

Weber, Sascha A.; Hansen, Heiko

Working Paper

Kann eine Marktbeobachtungsstelle den EU-Milchmarkt effizient regulieren?

Thünen Working Paper, No. 34

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Weber, Sascha A.; Hansen, Heiko (2014) : Kann eine Marktbeobachtungsstelle den EU-Milchmarkt effizient regulieren?, Thünen Working Paper, No. 34, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-201412-dn054260-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/105259>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kann eine Marktbeobachtungsstelle den EU-Milchmarkt effizient regulieren?

Sascha A. Weber und Heiko Hansen

Thünen Working Paper 34

Sascha A. Weber
Thünen-Institut für Marktanalyse
Bundesallee 50
D-38116 Braunschweig
Tel.: +49 531 596 5320
Fax: +49 531 596 5399
E-Mail: sascha.weber@ti.bund.de

Heiko Hansen
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 50
D-38116 Braunschweig
Tel.: +49 531 596 5125
Fax: +49 531 5965199
E-Mail: heiko.hansen@ti.bund.de

Thünen Working Paper 34

Braunschweig/Germany, im Dezember 2014

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Die Marktbeobachtungsstelle – was kann sie wirklich leisten?	3
2.1	Marktbeobachtungsstelle nach Vorstellung der EU-Kommission	3
2.2	Marktbeobachtungsstelle nach Vorstellung des BDM	4
2.3	Zwischenfazit Marktbeobachtungsstelle	6
3	Welche Effekte sind zu erwarten?	8
3.1.1	Marktwirkungen	8
3.1.2	Weniger Milch ab Hof – aber wie?	10
3.1.3	Beteiligung – wer macht mit?	11
3.1.4	Beteiligung – wie hoch müssen finanzielle Anreize sein?	11
3.1.5	Mitnahmeeffekte	12
4	Finanzierung und Kosten des Marktverantwortungsprogramms	13
5	Was kann der Sektor selbst erreichen?	15
6	Zusammenfassung	17
7	Literatur	19

1 Einleitung

In der EU-28 existieren noch zwei Agrarmärkte mit einer staatlichen Mengensteuerung. Das sind der Milch- und der Zuckermarkt. Auf beiden Märkten wird die Angebotsmenge durch eine Quote beschränkt. Der Fortbestand der Milchquotenregelung innerhalb der EU wurde seit Beginn der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Agenda 2000 und mit den Luxemburger Beschlüssen 2003 nur bis zum Quotenjahr 2014/15 verlängert. Im Rahmen des Gesundheitschecks 2008 wurde das endgültige Ende der Milchquote zum 31.03.2015 beschlossen (Amtsblatt der Europäischen Union 2013). Daneben wurden die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver schrittweise reduziert. Als Folge näherten sich das Preisniveau der EU und das Preisniveau des Weltmarktes einander an. Als Nebeneffekt können Änderungen auf dem Weltmilchmarkt direkter auf die nationalen Milchmärkte wirken. Ausdruck findet dieser Mechanismus in den seit 2007 zu beobachtenden stärkeren Preisschwankungen auf dem Milchmarkt. Der Ausstieg aus diesem bereits 1984 eingesetzten Marktinstrument soll für die Marktbeteiligten nicht abrupt vollzogen werden. Im Gesundheitscheck wurde daher u. a. festgehalten, dass die Milchquote fünfmal jährlich um ein Prozent erhöht wird. Damit soll eine schrittweise „Entlassung“ in den freien Markt - sanfte Landung - ermöglicht werden. Zusätzlich hat die EU-Kommission die EU-Marktbeobachtungsstelle ins Leben gerufen. Erzeuger können sich im Internet über die Preise und Mengen sowie über Marktprognosen und EU-Handelsdaten informieren. Damit sollen Erzeuger transparenter und schneller über Marktentwicklungen informiert werden.

Der Milchmarkt wird nach dem Auslaufen der Milchquote nicht sich selbst überlassen. Es sind weiterhin staatliche Instrumente für Krisenzeiten implementiert. Es handelt sich dabei um das sogenannte Sicherheitsnetz. Im Bedarfsfall, z. B. bei schwerwiegenden Marktungleichgewichten, kann die EU-Kommission Maßnahmen ergreifen. Das Sicherheitsnetz umfasst die öffentliche Intervention von Butter und Magermilchpulver sowie die Gewährung von Finanzmitteln als Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter. Exporterstattungen können reaktiviert werden, wenn die EU-Kommission dies je nach Marktlage als notwendig erachtet. Ferner können bei weitergehendem Bedarf sogenannte Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen werden. Der EU-Kommission stehen hierfür keine unbegrenzten Mittel zur Verfügung. Den finanziellen Rahmen gibt die sogenannte Krisenreserve vor, welche für alle Agrarmärkte zur Verfügung steht.

Vor diesem Hintergrund, insbesondere aufgrund des Auslaufens der Milchquote, haben der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e. V. (BDM) und das European Milk Board (EMB) ein Konzeptpapier für ein Milchmarkt-Krisenmanagement veröffentlicht. Zentrales Element dieses Vorschlags ist zum einen eine Marktbeobachtungsstelle, die - in Anlehnung an die oben genannte EU-Marktbeobachtungsstelle - den Milchmarkt permanent beobachtet und Entwicklungen analysiert. Zudem kann diese Marktbeobachtungsstelle im Krisenfall zusätzlich ein sogenanntes Marktverantwortungsprogramm in Kraft setzen, welches durch verschiedene Maßnahmen das Rohmilchangebot innerhalb der EU-28 steuern soll.

Dieser Vorschlag wird im Hinblick auf seine Eignung zur Angebotssteuerung des EU-Milchmarkts in diesem Beitrag untersucht. Effektivität und Effizienz stehen im Vordergrund der Betrachtung. Einschränkend auf diese Betrachtung wirkt sich aus, dass der Vorschlag des BDM bzw. EMB an entscheidenden Stellen nicht konkret ausformuliert ist. Eine umfassende Bewertung zentraler Elemente des Marktverantwortungsprogramms ist daher nicht möglich. Im folgenden Kapitel 2 wird die Arbeitsweise der bereits bestehenden EU-Monitoringstelle dargelegt. Ihr wird der Vorschlag des BDM bzw. EMB gegenübergestellt. In Kapitel 3 werden die voraussichtlichen Effekte auf den Milchmarkt diskutiert. Ebenfalls in diesem Abschnitt werden die vorgeschlagenen Maßnahmen zur kurzfristigen Angebotsreduktion kritisch beleuchtet und die möglichen Teilnehmenden des freiwilligen Produktionsverzichts identifiziert. Hier stehen insbesondere die notwendigen Anreize zur Teilnahme und mögliche Mitnahmeeffekte im Zentrum der Diskussion. Kapitel 4 widmet sich der Finanzierung des vorgeschlagenen Marktverantwortungs- und Marktsteuerungsprogramms. Im Abschnitt 5 werden exemplarisch privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Angebotssteuerung bzw. zum Risikomanagement diskutiert, die als Alternative zur staatlichen Marktsteuerung angewendet werden könnten. Abschnitt 6 liefert eine zusammenfassende Bewertung des Vorschlags einer das Angebot steuernden Marktbeobachtungsstelle.

2 Die Marktbeobachtungsstelle – was kann sie wirklich leisten?

2.1 Marktbeobachtungsstelle nach Vorstellung der EU-Kommission

Wie im September 2013 von der Europäischen Kommission angekündigt, hat im April 2014 die Beobachtungsstelle für den Milchmarkt im Internet ihre Arbeit aufgenommen. Sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene werden Preisentwicklungen abgebildet. Das Informationsangebot umfasst Produktion, Versorgung, Kosten und Preise¹ sowie kurz- und mittelfristige Marktprognosen. Ergänzt werden diese reinen Marktdaten um weiterführende Informationen eines Expertengremiums² (European Commission 2014). Mit diesem Instrument sollen Marktsignale bewertet, gebündelt und transparent an Milcherzeuger übermittelt werden. Damit soll ihnen ermöglicht werden, Marktsignale frühzeitiger wahrzunehmen und sich an Marktveränderungen besser anpassen zu können. Die Marktbeobachtungsstelle hat einen informierenden Zweck. Aus den bereitgestellten Informationen leiten die Milcherzeuger selbst die Schlussfolgerungen für ihren Betrieb ab.

