwirte auf Änderung der Milchauszahlungspreise untersuchen, so greift eine bloße „Preis-Mengenbetrachtung“ viel zu kurz. Stattdessen wäre davon auszugehen, dass Landwirte in durchaus rationaler Weise alle ihre ökonomischen und sozialen Bedingungen zur Entscheidung heranziehen, wie sie auf steigende (oder fallende) Milchauszahlungspreise reagieren. Da viele Regelungen im Agrarbereich trotz EU-Markt länderspezifisch und auch die Entwicklungen pfadabhängig sind, sind – wie oben angedeutet – dabei auch durchaus „Bündelungen“ von Einflussfaktoren auszumachen. Diese komplexen Zusammenhänge zu untersuchen wäre eine überaus wichtige Aufgabe für Agrarwissenschaftler, denen das Verständnis und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse von Landwirten als Grundlage für wirtschaftliches Handeln ein Anliegen ist.

9 Ausblick: Ende der Krise?

Der Milchauszahlungspreis erreichte in Deutschland im Juni 2016 mit 22,46 Cent/kg seinen Tiefpunkt. Danach begann ein erst langsamer, dann ein etwas schnellerer Preisanstieg (Dez. 2016 33,21 Cent/kg). Dieses Niveau hielt auch noch im Sommer 2017.

Dieser Verlauf des Milchauszahlungspreises korrespondierte sehr eng mit der Entwicklung der Milchanlieferungsmenge: Im Juni wurde nicht nur der niedrigste Milchpreis ausgezahlt – im Juni war auch erstmals ein Rückgang der Milchanlieferung zu beobachten (s. Tab. 8)!

Der Rückgang der Milchanlieferung hielt auch im Sommer 2017 noch an (-2,6%). Da auch in Frankreich die Milchanlieferung weiter rückläufig war blieb auch in der Gesamt-EU die Milchanlieferung an die Molkereien unter den Vorjahresmonaten.

Tabelle 8: Kuhmilchanlieferung der Erzeuger an deutsche milchwirtschaftliche Unternehmen (jeweils gegenüber dem Monat des Vorjahres)

		Insgesamt	Deutschland Bundesgebiet Ost	Deutschland Bundesgebiet West
2016	Januar	+3,6	-0,4	+4,7
	Februar	+8,1	+3,8	+9,4
	März	+3,1	-0,9	+4,2
	April	+1,7	-1,3	+2,6
	Mai	+0,4	-2,6	+1,2
	Juni	-1,9	-5,0	-1,1
	Juli	-1,6	-3,9	-1,0
	August	-2,5	-4,6	-1,9
	September	-3,7	-6,6	-2,9
	Oktober	-4,4	-7,3	-3,6
	November	-5,9	-9,0	-5,0
	Dezember	-5,5	-9,1	-4,5
2017	Januar	-4,8	-7,5	-3,7
	Februar	-7,5	-10,5	-6,6
	April	-2,8	-6,2	-1,9
	Mai	-3,7	-6,5	-3,0

Quelle: Statistische Monatsberichte, Hrsg. BMEL (Jahrgänge 2016, 2017)

Ganz offensichtlich war die Reduzierung der Milcherzeugungsmengen „der Schlüssel“ dafür, dass sich die Milchauszahlungspreise verbesserten.

Tabelle 8 zeigt auch überaus deutlich, dass sich die Reaktion der Milchviehbetriebe im „Bundesgebiet-Ost“ und im „Bundesgebiet-West“ sehr deutlich unterscheiden. Die Milchviehbetriebe im „Bundesgebiet-Ost“ haben offensichtlich sehr viel früher und schneller durch Rücknahme der Milchanlieferung auf den Verfall der Milchauszahlungspreise reagiert.

