

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)245-B

ÖA - "Milch" am 23. März 2015

12. März 2015

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Dr. Sascha Alexander Weber

(Johann Heinrich von Thünen-Institut)

für die 31. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

**„Instrumente für Krisenintervention
und -management auf dem Milchmarkt“**

am Montag, dem 23. März 2015,

von 16:00 Uhr bis 18:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus,
Konrad-Adenauer-Straße 1, 10117 Berlin,
Sitzungssaal: 4.900

Stellungnahme

**Instrumente für Krisenintervention
und -management auf dem Milchmarkt**

Sascha A. Weber

Thünen-Institut für Marktanalyse, Braunschweig

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

Braunschweig/Germany, im März 2015

1. Was bedeuten aus Ihrer Sicht der Wegfall der Milchquote für die unterschiedlich strukturierten Betriebe des Milchmarktes (Erzeuger, Molkereien, etc.) und die unterschiedlichen Regionen der Milchproduktion?

Die Entwicklung der Rohmilchanlieferungen an Molkereien zeigt, dass die Milchquote ihre anbotseinschränkende Wirkung in vielen Mitgliedstaaten der EU-28 bereits vor dem offiziellen Quotenende (am 31.03.2015) verloren hat. Für die EU-28 lag die Quotenausnutzung im Milchwirtschaftsjahr 2013/14 bei 95,4 Prozent¹. Das wiederholte Bekenntnis der EU-Kommission zum Milchquotenende und der Beschluss zum sanften Ausstieg im Rahmen des Gesundheitschecks 2007 hat die europäischen Milcherzeuger veranlasst, entsprechende Anpassungen vorzunehmen und Investitionen zu tätigen. Die Investitionen waren und sind auch notwendig, um den immer weiter steigenden Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft an die tierische Produktion gerecht zu werden.

Die Milchproduktion konzentriert sich in den besonders dafür geeigneten Regionen. Diese Regionen zeichnen sich in der Regel durch einen hohen Grünlandanteil aus. In Deutschland finden sich diese Regionen in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern sowie Bayern. Diese Entwicklung ist nicht ursächlich durch den Milchquotenausstieg bedingt. Es handelt sich vielmehr um einen lange anhaltenden Strukturentwicklungsprozess.

Der Effekt des Milchquotenausstiegs auf einzelne Milcherzeugerbetriebe kann nicht pauschal quantifiziert werden. Denn die Betriebsentwicklung bzw. die Investitionsentscheidung der Betriebsleiter hängt weniger von der jeweiligen Betriebsgröße ab, sondern vielmehr von den einzelbetrieblichen Voraussetzungen wie beispielsweise der Faktorausstattung des Betriebes. Es lässt sich jedoch feststellen, dass sowohl kleinere als auch größere Betriebe, die ihre Zukunft weiterhin in der Milchproduktion sehen, in ihre Betriebe investieren. Dem Wachstum der Milcherzeugung ist jedoch Grenzen gesetzt. Insbesondere Flächenknappheit, Regelungen zur Gülleausbringung, Baurecht und Fachkräftemangel wirken regional einschränkend auf die Milcherzeugung.

Auch die milchverarbeitenden Unternehmen antizipieren die politischen und marktwirtschaftlichen Veränderungen. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Rohstoffmanagement zu. Insbesondere diejenigen milchverarbeitenden Unternehmen, die ihr Unternehmen nachhaltig entwickeln, investieren in die Abschätzung der zukünftigen Milchanlieferungen ihrer angeschlossenen Erzeuger. Dazu werden die Milcherzeuger beispielsweise per Befragung gebeten, ihre zukünftige Produktionsplanung zu offenbaren. Mit Kenntnis dieser Information können und werden die erforderlichen

¹ ZMB (2015), Jahrbuch Milch.