EU-Marktbeobachtungsstelle

- **Marktinformationen:** Veröffentlichung nationaler und internationaler Notierungen für Preise und Mengen sowie von EU-Handelsdaten
- **Marktprognosen:** kurz- und mittelfristig
- **Expertengremium:** liefert weiterführende Informationen und Markteinschätzungen

Bisher erhält die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten wichtige Preis- und Mengendaten auch auf Grundlage der EU-Milchquotenregelung. Da die Milchquote am 31.03.2015 ausläuft, endet teilweise die Rechtsgrundlage zur Datenübermittlung an die EU-Kommission. Alle Informationen über Zahlungen, Anlieferungsmengen im Rahmen der Quote und Berichte fallen weg. Zwar wird die Datenübermittlung aller anderen Marktinformationen durch EU-Recht geregelt, doch scheinbar haben noch nicht alle Mitgliedsstaaten dies in nationales Recht überführt (BMEL 2014). In Deutschland wurden die Richtlinien in nationales Gesetz umgesetzt. Bisher hofft die Kommission, dass die Mitgliedsstaaten weiterhin Daten liefern werden (Agra-Europe 2014, EU-Nachrichten 1).

Ob die bisherige Bandbreite der Produktabdeckung und anderer Informationen erhalten bleibt, ist nicht gesichert. Eine umfassende Markteinschätzung ist nur dann möglich, wenn die Produktbasis so breit wie möglich ist. Dies liegt vor allem an der komplexen Verarbeitungsstruktur von Rohmilch. Rohmilch ist das Ausgangsprodukt für eine Vielzahl verarbeiteter Milchprodukte. Die

¹ Preise für Rohmilch in den EU-Mitgliedstaaten, Spotmarktpreise für Milch aus Italien und den Niederlanden sowie EU-Produktpreise für Magermilch-, Vollmilch- und Molkepulver, Butter, Käse (Cheddar, Emmentaler, Gouda und Edamer) und für Kasein. Die internationale Preisbeobachtung umfasst Preisentwicklung für Rohmilch in den USA und Neuseeland sowie für die Produkte Butter, Cheddar, Magermilch- und Vollmilchpulver (European Commission 2014).

² Das Gremium setzt sich aus Vertretern nationaler Ministerien und Interessenträgern zusammen. Vor allem sind die EU-Ausschüsse der Bauernverbände (COPA) und ländlichen Genossenschaften (COGECA), die Vereinigung Via Campesina, das European Milk Board (EMB) und die EU-Dachverbände der Milchindustrie (EDA), des Milchhandels (Eucolait) und des Groß- und Einzelhandels (EuroCommerce) beteiligt (Agra-Europe 2014).

verarbeiteten Milchprodukte stehen nicht für sich alleine am Markt, sondern sie sind durch komplementäre bzw. substitutive Beziehungen miteinander verknüpft. Eine Marktkrise muss demnach nicht alle verarbeiteten Milchprodukte gleichermaßen betreffen. Dagegen können Entwicklungen auf einem Produktmarkt durchaus auf andere (komplementäre) Milchproduktmärkte wirken. Ein Wegfall von Informationen über entscheidende Milchprodukte vermindert also die Informationsgüte des Angebots der Monitoringstelle erheblich.

Schon jetzt wird ein gravierendes Problem in der Arbeit der EU-Monitoringstelle deutlich. Die veröffentlichten Informationen sind mindestens zwei Monate alt. Wenn die Statistikerhebung in allen Mitgliedstaaten noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurde, ist zu befürchten, dass der zeitliche Verzug noch größer wird. Es lägen somit nicht über die gesamte EU-28 amtliche Daten vor. Eine Markteinschätzung mit Informationen über nur einige Mitgliedstaaten könnte zu verzerrten Aussagen führen. In einem solchen Fall wären die Informationen für Milcherzeuger zur „marktkonformen“ Milchangebotsplanung nicht umfassend und daher ungeeignet.

Aktuell veröffentlicht die Marktbeobachtungsstelle für den Milchmarkt kurz- und mittelfristige Preisprognosen. Prognosen leiden immer unter nicht vorhersehbaren kurzfristigen Entwicklungen (z. B. Wetter, Staatskrisen, Datenqualität, etc.) und deren relativ starke Effekte auf Milchmarktpreise. Die „Empfindlichkeit“ der Marktpreise ist vor allem durch das geringe internationale Handelsvolumen³ und durch die produktionstechnisch bedingte „Trägheit“⁴ des Milchangebots zu erklären. Zuverlässige kurz- bis mittelfristige Preisprognosen sind für den Milchmarkt daher nur schwer möglich⁵. Dagegen können Mengenentwicklungen langfristig relativ zuverlässig abgeschätzt werden. Dies aufgrund der Tendenz von Angebot und Nachfrage langfristig einem gemeinsamen Gleichgewicht zu folgen. Abweichungen von diesem langfristigen Gleichgewicht durch eine kurzfristige Störung beheben sich von selbst. D. h., dass Mengen kurzfristig nach oben oder unten „ausschlagen“ können, sie aber im Zeitablauf durch die allgemeinen Marktkräfte zum Gleichgewicht zurückfinden werden.

2.2 Marktbeobachtungsstelle nach Vorstellung des BDM

Nach dem Willen des BDM, soll eine Marktbeobachtungsstelle neben der Beobachtung auch gleichzeitig das Rohmilchangebot in der EU-28 marktgerecht steuern. Aus den vorliegenden nationalen und internationalen Notierungen soll ein Index gebildet werden. Dieser soll vierteljährlich jeweils zum Quartalsende veröffentlicht werden (BDM 2014, S. 4 ff.). Nicht alle vorgesehenen

³ Gemessen an der weltweiten Milcherzeugung werden nur rund 7 % der Milchmenge international gehandelt. Schon kleinste Mengenänderungen am Markt können große Preisausschläge bedingen (Rostek M, Weretka M 2008).

⁴ Aufgrund des Produktionsprozesses, vor allem von Agrargütern, und der Erwartungsbildung der Erzeuger kommt es zu verzögerten Anpassungsreaktionen des Angebots (Hanau A 1928).

⁵ Dabei ist es irrelevant, ob die Prognosen für den Milchmarkt von der EU-Kommission, der OECD oder in der Vergangenheit von IFPRI vorgenommen werden bzw. wurden.

Marktinformationen unterliegen einer amtlichen Erfassung. Dies betrifft insbesondere internationale Preis- und Mengendaten. Die Qualität und Zuverlässigkeit dieser Informationen könnte insofern problematisch werden, als dass aus ihnen fehlerhafte Marktprognosen abgeleitet werden könnten. Dabei soll sich die Prognose nach dem Vorschlag des BDM nicht nur auf die Angebotsseite beschränken, sondern auch die Nachfrageseite umfassen; beides auf weltweiter Basis und für den EU-Binnenmarkt (BDM 2014, S. 6).

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass bezüglich der Verfügbarkeit der internationalen Daten die gleichen Einschränkungen wie für die Daten des EU-Binnenmarktes bestehen (siehe Abschnitt 2.1). Auch diese Daten sind in der Regel nicht aktuell oder nur mit Zeitverzögerung verfügbar. Das erschwert die grundsätzliche Arbeit der Marktbeobachtungsstelle erheblich und das Ziel einer Marktsteuerung durch eine transparente und zeitnahe Informationsübermittlung an Milcherzeuger lässt sich schwer erreichen⁶. Eine „auf den aktuellen Markt bezogene Regulierung des Angebots“ könnte demnach frühestens nach zwei Monaten stattfinden.

