



Analyse Milchsektor

Wirksamkeit verschiedener Instrumente bezüglich der Stabilisierung des Marktes

Zusammenfassung

Aufgrund der anhaltenden instabilen Lage im Milchsektor ist die Anwendung von Kriseninstrumenten notwendig. Aktuell sind verschiedene Instrumente in der Diskussion, die im folgenden Papier auf ihre Wirksamkeit und Eignung für den Milchsektor untersucht wurden. Die Prüfung hat ergeben, dass Instrumente wichtig sind, die den Sektor nicht noch weiter belasten und die es Erzeugern erlauben, ihr Einkommen aus dem Markt zu generieren. Dazu wurde mit dem Einsatz des freiwilligen Lieferverzichts im vergangenen Jahr ein Anfang gemacht. Notwendig ist jedoch ein reguläres Instrument, das mittels eines rechtlichen Rahmens EU-weit installiert wird.

Dieser gesetzliche Rahmen muss:

1. einen Markt-Index beinhalten, der über die MMO installiert wird;

Dieser Index setzt sich aus der Entwicklung von Produktnotierungen, Milchpreisen und Erzeugungskosten (Marge) zusammen.

2. eine Deckelung vorsehen;

In Krisenzeiten muss in Zukunft während des freiwilligen Lieferverzichts eine Deckelung der restlichen Produktion stattfinden, damit eine nachhaltige und ausreichende Erholung einsetzen kann.

3. die Erhebung einer Umlage bei Erzeugern zur Finanzierung des Kriseninstrumentes ermöglichen.

Mit einer Umlage übernehmen die Erzeuger auch eine finanzielle Verantwortung für das Programm.

Markt beobachten – Krisen vorhersehen und vermeiden!

Instrumentencheck

I Erhöhung der Markttransparenz

Für den Milchsektor ist eine Erhöhung der Markttransparenz ein wichtiger Aspekt. Wenn man eine Verbesserung der Produzentensituation anstrebt, ist dabei allerdings auch das Aufzeigen der Produktionskosten inklusive eines fairen Erzeugereinkommens ein essentielles Element. Erst wenn die Kosten klar auf dem Tisch liegen, kann die Marktsituation realistisch bewertet werden.

Markttransparenz allein kann jedoch die problematische Situation nicht lösen. Erst durch eine Kombination mit effektiven Maßnahmen kann sie zur Stabilisierung des Marktes beitragen.

Dies lässt sich anhand zweier Szenarien im Milchsektor leicht aufzeigen.

Nehmen wir an, Erzeuger sehen anhand der Marktdaten:

Szenario 1) Butterpreise sinken – bald werden auch Erzeugerpreise sinken

Realistische Reaktion der Erzeuger: Erst wenn die Auszahlungspreise tatsächlich sinken, werden die meisten Produzenten reagieren. Allerdings kommt es dann nicht zu einer flächendeckenden Reduktion der Produktion. Viele Erzeuger steigern gerade aufgrund fallender Preise ihre Menge. Sie versuchen so die Preisverluste auszugleichen. Es gibt natürlich auch Erzeuger, die ihre Mengen senken. Aber nicht in ausreichendem Maße, um den Markt auszugleichen bzw. oft erst bei einem Tiefstpreis, der dem Sektor bereits stark geschadet hat.

Dieses Erzeugerverhalten hat sich in der Vergangenheit ständig gezeigt und macht deutlich, dass das individuelle rationale Verhalten bei Preissenkungen nicht zur gewünschten kumulierten Marktreaktion führt.

Szenario 2) Butterpreise steigen – bald werden auch Erzeugerpreise steigen

Realistische Reaktion der Erzeuger: Die Reaktion der Produzenten auf Notierungen und Prognosen ist wenig ausgeprägt. Erst wenn Preiserhöhungen greifbar werden, indem sie beispielsweise von Molkereien angekündigt werden, reagieren viele Erzeuger. Insbesondere in einer tendenziell verlustreichen Zeit mit starken Preisverfällen wird versucht, die Produktion auf den Höfen schnell anzukurbeln. Erlittene Verluste sollen damit zumindest zum Teil ausgeglichen werden.

