

# Von der Pest zur Cholera

Bonus-Malus-System statt Milchquote: Kann das die Mengen regulieren und die Erzeugerpreise in Europa hoch halten? Nein, sagt Sascha Weber.

**W**ie es auf dem Milchmarkt nach dem Quotenende weitergehen soll, wird momentan kontrovers diskutiert. Zentrale Frage dabei ist der Umgang mit möglichen Marktkrisen. Die Positionen schwanken zwischen der konsequenten Fortführung des eingeschlagenen Liberalisierungsprozesses mit Wettbewerb und Sicherheitsnetz auf niedrigem Niveau bis zur lauten Forderung nach wieder mehr Marktregulierung. Hierzu hat im März diesen Jahres das EU-Parlament einen Vorschlag ins Spiel gebracht: Ein Bonus-Malus-System soll die Angebotsmenge regulieren und so den Erzeugerpreis temporär anheben. Milcherzeuger, die während einer Marktkrise zeitlich befristet ihre Produktion freiwillig um mindestens 5% senken, sollen eine Entschädigung erhalten. Erzeuger, die ihre Produktion um mehr als 5% ausgedehnt haben, müssten dagegen eine Abgabe leisten. Als Referenz war ursprünglich die Vorjahresperiode vorgesehen. Neuerdings werden allerdings auch kürzere Zeiträume diskutiert.

Doch die folgenden Punkte zeigen nicht nur, dass das Instrument wirkungslos sein wird. Es kann auch schwerwiegende Folgen für die Erzeuger haben:

**1 Ein ähnliches Instrument hat schon einmal versagt.** Es wurde bereits 1977 in der EU zur Steuerung des Milchangebots etabliert: die Milch-Mitverantwortungsabgabe. Doch schon damals mussten die Verantwortlichen feststellen, dass eine nachhaltige Angebotsregulierung so nicht erreicht werden konnte. Weder verringerte sich der »Milchsee«, noch konnte die angestrebte Budgetneutralität realisiert werden. Stattdessen hat diese Maßnahme erhebliche EU-Mittel verschlungen. Als

Konsequenz wurde sie 1984 durch die Milchquotenregelung ersetzt.

**Der Vorschlag ist für die Weiterentwicklung des Sicherheitsnetzes** im Milchbereich also nicht geeignet. Wer das glaubt, hat aus der Vergangenheit nichts gelernt. Zugleich werden die davon ausgehenden negativen Effekte auf fatale Weise verkannt. Eine nachhaltige Angebotssteuerung ist mit dieser Form des Markteingriffs jedenfalls nicht möglich. Das liegt zum einen an der Wirkungsweise eines solchen Eingriffes. Denn um die Preise zu beeinflussen, müssen dem Markt erhebliche Milchmengen entnommen werden. Und dieser Effekt, sofern er überhaupt auftritt, wird nur kurzfristig wirken. Zum anderen hängt das Milchangebot direkt vom Verhalten der Erzeuger ab. Dass Landwirte in Zeiten niedriger Erzeugerpreise kurzfristig mit einer Intensivierung ihrer Produktion reagieren, ist eine allgemein bekannte Verhaltensweise und im Hinblick auf die Deckungsbeiträge betriebswirtschaftlich begründbar. Daher stellt eine Steigerung der Milcherzeugung als Reaktion auf temporär sinkende Preise kein untypisches Verhalten dar.

**2 In einem offenen Markt die Preise künstlich hoch zu halten, funktioniert nicht.** Da das Instrument höhere Erzeugerpreise zum Ziel hat, verlieren die heimischen Molkereien an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenten außerhalb Europas. Dies ist vor dem Hintergrund der internationalen Verflechtung der Milchmärkte und des geringen EU-Außenschutzes eine logische Konsequenz. Zwei Effekte treten dabei auf: Erstens können europäische Milch und Milchprodukte im



Foto: agrarmotive

**Schwankungen von 5% in der Liefermenge sind schnell erreicht – mit fatalen Folgen für die Milcherzeuger.**

Exportgeschäft schlechter mit anderen Anbietern konkurrieren, und die Exporte gehen zurück. Zweitens werden aufgrund des höheren Preises in der EU verstärkt Milchprodukte aus dem Ausland importiert. Diese beiden Effekte werden einen Mengendruck bewirken, der letztendlich zu wieder sinkenden Preisen führt. Die Erzeuger haben am Ende also nichts gewonnen.