Marktbeobachtungsstelle & Marktverantwortungsprogramm

- **Index:** quartalsweise Veröffentlichung der nationalen und internationalen Notierungen für Preise und Mengen
- **Marktprognosen:** kurz- und mittelfristig
- **Einteilung der Milcherzeugung:**
Basismenge: Nach historischer Erzeugung
Lieferrechte: 3 bis 5 % der Basismenge, zeitlich befristet und auf Widerruf
- **Marktregulierungsfond:** fester Betrag je kg Milch
- **Milcherzeugungskosten:** MilchMarkerIndex
- **Preiskorridor:** Index & Milcherzeugungskosten
- **Frühwarnung:** Milchpreisabweichung vom Index um 7,5 %
- **Marktkrise:** Milchpreisabweichung vom Index um 15 %;
Marktentnahme: 1 bis 2 % der EU-Milcherzeugung;
Entzug der Lieferrechte;
Freiwillige Mengenstilllegung gegen Vergütung;
Strategische Lagerhaltung

Auf Basis des Index soll ein Preiskorridor geschaffen werden. Preisschwankungen innerhalb eines definierten Bereiches werden toleriert. Bei einer Abweichung von 7,5 % vom Index soll eine Frühwarnung ausgesprochen werden. D. h., dass die Marktinformationen nun monatlich veröffentlicht werden sollen. Bei einem Rückgang um 15 % soll eine Marktkrise festgestellt und notwendige Marktanpassungsschritte sollen vorgenommen werden (Fink-Keßler A 2013, S. 25 f., BDM 2014, S. 6). Basis zur Ermittlung des Korridors sollen die durchschnittlichen Milcherzeugungskosten und die für eine Preisbeeinflussung notwendige Rohmilchmenge sein. Der BDM schlägt für die Ermittlung der durchschnittlichen Produktionskosten den MilchMarkerIndex⁷ vor (Fink-Keßler A 2013, S. 26). Dieser neu geschaffene Index ist unter Marktexperten nicht unum-

⁶ In der Regel dauert es mindestens einen Monat, bis die Informationen überhaupt auf Ebene der Mitgliedstaaten vorliegen. Je nach Organisationsstruktur des Milchsektors kann die Zeitspanne noch länger sein. Eine Plausibilitätsprüfung erfolgt in den Mitgliedstaaten, bevor sie an die EU-Kommission übermittelt werden. Dort werden die Informationen anschließend gebündelt, aufbereitet und schließlich veröffentlicht.

⁷ Die Berechnung der Milcherzeugungskosten basiert auf den Informationsnetz Landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) (http://ec.europa.eu/agriculture/fadn/index_de.htm) zuzüglich eines Einkommensansatzes und abzüglich von Nebenerlösen (MEG Milch Board w.V. 2013).

stritten. Die Kritik bei dieser Berechnungsmethode richtet sich vor allem auf die pauschale Zuordnung der Kosten, die nicht anhand eines Verteilschlüssels erfolgt, dem deutlich höheren Lohnansatz und dass die Zahlen von 2009 (Basisjahr) mithilfe von Indexwerten auf die Kosten im Herbst 2012 hochgerechnet werden (Dorfner G 2013, S. 98 f., Martinsohn M, Lassen B 2013).

Dieses System setzt voraus, dass eine Basismenge und sogenannte Lieferrechte eingeführt werden. Die Lieferrechte sollen je nach Marktlage in Höhe von 3 bis 5 % der bestehenden (Basis-) Lieferrechte erteilt oder entzogen werden. Als zusätzliche Interventionsmaßnahmen soll eine freiwillige Mengestilllegung gegen Vergütung im Ausschreibungs- oder Bieterverfahren sowie eine strategische Lagerhaltung implementiert werden. Ferner müsse als Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems der derzeit gültige Außenschutz der EU auf Basis der Uruguay-Runde⁸ beibehalten werden (Fink-Keßler A 2013).

Zur Umsetzung des Marktverantwortungsprogrammes werden zwei Varianten vorgeschlagen. In der staatlichen Lösung teilt die Marktbeobachtungsstelle der EU-Kommission den Handlungsbedarf mit und letztere setzt diesen um. Die EU-Kommission erteilt entsprechende Anordnungen. In der nicht-staatlichen Option sollen nationale Milk Boards den von der Marktbeobachtungsstelle ermittelten Handlungsbedarf an die Erzeugergemeinschaften bzw. einzelne Milcherzeuger weitergeben. Zusätzlich übernehmen die nationalen Milk Boards Aufgaben der Zollbehörden, nämlich die Verwaltung der Lieferrechte. (Fink-Keßler A 2013, S. 27). Die zweite Option ist juristisch zu prüfen. Es stellt sich die Frage, ob nationales Recht verletzt wird. Denn die nicht-staatliche Option setzt voraus, dass bezüglich der Anordnungen der nationalen Milk Boards eine Allgemeinverbindlichkeit besteht. Dies ist aber beispielsweise in Deutschland rechtlich nicht möglich, da die Allgemeinverbindlichkeit im Widerspruch zum Wettbewerbs- bzw. Kartellrecht steht. Daher wären politische wie juristische Anpassungen erforderlich.

2.3 Zwischenfazit Marktbeobachtungsstelle

Eine Beeinflussung der Milchproduktion durch gezielte Informationsbündelung kann nur gelingen, wenn die relevanten Informationen die Milcherzeuger zeitnah, korrekt und in gleichbleibender Qualität erreichen. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass weder eine einheitliche Produktabdeckung aus allen relevanten Erzeugerregionen gegeben ist, noch dass die Informationen aktuell vorliegen. Das Alter der Daten beträgt i. d. R. zwei Monate oder mehr. Eine Marktkrise kann also nur verspätet festgestellt werden. Bis die vorgeschlagenen Maßnahmen (vgl. Abschnitt 3.1.2) greifen, kann die Krise unter Umständen bereits wieder abklingen oder vorbei sein.

Die Marktbeobachtungsstelle müsste mit weiteren Aufgaben betraut bzw. erweiterte Rechtsgrundlagen müssten noch geschaffen werden. Dies bezieht sich insbesondere auf die Erfassung

⁸ Achte Handelsrunde im Rahmen des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen).

der Rohmilcherzeugung auf einzelbetrieblicher Basis. Mit Wegfall der Quotenregelung entfällt auch die amtliche einzelbetriebliche Erfassung der Rohmilcherzeugung. Diese ist jedoch eine Grundvoraussetzung für die Arbeit der Marktbeobachtungsstelle im Krisenfall, wenn über Produktionsausweitungen, Abgaben und freiwillige Mengenreduktion entschieden werden soll. Eine nicht-staatliche Lösung würde wahrscheinlich nationalem Recht zuwiderlaufen. Zusätzlich muss abgesichert sein, dass es nicht zu einem sprunghaften Anstieg der Direktvermarktung von Milch und Milchprodukten kommt. Auch die Umlage in den Marktregulierungsfond setzt eine amtliche Feststellung der gesamten einzelbetrieblich erzeugten Rohmilchmenge voraus.

Wie ein „fairer Interessenausgleich zwischen den Milcherzeugern Europas“ praktisch umgesetzt werden soll, bleibt der Vorschlag des BDM schuldig; schon der Auswahl der Betriebe, die ihre Erzeugungsmenge freiwillig reduzieren wollen, kommt eine enorme Bedeutung zu. Dabei ist es unerheblich, ob die Marktentnahme über ein Bieterverfahren oder nach einer Festpreisausschreibung erfolgt. Entscheidend muss sein, welche Betriebe besonders von der Marktkrise betroffen und

„Aufgrund der hohen Diversität der europäischen Milcherzeuger ist es von besonderer Bedeutung, dass die Festsetzungen der Monitoring Agency zu einem fairen Interessenausgleich zwischen den Milcherzeugern Europas sorgen.“

(Fink-Keßler A 2013, S. 26).

daher besonders bedürftig sind. Die Bedürftigkeit ist jedoch schwer abzuleiten. Sowohl die Produktionskosten der Milcherzeugung sind sehr individuell (vgl. Abschnitt 3.1.1) als auch die Auswirkungen einer Marktkrise. Nicht alle Milchprodukte und nicht alle Regionen in der EU müssen gleichermaßen von den Auswirkungen einer Marktkrise betroffen sein.