Wie oben beschrieben, führt höhere Transparenz allein nicht zur gewünschten stabilisierenden Marktreaktion. Zum einen wartet man mit einer Reaktion bis tatsächliche Preissenkungen oder -steigerungen eintreffen. Zum anderen fällt das Verhalten im Fall der Preissenkungen nicht marktstabilisierend aus. Transparenz muss also mit Maßnahmen kombiniert werden, um gewünschte Marktreaktionen hervorzurufen. Ein Beispiel wäre der Einsatz des **Marktverantwortungsprogramms**. Hier werden die Marktdaten analysiert und im Folgenden Maßnahmen ergriffen, die die Erzeuger zu passenden Reaktionen motivieren. In der Krisenphase würde beispielsweise ein freiwilliger Lieferverzicht eine kumulierte Mengenreduktion hervorrufen. Eine Reaktion also, die der Markt in diesem Moment benötigt, um zurück ins Gleichgewicht zu finden.

II Instrumente zum Risikomanagement

Instrumente zum Risikomanagement sind ein sehr wichtiger Punkt im Hinblick auf die Stabilisierung des Milchsektors. Es muss dabei genau geprüft werden, inwieweit vorgeschlagene Instrumente bezüglich Agrarpreisrisiken folgende Bedingungen erfüllen:

Das Instrument:

- 1. verhindert starken Einkommensverfall bei den EU-Erzeugern und**
- 2. verschärft das Marktungleichgewicht nicht weiter**

Zwei einfache Beispiele zu Maßnahmen der Risikoabsicherung bzw. Krisenverbeugung

So erfüllen Versicherungssysteme, die bei Preisstürzen Geld auszahlen, diese beiden Bedingungen per se nicht.

1. Ausbezahltes Geld kann zwar kurzzeitig für den Erzeuger einen Preissturz etwas kompensieren, aber es führt damit eher zur Weiterproduktion von Übermengen – steuert also gegen
2. eine Marktstabilisierung und vertieft das Problem eher noch.

-> Allerdings könnte die Auszahlung der Versicherungsleistungen an eine Produktionsbremse gekoppelt werden – damit könnte Marktungleichgewicht gemindert werden. Komplette kann das aber nur beseitigt werden, wenn bei allen Produzenten in Krisenzeiten zumindest eine Deckelung angewandt wird.

Hingegen erfüllt beispielsweise die Maßnahme des freiwilligen Lieferverzichts beide Bedingungen. Denn zum einen führt:

1. die Kompensation gegen Nichtlieferung dazu, dass kooperative Erzeuger Geld erhalten und alle Erzeuger von steigenden Preisen profitieren und
2. wird das Marktungleichgewicht – die Übermenge – reduziert bzw. beseitigt; das Problem also nicht vertieft oder nur überbrückt. (Wichtig ist hier zudem auch noch eine Deckelung der Produktion aller Erzeuger in Krisenzeiten.)

Um zu sehen, ob Risiko- bzw. Krisenmanagementinstrumente geeignet sind, sollten mögliche Instrumente immer auf die Erfüllung der Punkte 1 und 2 getestet werden.

III Terminmärkte - Was können sie leisten und was nicht?

1) Wie funktioniert der Terminhandel?

Im Terminhandel sind 2 Märkte wichtig

1. der Kassamarkt: dabei handelt es sich um den realen Markt, auf dem Güter (also Milch bzw. Milchprodukte) gehandelt werden. Von diesem Markt erhält der Milcherzeuger seinen Auszahlungspreis (über die Molkerei).
2. der Terminmarkt: hier findet der Handel von Terminkontrakten statt.

Zusammenhang zwischen Kassamarkt und Terminmarkt:

Die realen Preise am Kassamarkt beeinflussen die Preise am Terminmarkt. *Der Terminmarkt bildet den Kassamarkt also nur ab.* Sind die Preise bzw. die Preisaussichten am Kassamarkt hoch,

dann sind es auch die Preise am Terminmarkt. Sind die Kassamarktpreise niedrig, spiegelt sich das auch in den Terminmarktpreisen wieder.

2) Können Terminmärkte Preisschwankungen abfedern?

Die Frage, ob Terminmärkte Preisschwankungen für Milcherzeuger wirksam abfedern können, soll anhand eines Beispiels beantwortet werden: Der Erzeuger verkauft im Oktober 2016 am Terminmarkt Kontrakte mit 12 Monaten Laufzeit für 10 Prozent seiner Jahresproduktion zu umgerechnet 34 Cent/ kg Milch (umgerechnet auf Butterkontrakte und Magermilchpulverkontrakte)¹. Damit „friert“ er seinen Milchpreis für diese Menge auf 34 Cent/ kg ein.

