

1 Allgemeine Entwicklung

General Development

1.1 Entwicklungen auf dem europäischen Milchmarkt

Development of the Dairy Market

A. Heißenhuber und H. Hoffmann, Freising-Weihenstephan

Die Probleme auf dem Milchmarkt haben sich in jüngster Vergangenheit erheblich verschärft. Lösungen zeichnen sich bisher nicht ab. Die Meinungen über Erfolg versprechende Wege aus der Krise weichen weit voneinander ab. Im Folgenden wird versucht, die verschiedenen Lösungsansätze aufzuzeigen und zu beurteilen.

Zum besseren Verständnis der derzeitigen Situation erfolgt ein kurzer Rückblick: Bei wichtigen flächenabhängig erzeugten Nahrungsmitteln hat Deutschland und später auch die EU eine Politik der Preisstützung verfolgt. Dabei waren Importschutz, Intervention und Exporterstattung die wichtigsten Instrumente. Als in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts die Probleme durch Überschussproduktion immer größer wurden, versuchte man das Maß an Preisstützung zu verringern. Dieser Weg wurde auch bei der Milch diskutiert. Man sah aber auf dem Milchmarkt die Möglichkeit gegeben, das Modell des Zuckermarktes zu kopieren und die Produktion zu begrenzen. Über den so genannten Flaschenhals Molkerei ist es möglich, mit einem relativ geringen Aufwand die abgelieferte Milch zu erfassen und damit eine Kontingentierung des Angebots vorzunehmen. Gegen den erbitterten Widerstand weiter Teile der Politik und der Landwirtschaft initiierte Minister Kiechle die letztlich von der EU beschlossene Garantiemengenregelung nach der Devise: „Wer den Preis garantieren will, muss die Menge begrenzen“. In den Folgejahren konnten die Ausgaben für die Milchmarktordnung verringert werden. Eine Preissteigerung im erwünschten Ausmaß blieb jedoch aus. Ursache dafür waren die zu hoch angesetzten Milchgarantiemengen, die zu einem Selbstversorgungsgrad für Milch und Milchprodukte in der EU von deutlich über 100 % führten und den Milchmarkt nachhaltig belasteten.

In the recent past, the problems on the dairy market have deteriorated significantly. Currently, no solutions are in sight. Opinions about successful ways out of the crisis are far apart. Below, an attempt is made to describe and evaluate the different approaches towards a solution.

A brief look back might help to understand the situation better. Germany and later also the EU pursued a price support policy for important food items whose production is area-dependent. Import protection, intervention, and export refunds were the most important instruments of this policy. When the problems caused by excess production became more and more serious in the 1970s, one tried to reduce the amount of price support payments. This approach was also discussed for milk. On the dairy market, however, one thought that it was possible to copy the model of the sugar market and to limit production. Thanks to the dairy as a “bottleneck”, it is possible to register the delivered milk at relatively low expense and to ration the offer. Against the embittered resistance of large parts of politics and agriculture, minister Kiechle initiated the guaranteed quantity regulation, which was ultimately adopted by the EU, according to the motto: “A guaranteed price requires a limited quantity”. In the following years, the expenses for the dairy market regime were able to be reduced. However, prices did not increase to the desired extent. This was the result of excessively large guaranteed quantities for milk, which led to a degree of self-sufficiency for milk and dairy products in the EU of considerably more than 100% and was a heavy burden on the dairy market.

Some politicians experienced the first great disappointment after the introduction of the quota regulation when structural change did not signifi-

Für manche Politiker stellte sich nach Einführung der Quotenregelung die erste große Enttäuschung ein, als sich der Strukturwandel nicht deutlich verlangsamt, sondern wie in der Vergangenheit fortsetzte. So hat sich die Zahl der Milchviehbetriebe im früheren Bundesgebiet (D 11) und ab 1990 in Deutschland (D 11 und D 5) in den letzten Jahrzehnten stetig verringert (**Bild 1**). Betriebe konnten die Möglichkeit nutzen, durch Verpachtung oder Verkauf der Quote das Ausscheiden aus der Milchviehhaltung finanziell abzufedern. Die verbleibenden Betriebe mussten dagegen erhebliche Mittel für zusätzliche Quoten aufbringen, wenn sie die Milchproduktion steigern wollten. Das war einer der großen Nachteile der Kontingentierung.