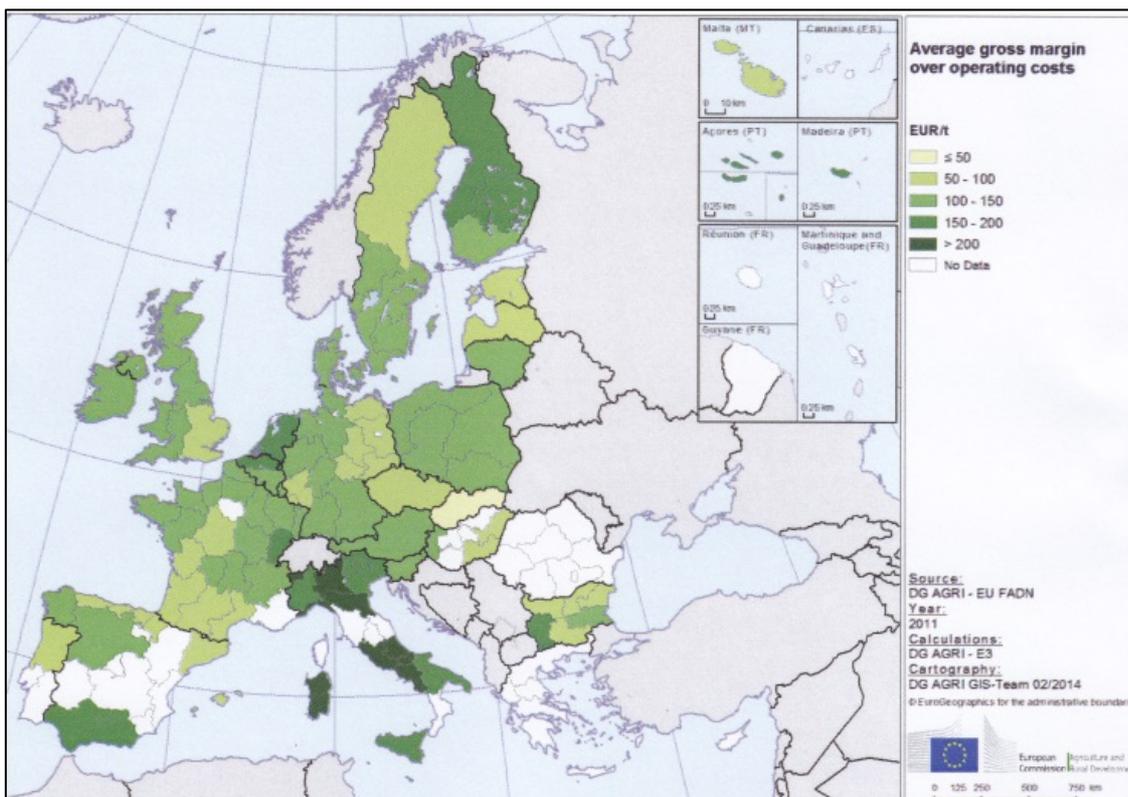
Eine Marktbeobachtungsstelle nach Vorstellungen des BDM bedeutet einen hohen bürokratischen Aufwand. Notwendig wird nicht nur die Erfassung und Verteilung einzelbetrieblicher Rohmilchmengen (Basismengen) und die Vergabe zusätzlicher temporärer Erzeugungsmengen (Lieferrechte), sondern auch die Überwachung der Angebotsreduzierung sowie die Verwaltung des Marktregulierungsfond (Einzahlungen und Auszahlungen) kämen als weitere Aufgabe und damit als bürokratischer Aufwand auf die Marktbeobachtungsstelle zu.

3 Welche Effekte sind zu erwarten?

3.1.1 Marktwirkungen

Das vorgeschlagene Marktverantwortungsprogramm sieht eine Basismenge mit garantierter Produktionsmenge nach historischen Erzeugungsmengen vor. Damit stellt dieser Vorschlag im Kern eine Fortführung der bisherigen EU-Milchquotenregelung dar. Eine Neuerung des bestehenden Systems liegt in den zeitlich befristeten sowie widerrufsfähigen Lieferrechten (3-5 % der Basismenge), die je nach Marktlage vergeben bzw. wieder entzogen werden können. Nicht näher beschrieben ist, wie die zusätzlichen Lieferrechte an wachstumswillige Milcherzeuger vergeben werden sollen bzw. ob die Vergabe nach regionalen Kriterien der Marktversorgung erfolgen soll. Gerade die Nutzung der Lieferrechte stellt für die Milcherzeuger ein zusätzliches Planungsrisiko dar, da nicht feststeht, wie viel langfristig produziert werden darf. Dies wird nicht nur Auswirkungen auf aktuelle Produktionsentscheidungen, sondern auch auf die Pläne zur Betriebsentwicklung. Grundsätzlich stellt sich auch die Frage nach der Handelbarkeit der Lieferrechte.

Durchschnittliche Deckungsbeiträge in der Milcherzeugung



Die Milchwirtschaft der EU-28 ist sehr heterogen (vgl. Grafik zum Deckungsbeitrag). Dies betrifft alle Stufen des Sektors - angefangen bei der Milcherzeugung mit sehr kleinen Betrieben (durchschn. 3,9 Kühe in Bulgarien) bis zu sehr großen Betrieben (durchschn. 133,7 Kühe in Dänemark). Dabei findet Milcherzeugung i. d. R. in Gunstregionen mit einem hohen Grünlandanteil bis zur

Milcherzeugung in benachteiligten Gebieten⁹ (wie bspw. Berge) statt. Ähnliches gilt für milchverarbeitende Betriebe. In der EU finden sich zahlreiche kleine Milchverarbeiter, die lokal Rohmilch erfassen und verarbeiten. Ihnen stehen sehr große (internationale) Molkereiunternehmen gegenüber, die eine grenzüberschreitende Milcherfassung praktizieren. Von allen Unternehmen wird Rohmilch zu Spezialitäten, Markenprodukten und/oder Produkten mit geringer Wertschöpfung verarbeitet. Der Absatz kann regional, national, innerhalb und/oder außerhalb der EU erfolgen.

Mit dieser sehr kurzen Beschreibung des Sektors soll verdeutlicht werden, dass sich „Marktkrisen“ nicht unbedingt auf den ganzen Sektor bzw. auf das gesamte Gebiet der EU-28 erstrecken bzw. das gleiche Ausmaß annehmen müssen. Aktuell ist dies z. B. an der „Ukrainekrise“ abzulesen. Während milchverarbeitende Unternehmen vor allem aus den Niederlanden, Dänemark, Frankreich sowie Finnland und dem Baltikum von den von Russland eingeführten Handelsbeschränkungen betroffen sind, spielen diese Sanktionen für deutsche Unternehmen (noch) eine unmittelbar untergeordnete Rolle¹⁰ (AZ 2014, S. 7, Grossarth J 2014, Wohlfahrt M 2014). Letztere exportieren ihre verarbeiteten Milchprodukte in andere Regionen der Welt und sind daher nicht direkt betroffen.