Anpassungen auf der Verarbeitungsebene durchgeführt. Verarbeitungskapazitäten wurden und werden aufgebaut, bestehende Absatzmärkte weiter gepflegt und neue Märkte (wie z. B. China) erschlossen.

Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Milcherzeugung ist aufgrund der durchgeführten Reformen der EU-Milchmarktordnung und der Anpassungen auf Ebene der Milcherzeuger wie auch auf Ebene der Milchverarbeiter gestiegen. Mittlerweile ist sie auf einem vergleichbaren Niveau anderer bedeutender Milcherzeugungsregionen der Welt (wie z. B. USA, Neuseeland, Australien, Chile oder Argentinien, etc.).

2. Wie schätzen Sie die weitere Entwicklung des nationalen, europäischen und weltweiten Marktes für Milch und Milchprodukte nach April 2015 ein?

Der nationale wie auch die internationalen Märkte für Milch und Milcherzeugnisse werden weiter wachsen. In der EU wird das Wachstum in moderater Höhe erfolgen. Dieses Wachstum wird maßgeblich in den Regionen der Milcherzeugung stattfinden, die über vorteilhafte strukturelle Voraussetzungen verfügen (wie z. B. Deutschland, Niederlande, Frankreich, Dänemark, Vereinigtes Königreich und Irland). Internationale Schätzungen gehen von einem jährlichen Wachstum der europäischen Milcherzeugung von weniger als 1 Prozent aus. Innerhalb der EU-28 variieren die Wachstumsraten der Milcherzeugung erheblich. Dass das Wachstum vergleichsweise moderat ausfallen wird, liegt vor allem daran, dass in den Gunstregionen der Milcherzeugung bereits vor dem Milchquotenende Investitionen vorgenommen wurden und zusätzlich Flächenknappheit, Vorschriften zur Gülleausbringung und Bauvorschriften sowie ein Mangel an qualifiziertem Personal einschränkend auf die Milcherzeugung wirken. Zusätzlich einschränkend auf die Milcherzeugung wird sich die gesteigerte Erwartung der Gesellschaft an die tierische Erzeugung und die daraus abzuleitenden Handlungsoptionen auswirken.

Auch in anderen bedeutenden Milchregionen der Welt wird die Milcherzeugung weiter zunehmen. Die auf Grasland basierenden Produktionssysteme (z. B. Australien, Neuseeland, Argentinien, etc.) hängen in erster Linie vom Wetter ab und von der Verfügbarkeit von Wasser ab. Das Wachstum der Milcherzeugung mit anderen Produktionssystemen wird, wie in der EU-28, vornehmlich durch Marktentwicklungen die politischen Rahmenbedingungen bestimmt werden.

Das international verfügbare Milchangebot wächst langsamer als die internationale Nachfrage. Die OECD und die FAO gehen davon aus, dass die internationale Milchnachfrage jährlich um etwa 2 Prozent zunimmt. Dieses Nachfragepotential ist eng an die wirtschaftliche Entwicklung in Schwellenländern, aber auch in einzelnen Entwicklungsländern, gekoppelt. Durch das wirtschaftliche Wachstum kann sich eine aufstrebende Mittelschicht entwickeln, die westliche Ernährungsweisen übernimmt. Insbesondere die Nachfrage nach tierischem Protein nimmt zu. Hierzu können Milch und

Milcherzeugnisse einen entscheidenden Beitrag leisten. Die zusätzliche Nachfrage wird auch zukünftig nicht vollständig aus eigener regionaler Erzeugung gedeckt werden können. Struktur- und Standortfaktoren spielen hierfür eine wesentliche Rolle. Es wird also weiterhin ein Importbedarf von Milch und Milcherzeugnissen bestehen bleiben. Vor dem Hintergrund der weltweiten Arbeitsteilung und der Spezialisierung sowie der optimalen Standortvoraussetzung für die Milcherzeugung liegt eine große Chance für die europäische Milchwirtschaft. Mit ihrer hochqualitativen Milcherzeugung und -verarbeitung kann sie zusätzliche Wertschöpfung in diesen Defizitregionen generieren.