Da die Überschussprobleme in der EU nicht gelöst werden konnten, waren weiterhin Exportsubventionen erforderlich. Gleichzeitig blieb auch der Milchpreis unter Druck. Eine aktive Preispolitik konnte nicht durchgeführt werden. Es fehlte dazu die politische Kraft. Aber nicht allein die zu hoch angesetzte EU-Quote führte zu einem Preisdruck. In einigen Ländern erfolgte darüber hinaus eine deutliche Überlieferung. Dies ist auch in der jüngsten Zeit der Fall (**Bild 2**). Zu diesen Ländern zählt auch Deutschland. Seit dem Milchwirtschaftsjahr 2000/01 wurde die nationale Milchquote in Deutschland nur zweimal unterschritten. Nicht zuletzt wegen der deutlichen Anhebung der Milchquoten im Rahmen der EU-Agrarreform und des Health-Checks kam es in der EU zu Unterlieferungen der Milchquote. Wenn in der jetzigen Situation eine Quotenkürzung gefordert wird, dann hat man vor allem in Ländern, die ihre nationale Quote nicht ausschöpfen, wenig Verständnis. Dieser Umstand ist letztlich auch eine Erklärung für das derzeitige politische Verhalten. Da in der letzten Zeit die Nachfrage nach Milch und Milchprodukten dramatisch eingebrochen ist, muss bei konstantem Milchangebot der Preis nachgeben. Daraus ergibt sich die Frage: Wer soll eine Mengenkürzung in die Wege leiten? Die Betriebe, die Molkereien oder der Staat? Soll sie auf regionaler Ebene oder EU-weit durchgeführt werden? Derzeit stellt sich die Situation wie folgt dar: Einige Länder (Vereinigtes Königreich, Dänemark, Niederlande) wollen möglichst rasch die staatlichen Markteingriffe abschaffen. Länder mit einem niedrigen Selbstversorgungsgrad zeigen Unverständnis darüber, dass sie die Produktion nicht steigern können. Zu dieser Gruppe gehört Italien (etwa 70 % SVG), aber auch nahezu alle neuen Mitgliedstaaten. Bayern hat demgegenüber einen Selbstversorgungsgrad von 180 %. Dieser Sachverhalt wird häufig übersehen.

cantly slow down and instead continued like in the past. In western Germany before reunification and in all of Germany after reunification in 1990, the number of dairy farms has steadily decreased in the past decades (**figure 1**). Farms were able to obtain financial compensation when they quit dairy cattle farming by renting or selling the quota. The remaining farms, however, had to spend considerably more money for additional quotas if they wanted to increase their dairy production. This was one of the big disadvantages of the quota regulation.

Since the problems caused by excess production in the EU could not be solved, export subsidies remained necessary. At the same time, the dairy price continued to be under pressure. An active price policy was not possible because the necessary political strength was missing. Price pressure, however, was not the consequence of the excessively high EU quota alone because some countries considerably exceeded their quotas. This has also been the case in the recent past (**figure 2**). Germany also counts among these countries. Since the dairy business year 2000/2001, milk production in Germany has remained below the national dairy quota only twice. Not least because the dairy quotas were raised significantly as a result of the agricultural reform of the EU and the Health Check was the dairy quota not fully exhausted in the EU. The current claim for a quota reduction is meeting with little understanding in particular in countries which do not exhaust their national quota. This circumstance is ultimately also an explanation for the current political behaviour. Since the demand for milk and dairy products has diminished dramatically in the recent past, the price must drop if milk supply remains constant. This leads to the question: Who should initiate a reduction of the quantities? The farms, the dairies, or the government? Should it be realized at a regional level or EU-wide? The current situation can be described as follows: Some countries (the UK, Denmark, the Netherlands) want to abolish market intervention by governments as quickly as possible. Countries with a low degree of self-sufficiency cannot understand why they are not allowed to increase production. This group includes Italy (degree of self-sufficiency: approximately 70%) and almost all new member states. Bavaria, however, has a degree of self-sufficiency of 180%. This is often overlooked.