**3 Die 5%-Schwelle ist schnell überschritten.** Wenn sich Erzeuger nicht auf der Bonus-, sondern auf der Malus-Seite des Instruments wiederfinden, kann das zu einem bösen Erwachen führen. Denn eine Produktionsweitung um 5% kann sehr schnell realisiert sein und damit die wirtschaftliche Situation der Milcherzeuger gefährden. Dass dies keine rein theoretischen Überlegungen sind, kann anhand zweier Beispiele verdeutlicht werden:

- In der Referenzperiode wurde aufgrund ungünstiger äußerer Umstände »schlech-



teres« Grundfutter an die Milchkühe verfüttert. In der aktuellen Periode steht wieder Grundfutter in guter bis sehr guter Qualität zur Verfügung. Die Folge ist eine erhöhte Milchleistung.

- Oder es kann betriebswirtschaftlich sinnvoll sein, unter bestimmten Marktsituationen Altkühe eine Laktation länger zu behalten bzw. Nachzuchten nicht sofort abzugeben. Das ist vor allem dann der Fall, wenn eine ungünstige Preisentwicklung auf den Märkten für Schlacht- oder Zuchtvieh zu beobachten ist.

In beiden Fällen kann die 5%-Schwelle unbewusst überschritten werden, da entweder die Milchleistung etwas höher liegt oder mehr Kühe im Stall stehen als im Referenzzeitraum. Die Liste mit Beispielen ließe sich noch viel weiter fortführen.

**4 Verlierer wären vor allem die Zukunftsbetriebe.** Aus den obigen kurzen Beispielen lässt sich ableiten, dass insbesondere so genannte Grenzerzeuger von dem Vorschlag profitieren. Es handelt sich dabei in der Regel um Erzeuger, die im Vergleich zu vielen ihrer Berufskollegen nicht im betriebswirtschaftlichen Optimum arbeiten. Dabei spielt die Betriebs-

größe keine Rolle. Kennzeichnend für diese Betriebe ist vielmehr, dass sie in der Vergangenheit nicht oder nur noch wenig in die Milcherzeugung investiert haben. Die Ursachen hierfür können vielfältig sein – z.B. eine unklare Hofnachfolge oder ein geplanter Ausstieg aus der Milcherzeugung zugunsten alternativer Produktionsrichtungen. Diese Erzeuger hätten in einem normalen Wettbewerbsprozess den Markt früher oder später ohnehin verlassen. In solchen Fällen käme es zu Mitnahmeeffekten: Der langfristig geplante Ausstieg würde teilweise oder ganz vorgezogen und auf Kosten aller Landwirte finanziert.

**Auf der Malus-Seite wären vor allem Milcherzeuger betroffen,** die nachhaltig in die Weiterentwicklung ihres Betriebes investiert haben und dies auch zukünftig

*Wachstumsbetriebe würden gleich mehrfach bestraft.*

beabsichtigen – nicht selten mithilfe staatlicher Förderung. Diese Erzeuger würden gleich mehrfach bestraft. Denn der Vorschlag enthält auch den Zusatz, dass Erzeuger der Malus-Seite bei Maßnahmen der Intervention schlechter behandelt werden sollen.

Im Fall einer nachhaltigen Marktkrise muss dieser Punkt sehr kritisch betrachtet werden. Denn in einer solchen Situation ist die wirtschaftliche Lage aller Milcherzeuger zumindest angespannt. Müssen einige Milcherzeuger nun noch eine Abgabe leisten, wird die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Betriebe zusätzlich vermindert. Deren Liquidität und sogar deren wirtschaftliche Existenz können gefährdet sein. Dann ist es aus Sicht dieser Erzeuger wenig hilfreich und nicht nachvollziehbar, dass sie bei Interventionsmaßnahmen, die ja eigentlich als Sicherheitsnetz für alle Milcherzeuger konzipiert sind, nachrangig und nicht gleichberechtigt behandelt werden sollen.

**5 Die konkrete Umsetzung der Maßnahme lässt einige Fragen offen.** Weder ist eine »schwerwiegende Störung des Milchmarktes« bisher klar definiert, noch ist klar, wer diese Definition vornehmen soll. Hinzu kommt, dass ein hoher bürokratischer Aufwand erforderlich wird. Mit dem Wegfall der Milchquote wird die Milcherzeugung auf den Einzelbetrieben nicht länger erfasst. Es müsste also ein neues Erfassungssystem etabliert werden. Das müsste nicht nur die Molkereianlieferungen berücksichtigen, sondern auch die Direktverkäufe. Denn je nach EU-Region stellen diese eine bedeutende Verwertungsrichtung für die Rohmilch dar. Wer dafür letztlich zuständig sein soll, ist bisher noch nicht geklärt. Auch nicht, welche zusätzlichen administrativen Kosten durch ein solches neues Erfassungssystem entstehen und wer diese zu tragen hat.

