

## Marktgleichgewicht und Wettbewerb im europäischen Milchsektor: Der Einfluss von Organisationssystemen auf die Wertschöpfungskette Milch

Prof. Dr. Ludwig Theuvsen

Das nahende Ende des Milchquotensystems bedeutet für den europäischen Milchmarkt eine Zäsur. Viele Landwirte, Verarbeiter und andere Beobachter fragen sich: Was kommt danach? Dieser Frage ist auch Professor Theuvsen in einer Stellungnahme als „independent expert“ für die EU-Kommission nachgegangen. Unter anderem ist an ihn die Aufgabe herangetragen worden, die durch das sogenannte „Milchpaket“ geschaffene Möglichkeit, dass Landwirte sich zu Erzeugerorganisationen zusammenschließen oder sich an Branchenverbänden beteiligen, zu bewerten. Lesen Sie im Folgenden Auszüge aus seiner Stellungnahme. In ihrer Bitte um eine unabhängige Bewertung dieser Instrumente spricht die EU-Kommission allgemein von „Organisationssystemen“, die zur Gestaltung der Beziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien eingesetzt werden.

### ***Was sind Organisationssysteme?***

Organisationssysteme beinhalten alle Maßnahmen, die zur Koordinierung von Beziehungen zwischen Akteuren in der Wertschöpfungskette Milch eingesetzt werden. Die Organisation kann sowohl die Koordination der Akteure entlang der Wertschöpfungskette (vertikale Organisation) als auch die Zusammenarbeit auf verschiedenen Stufen der Kette (horizontale Organisation) zum Ziel haben. Aus organisationstheoretischer Sicht sind die vertikalen Beziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereiunternehmen am wichtigsten. Die vertikale Organisation der Wertschöpfungskette Milch basiert im Wesentlichen auf längerfristigen Verträgen zwischen den Marktpartnern sowie den Rechten und Pflichten, die sich aus der Mitgliedschaft in Genossenschaften ergeben. Dies werden auch in Zukunft die wichtigsten Koordinationsinstrumente in der Milchwirtschaft bleiben. Daneben hat die EU-Kommission mit dem sogenannten „Milchpaket“, das seit dem 3. Oktober 2012 in vollem Umfang in Kraft ist, die Voraussetzungen für zwei weitere Organisationsformen verbessert: Erzeugerorganisationen und Branchenverbände.

### ***Was sind Erzeugerorganisationen?***

Eine Erzeugerorganisation (EO) ist eine horizontale Organisationsform, die Landwirten hilft, ihre Interessen zu koordinieren. EOs sind eines der Kernelemente des EU-Milchpakets. Das Milchpaket sieht vor, dass Landwirte sich unter bestimmten Bedingungen in EOs zusammenschließen können, um kollektiv Vertragsbedingungen wie den Milchauszahlungspreis auszuhandeln. Das Milchpaket verschaffte den europäischen Milcherzeugern auf diese Weise kartellrechtliche Vorteile, um ihre Position gegenüber marktmächtigeren Marktpartnern zu verbessern. Daneben können Erzeugerorganisationen aber auch anderen Zwecken dienen. So können sie beispielsweise helfen, die Aktivitäten von Molkereiunternehmen und Landwirte zu koordinieren, und damit die Einhaltung besonderer Produkt- oder Prozessstandards ermöglichen, die der Erschließung von Marktnischen (z.B. Produkte mit qualifizierter Herkunftsangabe) dienen. EOs spielen in diesem Fall eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung differenzierter, hochpreisiger Produkte für europäische Konsumenten.

### **Was sind Branchenverbände?**

Branchenverbände sollen den Dialog zwischen den Marktpartnern sowie gemeinsame Tätigkeiten fördern. Sie decken dementsprechend ein breites Spektrum von Aktivitäten ab. Sie können unter anderem Verträge standardisieren, Markttransparenz garantieren, Forschung und Innovation fördern, Qualitätsverbesserungen vorantreiben, den Wissensaustausch erleichtern oder die Erreichung von Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie die Gewährleistung einer umweltfreundlichen und nachhaltigen Produktion, unterstützen.