Im Oktober 2017 kauft er seine Kontrakte zurück. Ist der reale Kassamarktpreis (= Auszahlungspreis für Milch) über 34 Cent/ kg gestiegen, wird er für die Kontrakte auch mehr Geld für den Rückkauf am Terminmarkt zahlen. Damit hat er einen Börsenverlust, der aber durch den höheren Preis der Milch am Kassamarkt (ausbezahltes Milchgeld) ausgeglichen wird. Er würde zusammengerechnet also bei 34 Cent/ kg stehen. (Ohne Terminkontrakte hätte er mehr Geld/ kg verdient.)

Umgekehrt würde er bei einem real gesunkenen Milchpreis am Kassamarkt für den Rückkauf der Kontrakte am Terminmarkt weniger zahlen müssen als er das Jahr zuvor bekommen hatte. Damit ergibt sich für ihn ein Börsengewinn. Dieser kompensiert die gesunkenen Milchauszahlungspreise (Kassamarktpreise) auf das letzte Niveau von 34 Cent/ kg. (Ohne Terminkontrakt hätte er in diesem Fall weniger Geld/ kg verdient.)

Wir sehen also in der Theorie, dass das Abfedern von Preisschwankungen möglich ist.

Praktisch ergeben sich jedoch folgende Probleme:

- a) Ist die Preisaussicht positiv, kann der Erzeuger Kontrakte für einen höheren Preis auch verkaufen. Denn die Käufer erwarten ja, dass sie beim Rückkauf durch den Erzeuger dann einen Gewinn machen.
Sind die Preisaussichten negativ, wird der Erzeuger keine Kontrakte für höhere Preise verkaufen können. Denn die Abnehmer erwarten keinen Gewinn an der Börse, wenn sie die Kontrakte kaufen.
➔ *D.h. bei negativen Preisaussichten, die besonders am Milchmarkt sehr häufig sind, wird es wenige Möglichkeiten geben, die Preise effektiv abzusichern.*
- b) Es wird über Terminkontrakte der Milchpreis über die Zeit etwas geglättet, indem die tiefen Täler, aber auch die hohen Preisspitzen abgeschnitten werden. Auf lange Sicht verdient der Erzeuger aber nicht mehr, wenn er an der Terminbörse handelt.
- c) Es sollte nie die komplette Menge eines Hofes abgesichert werden. Bei Lieferung der Milch an eine käseherstellende Molkerei sollten es beispielsweise maximal 50 % sein.
- d) Um am Terminmarkt handeln zu können, braucht es eine sehr hohe Liquidität. Ein Erzeuger, der beispielsweise 3,5 Mio. kg Produktion absichern möchte, benötigt ca.

¹ z.B. werden an der Eurex in Frankfurt keine Rohmilchkontrakte gehandelt, sondern Butter- und Magermilchpulverkontrakte. Erzeuger können also lediglich über diese Kontrakte Preisabsicherung betreiben. Dies unter der Annahme, dass der jeweilige Kontraktwert für Butter/ Magermilchpulver einem gewissen Rohstoffwert der Milch entspricht und sich Rohstoffwerte, Kontraktpreise und das von der Molkerei ausbezahlte Milchgeld parallel entwickeln.

400.000 Euro. Über solch eine Liquidität verfügen nicht viele Erzeuger. Ob sich dieses Problem mit Kredit- oder Garantiefonds lösen lässt, ist sehr fraglich.