Dem Rückgang der Milcherzeugung liegen verschiedene Vorgänge zugrunde (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Die Zahl der Milchviehbetriebe erlebte einen noch nie dagewesenen Rückgang; die Zahl der Milchkühe blieb dagegen so gut wie unverändert (beispielsweise Zahl der Milchkühe -0,7% Mai 2017 zu Mai 2016)¹⁵
- Es ist anzunehmen, dass es vor allem die Senkung des Kraftfutteraufwandes war, mit dem die Milchviehbetriebe versuchten, die Kosten zu senken. Das wirkte sich dämpfend auf die Einzeltierleistung aus.
- Aus vielen Gesprächen mit Milchbauern war zu entnehmen, dass es innerhalb der Aufgabenprozesse von Milchviehbetrieben eine Umverteilung gab: viele der verbliebenen Betriebe gaben ihre weniger leistungsfähigen Kühe ab und ersetzten sie durch Zukäufe leistungsstarker Kühe aus aufgebenden Betrieben. Wichtig ist also nicht nur, dass im Gegensatz zur Zahl der Milchviehbetriebe die Zahl der Kühe in 2016 nur sehr leicht zurückging, sondern dass durch die „Umschichtung“ auch ein weiterer Anstieg des Leistungsniveaus der Kühe stattfand.
- Auf dem Höhepunkt der Krise reagierten einzelne Molkereien mit Maßnahmen, die direkt auf eine Senkung der Milcherzeugung hinausliefen. Sie hatten schneller als die Politik „begriffen“, was wirksam ist.
- Die Agrarpolitik versuchte, nachdem das Instrument „Lagerhaltung“ erschöpft war, durch Liquiditätshilfen in Form von Darlehen als ein erstes Hilfsprogramm gerade die Auflösung derjenigen Milchviehbetriebe zu verhindern, die „eigentlich“ den Forderungen von Politik und Beratung entsprochen hatten und stark gewachsen waren.

Im Juli 2016 verabschiedete die EU dann das aus insgesamt sechs Programmpunkten bestehende „2. Hilfspaket“. U. a. bot es Milchviehbetrieben die Teilnahme an einem „EU-Mengenreduzierungsprogramm“ und an einem „2. Liquiditätshilfsprogramm mit Mengendisziplin“ an. Das „EU-Mengenreduzierungsprogramm“ wurde von einem Drittel der deutschen Milcherzeuger beantragt (Pressemitteilung BEL, 05.04.2017). Dem 2. Hilfsprogramm der EU kommt neben der materiellen Bedeutung auch eine große politische, weil paradigmatische Bedeutung zu. Im Gegensatz zu der jahrelang vertretenen Auffassung der Selbstregulation der Preise macht es deutlich, dass die Reduzierung der Milchmenge der zentrale Ansatzpunkt ist, wenn ein Verfall der Milchpreise beendet werden soll.

- Für die Molkereien hat der Verfall der Milchauszahlungspreise unmittelbar kaum eine wirtschaftliche Bedeutung, da die Betroffenen ja die Landwirte und nicht die Molkereien

¹⁵ Statistische Monatsberichte, Hrsg. BEL, 8/2017, S. 613

sind. Mittelbar können aber durch Kündigungen von Milcherzeugern auch Molkereien betroffen werden. Im Fall der Milchkrise 2014-2016 betraf das vor allem die DMK (Deutsches Milchkontor), die die bei weitem größte Milchmenge auf sich vereinigt hatte und über die gesamte Krisenzeit einen besonders niedrigen Milchauszahlungspreis hatte. Die Kündigung von etwa einem Viertel der Milchanlieferung beantwortete die Molkerei mit der Ankündigung der Schließung von drei Standorten (Es ist noch unklar, wo die Milchviehbetriebe, die gekündigt haben, hinwechseln werden). Auch eine seit längerem „kriselnde“ Molkerei in Süddeutschland – die „Omira“ – musste im Verlauf der Milchkrise ihre Selbständigkeit aufgeben; sie wurde Mitte 2017 vom französischen Milchkonzern Lactalis übernommen.