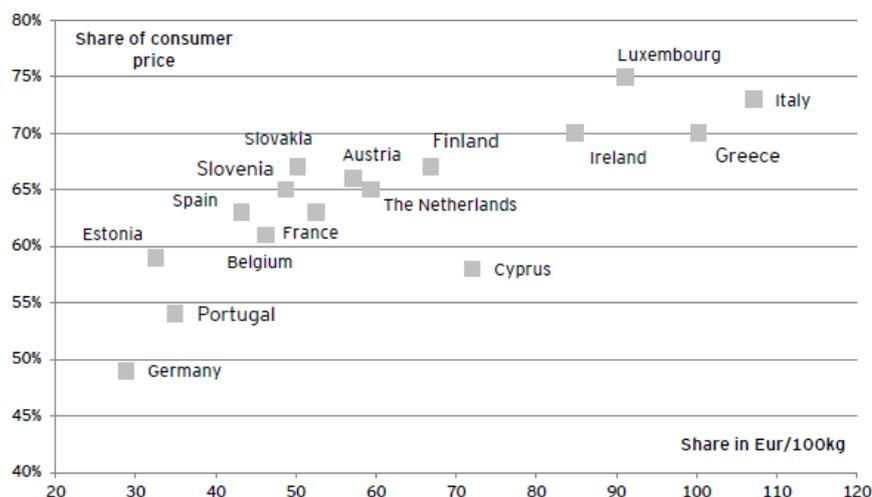
Wie sind EOs und Branchenverbände in ihrer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des Milchsektors in der EU einzuschätzen? Professor Theuvsen hat dazu in seiner Stellungnahme an die EU-Kommission zwei Hypothesen formuliert:

**1) Der Einfluss von EOs auf die zukünftige Entwicklung des Milchsektors ist begrenzt. Nichtsdestotrotz können sie ein wertvolles Instrument für den Informationsaustausch und die Gewährleistung der Einhaltung von überdurchschnittlichen Prozess- und Produktstandards sein.**

EOs gibt es im Milchsektor einiger EU-Staaten wie Deutschland schon lange. Andere EOs wurden während der Milchkrise 2008/09 gegründet, um Produktionsmengen zu bündeln und die Position der Landwirte bspw. in Preisverhandlungen mit Verarbeitern zu stärken. So agieren sie als Gegengewicht im Interesse der Erzeuger in immer höher konzentrierten Wertschöpfungsketten und versuchen auf diese Weise, bessere Vertragskonditionen, speziell Preise, für Landwirte zu erreichen. Andere EOs unterstützen hauptsächlich die Definition und Einhaltung von überdurchschnittlichen Qualitätsstandards, bspw. die Erzeugung und Vermarktung von Produkten mit dem Siegel der geschützten geographischen Angabe oder geschützten Ursprungsbezeichnung. Sie helfen auf diese Weise bei der Produktdifferenzierung und schaffen Mehrwert für Milcherzeugnisse, der auch den Landwirten zugutekommt. Ist diese Strategie erfolgreich, gründen die höheren Preise nicht auf der erhöhten Verhandlungsmacht der Erzeuger, sondern auf der erhöhten Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für differenzierte Produkte.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass es tatsächlich notwendig ist dafür zu sorgen, dass Landwirte wieder ein „größeres Stück vom Kuchen“ erhalten. So ist im letzten Jahrzehnt der Anteil der Erzeuger an den Endverbraucherpreisen europaweit zurückgegangen. Ähnliche Entwicklungen können auch in anderen Sektoren der Agrar- und Ernährungswirtschaft, bspw. der Fleischwirtschaft, beobachtet werden. Diese Entwicklung kann als Indikator für die steigende Marktmacht der verarbeitenden Industrie und des Lebensmitteleinzelhandels angesehen werden. Der Anteil der Verbraucherpreise, der auf Molkereien und Einzelhändler entfällt, variiert – wie die folgende Abbildung zeigt – stark zwischen den EU-Mitgliedstaaten. In Italien, Luxemburg, Griechenland und Irland bekommen Molkereien und Einzelhändler einen überdurchschnittlich hohen Anteil am Endverbraucherpreis.

