

# Mehr Schaden als Nutzen

Das Quotenende rückt näher, die Milchpreise sinken. Das bringt erneut diejenigen auf den Plan, die auch weiterhin staatliche Eingriffe fordern. Warum aber auch die jüngst vorgeschlagene Marktbeobachtungsstelle nichts bringt, zeigt Sascha Weber.

**A**b 1. April 2015 ist es so weit: Milcherzeuger in der EU sind wieder freie Unternehmer und entscheiden eigenständig darüber, wie viel Milch sie erzeugen möchten. Dann bleibt als einziger Agrarmarkt mit einer staatlichen Mengensteuerung der Zuckermarkt übrig – zumindest bis 2017. Der Milchquotenausstieg wurde von der Kommission von langer Hand vorbereitet. Seit 2009 – so wurde es im Gesundheitscheck vereinbart – wurde die Quote jährlich um 1% erhöht. Das sollte eine kontinuierliche Anpassung ermöglichen bzw. einen abrupten Ausstieg aus der Quote vermeiden.

**Die Zukunft eines »freien Milchmarktes« behagt nicht allen Akteuren des Sektors.** Und der Ruf nach Nachfolgeregelungen, welche die Menge auch in Zukunft begrenzen sollen, wird immer mal wieder laut – vor allem in Zeiten sinkender Milchpreise. Mal sind diese auf freiwilliger Basis, wie der Vorschlag des Europaparlaments (Bonus-Malus-Regelung); mal sollen sie für alle Erzeuger verbindlich sein, wie die aktuell diskutierte europäische Marktbeobachtungsstelle mit gleichzeitiger Marktsteuerung (siehe Kasten).

Bei nüchterner Betrachtung stellt der Vorschlag einer das Angebot steuernden Marktbeobachtungsstelle jedoch eine Fortführung des bisherigen Quotensystems dar. Neu wären die sogenannten Lieferrechte, der Einbezug von Milcherzeugungskosten bei der Ermittlung des Preiskorridors und die freiwillige Mengestilllegung gegen Vergütung.

**Gegen ein Quotensystem sprechen aber die bekannten ordnungspolitischen Bedenken:**

- Die individuelle Entscheidungsfreiheit von Erzeugern wird eingeschränkt,
- neue Erzeuger werden beim Marktzugang behindert,
- Rückwirkungen auf andere Agrargüter sind wahrscheinlich,
- die Gesamtwohlfahrt leidet, insbesondere die der Verbraucher,
- der Strukturwandel wird gehemmt,
- eine effiziente Ressourcenallokation kann nicht stattfinden,
- der Sektor wird vom Weltmarkt abgekoppelt und

**Die heterogenen Strukturen der Milcherzeugung in Europa verhindern eine zentrale Marktsteuerung.**



Foto: agrarmotive

- die Administration des Sektors wird aufwendig, und es entstehen zusätzliche Kosten.

Zwar sind einige dieser Einschränkungen von den Befürwortern der Mengenregulierung gewollt. Aber sie führen dazu, dass der gesamte Sektor ineffizient wird. Die Folgen konnten wir in den letzten 30 Jahren miterleben. Doch es geht noch schlimmer. Denn die nun vorgeschlagene Marktbeobachtungsstelle würde die Nachteile der bisherigen Quotenregelung sogar verstärken: noch komplizierter, noch teurer und noch weniger effizient.

**Staatliche Markteingriffe sind selten effizient.** Sie sind zu träge, verursachen in der Regel einen hohen Bürokratieaufwand, und auf regionale oder individuelle Besonderheiten kann nur schlecht eingegangen werden. Im Fall einer staatlichen Marktbeobachtungsstelle mit Marktsteuerung kommt als zentrales Problem hinzu, dass mit Wegfall der Milchquotenregelung alle relevanten Informationen zur Milchherzeugung nicht mehr durch die Zollbehörden amtlich erhoben werden. Dazu gehören nicht nur die Molkereianlieferungen, sondern auch die Direktvermarktungsmengen. Eine effektive Marktsteuerung kann aber nur mit aktuellen und verlässlichen Informationen vorgenommen werden.

## Die Beobachtungsstelle könnte eine vermeintliche Krise verschlimmern.

Die Marktbeobachtungsstelle soll aus nationalen und internationalen Preis- und Mengeninformationen einen Marktindex berechnen, der um die Milchherzeugungskosten in der EU ergänzt werden soll. Dabei gibt es aber einige kritische Punkte: Bisher sind die Preis- und Mengeninformationen über den EU-Milchmarkt systembedingt mindestens zwei Monate alt. Für die internationalen Marktinformationen sieht es nicht besser aus. Außerdem werden nach dem Modell einige der Preis- und Mengeninformationen nicht amtlich erfasst, oder sie liegen nicht flächendeckend für alle relevanten Regionen vor. Eine effiziente Marktsteuerung kann je-