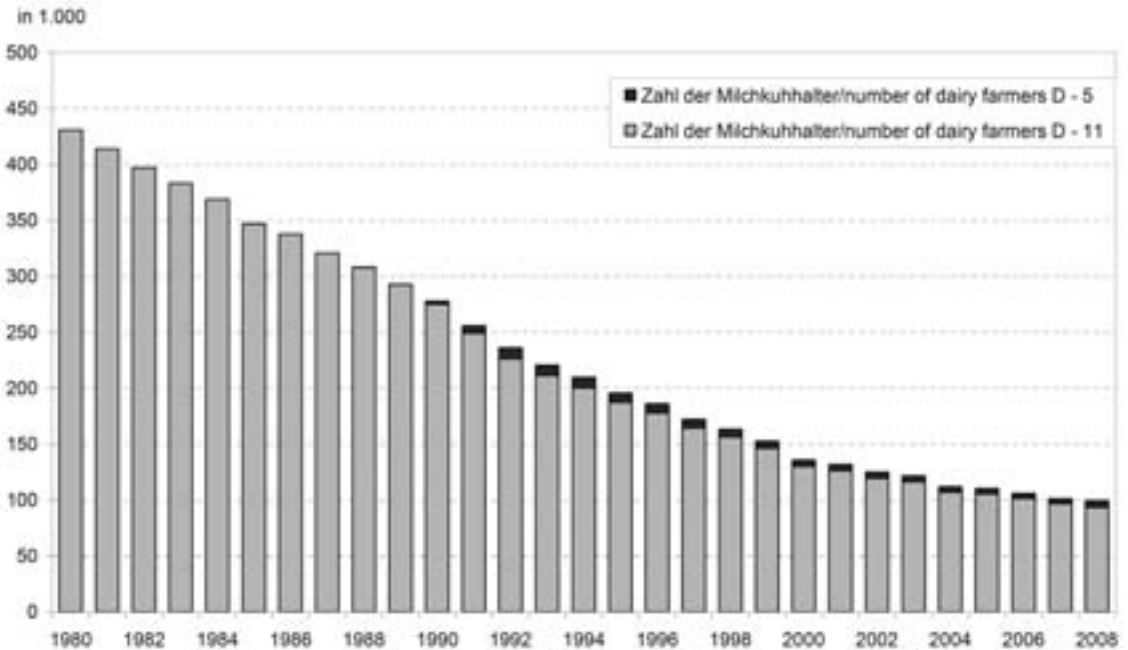


Bild 1: Entwicklung der Zahl der Milchkuhhalter in Deutschland [3; 4]

Fig. 1: Development of the number of dairy farms in Germany [3; 4]

Die anhaltend hohe Milchproduktion bei nachgebender Nachfrage hat zu dem starken Preisverfall seit Beginn des Jahres 2008 geführt. Wenn diese Tiefpreisphase über einen längeren Zeitraum hinweg anhält, besteht für einen Großteil der Betriebe eine Existenzgefährdung. Dabei sind vor allem auch Betriebe betroffen, die Investitionen durchgeführt haben, um in der nächsten Generation wettbewerbsfähig zu bleiben. Diese Betriebe steuern vielfach auf eine gravierende Liquiditätslücke zu.

Im Prinzip stellt sich schon jetzt die Frage, wie es nach dem Auslaufen der Mengenregulierung weitergeht, weil in vielen Ländern die Quote nicht mehr begrenzend wirkt. Die im Rahmen des Gesundheits-Checks für 2015 angestrebte „weiche Landung“ hat zu einer vorgezogenen „harten Landung“ geführt. Somit ist die jetzige Situation schon ein Hinweis auf die Zeit nach 2014. Häufig wird der Vergleich zu anderen Branchen herangezogen. Dort würden auch nicht Waren um jeden Preis angeboten. Es bleibt die Frage, ob man es auf einen ruinösen Preiskampf ankommen lässt oder ob man ein Mengenmanagement betreibt und wenn ja, dies vom Staat einfordert oder in Eigenverantwortung handelt. Es ist legitim, sich für die eine oder die andere Variante einzusetzen. Jeder Weg hat Vor- und

Continuously high dairy production and diminishing demand have led to the heavy price decline since the beginning of the year 2008. If this phase of low prices continues over a longer period of time, the existence of a large part of the farms is in danger. This development particularly affects farms which have made investments in order to remain competitive in the next generation. These farms are frequently facing a serious lack of liquid funds.

In principle, the question is arising how the development will continue after the end of the quantity regulation because the quota no longer has a limiting effect in many countries. The “soft landing” planned in the Health Check for 2015 has led to an early “hard landing”. Thus, the current situation is already an indication for the time after 2014. Often, the development in other branches of the economy where merchandise was also not offered at any price is used for comparison. The question remains whether one accepts a ruinous price struggle or whether quantities should be managed. If the necessity of such management is accepted, the second question is whether the government should be responsible for it or whether every operation should bear this responsibility itself. It is