Der vorliegende Vorschlag geht davon aus, dass eine Reduktion des Rohmilchangebots um 1-2 % der EU-Gesamterzeugung ausreiche, um den Erzeugerpreis auf einem „auskömmlichen“ Niveau zu stabilisieren (Fink-Keßler A 2013, S. 27). Der Einfluss des Rohmilchangebots auf die Preise lässt sich am besten mit der Angebotselastizität beurteilen. Sie beschreibt den direkten Effekt einer Mengenänderung auf den Marktpreis. Für die EU-27 ist eine Angebotselastizität im Mittel von 0,4¹¹ zu beobachten (Jongeneel R, Tonini A 2009, S. 275). Daher kann aus markttheoretischer Sicht nicht bestätigt werden, dass eine Marktentnahme von 1-2 % ausreichend sein wird, um das Ziel der Preisstabilisierung zu erreichen.

Erschwerend kommt hinzu, dass z. B. in den Vereinigten Staaten die langfristige Elastizität des Milchangebots im Zeitablauf (1975-2005) sinkt (Bozic M, Kanter CA, Gould BW 2012, S. 524). Das bedeutet, dass im Zeitablauf Preisschwankungen immer größer werden müssen, bevor Milcherzeuger mit einer Änderung der Angebotsmenge reagieren. Daraus kann geschlossen werden, dass sich US-Milcherzeuger an Preisschwankungen angepasst haben und Phasen niedrigerer Erzeugerpreise gut überbrücken können.

⁹ In diesen Gebieten übernehmen Erzeuger wichtige und gewünschte Aufgaben für die Gesellschaft (z. B. Landschaftspflege). Für ihre höheren Erzeugungskosten erhalten Sie eine Kompensation.

¹⁰ Aufgrund der seit 2010 immer wieder auftretenden Sperrung deutscher Milchverarbeiter vor allem aus Norddeutschland für den Export von Milch und Milchprodukten nach Russland durch den föderalen Dienst für veterinär- und phytosanitäre Überwachung (Rosselchoshnadsor) haben die betroffenen Unternehmen alternative Absatzmöglichkeiten erschlossen (Agra-Europe 2010, Agra-Europe 2014, top agrar 2013, AZ 2014). Daher sind von dem nun vollständigen Importverbot in Deutschland nur „Restmengen“ von etwa 1.000 Tonnen monatlich betroffen (Wohlfahrt M 2014).

¹¹ Je nach verwendetem Simulationsmodell können sich die Ergebnisse unterscheiden. Die Angebotselastizität schwankte zwischen 0,28 und 0,63 (Jongeneel R, Tonini A 2009).

Nicht zu unterschätzen bei einem solchen Instrument ist die Reaktion der Verbraucher. Dies insbesondere dann, wenn Preiserhöhungen am Markt etabliert werden sollen. Bereits während der Hochpreisphase 2007/08 konnte für bestimmte Milchprodukte ein Verbrauchsrückgang beobachtet werden. Dies lässt sich empirisch belegen. Studien für Deutschland und die Vereinigten Staaten zeigen, dass die unkompenzierte Preiselastizität der Nachfrage für Milch und Milchprodukte negativ und im Betrag mindestens 1 oder größer ist (Thiele S 2008, S. 262, Davis C, Blayney D, Cooper J, Yen S 2009, S. 19). Verbraucher reagieren also in diesen Warengruppen relativ empfindlich (sensibel) auf Preisveränderungen und passen ihre Nachfrage stark an. Aufgrund des Verbraucherverhaltens wird also der angestrebte preisstabilisierende Effekt abgeschwächt. Die zu erwartende Konsumeinschränkung wird es erforderlich machen, dass noch größere Angebotsmengen vom Markt genommen werden müssten, um ein bestimmtes Preisniveau erreichen zu können.

Schließlich ist anzumerken, dass auf eine kurzfristige Angebotseinschränkung der EU als weltgrößten Kuhmilcherzeuger mit Sicherheit internationale Anpassungsreaktionen erfolgen werden. Aus markttheoretischer Sicht ist zu erwarten, dass ein in der EU im Vergleich zum Weltmarkt höheres Preisniveau vermehrte Importe und verminderte Exporte zur Folge haben wird. Wie sich diese konkret auf den EU-Markt auswirken, müsste in tiefergehenden Analysen geklärt werden. Die geplante Marktentnahme müsste folglich deutlich größer geplant werden, um diesen Effekt zu kompensieren.

3.1.2 Weniger Milch ab Hof – aber wie?

Das Konzeptpapier für ein Milchmarkt-Krisenmanagement nennt verschiedene Maßnahmen zur einzelbetrieblichen Mengensteuerung (siehe Box). Grundsätzlich kann hierdurch eine Reduzierung der erzeugten Milchmenge erfolgen. Allerdings gilt es bei der konkreten Umsetzung der Maßnahmen eine Reihe von komplexen (ernährungs-) physiologischen Zusammenhängen zu beachten (ausgenommen der vorzeitige Verkauf von Altkühen). Diese können im Einzelfall die Wirksamkeit der Maßnahmen erheblich einschränken bzw. deren Durchführbarkeit sogar unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Maßnahmen zur kurzfristigen Angebotsreduktion

- Weniger Kraftfutter einsetzen, die Gefahr einer Ketoacidose sei dabei nicht gegeben;
- Kälber sollen mit Vollmilch an Stelle von Milchaustauschern gefüttert werden;
- Verlängerung der Trockenstehzeit von Kühen;
- Spätere Belegung von Färsen
- Früher als geplanter Verkauf altmelkender Kühe.

(Fink-Keßler A 2013, S. 27-28)

Beispielsweise kann der geringere Einsatz von Kraftfutter bei hochproduzierenden Kühen zu (schweren) Stoffwechselstörungen führen (Kirchgeßner M 1997, S. 56, Weber S 2013, S. 4). Ein solches tiergesundheitliches und damit auch wirtschaftliches Risiko würden milchviehhaltende Betriebe nur bedingt eingehen. Des Weiteren ist anzumerken, dass je nach Laktationsstadium der

geringere Einsatz von Kraftfutter unterschiedliche Auswirkungen auf die tägliche Milchleistung hat (Die Landwirtschaft: Tierische Erzeugung DLT 1999, S. 254-255). Dadurch kann es am Anfang der Laktation zu einer Unterversorgung mit Energie kommen, was zu diversen Erkrankungen der Milchkuh führen kann (ibid.). Auch hier zeigt sich, dass der geringere Einsatz von Kraftfutter für die milchviehhaltenden Betriebe mit unwägbareren tiergesundheitlichen und wirtschaftlichen Risiken verbunden ist.

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Maßnahme zur späteren Belegung von Färsen ist hinzuweisen, dass sie keine kurzfristigen Auswirkungen auf die erzeugte Milchmenge haben. Bei einer Trächtigkeitsdauer der Milchkuh von etwa 9 ½ Monaten würden die Maßnahme erst deutlich zeitverzögert wirksam werden. Eine kurzfristige Steuerung der erzeugten Milchmenge ist nicht möglich.

Der vorzeitige Verkauf von Altkühen kann je nach Anzahl zusätzlich zu schlachtender Tiere Auswirkungen auf den Schlachtmarkt für Rindfleisch haben. Damit könnte sich eine Krise des Milchmarktes indirekt auf den Rindfleischmarkt übertragen und Rindfleischerzeuger u. U. negativ beeinflussen. Aufgrund eines Überangebots könnten die Fleischpreise sinken (vgl. hierzu auch Fink-Keßler A 2013, S. 36).

3.1.3 Beteiligung – wer macht mit?

Der vorgeschlagene Entzug der Lieferrechte ist obligatorisch und betrifft alle Milcherzeuger. Die freiwillige Mengestilllegung milchviehhaltender Betriebe soll gegen eine Vergütung erfolgen. Das entsprechende Instrumentarium zur freiwilligen Mengestilllegung, um Teilmengen aus dem Markt zu nehmen, ist in der Expertise des BDM nicht näher erläutert. Gerade hier wären z. B. Informationen dazu von Interesse, ob Mindestmengen vorgesehen und wie lange Ausschreibungsfristen sowie daran anschließende Reduzierungsverpflichtungen andauern. Ebenfalls stellt sich die Frage, ob die Ausschreibungen EU-weit, oder in einzelne(n) Mitgliedstaaten erfolgen sollen und ob eine Vergütung regional differenziert ausgestaltet wird.