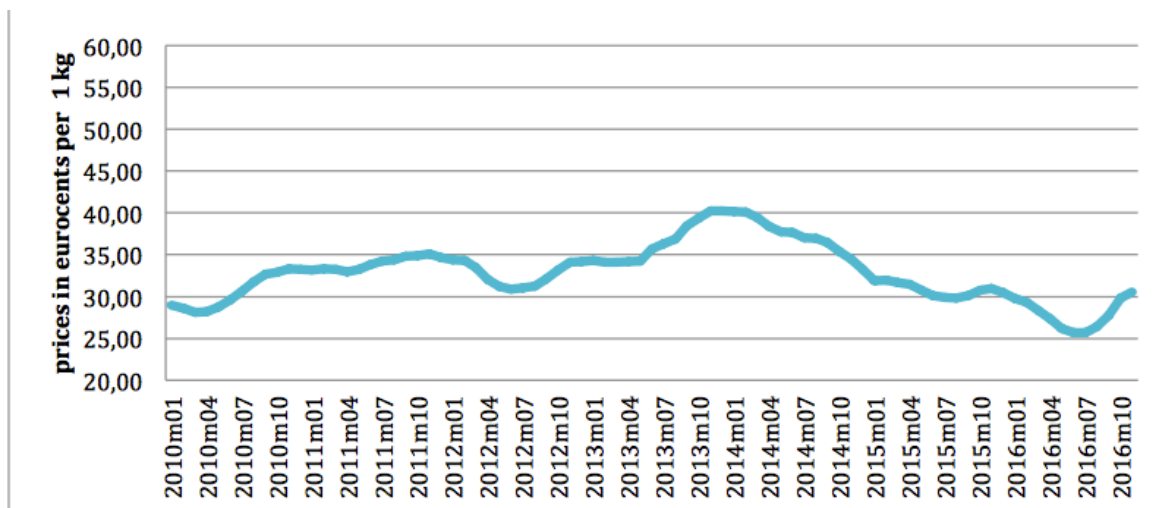
- e) Des Weiteren sind ca. 1 Mio. kg Jahresproduktion notwendig, um überhaupt an der Börse teilnehmen zu können. Da nicht viele Erzeuger über diese Menge verfügen, sind sie ebenfalls ausgeschlossen. In Deutschland produzieren beispielsweise über 85 % der Landwirte unter 1 Mio. kg und scheiden damit aus ².
- f) Um an der Börse zu handeln, ist Fachwissen notwendig. Landwirte sind für den komplexen Börsenhandel nicht ausgebildet. Es darf zudem nicht vergessen werden, dass Landwirte bereits einen mehr als ausfüllenden Beruf ausüben.
- g) Neben Börsengewinnen sind auch Börsenverluste an der Tagesordnung. Es ist ein Handel mit Risiken, der bei negativem Ausgang die Höfe zusätzlich belastet.

3) Können Terminmärkte kostendeckende Preise absichern?

Um die Kosten der Milchproduktion zu decken, sind Preise von gut über 40 Cent notwendig. Terminmärkte sind an die realen Märkte – also die Kassamärkte – gekoppelt bzw. orientieren sich an den realen Preisaussichten. Wenn Kassamärkte nie oder kaum kostendeckende Preise erreichen, wird man sich über Terminmärkte auch nie bzw. kaum kostendeckende Preise sichern können. Terminmärkte haben demnach keine effektive Wirkung in langen Perioden mit Tiefpreisen.

Das Problem wird deutlich, wenn man sich die Milchpreise der vergangenen Jahre in der EU anschaut (=Kassamarktpreise) und prüft, wie oft sie unter und über einem kostendeckenden Niveau (EU-weit zwischen 40 – 45 Cent) lagen.

Grafik: EU-Preise Rohmilch 2010 – 2016* (gewichteter Durchschnitt)



* Basierend auf Milk Market Observatory

² Quelle: Statistisches Bundesamt

Übersicht: Anzahl der Monate, in denen EU-Preise unter bzw. über angegebenen Preislevel lagen *

Preise:	Monate in 2010	Monate in 2011	Monate in 2012	Monate in 2013	Monate in 2014	Monate in 2015	Monate in 2016
Unter 30 Cent	6	0	0	0	0	2	10
Unter 35 Cent	12	11	12	5	2	12	12
Über 40 Cent	0	0	0	2	2	0	0
Über 45 Cent	0	0	0	0	0	0	0

* Basierend auf gewichteten monatlichen EU-Durchschnittspreisen, eigene Erstellung

Es ist ersichtlich, dass am Kassamarkt die Preise sehr oft unter 35 Cent liegen – also sehr niedrige Preise weit entfernt von einem kostendeckenden Niveau von 40 - 45 Cent herrschen. Sogar Preise unter 30 Cent sind nicht unüblich. Über 45 Cent gehen sie jedoch nie und sehr selten nur über 40 Cent – daher ist der Kassamarkt als Basismarkt kaum auf kostendeckendem Niveau. Da der Terminmarkt den Kassamarkt nur abbildet, kann also auch über den Terminmarkt keine Absicherung auf kostendeckendem Niveau erfolgen.

Damit zeigt sich: Das grundlegende Problem des Milchmarkts, dass für die Produktion von Milch Preise gezahlt werden, die weit unter dem kostendeckenden Niveau liegen, kann von Terminbörsen nicht kompensiert werden. Es ist notwendig, das Problem am eigentlichen Milchmarkt zu lösen!

IV EU-weiter Rahmen gegen unfaires Marktverhalten

Es ist richtig, auf einen EU-weiten Rahmen anstatt nur auf freiwillige Initiativen zu setzen. Denn nur dann kann flächendeckend unfaires Marktverhalten eingedämmt werden.