- Einen starken Zuwachs an Bedeutung erlebte im Zusammenhang mit der Milchpreiskrise die ökologische Milcherzeugung. Da es seit einigen Jahren schon gelungen war, den Auszahlungspreis für ökologisch erzeugte Milch vom konventionellen Milchpreis „abzukoppeln“ und da die Nachfrage nach Ökomilch stabil gewachsen war, konnte sich über den gesamten Zeitraum der Krise der Auszahlungspreis für ökologisch erzeugte Milch auf „einsamer Höhe“ stabil behaupten (bei knapp 50 Cent/kg Milch). Die starke Umstellungsbewegung hin zur ökologischen Milcherzeugung führte dazu, dass bei den Molkereien, die ökologische erzeugte Milch verarbeiten, „Wartelisten“ ausgelegt werden mussten.
- Ein besonderes Phänomen, das hier nur angesprochen aber nicht untersucht werden kann, trat auch in der aktuellen Milchkrise auf: Die Nachfrage und die Verkaufspreise für Butter erhöhten sich zur Überraschung aller Sachverständigen und Marktbeteiligten in einem ganz ungewöhnlichen Ausmaß (bei Konsumbutter eine Verdoppelung). Das war deshalb so überraschend, weil Wertschätzung und Verkaufspreise von Butter in den vergangenen Jahren (und Jahrzehnten) stark zurückgegangen waren.

Es bleibt offen, ob die Länge und Härte der Milchkrise schon zu wirklichen Neuansätzen führen werden:

- Viele Milcherzeuger haben sich an der Stabilisierung bzw. der Reduzierung der Milcherzeugungsmenge beteiligt. Gleichzeitig wurde aber auch im Höhepunkt der Krise mit dem Neubau von neuen, größeren Milchviehställen begonnen. Im August 2017 stellte beispielweise der Geschäftsführer der "Rinderzucht Schleswig Holstein" fest: "Während die Zahl der Milchkuhhalter sich weiter deutlich verringert, wachsen die aktiven Betriebe sehr schnell...". Zudem entstand während der Milchkrise der bisher größte Milchviehbetrieb in Deutschland: das Unternehmen Gut Hohen Luckow in Mecklenburg-Vorpommern stockte durch Übernahme mehrerer Betriebe seinen Milchkuhbestand von 2.300 Kühe auf 5.000 Kühe (und die Fläche auf 10.000 ha) auf.¹⁶
- Das 2. Milchpaket der EU stellt zweifellos einen politischen Wendepunkt dar. Gleichzeitig betonen aber auch Molkereiunternehmen, die in der Vergangenheit auf Drittlandsexporte gesetzt haben, dass sie das auch weiter tun wollen.

¹⁶ „Rind im Bild“, 2/2017

- Der DBV, der sowohl Einfluss auf die Bundes- und Landes-Agrarpolitik als auch auf die Meinungsbildung in den landwirtschaftlichen Betrieben hat, fordert nicht etwa eine Politik der Vermeidung neuer Milchpreisabstürze, sondern ein Nachdenken über „Risikoabsicherung“, um zukünftige Krisen „abfedern“ zu können.
- Es ist wohl noch ein weiter Weg bis zu der erforderlichen Neuausrichtung der Milchviehhaltung und der strukturellen Beziehungen zwischen Milchviehbetrieben und Molkereien. Diese Neuausrichtung sollte sich orientieren:
 - 1. an der Notwendigkeit, im Falle eines Milchpreisverfalls auf der Ebene der EU eine Interventionsmöglichkeit zur Verfügung zu haben, die eine Reduzierung der Milchmenge ermöglicht.
 - 2. an einer strukturellen Neuausrichtung mit dem Ziel, Milchviehbetriebe aus ihrer Rolle als einflusslose Lieferanten sich zu tatsächlichen Marktpartnern emanzipieren zu lassen.
 - 3. an der Sinnhaftigkeit, Kühe entsprechend ihrer Natur vorzugsweise mit Rohfutter zu füttern.

Das wäre zum Wohl der Kühe, der Wirtschaftlichkeit und der Arbeitsfreude in den landwirtschaftlichen Betrieben, der Wirkung der Milchviehhaltung auf die Umwelt und der Qualität der Milch und der anderen Lebensmittel aus Milch.