3.1.4 Beteiligung – wie hoch müssen finanzielle Anreize sein?

Grundsätzlich haben die in der Bewertung der Bonus-Malus-Regelung getroffenen Aussagen (Weber S 2013) weiterhin Bestand. Da sich der Vorschlag des Europäischen Parlaments und das hier zu diskutierende Marktverantwortungsprogramm nicht wesentlich voneinander unterscheiden, können direkte Kosten bzw. finanzielle Anreize in ähnlicher Höhe angenommen werden. Die einzelbetrieblichen Unterschiede sind dabei erheblich.

Im Folgenden soll vereinfachend unterstellt werden, dass alle milchviehhaltenden Betriebe im ökonomischen Optimum produzieren, d. h., sie weisen eine optimale Angebotsmenge bei der Zielsetzung Gewinnmaximum auf. Da die einzelnen Betriebe sehr heterogen sind, unterscheiden

sich auch deren einzelbetriebliche Angebotskurven erheblich. Für eine freiwillige Mengenstilllegung würde ein Betrieb mindestens eine Vergütung in Höhe des damit verbundenen Gewinnrückgangs einfordern. Dieser Rückgang ist tendenziell bei erfolgreichen Betrieben höher als bei weniger erfolgreichen Betrieben. Der Gewinnrückgang hängt ferner davon ab, mit welcher Maßnahme der milchviehhaltende Betrieb die Mengenstilllegung umsetzt (Verminderung des Kraftfüttereinsatzes, Verkauf von altemelkenden Kühen etc.). Die Höhe des Gewinnrückgangs kann somit nicht undifferenziert abgeschätzt werden und hängt von einer Reihe einzelbetrieblicher Faktoren ab.

3.1.5 Mitnahmeeffekte

Grundsätzlich sind Mitnahmeeffekte zu erwarten. So können sich solche Milchviehhalter am freiwilligen Produktionsverzicht beteiligen, die ihre Milchproduktion kurzfristig aufgeben wollen; entweder weil sie z. B. unrentabel ist oder weil sie aus Altersgründen ausscheiden. Der durch die Ausschreibung oder das Bieterverfahren hervorgerufene und mit Kosten verbundene Effekt einer Mengenstilllegung (Marktaustrittskosten) wäre in diesen Fällen auch ohne finanziellen Anreiz (dauerhaft) erfolgt. Die individuellen Marktaustrittskosten der Stilllegung der Milchproduktion würden somit auf die Gesamtheit aller Milcherzeuger übertragen.

4 Kosten und Finanzierung des Marktverantwortungsprogramms

Die Finanzierung der Marktbeobachtungsstelle und der Instrumente soll aus einem Marktregulierungsfond erfolgen. In diesem Fond sollen Milcherzeuger einen festen Betrag je Kilogramm Milch einzahlen. Es stellt sich die Frage, ob die Umlage für alle Milcherzeuger in der EU einheitlich sein soll, oder ob es regionale, den Milchauszahlungspreisen bzw. den Erzeugungskosten angepasste, Differenzierungen geben soll. Auch ist nicht zweifelsfrei sichergestellt, dass ein solches Umlageverfahren juristisch umsetzbar sein wird. An dieser Stelle sei auf das aufhebende Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Absatzförderungsfond der Centralen Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) verwiesen (BVerfG 2009). Eine zweckgebundene Mittelverwendung kann evtl. gewährleistet werden, wie aber mit den Aspekten der Diskriminierung umzugehen ist, müsste noch geklärt werden.

Die Gesamtkosten im Krisenfall werden direkt durch die Höhe der als erforderlich erachteten Marktentnahme bestimmt. Je höher die erforderliche Marktentnahme sein muss, desto mehr Finanzmittel müssen eingesetzt werden. Daher kann über die tatsächliche Höhe der Kosten entsprechend der vorliegenden Informationen keine genaue Aussage getroffen werden. Dazu bedürfte es zahlreicher Konkretisierungen in der Ausgestaltung, den Auswahlkriterien für Programme, der tatsächlich für eine Marktwirkung erforderlichen Höhe der Marktentnahme sowie der Höhe der Interventionspreise für die strategische Lagerhaltung und die Höhe der Kompensation bei Teilnahme am freiwilligen Produktionsverzicht. Es kann jedoch angenommen werden, dass zumindest für das Instrument des freiwilligen Produktionsverzichts gegen Vergütung die in der Bewertung der Bonus-Malus-Regelung getroffenen Aussagen zur Höhe der direkten Kosten (Weber S 2013) weiterhin Bestand haben. Die darin ermittelten Kosten übersteigen das verfügbare Budget der Krisenreserve um ein Vielfaches.

Neben den direkten Programmkosten müssen die administrativen Kosten ebenfalls berücksichtigt werden. Diese ergeben sich aus der unmittelbaren Arbeit der EU-Marktbeobachtungsstelle (Datenbeschaffung, -aufbereitung und Veröffentlichung), der (amtlichen) Erhebung einzelbetrieblicher Rohmilcherzeugungsmengen, der Initiierung erforderlicher Marktstützungsprogramme, deren Auszahlung sowie aus der Überwachung der Einhaltung der Umsetzung. Da wesentliche Spezifikationen zur Ausgestaltung bisher nicht bekannt sind, kann die Höhe der indirekten Kosten nicht verlässlich abgeschätzt werden.

Ob diese zusätzlichen Finanzanforderungen allein aus dem EU-Haushalt gedeckt werden können/sollen oder ob die nationalen Regierungen zusätzliche Mittel bereitstellen müssen, kann nicht beurteilt werden. Dazu bedürfte es der weiteren Konkretisierung des Vorschlags.

Es ist schon jetzt abzusehen, dass aufgrund des hohen bürokratischen Aufwandes, den dieser Vorschlag hervorruft, die Administrationskosten erheblich sein werden. Die Effizienz eines solchen Programmes wird somit in Zweifel gezogen. Dies vor allem auch, weil die für eine Preisbeeinflussung notwendige Höhe der Angebotsreduzierung höher sein muss, als die bisher diskutier-

ten 1-2 % der EU-Rohmilcherzeugung. Effizientere Alternativen werden bereits im Sektor und in der Öffentlichkeit diskutiert (s. Abschnitt 5).

Auch über die Höhe der Kosten für den einzelnen Milcherzeuger kann aus den vorliegenden Informationen keine Schlussfolgerung gezogen werden. Denn die Höhe der Marktumlage wird nicht genannt. Im Gegensatz zur aktuell noch gültigen „Superabgabe“ liegt für die europäischen Milcherzeuger keine kalkulierbare Planungsgrundlage vor.

5 Was kann der Sektor selbst leisten?

Es lässt sich auf Märkten, insbesondere für Agrarprodukte, immer wieder beobachten, dass die Effektivität und Effizienz staatlicher Maßnahmen nicht nur unter den relativ hohen Kosten aufgrund des enormen bürokratischen Aufwands, sondern auch unter dem systembedingten zeitlichen Verzug ihrer Umsetzung leiden. Hinzu kommt, dass für die Umsetzung von staatlichen Programmen Pauschalierungen von Strukturen und Einzelfällen vorgenommen werden müssen. In der Gesamtheit der Effekte bedeutet dies oftmals einen gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlust (vgl. Koester U 1992, Wöhlken E 1991). Demgegenüber ließen sich privatwirtschaftliche Maßnahmen effektiver in Bezug auf Kriterien wie Regionalität, Kosten oder Schnelligkeit (vgl. Forstner B, Koester U 2014) und daher für Milcherzeuger individueller und somit tendenziell „fairer“ (vgl. Fink-Keßler A 2013, S. 26) umsetzen.

