

Es geht nicht ohne!

Die EU betreibt beim Export von Milchprodukten Dumping in großem Stil

Alexandra Burmann, Mai 2004

Die Europäische Union ist der größte Anbieter von Milchprodukten auf dem Weltmarkt. Trotz des Aufstiegs des Newcomers im Milchgeschäft, Neuseeland, der seine Exporte seit 1990 mehr als verdoppeln konnte, beherrscht die EU mit fast vierzig Prozent des Welthandelsvolumens immer noch den Markt¹. Wiederholt muss sich die Europäische Union den Vorwurf gefallen lassen, sie betreibe Dumping auf den Weltmärkten.

Besonders mit haltbaren Trockenprodukten wie Vollmilch- und Magermilchpulver, aber auch mit Kondensmilch drängt die EU auf Entwicklungsländermärkte, wo sie direkt in Konkurrenz mit heimischen Produzenten tritt. Jährlich werden rund 40.000 t Milchpulver und gesüßte Kondensmilch von der EU in die frankophonen Länder West-Afrikas exportiert. Im Senegal kostete im Jahr 1999 ein Liter Milch aus subventioniertem EU-Milchpulver 160 Franc CFA; ein Liter Milch aus lokaler Produktion dagegen rund 350-400 Franc CFA.²

In Jamaika ist der Marktanteil heimischer Milch durch die Trockenmilchimporte aus der Europäischen Union innerhalb der letzten zehn Jahre von 24 auf 4,2 Prozent gesunken. Besonders hart traf es die Kleinbauern, deren Produktion innerhalb von fünf Jahren von 2,5 Mio. l auf 300.000 l zurückging. Jamaika kann aufgrund der Handelsabhängigkeit von der EU bei anderen Produkten (Bananen und Zucker) und wegen bestehender WTO-Vereinbarungen keine Handelsmaßnahmen zum Schutz gegen das Dumping ergreifen.³

Quantifizierung von Dumping

Dumping, der Verkauf von Produkten unterhalb der eigenen Produktionskosten, entsteht durch ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren wie Steuervorteilen, Finanz- und Investitionsbeihilfen, Preisstützung und Exportsubventionen. Als großer Player im Weltmilchgeschäft hat die EU einen erheblichen Einfluss auf den Weltmilchpreis. Durch die milchquotenbedingte jährliche Überproduktion von 20 Prozent des inländischen Verbrauchs trägt die EU zum dauerhaft niedrigen Weltmarktpreis bei, was den EU-Milchexport zusätzlich verteuert.

Welches Ausmaß das Dumping dieser Exporte hat, zeigt die nachstehende Berechnung, die in Anlehnung an Kleinwechter (2003)⁴ zur Quantifizierung von Dumping bei EU-Weizenexporten erstellt wurde.

¹ vgl. Hemme et al. (2003: 123), IFCN Dairy Report 2003. Braunschweig, gemessen in Milchäquivalenten

² vgl. Höhmann-Hempler (2000: 15), Milch - BUKO Agrar Dossier 23. Hamburg

³ vgl. Wiggerthale (2003) Hintergrundinformationen zur Kampagne "Unterbieten Verbieten".
www.germanwatch.org/tw/dk-info.pdf

⁴ Kleinwechter (2003) Dumping im internationalen Agrarhandel – Ursachen und Quantifizierung. B.Sc.-Thesis. Göttingen, www.germanwatch.org/tw/dkweiz.pdf

Methodik⁵

Zur Berechnung des Dumpings müssen alle bis zum Exporthafen entstehenden Kosten ermittelt und dem Exportpreis gegenübergestellt werden. Dazu gehören die volkswirtschaftlichen Produktionskosten für die Milcherzeugung bestehend aus den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten der landwirtschaftlichen Betriebe plus Inputsubventionen sowie steuerlichen Vorteilen und Finanzhilfen. Hinzuzurechnen sind auch die Kosten für die Weiterverarbeitung der Milch zu Exportprodukten und Transportkosten. Die durch die Agrarpolitik induzierte Verzerrung der Pachtpreise erhöht die Produktionskosten der Landwirte, vermindert das Dumping und muss deshalb von den einzelwirtschaftlichen Produktionskosten abgezogen werden. Als Exportprodukte werden Milchpulver und Butter angenommen, da sie klassische Weltmarktprodukte und zudem Produkte desselben Weiterverarbeitungsprozesses sind (Fett- und Eiweißkomponente der Milch). Der Dumpingeffekt wird zunächst für diese beiden Produkte errechnet und anschließend auf alle Exporte von Milchprodukten, bei denen ein Dumping angenommen wird, hochgerechnet⁶.