**Auch über die Höhe der Ausgleichszahlung bzw. der zu leistenden Abgabe schweigt sich der Vorschlag aus.** Sinnvoll erscheint, dass sich die Entschädigung an den Fixkosten der Milcherzeugung orientieren wird. Doch hier verbirgt sich ein weiterer Fallstrick des Vorschlags. Denn diese Maßnahme umfasst Milcherzeuger in 27 EU-Mitgliedstaaten. Deren Produktionskosten unterscheiden sich z.T. erheblich (Übersicht S. 58). So reicht beispielsweise die Spannweite der Fix-

kosten pro kg Milch im aktuellen Produktionskostenvergleich der European Dairy Farmers (EDF) von 11,7 Ct in Spanien bis zu 24,2 Ct in den Niederlanden. Deutschland liegt mit 16,4 Ct im Mittelfeld der betrachteten 14 EU-Länder. Deren Durchschnittswert liegt bei 18,3 Ct. Dabei nehmen vor allem das Produktionsverfahren, die Kosten für erforderliche Inputs sowie die geografischen Gegebenheiten vor Ort entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Kosten. Die Spreizung der Fixkosten macht es sehr schwierig, einen EU-weit einheitlichen Entschädigungsbetrag festzulegen.

Ein möglicher Lösungsansatz für dieses Problem wäre die Gewichtung der durchschnittlichen Fixkosten mit dem jeweiligen Anteil an der EU-Gesamtmilcherzeugung. In diesem Fall ergäbe sich für die durchschnittlichen Fixkosten in der EU ein Wert von 15,6 Ct pro kg Milch. Doch auch dieser Betrag spiegelt die Realität nicht adäquat wider. Daher wäre eine Berechnung auf Ebene des einzelnen EU-Mitgliedstaates bzw. sogar auf einzelbetrieblicher Ebene sinnvoller. Aufgrund des administrativen Aufwands ist das jedoch nicht praktikabel. So könnte für die EU-27 nur ein einheitlicher Entschädigungsbetrag

festgelegt werden. Dies bedingt zwangsläufig eine Unter- bzw. Überkompensation einzelner Milcherzeuger. Die Folge sind politikinduzierte Marktverzerrungen, die die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Erzeuger im Vergleich zu ihren Berufskollegen im In- und Ausland beeinflussen.

**6 Die Kosten würden vollkommen aus dem Ruder laufen.** Mithilfe der obigen Überlegungen können die direkten Kosten der Maßnahme bei unterschiedlich starken Marktentnahmen berechnet werden. Eine Entnahme von 1 % der gesamten EU-Milcherzeugung des Jahres 2010 verursacht Entschädigungszahlungen in Höhe von etwa 238 Mio. €. Diese Menge wird jedoch zu gering sein, um den Erzeugerpreis in der EU beeinflussen zu können. Dafür sind größere Entnahmen erforderlich, was wiederum zu höheren Kosten führt. Bei 2 % sind es schon 475 Mio. € und bei 5 % sogar 1,2 Mrd. €!

Demgegenüber steht ein jährliches Budget von insgesamt etwa 450 Mio. € für die Bewältigung von Krisen auf allen EU-Agrarmärkten. Diese Mittel werden durch entsprechende Kürzungen der Direktzahlungen bereitgestellt. Sollten die Mittel nicht verwendet werden, würden sie den

Direktzahlungen am Ende der Wirtschaftsperiode wieder zugewiesen werden. Daher sind sie nicht dem Milchmarkt allein vorbehalten, sondern sollen Störungen auf allen Märkten entgegenwirken. Würde das vom EU-Parlament vorgeschlagene Krisenbudget wie diskutiert für den Milchmarkt angewendet werden, stünden für die anderen Agrarmärkte unter Umständen keine oder nicht mehr ausreichende Mittel zur Krisenbewältigung zur Verfügung. Dies ist aufgrund der Herkunft dieser Mittel von besonderer Bedeutung. Denn im Kern hieße das, dass alle landwirtschaftlichen Erzeuger die Bekämpfung einer Krise auf dem Milchmarkt finanzieren müssten!

Zudem werden die Milcherzeuger der Malus-Seite insgesamt dreifach belastet: Wie bereits diskutiert, sollen sie nicht nur eine Abgabe leisten und bei Interventionsmaßnahmen nachrangig behandelt werden, sondern sie erhalten zeitgleich – wie alle anderen Landwirte auch – geringere Direktzahlungen. Wie sich dies auf die Liquidität eines eigentlich wettbewerbsfähigen Betriebes auswirkt, muss nicht weiter erörtert werden.