## Anteil der verarbeitenden Betriebe und des Einzelhandels am Endverbraucherpreis für Milchprodukte 2011 (Quelle: Ernst & Young 2013 basierend auf IFCN-Daten)



Die geschilderten Beobachtungen stützen die Vermutung, dass eine Stärkung der Position der Milcherzeuger dafür sorgen könnte, dass sie einen größeren, oft als fairer wahrgenommenen „Anteil am Kuchen“ garantieren würden. Die Frage ist allerdings, ob EOs ein geeignetes Instrument sind, um dieses Ziel zu erreichen.

Um diese Frage zu beantworten, lohnt ein Blick in die Fleischwirtschaft, in der, etwa in Deutschland, ähnliche Anstrengungen zwecks Verbesserung der Position der Erzeuger unternommen wurden. Die dort tätigen, recht zahlreichen EOs, in der Regel Erzeugergemeinschaften oder Unternehmen des genossenschaftlichen Viehhandels, spielen eine große Rolle bei der Verhandlung mit den Schlachtunternehmen, der Organisation und Durchführung von Tiertransporten, der Kontrolle von Schlachtbetrieben, der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen, der Entwicklung neuer Absatzkanäle, der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe durch Beratung sowie der Beschaffung von Ferkeln und Kälbern.

Die EOs in der deutschen Fleischwirtschaft sind auch an der Bestimmung von Marktpreisen für Schlachtvieh beteiligt, hauptsächlich durch die Bereitstellung von Preisinformationen für die Ermittlung von Referenzpreisen. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Sicherstellung der (Preis-)Transparenz in der Wertschöpfungskette. Bei der Aushandlung besserer Schlachtviehpreise für die Erzeuger tun sich aber selbst große EOs, etwa große genossenschaftliche Viehvermarkter, weiterhin sehr schwer. EOs haben in der Wertschöpfungskette Fleisch eher eine organisatorische Aufgabe: Sie erleichtern die Vermarktung von Schlachttieren und fungieren als Informationsplattformen und Logistikdienstleister. Dies trägt wesentlich zu einer funktionierenden und effizienten Organisation der gesamten Fleisch erzeugenden Kette bei. Als Gegengewichte gegen die Marktmacht der nachgelagerten Wertschöpfungsstufen taugen EOs dagegen weniger. Die Gründe dafür sind einfach: Der Konzentrationsgrad auf der Ebene der verarbeitenden Betriebe ist weit höher als der der Erzeugerebene und entwickelt sich auch dynamischer. Der Versuch, Gegenmarktmacht aufzubauen, muss daher scheitern. Außerdem ist die Anzahl der verarbeitenden Betriebe, die als Abnehmer für die Erzeuger und EOs in Frage kommen, begrenzt. Auch dies begrenzt die Verhandlungsposition der Erzeuger und der EOs gegenüber der Schlachtbranche.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist es eher unwahrscheinlich, dass EOs in der Milchwirtschaft die ihnen durch das Milchpaket zugedachte Rolle der kollektiven Aushandlung von besseren Vertragsbedingun-

gen erfolgreich spielen können. Selbstverständlich können sie sich in die Preisverhandlungen mit Molkereien einschalten. Dann geht es jedoch eher darum, die Transaktionskosten für den einzelnen Landwirt zu senken. Ein erfolgreicher Weg, Landwirten „ein größeres Stück vom Kuchen“ zu sichern, wird dies dagegen eher nicht sein.

## **2) Der Einfluss von Branchenverbänden auf die zukünftige Entwicklung des Milchsektors wird begrenzt sein**

Branchenverbände können in den EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage des nationalen Rechts anerkannt werden. Sie sollen den Dialog zwischen den Marktpartnern sowie gemeinsame Tätigkeiten fördern. Es ist ihnen dagegen nicht erlaubt, Preise festzulegen, den Markt aufzuteilen oder das Produktionsvolumen zu regulieren. Entsprechende Organisationen haben in einigen Sektoren der Ernährungswirtschaft, etwa Obst und Gemüse, Wein, Olivenöl oder Tabak, bereits eine relativ lange Tradition. In einigen EU-Staaten gibt es auch bereits anerkannte Branchenverbände der Milchwirtschaft, etwa in Ungarn (HAD), Spanien (INLAC) und Frankreich (CNIEL).