Bei der Berechnung der volkswirtschaftlichen Produktionskosten müssen einige Faktoren, die zum Dumping beitragen, aufgrund fehlender Daten oder Quantifizierungsmöglichkeiten vernachlässigt werden wie z.B. externe ökologische Effekte und innerbetriebliche Übertragungen. Bei anderen Faktoren wie der agrarpolitisch induzierten Pachtpreisverzerrung wurde mit Überschlagswerten gearbeitet. Neben der Quantifizierung des Dumpingeffekts wird der korrespondierende Politikbeitrag zum Dumping berechnet. Dazu müssen zusätzliche Daten über Direktzahlungen und die Marktpreisstützung herangezogen werden.

Die Daten für die einzelbetrieblichen Produktionskosten und Pachtkosten stammen vom International Farm Comparison Network (IFCN)⁷. Die Berechnung von Inputsubventionen sowie von steuerlichen Vorteilen und Finanzhilfen erfolgt aus Daten der OECD, der Europäischen Kommission und des Bundesministeriums für Finanzen. Kosten für Transport und Weiterverarbeitung werden aus Daten der ZMP und Auskünften von Molkereien errechnet. Kleinwechter hat in seiner Studie zu Weizen Szenarien für unterschiedliche Weltmarktpreise entworfen. Darauf wird hier verzichtet. Bei den Weltmarktpreisen (f.o.b. westeuropäische Häfen) und den Devisenkursen (US-Dollar zu Euro) wurde mit mehrjährigen Durchschnitten gearbeitet, da beide im Untersuchungszeitraum (2002) nicht als repräsentativ angesehen werden können. Im Gegensatz zu Kleinwechter wird hier der Blick auf die Produktionskosten der landwirtschaftlichen Betriebe gerichtet. Die Testbetriebe des IFCN liegen alle in Deutschland, unterscheiden sich jedoch erheblich in ihrer Betriebsgröße.

Die Betriebe

Der kleinste Betrieb (BAY 35) liegt in Bayern und ist ein reiner Milchviehbetrieb. Der 80-Kuh Betrieb in Schleswig-Holstein (S-H 80) hat vorwiegend Milchvieh und der größte Betrieb (S-A 650) liegt in Sachsen-Anhalt und hat neben den 650 Milchkühen weitere Betriebszweige. Aus den Betriebsbeschreibungen des IFCN gehen einige Daten, die für die exakte Berechnung des Dumpings wichtig wären, nicht hervor wie z.B. Angaben zu weiteren Betriebszweigen und Futterrationen. Daher bleiben sie in der Berechnung des Dumpings unberücksichtigt. Die Auswahl der Betriebe erfolgte aufgrund der verfügbaren Daten zu den Produktionskosten. Ob die Milch dieser Betriebe tatsächlich exportiert wird, ist nicht bekannt. Vielmehr sind die Betriebe als repräsentativ für eine bestimmte Betriebsgrößenklasse anzusehen.

⁵ für ausführliche Angaben zur Methodik vgl. Burmann (2004) Dumping bei EU-Agrarexporten – ein Quantifizierungsansatz am Beispiel Milch. www.germanwatch.org/tw/dkmilch.pdf

⁶ Die Exporte von Milchpulver und Butter betragen 2,27 Mio. t Milchäquivalente. Die Gesamtexporte (abzgl. Käse, für den ein Export ohne Dumpingeffekt angenommen wird) betragen 11 Mio. t Milchäquivalente.

⁷ vgl. Hemme et al. (2003), IFCN Dairy Report 2003. Braunschweig.