Innerhalb diesen Rahmens wäre zudem folgender Punkt sehr wichtig: **Für die Erzeugerstufe muss ein Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb installiert werden. Das Verbot, Produkte unter Einstandspreis zu kaufen, muss für den Erwerb von Rohmilch bzw. Rohstoffen aus der Landwirtschaft gelten.** Hintergrund ist, dass die Milchproduktion teilweise gezwungenermaßen mit unlauteren Mitteln aufrechterhalten wird. Insbesondere Familienbetriebe können eingesetzte Arbeitsleistung nicht geltend machen und nutzen zudem Einkünfte aus anderen Bereichen wie beispielsweise Biogaserzeugung zur Aufrechterhaltung der Milchproduktion. Damit entsteht eine Wettbewerbsverzerrung, da so beispielsweise andere Betriebe unterboten werden. Beim Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis bzw. realen Produktionskosten würde dieses Marktungleichgewicht verschwinden.

V Vertragslandwirtschaft

Erfahrungen in Frankreich, wo die Vertragslandwirtschaft sehr ausgeprägt ist, haben gezeigt, dass Kontrakte an sich das Problem der schwachen Marktposition der Erzeuger keinesfalls lösen können.

Nur wenn Verträge EU-weit verpflichtend sind (und damit auch für Genossenschaftsmitglieder gelten) und die Bedingung enthalten, Milchpreise an den Kosten der Produktion zu orientieren, können sie hilfreich sein.

VI Produzentenorganisationen

Die Bündelung der Erzeuger – das kollektive Aushandeln von Preisen – kommt in der EU nicht ausreichend voran.

Dem liegen verschiedene Ursachen zu Grunde. Zum einen ist Genossenschaftsmilch von derartigen Verhandlungen durch das Milchpaket ausgenommen. Damit ist EU-weit ein großer Teil der Erzeuger von kollektiven Verhandlungsmöglichkeiten von vornherein ausgeschlossen. Außerdem sind die Bündelungsgrenzen zu gering, um auf Augenhöhe mit Molkereien verhandeln zu können. Auch rechtliche Unklarheiten können für Produzentenorganisationen erschwerend wirken. Des Weiteren existiert bei den Milcherzeugern nicht ausreichend Zuversicht, dass sich ihre ökonomische Situation beim Anschließen an eine der bereits existierenden Produzentenorganisationen ausreichend verbessern kann. Das Verharren in den alten wirtschaftlichen Beziehungen legt dies nah.

Es ist eine stärkere, effektive Förderung der Bündelung durch ein Anheben der Bündelungsgrenzen, die Einbeziehung von Genossenschaftsmilch in kollektive Verhandlungen und durch politische Maßnahmen wie das Setzen von Anreizen für die Erzeuger zum Anschluss an eine Produzentenorganisation notwendig. Schritte in Richtung einer praktikablen und klaren Gesetzeslage sind ebenso zu begrüßen.

VII Erleichterter Zugang zu Finanzmitteln

Auch an dieser Stelle ist es wichtig, dass Finanzmittel für die Produktion von Milch nicht zu einer Verschärfung des Problems der Übermenge führen.

Investitionen können am besten von den Produzenten getätigt werden, wenn der Markt ausgeglichen ist und der Erlös für Investitionen genutzt werden kann bzw. Kredite aus eigener Kraft bedient werden können. Sicherlich sind Kreditprogramme beispielsweise für junge Erzeuger hilfreich. Allerdings kann das Vorgehen am Milchsektor nicht darin bestehen, Geld in einen hochgradig instabilen Markt zu pumpen, um Überproduktion anzukurbeln und Preise für alle Erzeuger stetig weit unter einem kostendeckenden Niveau zu halten. Es muss vornehmlich darum gehen, den Markt zu stabilisieren, so dass finanziell gesunde Investitionen getätigt werden können. Das Vertrauen der Erzeuger in Investitionen hat in den vergangenen Jahren außerordentlich gelitten, da sich die Wachstumsversprechungen nach Quotenende nicht erfüllt haben. Über einen stabilen Markt kann das Vertrauen in Investitionen zurückgewonnen werden.

VIII Freiwilliger Lieferverzicht

Nachdem andere Instrumente nicht gegriffen hatten, wurde 2016 ein EU-weiter freiwilliger Lieferverzicht durchgeführt, der eine positive Wirkung entfalten konnte.