## Arbeitsweise der Marktbeobachtungsstelle

- **Index:** quartalsweise Veröffentlichung der nationalen und internationalen Notierungen für Preise und Mengen auf Erzeuger- und Verbraucherebene
- **Marktprognosen:** kurz- und mittelfristig
- **Einteilung der Milchherzeugung:** Basismenge: nach historischer Erzeugung; Lieferrechte: 3 bis 5 % der Basismenge, zeitlich befristet und auf Widerruf
- **Marktregulierungsfonds:** fester Betrag je kg Milch wird einbezahlt,
- **Milchherzeugungskosten:** Milch-Marker-Index
- **Preiskorridor:** Index und Milchherzeugungskosten
- **Frühwarnung:** Milchpreisabweichung vom Index um 7,5 %
- **Markt Krise:** Milchpreisabweichung vom Index um 15 %; Marktentnahme: 1 bis 2 % der EU-Milchherzeugung; Entzug der Lieferrechte; Freiwillige Mengenstilllegung gegen Vergütung; Strategische Lagerhaltung

doch mit derart »veralteten« Marktinformationen nicht durchgeführt werden. Im Gegenteil: Die Gefahr von Fehleinschätzungen steigt.

Diese Gefahr wird durch die Verwendung des Milch-Marker-Indexes als Indikator für die Milchherzeugungskosten noch erhöht. Denn dieser Index wird unter Marktexperten aufgrund seiner Berechnungsmethode kritisch diskutiert. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass das Eingreifen einer Beobachtungsstelle in das Marktgeschehen eine vermeintliche Krise in ihrem Ausmaß noch verschlimmern könnte.

**Grundsätzlich muss gefragt werden: Kann der Marktpreis überhaupt beeinflusst werden?** Ja, er kann. Aber das ist schwer und kostet richtig viel

Geld. Dabei stehen die Gesamtkosten kaum im Verhältnis zum vermeintlichen Nutzen. Für den Milchsektor kommt erschwerend hinzu, dass er innerhalb der EU-28 sehr heterogen ist. Die Unterschiede beginnen bei der Rohmilchherzeugung, setzen sich bei der Milchverarbeitung fort und enden bei den Verbrauchern; alle Stufen der Wertschöpfungskette sind betroffen. So variiert beispielsweise die durchschnittliche Größe eines Milchherzeugenden Betriebes erheblich: Sie beginnt bei rund vier Kühen in Bulgarien und endet bei etwa 130 Kühen in Dänemark.

Auch die Milchherzeugerregionen sind sehr heterogen. So findet ein Großteil der

Milchproduktion in Gunstregionen mit einem hohen Grünlandanteil und relativ günstigen Erzeugungskosten statt. Auf der anderen Seite steht die Milchproduktion in benachteiligten Gebieten (z.B. den Bergregionen) mit wesentlich höheren Erzeugungskosten, aber wichtigen und gewünschten Aufgaben im Hinblick auf Landschaftspflege und Gesellschaft. Ähnlich stark unterscheidet sich auch die Milchverarbeitung. In der EU finden sich zahlreiche kleine Verarbeiter, die lokal Rohmilch erfassen. Ihnen stehen große, zum Teil internationale Molkereiunternehmen gegenüber, die eine grenzüberschreitende Milcherfassung praktizieren. Gemein ist allen Verarbeitern, dass sie Rohmilch zu Spezialitäten, Markenprodukten und/oder Produkten mit geringer Wertschöpfung verarbeiten. Der Absatz kann regional, national sowie innerhalb und/oder außerhalb der EU erfolgen.

Als letztes Glied in der Wertschöpfungskette müssen auch noch die Verbraucher differenziert betrachtet werden. Sie haben nicht nur unterschiedliche Präferenzen, sondern auch unterschiedliche Zahlungsbereitschaften. Dies drückt sich in der Nachfrage nach Spezialitäten, Markenprodukten oder Handelsmarken aus und bedingt die Stärke oder Schwäche des jeweiligen Distributionskanals.

**Sind Marktkrisen alle gleich?** Nein! Denn aufgrund dieser ausgeprägten Heterogenität des Milchsektors muss sich eine Krise nicht auf das gesamte Gebiet der EU-28 oder auf alle Stufen der Wertschöp-



**Privatwirtschaftliche Maßnahmen könnten eine Preisabsicherung an der Börse oder Molkereiquoten sein.**

durch die Milchbranche zur Verfügung. Weitere könnten noch geschaffen werden. Die einfachste Möglichkeit, Erzeugerpreise auf einem gewissen Niveau zu fixieren, ist die Preisabsicherung an der Warenterminbörse. Die Eurex in Frankfurt bietet für Butter, Magermilch- und Molkenpulver entsprechende Kontrakte an. Diese sind aufgrund ihrer Ausgestaltung (Produkte und Mengeneinheit 5 t) eher für Milchverarbeiter als für -erzeuger interessant.