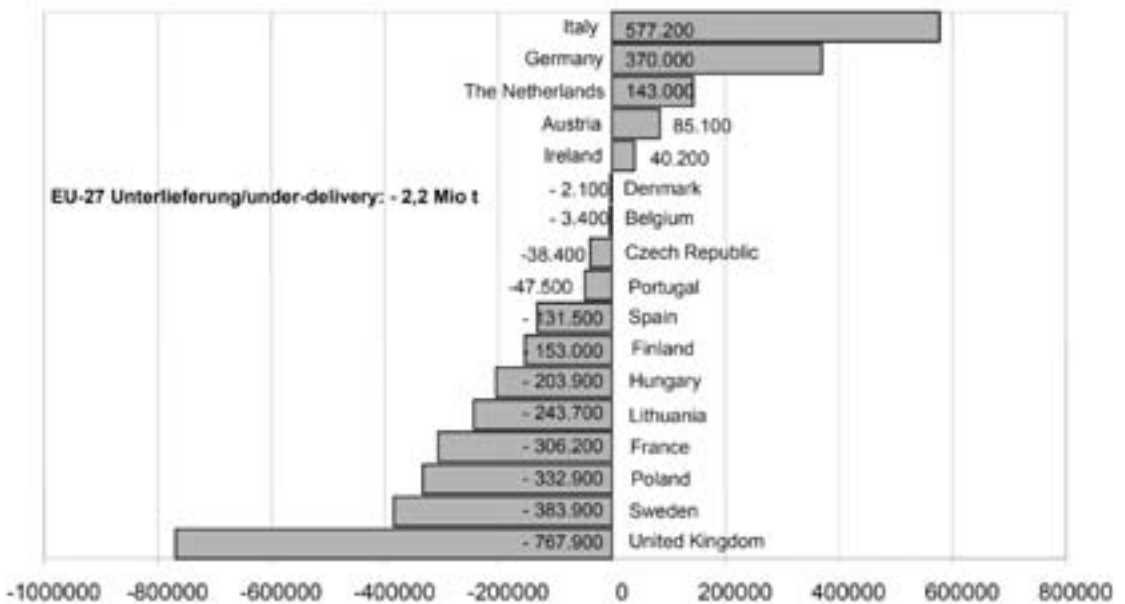


Bild 2: Milchquotenbilanz 2007/08 in der EU – Über- oder Untertieferungen der Milchgarantiemenge in ausgewählten EU-Ländern in Tonnen [4]

Fig. 2: Balance of the milk quota 2007/08 in the EU – over- or under-delivery of guaranteed milk quantities in selected EU-countries in tonnes [4]

Nachteile. Auf jeden Fall sollten auch die Milchproduzenten die Marktentwicklung beachten und dementsprechend handeln.

In der Tat sollte Milch nicht um jeden Preis angeboten werden. Ein entsprechendes Angebotsmanagement müsste möglich sein. Es wird sich zeigen, ob auf staatliche Regelungen verzichtet werden kann. Zunächst ist es notwendig, das Angebot zu bündeln und über eine vertragliche Übereinkunft zwischen Erzeugern, Milchverarbeitern und Einzelhandel eine Stabilisierung zu erreichen. In der augenblicklichen Situation ist es kontraproduktiv, wenn sich der einzelne Landwirt weiterhin als Mengenanpasser verhält und unabhängig vom erzielbaren Preis produziert. Dies würde bei vielen Milchviehhaltern zur Existenzgefährdung führen. Mit vertraglichen Vereinbarungen kann zwar der Preismechanismus nicht einfach ausgehebelt, aber zumindest eine gewisse Stabilisierung erreicht werden. Die momentane Marktlage muss endlich Anlass sein, die hierzu notwendigen Schritte zu unternehmen, ohne der Illusion zu unterliegen, man könnte damit den Preis beliebig steuern. Dies gelingt selbst der OPEC bei Erdöl nicht, obwohl hier die Zahl der Anbieter nicht sehr groß ist.

legitimate to favour the one or the other variant. Every approach has its advantages and disadvantages. In any case, milk producers should also observe the development of the market and act accordingly.

In fact, milk should not be offered at any price. Appropriate offer management should be possible. It remains to be seen whether government regulations can be dispensed with. First, it is necessary to bundle the offer and to reach a stabilization by negotiating a contract between producers, dairy processing companies, and retailers. In the current situation, it is counterproductive if the individual farmer continues to act as a quantity adjuster and produces regardless of the obtainable price. This would endanger the existence of many dairy farmers. Even though the price mechanism cannot simply be eliminated by contracts, at least a certain stabilization is possible. The current market situation must finally be the occasion to take the necessary steps without yielding to the illusion that it would be possible to control the price arbitrarily. Even the OPEC is not able to control the petrol price even though the number of suppliers on this market is not very big.