Die Selektion kann in einem marktwirtschaftlichen System von privaten Banken unternommen werden. Wenn der Staat die Selektion übernimmt, ist zu hinterfragen, ob die öffentliche Verwaltung oder vom Staat beauftragte Organisationen das Selektionsproblem besser lösen können als private Banken.“

(Forstner B, Koester U 2014, S. 667)

Im Folgenden werden exemplarisch privatwirtschaftliche Maßnahmen kurz aufgeführt, die entweder bereits praktiziert werden bzw. sich in der öffentlichen Diskussion befinden:

- (1) Vor dem Hintergrund des Quotenausstiegs und der möglichen Ausweitung der Milchproduktion wird das in genossenschaftlich-organisierten milchverarbeitenden Betrieben angewandte Prinzip der uneingeschränkten Abnahmegarantie häufig kritisch hinterfragt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, ob die damals mit gutem Grund festgeschriebene Abnahmegarantie heute noch ihren Zweck erfüllt bzw. weiterhin erforderlich ist. Private Milchverarbeiter steuern ihren Rohstoffbedarf direkt mit abgeschlossenen Verträgen (Menge, Zeitraum und Preise) und können daher nicht nur besser planen, sondern sind in ihrer Reaktion auf veränderte Marktsituationen flexibler.

In der Schweiz und von Österreichs größter Molkerei (Berglandmilch) wurden sogenannte Molkereiquoten (A-, B- und ggf. C-Milch) eingeführt. Dies immer dann, wenn die Abnahmegarantie auf Seiten des Verarbeiters erhalten bleiben, aber eine „marktgerechtere“ Entlohnung der Rohmilchanlieferungen erreicht werden soll (top agrar 2012).

- (2) Die Bildung strategischer Rücklagen milchverarbeitender Unternehmen findet sich immer wieder in der Diskussion. Aufgrund der Neigung und des Planungshorizonts vieler Genossenschaftsmitglieder werden die erwirtschafteten Gewinne vollständig oder zumindest zu einem sehr hohen Anteil direkt als erhöhte Auszahlungspreise (z. B. Jahresrückzahlungen) ausgeschüttet. Für strategische Maßnahmen, wie bspw. Liquiditätspuffer, Markenaufbau oder Erschließung alternativer Absatzmärkte, stehen keine oder nur unzureichende Mittel zur Verfügung.

- (3) Auch eine Margenabsicherung mittels Versicherung und staatlicher Beihilfe nach US-amerikanischen Vorbild (Dairy Margin Protection Program) wird häufig diskutiert. Bei freiwilliger Programmteilnahme erhalten Milcherzeuger eine Beihilfe zur Absicherung ihrer Bruttomarge. Diese definiert sich als Differenz zwischen Milcherlös und Futtermittelkosten und wird monatlich vom Landwirtschaftsministerium berechnet. Diese Art der Versicherung ist bei Produktionsausweitungen begrenzt und die Prämie staffelt sich nach der jährlichen Milcherzeugung. Damit soll Angebotsüberschüssen vorgebeugt werden (USDA 2014, Agra-Europe 2014, Länderberichte 38).
- (4) Ferner wird die Bildung von Liquiditätsreserven als einzelbetriebliches Risikomanagement diskutiert. Dies könnte z. B. durch eine steuerbefreite Risikoausgleichsrücklage direkt und unmittelbar erfolgen. Milcherzeuger könnten so im Krisenfall kurzfristig auf liquide Mittel zurückgreifen (vgl. hierzu auch Deutscher Bauernverband 2014).
- (5) Es steht bereits schon heute ein Instrument zur Verfügung, mit dessen Hilfe extreme Preisschwankungen abgemildert werden können. Es handelt sich hierbei um den Warenterminmarkt für Milchprodukte. An der Eurex in Frankfurt können Kontrakte für Butter, Magermilch und Molkepulver gehandelt werden und somit Preise für die Zukunft festgeschrieben bzw. abgesichert werden. Aufgrund der Ausgestaltung dieser Kontrakte (Produktauswahl und Einheiten zu je 5 Tonnen) werden eher Milchverarbeiter, -händler sowie Weiterverarbeiter und weniger Milcherzeuger angesprochen. In der Vergangenheit war nur eine sehr verhaltene Nachfrage nach diesen Kontrakten zu verzeichnen. Doch seit diesem Jahr vermeldet die Eurex immer neue Umsatzrekorde (Agra-Europe 2014, Markt + Meinung 9-11).

6 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund des Auslaufens der EU-Milchquote im April 2015 haben der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e. V. (BDM) bzw. das European Milk Boards (EMB) einen Vorschlag zur zukünftigen Milchmarktsteuerung vorgelegt. Zentrales Element dieses Vorschlags ist eine Marktbeobachtungsstelle, die den Milchmarkt einerseits permanent beobachtet und Entwicklungen analysiert. Andererseits soll im Krisenfall zusätzlich ein sogenanntes Marktverantwortungsprogramm in Kraft treten.

Marktanpassungen sollen sowohl in ihrer Anzahl als auch in ihrer Höhe flexibel in Abhängigkeit zur Marktlage vorgenommen werden. Auf Basis ermittelter Kosten der Milcherzeugung wird ein Zielpreiskorridor definiert, in welchem sich der durchschnittliche europäische Milcherzeugerpreis bewegen soll. Dieses System setzt voraus, dass eine Basismenge und sogenannte Lieferrechte eingeführt werden. Die Lieferrechte sollen je nach Marktlage in Höhe von 3 bis 5 % der bestehenden (Basis-) Lieferrechte erteilt oder entzogen werden. Als zusätzliche Interventionsmaßnahmen soll eine freiwillige Mengenstilllegung gegen Vergütung im Ausschreibungs- oder Bieterverfahren sowie eine strategische Lagerhaltung implementiert werden. Die Kosten für die Instrumente sollen aus einem Marktregulierungsfond¹² gedeckt werden. Ferner müsse als Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems der derzeit gültige Außenschutz der EU auf Basis der Uruguay-Runde¹³ beibehalten werden (Fink-Keßler A 2013).

Der Vorschlag des BDM bzw. des EMB, eine Marktbeobachtungsstelle auf europäischer Ebene einzurichten, die auch eine Marktsteuerung vornimmt, ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Der Vorschlag stellt aus theoretischer Sicht nicht nur eine Fortführung des bestehenden EU-Quotenregimes dar, sondern auch eine deutliche Komplizierung. Neu eingeführt würden eine gewisse Flexibilisierung des Rohmilchangebots (Lieferrechte), eine freiwillige Mengenstilllegung und ein Zielpreiskorridor auf Basis der Milcherzeugungskosten. Dabei ist die Berechnungsmethode der Erzeugungskosten (MilchMarkerIndex) nicht unumstritten (Dorfner G 2013, S. 98 f., Martinsohn M, Lassen B 2013).
- Grundsätzlich gelten dieselben ordnungspolitischen Bedenken wie beim bestehenden Quotensystem (vgl. Koester U 1992, S. 293 ff., Wöhlken E 1991, S. 160):
 - Die individuelle Entscheidungsfreiheit von Erzeugern wird beschränkt.
 - Der Marktzugang neuer Erzeuger wird erschwert.
 - Rückwirkungen auf andere Agrargütermärkte sind wahrscheinlich.
 - Die Gesamtwohlfahrtseffekte sind negativ (v. a. Verbraucher).

¹² Erzeuger sollen im Umlageverfahren (pro Kilogramm Milch) einzahlen und es könne eine Kofinanzierung durch die EU erfolgen (Fink-Keßler A 2013).

¹³ Achte Handelsrunde im Rahmen des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen).