Ergebnisse

Tabelle 1 zeigt, dass bei Exporten von Magermilchpulver und Butter aus der Europäischen Union Dumping in erheblichem Umfang betrieben wird. Bei dem 35-Kuh-Betrieb liegt aufgrund der höchsten Produktionskosten⁸ der Dumpingeffekt am höchsten (57,8 Prozent), während er bei dem 650-Kuh-Betrieb am niedrigsten ist (39,4 Prozent).

Bei der Betrachtung der Dumpingeffekte fällt auf, dass die Unterschiede nicht direkt mit der Kuhzahl korrespondieren. Der Unterschied im Dumpingeffekt zwischen BAY 35 und dem nach Kuhzahl etwa doppelt so großen 80-Kuh-Betrieb (Dumpingeffekt von 40,4 Prozent) ist recht groß. Dahingegen ist der Unterschied zwischen S-H 80 und dem um ein Achtfaches größeren 650-Kuh-Betriebes nur marginal. Das bestätigen Ergebnisse aus anderen Studien, die zeigen, dass es in der Milchviehhaltung keine nennenswerten Skaleneffekte oberhalb einer Anzahl von etwa 100 Kühen gibt. Das wird i.d.R. damit begründet, dass ab diesem Produktionsumfang mit Lohnarbeitskräften gearbeitet werden muss.

Der Anteil der geschätzten tatsächlichen Kosten an den gesamten Produktionskosten (Vollkosten) ist der größte Unsicherheitsfaktor an der Schätzung des IFCN

Tabelle 1: Dumping der EU bei Milchexporten

Berechnung des Dumping	Einheit	BAY 35	S-H 80	S-A 650	konstruierter Durchschnittsbetrieb
einzelwirtschaftliche Produktionskosten	€/100kg	49,91	33,64	32,55	38,7
Verzerrung der Pachtpreise (subtrahiert)	€/100kg	2,06	1,52	1,14	1,57
Inputsübventionen	€/100kg	0,96	0,96	0,96	0,96
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€/100kg	0,18	0,18	0,18	0,18
Volkswirtschaftliche Produktionskosten	€/100kg	48,99	33,26	32,55	38,27
Kosten für Weiterverarbeitung	€/100kg	4,98	4,98	4,98	4,98
Transportkosten	€/100kg	0,73	0,39	0,56	0,56
Kosten am Hafen	€/100kg	54,7	38,63	38,09	43,81
Exportpreis f.o.b.	€/100kg	23,08	23,08	23,08	23,08
Dumping	€/100kg	31,62	15,55	15,01	20,73
Dumping in %	%	57,8	40,3	39,4	47,3

Quelle: eigene Berechnungen

Die Daten zeigen, dass bei den derzeitigen Produktionskosten und Weltmarktpreisen kein EU-Export von Butter und Magermilchpulver ohne Dumping möglich ist. Die OECD-Projektionen für Weltmarktpreise der betrachteten Produkte zeigen keinen Preisanstieg bis 2008/09⁹ gegenüber den hier verwendeten Preisen (Durchschnitt aus 2000-2002). Es kann also nicht erwartet werden, dass sich die Lücke zwischen EU-Produktionskosten und Weltmarktpreis mittelfristig schließen wird. Damit ist eine Konkurrenzfähigkeit der EU bei diesen Produkten auch in Zukunft nicht gegeben. Da ein verstärkter Strukturwandel hin zu Betrieben über rd. 100 Kühe nicht zur Verringerung des Dumpings beitragen kann, sind agrarpolitische Maßnahmen, die ein Betriebsgrößenwachstum jenseits der 100 Kühe fördern, vor diesem Hintergrund Unsinn.