**Zwar heißt es, dass die vorgeschlagene Maßnahme Einnahmen über Abgaben einbringe.** Es liegen jedoch keine Informationen darüber vor, wie diese Abgabe gestaltet werden soll. Denkbar sind zwei Möglichkeiten: Die Höhe der Abgabe ist unabhängig davon, um wie viel ein Erzeuger der Malus-Seite seine Milcherzeugung ausgedehnt hat. In diesem Fall wäre die Abgabe für jeden Liter zusätzliche Milch gleich hoch – also linear. Oder die Höhe der Abgabe steigt mit jedem zusätzlichen Liter Milch prohibitiv an. Das heißt, je mehr ein Erzeuger die Produktion gesteigert hat, desto höher wird die Abgabe pro Liter sein. Da diesbezüglich keine Entscheidung getroffen wurde, ist es schwierig zu beurteilen, ob sich das System selbst finanziell tragen wird. Doch die Erfahrungen aus der Mitverantwortungsabgabe legen das Gegenteil nahe. Also ist es wahrscheinlich, dass die EU-Kommission zu einem großen Teil eigene Mittel aus dem Budget zur Bewältigung von Marktstörungen einsetzen muss, um diese Maßnahme zu finanzieren.

**Fazit.** Am Ende ist den Milcherzeugern mit diesem neuen Instrument nicht geholfen. Denn das Rohmilchangebot lässt sich damit nicht nachhaltig steuern. Es wird vielmehr zu Mitnahmeeffekten einerseits

## Fixe, variable und totale Kosten der Milcherzeugung<sup>1)</sup> im Wirtschaftsjahr 2010/11 (in Ct/kg ECM<sup>2)</sup>)

Mitgliedstaat	Fixe Kosten	Variable Kosten	Gesamtkosten
Niederlande	24,2	19,5	43,7
Dänemark	24,1	24,4	48,5
Italien	21,3	27,0	48,3
Schweden	18,9	31,6	50,5
Belgien	18,8	22,4	41,2
Polen	18,8	21,2	40,0
Frankreich	18,2	25,9	44,1
Irland	16,8	19,5	36,3
<b>Deutschland</b>	<b>16,4</b>	<b>23,6</b>	<b>40,0</b>
Slowakei	13,8	34,9	48,7
Vereinigtes Königreich	13,1	20,0	33,1
Portugal	13,0	27,2	40,2
Tschechien	11,9	27,0	38,9
Spanien	11,7	32,2	43,9
<b>EU-14</b>	<b>18,3</b>	<b>24,6</b>	<b>42,9</b>

<sup>1)</sup>Ergebnisse des EDF Produktionskostenvergleichs. Aufgrund der Stichprobe sind die Ergebnisse nicht repräsentativ.  
<sup>2)</sup>ECM: Energiekorrigierte Milchinhaltsstoffe (3,4% Eiweiß und 4,0% Fett).

Quelle: Eigene Berechnungen nach EDF Cost of Production Comparison – The 2012 Analyses: Latest Results of the EDF Farms



---

und politikinduzierten Marktverzerrungen andererseits kommen. Außerdem entstehen im Zuge dieser Maßnahme enorme Kosten. Der Vorschlag des EU-Parlaments wäre also alles andere als effizient.

Zusätzlich bedingt der hohe bürokratische Aufwand für die Milcherzeuger, dass sich ihre wirtschaftliche Situation während einer Marktkrise nicht zeitgerecht verbessern lässt. Die Entschädigungszah-

lungen werden erst mit erheblicher Verspätung bei ihnen eintreffen, wie Erfahrungen mit der Kuhprämie aus dem Jahr 2010 zeigen.

Besonders gravierend ist jedoch, dass die wirtschaftliche Lage zahlreicher Milcherzeuger durch dieses vorgeschlagene Instrument unnötig verschlechtert wird oder sogar deren Existenz gefährdet. Die Politik wäre gut beraten, dem Wettbewerb

als Auslese- und Steuerungsprozess mehr zu vertrauen. Daher sind andere Formen der Absicherung gegen Marktrisiken gefragt und nicht ein Rückfall in den überwunden geglaubten Dirigismus!

*Dr. Sascha Weber, Thünen-Institut für  
Marktanalyse, Braunschweig*  
Weitere aktuelle Themen zur Milcherzeugung  
finden Sie auf [www.milchtrends.de](http://www.milchtrends.de)