- Der Strukturwandel wird gehemmt und eine effiziente Ressourcenallokation kann nicht stattfinden.
- Der Sektor ist nicht effizient.
- Abkopplung des inländischen Sektors vom Weltmarkt.
- Aufwendige Administration mit zusätzlichen Kosten.
- Die gewünschte preisstabilisierende Wirkung des Vorschlags kann in Frage gestellt werden. Tatsächlich müssten wesentlich mehr als die vorgeschlagenen 1-2 % der EU-Rohmilchmenge von Markt genommen werden, damit eine „Preisstabilisierung“ eintritt. Dies liegt sowohl an der Elastizität des Rohmilchangebots als auch an der Elastizität der Verbrauchernachfrage sowie der Elastizität des Importangebots.
- Eine Umsetzung des Vorschlags der Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidungen einer Marktbeobachtungsstelle kann juristisch unbedenklich nur umgesetzt werden, wenn diese im staatlichen Auftrag operiert. Eine privatwirtschaftliche Lösung würde z. B. in Deutschland am Wettbewerbs- bzw. Kartellrecht scheitern.
- Die EU-28 ist im Hinblick auf die Struktur der Erzeugerbetriebe, der Milchverarbeiter und der Absatzmärkte sehr heterogen. Daher haben die genannten „Milchkrisen“ je nach Region auch unterschiedliche Effekte auf die Marktakteure. Eine allgemeinverbindliche Marktsteuerung würde dieser Heterogenität nicht gerecht werden und viele Milcherzeuger sowie Verarbeiter unnötig benachteiligen bzw. deren (internationale) Wettbewerbsfähigkeit reduzieren.
- Eine effiziente Marktsteuerung kann nur vorgenommen, wenn zeitnah verlässliche Marktinformationen vorliegen. Dies ist für den EU-Milchmarkt und den Weltmarkt nicht der Fall. Die Preis- und Mengeninformationen sind systembedingt mindestens zwei Monate alt. Bevor eine Marktkrise erkannt wird und die entsprechenden Maßnahmen ergriffen werden können, kommt die Hilfe für die Marktbeteiligten bereits zu spät. Die internationalen Marktinformationen unterliegen nicht alle einer amtlichen Notierung. Daher ist deren Qualität kritisch zu hinterfragen. Eine Verwendung solcher Information birgt die Gefahr von Fehleinschätzungen über tatsächliche Marktentwicklungen.

7 Literatur

Agra-Europe (2010) Russland aktualisiert Liste mit deutschen Lieferbetrieben. Agra-Europe 37:Länderberichte 38

Agra-Europe (2014) Antragsfrist für Milcherzeuger-Margenabsicherung startet. Agra-Europe 36:Länderberichte 38

Agra-Europe (2014) EU-Beobachtungsstelle für den Milchmarkt aus der Taufe gehoben. 17(22.04.2014):EU-Nachrichten 1-2

Agra-Europe (2014) Eurex erzielt erneut Rekordumsatz mit Futures auf Milcherzeugnisse. Agra-Europe 37:Markt + Meinung 9-11

Amtsblatt der Europäischen Union (2013) Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013: L347/671 [online]. Zu finden in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:de:PDF>>

AZ (2014) Russland löst Marktdruck aus. Agrarzeitung 35(29.08.2014):7

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014) Mündliche Auskunft Referat 432 am 10.09.2014

Bozic M, Kanter CA, Gould BW (2012) Tracing the evolution of the aggregate U.S. milk supply elasticity using a herd dynamics model. *Agricultural Economics* 43(5):515-530

Deutscher Bauernverband (2014) 6 Forderungen an die Agrarministerkonferenz [online]. Zu finden in <http://www.bauernverband.de/mediaarchiv/grab_pic_chris.php?id=616426>

Davis C, Blayney D, Cooper J, Yen S (2009) An Analysis of Demand Elasticities for Fluid Milk Products in the U.S. In: 27th International Conference of Agricultural Economists (IAAE): "The New Landscape of Global Agriculture", Beijing, China

Dorfner G (2013) Jeder rechnet anders. *DLG-Mitteilungen* 4:98-99

Erzeugung DLT (1999) Die Landwirtschaft: Tierische Erzeugung: Grundlagen der Fütterung, Grundlagen der Tierzucht, Rinderhaltung und -fütterung, Schweinehaltung und -fütterung. 11. München: BLV Buchverlag

Europäische Kommission (2014) EU dairy farms report - based on FADN data. Brüssel

European Commission (2014) European Milk Market Observatory [online]. Zu finden in <http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/index_en.htm>

Fink-Keßler A (2013) Monitoring Agency - Ein flexibles Steuerungsinstrument für den europäischen Milchmarkt. Kassel

Forstner B, Koester U (2014) EU-Investitionsförderung für kleine und mittlere Unternehmen in Südeuropa: empfehlenswert? Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 94(9):666-670

Grossarth J (2014) Deutsche Milch für China und Weißrussland [online]. 2014, zu finden in <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/russischer-lebensmittel-boykott-deutsche-milch-fuer-china-und-weissrussland-13157093.html>>

Hanau A (1928) Die Prognose der Schweinepreise. 2. erw. u. nach d. neuesten Zahlenmaterial erg. Aufl. d. Sonderh. 2. Berlin: Reimar Hobbing, 44 p, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung Sonderheft 7

Jongeneel R, Tonini A (2009) The impact of quota rent and supply elasticity estimates for EU dairy policy evaluation: a comparative analysis. Agrarwirtschaft 58(5/6):269-278

Kirchgeßner M (1997) Tierernährung: Leitfaden für Studium, Beratung und Praxis. 10. neubearbeitete Auflage. DLG-Verlags GmbH

Koester U (1992) Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. 2., völlig neuberab. und wesentlich erw. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen, WiSo-Kurzlehrbücher Reihe Volkswirtschaft

Martinson M, Lassen B (2013) Was kostet die Milch?! Und was zeigt der neue MilchMarkerIndex (MMI)? [online]. Zu finden in <<http://www.milchtrends.de/index.php?id=7885>>

MEG Milch Board w.V. (2013) Milch-Marker-Index: Erzeugungskosten Milch [online]. Zu finden in <<http://www.milch-marker-index.de/home/>>

Rostek M, Weretka M (2008) Thin Markets. In: Durlauf SN, Blume LE (eds) The New Palgrave Dictionary of Economics. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Thiele S (2008) Elastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach Nahrungsmitteln – Schätzung eines AIDS auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. German Journal of Agricultural Economics 57(5):258-268

Top agrar (2012) Berglandmilch plant "Molkerei-Quote" [online]. Zu finden in <<http://www.topagrar.com/news/Rind-Rindernews-Berglandmilch-plant-Molkerei-Quote-1012302.html>>

Top agrar (2013) Russland will über 80 deutsche Milch- und Fleischverarbeiter sperren [online]. Zu finden in <<http://www.topagrar.com/news/Markt-Marktnews-Russland-will-ueber-80-deutsche-Milch-und-Fleischverarbeiter-sperren-1051224.html>>

USDA (2014) Farm Safety Net: Dairy Programs - Dairy Margin Protection Program [online]. Zu finden in <<http://www.fsa.usda.gov/FSA/fbapp?area=home&subject=fmsn&topic=drp>>

Weber S (2013) Stellungnahme zum ergänzenden Vorschlag des Europaparlaments zur Bewältigung schwerwiegender Störungen auf dem Milchmarkt. Braunschweig

Wöhlken E (1991) Einführung in die landwirtschaftliche Marktlehre. 3., überarb. Auflage. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer, UTB für Wissenschaft: Uni-Taschenbücher 793

Wohlfahrt M (2014) Auswirkungen des russischen Importverbots von Milch und Milchprodukten auf deutsche Milchverarbeiter. Mündliche Auskunft am 01.10.2014.

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliografie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.ti.bund.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.ti.bund.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Weber SA, Hansen H (2014) Kann eine Marktbeobachtungsstelle den EU-Milchmarkt effizient regulieren? Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 24 p, Thünen Working Paper 34

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 34

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@ti.bund.de
www.ti.bund.de

DOI:10.3220/WP_34_2014
urn:nbn:de:gbv:253-201412-dn054260-3