Bei der Verabschiedung der Maßnahme im Juli 2016 lag der durchschnittliche EU-Preis bei knapp 26 Cent, nach Ende des Programmes war er im Januar 2017 auf über 33 Cent pro Kilogramm angestiegen und lag auch noch im Juni 2017 auf diesem Level. Sowohl die starke Annahme des Programmes durch die Erzeuger (ca. 48.000 Milchproduzenten hatten sich beteiligt und ihre Milchproduktion im Zeitraum von Oktober 2016 bis Januar 2017 um knapp 834.000 t gesenkt) als auch die Wirkung auf den Preis haben gezeigt, dass das Instrument gut funktioniert. Auch wurde deutlich, dass keine sehr großen Milchmengen reduziert werden müssen, damit das Programm Wirkung entfaltet. Gerechnet auf eine EU-Jahresproduktion lag der reduzierte Anteil bei ca. einem halben Prozent. Ausschlaggebend war, dass man hier bei der Menge im Rohmilchmarkt angesetzt hatte und dort gegen die schädliche Überproduktion

arbeitete. Höhere und länger anhaltende Preissteigerungen hätte man erzielt, wenn man die Produktionsmengen aller EU-Erzeuger während der Reduktionsperiode gedeckelt hätte.

IX Marktverantwortungsprogramm - MVP

Das MVP ist ein Programm für den EU-Milchsektor, das zum Einsatz kommt, wenn der Milchmarkt aus dem Gleichgewicht zu geraten droht. Eine Kombination aus Marktbeobachtung und -reaktion ermöglicht es, drohende Krisen zu erkennen und in einem 3-Stufen-Programm auf sie zu reagieren. Das Instrument setzt am Rohmilchmarkt an und dämmt in Krisenzeiten Übermengen ein. Es verhindert so einen starken Verfall von Erzeugereinkommen ohne dabei den Markt zu belasten. Der freiwillige Lieferverzicht ist dabei ein wichtiges Element des Programms.

Krisen erkennen – Marktindex

- **Über einen Marktindex, der sich aus der Entwicklung von Produktnotierungen, Milchpreisen und Erzeugungskosten (Marge) zusammensetzt, können Krisen antizipiert werden.**
- **Liegt der Index über 100, decken die Preise die Produktionskosten – der Markt ist stabil, es besteht kein Handlungsbedarf. Fällt der Index unter die Schwelle von 100, liegt keine Kostendeckung vor. Ist die Kostenunterdeckung zu groß, wird das Marktverantwortungsprogramm gestartet.**

Reaktion auf Krisen – Einsatz des MVP

Die Anwendung des MVP ist in 3 Stufen vorgesehen.

- 1. Frühwarnung (Absinken des Index um 7,5 %)**
 - **Monitoringstelle spricht Frühwarnung aus**
 - **Öffnung der privaten Lagerhaltung**
 - **Anreizprogramme für zusätzlichen Verbrauch wie Vollmilchkalberzeugung**
 - **Milchmast von Färsen, etc.**
 - **Stufe bleibt solange erhalten, bis sich Index wieder bei 100 befindet**
- 2. Krise (Absinken des Index um 15 %)**
 - **Krise wird von der Monitoringstelle offiziell festgestellt und bekannt gegeben**
 - **Zentrale Elemente des Marktverantwortungsprogramms werden gestartet**
 - **Bezugszeitraum wird festgelegt**
 - **Ausschreibung freiwilliger Lieferverzicht, Bonus für Produktionsreduktion**
 - **Marktverantwortungsabgabe für steigende Betriebe ab dem ersten Kilogramm**
- 3. Phase obligatorische Kürzung (Absinken des Index um 25 %)**
 - **Allgemeinverbindliche Rückführung der Milchanlieferung um 2–3 % für einen definierten Zeitraum, zum Beispiel 6 Monate**

Ende der Krise – Aufhebung der Krisenmaßnahmen

Entwickelt sich der Index wieder in Richtung 100 Punkte und sind die Prognosen der Monitoringstelle für den weiteren Marktverlauf positiv, so kann die Krise für beendet erklärt werden. Zu diesem Zeitpunkt enden sämtliche produktionsbeschränkende Maßnahmen. Eingegangene Verpflichtungen auf freiwilliger, vertraglicher Basis enden vereinbarungsgemäß.

Mehr Details zum MVP finden Sie hier:

<http://www.europeanmilkboard.org/de/special-content/marktverantwortungsprogramm.html>