Eine privatwirtschaftliche Mengensteuerung ließe sich über sogenannte Molkereiquoten umsetzen. Dieses Prinzip wird in der Schweiz und von Österreichs größter Molkerei praktiziert. Relevant wird eine derartige Vorgehensweise für diejenigen Milchverarbeiter, die gegenüber ihren vertraglich angeschlossenen Milcherzeugern eine uneingeschränkte Abnahmegarantie aller erzeugten Rohmilch ausgesprochen haben; das sind in der Regel die Genossenschaften. Damit bliebe zwar die Abnahmegarantie genossenschaftlich organisierter Milchverarbeiter erhalten, aber eine marktgerechtere Entlohnung der Rohmilchanlieferung je nach Erzeuger und Anlieferungsmenge ließe sich etablieren. Alternativ könnten Milchverarbeiter strategische Rücklagen bilden, in Krisenzeiten auf diese zurückgreifen und somit das Absinken der Erzeugerpreise abfedern.

**Auf Erzeugerseite ließe sich der gleiche Effekt über die Bildung von Liquiditätsreserven** in Form einer steuerfreien Risikoausgleichsrücklage realisieren. Hierzu bedürfte es jedoch noch der Schaffung entsprechender staatlicher Regelungen. Auch über das US-amerikanische Beispiel der Margenabsicherung sollte in diesem Zusammenhang nachgedacht werden. Hier können Milcherzeuger ihre Bruttomarge – die Differenz zwischen Milcherlös und Futtermittelkosten – absichern. Um eine Überproduktion zu vermeiden, ist diese Art der Versicherung bei Produktionsausweitungen begrenzt und die Versicherungsprämie nach Milcherzeugungsmenge gestaffelt.

fungskette erstrecken. Ebenso muss sie nicht für alle Milchprodukte oder Regionen das gleiche Ausmaß annehmen. Graduelle Unterschiede sind nicht nur möglich, sondern sehr wahrscheinlich. Dieser Aspekt macht eine Marktsteuerung durch eine zentrale Stelle vor den Gesichtspunkten »Fairness« und »Effizienz« nahezu unmöglich.

**Besonders schwierig wird es, wenn Erzeuger freiwillig weniger produzieren sollen** und dafür einen Ausgleich erhalten. Denn unklar ist, wonach bei einem solchen Instrument ausgewählt wird: europaweit oder regional, große oder kleine Erzeugerbetriebe, nach wessen Erzeugungskosten? Milcherzeuger unterscheiden sich in ihrer Betriebsausstattung, ihren Fähigkeiten und ihren Ansprüchen. Dies führt zu unterschiedlichen Produktionssystemen mit unterschiedlichen Kosten. Während für den einen ein Milchpreis von 30 Ct/kg schon eine wirtschaftliche Krise bedeuten kann, ist für andere ein auskömmliches Wirtschaften weiter möglich. Würde entgegen diesem Wissen der freiwillige Produktionsverzicht dennoch nach pauschalen Kriterien umgesetzt, wäre er deutlich unfairer als alle bisherigen Regelungen.

**Wie soll das System eigentlich finanziert werden?** Bisher wurden die Verwaltungskosten für die Quote von staatlicher Seite getragen. Bei den vorgeschlagenen

Nachfolgeregelungen sieht es so aus, als ob die Milcherzeuger selber für die Kosten aufkommen müssen. Das ist auf den ersten Blick, gemäß dem Verursacherprinzip, ein nachvollziehbarer und begrüßenswerter Ansatz. Doch auch hier lauern erhebliche Fallstricke im Hinblick auf die Fairness. Jeder Milcherzeuger soll einen festen Betrag pro Kilogramm Milch in einen Marktregulierungsfonds einzahlen. Mit diesen Mitteln würden alle Maßnahmen finanziert – auch der freiwillige Produktionsverzicht. Fraglich ist, inwieweit das dann tatsächlich vom Berufsstand gewünscht ist.

**Sollte also der Staat den Markt auch weiterhin steuern?** Dies muss eindeutig mit Nein beantwortet werden. Er sollte den Rahmen vorgeben, in dem eigenverantwortliches Wirtschaftshandeln möglich ist. Mehr aber auch nicht. Natürlich gibt es Ausnahmen: Ein staatlicher Markteingriff ist dann gerechtfertigt, wenn die Gesellschaft andere Ziele verfolgt als einen freien Markt oder wenn dieser sich nicht mehr selbst regeln kann. Letzteres wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Marktstufe über zu viel Marktmacht verfügte und diese missbrauchte.

**Wie sollte es stattdessen weitergehen?** Diese Frage ist einfach zu beantworten: Die Milchbranche kümmert sich selbst darum. Bereits jetzt stehen Lösungsansätze zur Mengen- und Preisbeeinflussung

Foto: agrar-press

Dr. Sascha Weber,  
Thünen-Institut, Braunschweig

Weitere Themen zur Milcherzeugung finden  
Sie unter [www.milchtrends.de](http://www.milchtrends.de)