Wie ist die Rolle dieser Organisationen in der Milchwirtschaft einzuschätzen? Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten, da Branchenverbände in den Milchsektoren der meisten EU-Staaten ein neues Instrument sind. Es gibt daher kaum Erfahrungen mit ihnen, und Studien zu ihrer Attraktivität und Effektivität fehlen weitgehend. Erfahrungen mit der überbetrieblichen Zusammenarbeit in Industrieverbänden sowie dem Gemeinschaftsmarketing verdeutlichen aber die Fallstricke, die den Erfolg von Branchenverbänden gefährden. Vor allem fehlende gemeinsame Interessen sind ein Hauptgrund, der die Effektivität derartiger Organisationen stark begrenzt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen empirische Untersuchungen zu Kooperationen zwischen Unternehmen sowie zur Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die ebenfalls durch Interessenkonflikte gefährdet werden. Daher ist davon auszugehen, dass Branchenverbände nur einen begrenzten Einfluss auf die zukünftige Entwicklung des Milchsektors in der EU haben werden. Außerdem kann angenommen werden, dass in den EU-Staaten, in denen bisher noch keine Branchenverbände im Milchbereich existieren, nur wenige derartige Verbände gegründet werden.

### **Fazit: EOs und Branchenverbände in der europäischen Milchwirtschaft nach der Quote**

Verträge (sowie sich aus der Mitgliedschaft in Genossenschaften ergebende Rechte und Pflichten) sind Kernelemente der Koordination zwischen Landwirten und Molkereiunternehmen. Dies wird sich auch nach dem Ende der Milchquote nicht wesentlich ändern. Allenfalls nehmen die Molkereien punktuell Weiterentwicklungen ihrer Verträge vor, etwa im Hinblick auf die rechtzeitige Ankündigung höherer Milchliefermengen durch Erzeuger. Auch werden zum Teil Prognosesysteme entwickelt, die den Molkereiunternehmen auf der Grundlage von Meldungen ihrer Lieferanten eine Aussage zu den in naher Zukunft zu erwartenden Verarbeitungsmengen erlauben. Grundsätzlich Neues ist in der Zusammenarbeit von Erzeugern und Verarbeitern dagegen nicht zu erwarten.

Andere Vermarktungswege, etwa Spotmärkte, sowie EOs und Branchenverbände werden eine ergänzende, jedoch nicht zentrale Rolle in der Milchwirtschaft spielen. Für das Zusammenspiel von Erzeugern und Verarbeitern und die Entwicklung von Preisen und Mengen im Milchmarkt wird diese Rolle nur am Rande von Bedeutung sein. Trotzdem gilt: In Einzelfällen, etwa bei der Erschließung von Marktnischen für höherwertige Produkte, können EOs und Branchenverbände wichtig sein. Darüber hinaus können sie die Verhandlungen

gen zwischen Landwirten und Verarbeitern vereinfachen und dadurch Transaktionskosten reduzieren. Dies ist wichtig, ändert aber nichts daran, dass der Milchpreis, den Landwirte in der EU erhalten, auch in Zukunft auf dem Weltmarkt gemacht werden wird.

***Handlungsempfehlung: Weiterführung der bisherigen Politik***

EOs und Branchenverbände werden kaum dazu beitragen können, durch größere Marktmacht höhere Preise für Erzeuger innerhalb der zunehmend konzentrierten Lebensmittelketten zu erreichen. Aber sie können wertvolle Instrumente für die Verbreitung von Informationen, die Reduzierung von Transaktionskosten in Verhandlungen zwischen Erzeugern und Verarbeitern, die Erschließung höherpreisiger Marktnischen sowie eventuell auch die Entwicklung neuer Produkte sein. Daher ist es sinnvoll, wenn die EU ihre im Milchpaket festgeschriebene Politik bezüglich EOs und Branchenverbänden fortführt und es Erzeugern und Verarbeitern ermöglicht, derartige Organisationen zu gründen, wenn dies im Einzelfall sinnvoll erscheint.