10 Quellen

- Berger, Patrik (2015): Selbstmord aus Verzweiflung. In: blick (Tageszeitung Zürich) vom 26.11.2015. URL: <https://www.blick.ch/news/wirtschaft/schuldenberg-preisdruck-frauweg-bauern-sehen-keinen-ausweg-mehr-selbstmord-aus-verzweiflung-id4394056.html> (dl 2017-07-25).
- BMEL (2014): Bericht über die Auswirkungen des russischen Importstopps auf die EU-Märkte für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel“, Stand 27.10.2014.
- Bontrup Heinz J. (2012): Wo geht es hier bitte zur Marktwirtschaft? Marktwirtschaftliche Ordnung, Wettbewerb und Wirtschaftsmacht. Bergkamen: pad-Verlag.
- Brümmer, Bernhard; Cramon-Taubadel, Stephan von; Mußhoff, Oliver; Quaim, Matin; Spiller, Achim; Theuvsen, Ludwig; Odening, Martin; Hüttle, Silke (2014): Wiedereinführung der Milchquote kein sinnvolles Instrument der Agrarpolitik. Presseerklärung von acht AgrarökonomInnen vom 06. Juni 2016.
URL: www.agrar.hu-berlin.de/de/institut/departments/daoe/abl/pressemitteilung-milch (dl 2017-07-25). Wiederabdruck in: Poppinga, Onno (2017).
- Deutscher Bauernverband (2016): Milchpreispetition: Nicht in meinem Namen: An die großen Handelsketten und Discounter. URL: <http://www.bauernverband.de/milchpreispetition-der-landwirte> (dl 2017-07-25).
- Cochrane, Willard W. (1958): Farm Prices: Myth and Reality. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Euronews (2015): Europas Bauern: Zwischen Wut und Verzweiflung. In: Euro-News vom 02.10.2015. URL: <http://de.euronews.com/2015/10/02/europas-bauern-zwischen-wut-und-verzweiflung> (dl 2017-07-25).
- Hanau, Arthur (1958): Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Agrarwirtschaft 7, 1-15.
- Jahberg, Heike (2017): Mehr als 32 Cent sind für die Milch derzeit nicht drin. In: Tagesspiegel vom 16.05.2017. URL: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/der-chef-der-grossmolkerei-dmk-mehr-als-32-cent-sind-fuer-die-milch-derzeit-nicht-drin/19800134.html> (dl 2017-07-25).
- Jürgens, Karin; Poppinga Onno (2017): Marktreview Milch, Ergebnisse einer rückblickenden kritischen Analyse des Marktgeschehens in der Milchkrise 2014-2016. Studie im Auftrag des MEG Milch Board w.V., Gleichen, im Juli 2017
- Jürgens, Karin (2017) Berechnungen zur Kostenentwicklung in der Milcherzeugung, MMI (Milch-Marker-Index) im Auftrag des MEG Milchboard, veröffentlicht unter milch-marker-index.de.
- Hermann Krauß "Wegen Phosphatquote: Niederlande stockt 160.000 Milchkühe ab", in "Agrarheute", 29.8.17
- Landesvereinigung für Milchwirtschaft (2016): In: Wochenblatt für Landwirtschaft und Landleben NRW, Nr. 49.

- Milchindustrie-Verband (2013): Milch-Politikreport August 2013.
URL: http://milchindustrie.de/aktuelles/milch-politikreport/?tx_damfrontend_pi1%5BshowUid%5D=983&tx_damfrontend_pi1%5BbackPid%5D=23 (dl 2017-07-25).
- Milk Market Observatory (2016): Milk-Market Measures.
URL: https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk_en (dl 2017-07-25)
- Poppinga, Onno (2017): Weitere Industrialisierung keine Lösung. In: Kritischer Agrarbericht 2017, 153-156.
- „Rind im Bild“ , Hrsg. vom Rinderzuchtverband Schleswig-Holstein, 2/2017
- Statistische Monatsberichte, Hrsg. BEL, 8/2017, S. 613
- Tierärzte.de (2016): Selbstmordwelle unter Landwirten. In: Tierärzte. De vom 25.11.2016. URL: <http://www.wir-sind-tierarzt.de/2016/11/selbstmordwelle-unter-landwirten/> (dl 2017-07-25).
- Thiele, Holger D.; Richarts, Erhard; Burchardi, Henrike (2015): Expertise: Kriseninstrumente im Milchmarkt. Kiel: Institut für Ernährungswirtschaft.
URL: <http://www.ife-ev.de/attachments/article/71/Endbericht%20Kriseninstrumente%20Mai%202015.pdf> (dl 2017-07-25).