⁸ Nach Auskunft von Alois Burgstaller, Milchviehberater in Österreich, werden die tatsächlichen Kosten von kleineren Betrieben häufig überschätzt. Die Quantifizierung des Dumpings beruht unter anderem auf Zugrundelegung der Produktionskosten, die neben variablen Kosten und fixen Kosten (Abschreibungen, Pacht usw.) auch kalkulatorische Kosten enthalten. Letztere stellen jedoch keine realen Geldströme dar, sondern sind Schätzwerte, die bei kleinen Betrieben i.d.R. zu hoch angesetzt werden. Daher ist der Anteil von tatsächlichen Kosten an den Vollkosten bei kleinen Betrieben meist geringer und damit auch der Dumpingeffekt

⁹ vgl. <http://www.oecd.org/> OECD Agricultural Outlook 2003 - 2008

Angesichts des massiven Dumpings für einen angenommenen Durchschnittsbetrieb von 47% sind Milchexporte der Europäischen Union, abgesehen von Käse, nicht nur entwicklungspolitisch skandalös, sondern auch aus haushaltspolitischer Sicht unsinnig. Trotzdem sehen die Beschlüsse zur Agenda 2000 eine Ausweitung der EU-Milchquote um 1,5 Prozent ab 2006 vor. Notwendig wäre eine Drosselung der Produktion, z.B. durch die Reduzierung oder flexiblere Ausgestaltung der Milchquote, wie es der Bund der deutschen Milchviehhalter fordert¹⁰. Aus entwicklungspolitischer Sicht würde eine Rückführung der Produktionsmenge zu geringeren Exporten führen und damit das Dumping vermindern. Da die Weltmarktpreise für Milchprodukte stark von der EU-Angebotsmenge bestimmt werden, würde das zu einem Anstieg der Weltmarktpreise führen.

Tabelle 2: Berechnung des Politikbeitrags zum Dumping bei EU-Milchexporten

politischer Dumpingfaktor	Einheit	BAY 35	S-H 80	S-A 650	Durchschnitts- betrieb
Inputsубventionen	€100kg	0,96	0,96	0,96	0,96
Steuerliche Vorteile und Finanzhilfen	€100kg	0,18	0,18	0,18	0,18
produktunspezifische Direktzahlungen	€100kg	0,08	0,08	0,08	0,08
Exportförderung	€100kg	14,24	14,24	14,24	14,24
Summe	€100kg	15,46	15,46	15,46	15,46
Verzerrung Pachtpreise (subtrahiert)	€100kg	2,06	1,52	1,14	1,57
Politikbeitrag	€100kg	13,4	13,94	14,32	13,89

Quelle: eigene Berechnungen

Bei der Berechnung des Politikbeitrags zum Dumping fällt auf, dass er in allen berechneten Fällen geringer ist als das Dumping selbst. Der Export solcher Massenprodukte ist damit trotz agrarpolitischer Unterstützung unter den westeuropäischen Kostenstrukturen für mindestens einen Marktteilnehmer im Inland unwirtschaftlich. Bei dem konstruierten Durchschnittsbetrieb beträgt die Differenz zwischen Dumping und dem Politikbeitrag zum Dumping 6,84€100kg Milch. Dieser Betrag wird vermutlich innerbetrieblich ausgeglichen.

Alles in allem zeigt sich: der EU wird zu Recht vorgeworfen, sie betreibe Dumping in großem Stil beim Export ihrer Milchprodukte. Die Milchproduktion in der EU ist teuer, viel zu teuer für den Export von Massenprodukten wie Butter und Milchpulver. Der eigentliche Wettbewerbsvorteil der EU liegt in der Weiterverarbeitung zu Qualitätsprodukten wie hochwertigem Käse. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachzuvollziehen, warum die Milchquote im Rahmen der Agenda 2000 Halbzeitbewertung ausgeweitet werden soll. Der Milchpreis in Deutschland betrug in diesem Frühjahr gerade mal 27 Cent und hat damit den bisherigen Tiefststand von 1977 unterschritten. In Westfalen erhielten Bauern im Februar 2004 gerade mal 23 Cent von der Molkerei Campina. Bauern in Deutschland, Frankreich und Österreich gehen auf die Straße und schlagen Alarm.

Die vollständige Studie zu diesem Artikel finden Sie unter www.germanwatch.org/tw/dkmilch.pdf

¹⁰ vgl. Bauernstimme (2004: 2) „Jeder Bauer sollte sich an seine Quote halten“ Interview mit Romuald Schaber, Bundesverband Deutscher Milchviehhalter