Diese Verflechtung der nationalen Milchmärkte über den internationalen Handel bedingt, dass es auch in Zukunft zu Preisschwankungen auf dem deutschen Milchmarkt kommen wird. Um zu verstehen, warum scheinbar marginale Veränderungen auf den internationalen Milchmärkten erhebliche nationale Preisbewegungen verursachen können, muss das Gesamthandelsvolumen betrachtet werden. Im Vergleich mit der weltweit erzeugten Kuhmilchmenge ist der Anteil gehandelter Milch eher gering. Nur etwa 7 Prozent der Gesamterzeugung werden international gehandelt. In diesem Zusammenhang wird von einem „dünnen Markt“ gesprochen. Daher haben schon kleine Mengenänderungen gepaart mit einer wenig flexiblen Erzeugung große Auswirkungen. In der EU-28 ist für die Erzeugerpreise ein 3-Jahres-Zyklus festzustellen. Dies stimmt mit Beobachtungen des Milchmarktes in den Vereinigten Staaten überein. Auch andere Märkte für Agrarrohprodukte in der EU und Deutschland weisen derartige zyklische Preisverläufe auf. Beispielsweise auf dem Markt für Schweinefleisch sind sie nicht ungewöhnlich. In der agrarökonomischen Literatur hat sich daher der Begriff des „Schweinepreiszyklus“ etabliert.

Die Herausforderung für die Marktbeteiligten ist also der Umgang mit derartigen Preisverläufen. Dazu bedarf es eines ausgewogenen Risikomanagements sowohl auf der Ebene der Milcherzeuger als auch auf Ebene der Milchverarbeiter.

3. Welche Bedeutung messen Sie dem Export von Milch und Milchprodukten für einheimische Erzeuger bei?

Aufgrund des bereits sehr hohen Pro-Kopf-Verbrauches an Milch und Milchprodukten gepaart mit einer abnehmenden Bevölkerungszahl unterliegt der deutsche Milchmarkt einer Sättigungstendenz. Ähnliches gilt für den europäischen Milchmarkt, wobei die Entwicklung der Gesamtbevölkerungszahl in der EU-28 positiv ist. Dies bedingt, dass sich zusätzliche Milchmengen in Europa nur durch einen Verdrängungswettbewerb über Preiszugeständnisse absetzen ließen. Da dies von den Marktbeteiligten nicht gewollt ist, müssen andere Verwertungen angestrebt werden. Diese finden sich im Export von Milchprodukten. Für die Höhe der Erzeugerpreise kommt dem Export von Milch und Milchprodukten daher eine entscheidende Bedeutung zu. Die unter Frage 2) beschriebene Entwicklung der internationalen Nachfrage nach Milch und Milchprodukten wirkt sich

positiv auf die Exportmöglichkeiten der heimischen Wirtschaft aus. Die Pflege bestehender Exportmärkte und die Erschließung neuer Absatzmärkte ist primär Aufgabe der Milchverarbeiter. Mittels maßgeschneiderter Produkte für den jeweiligen Zielmarkt kann die Milchnachfrage bestmöglich befriedigt werden. Auch die Pflege von Kontakten und Beziehungen sowie das Verständnis um lokale Sitten und Gebräuche sind unerlässliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Exporttätigkeit. Politik kann hierbei unterstützend wirken, indem die Rahmenbedingungen für den Export zumindest auf bestehendem Niveau fortgeführt werden. Zusätzlich könnte Politik durch den Abbau von Handelshemmnissen den exportierenden Milchverarbeitern den Zugang zu Exportmärkten erleichtern.

4. *Mit welchen Instrumenten ist Ihrer Meinung nach mehr Preisstabilität für die Erzeugerbetriebe und mehr Wertschöpfung für die ländlichen Räume erreichbar?*

Es stehen bereits Instrumente zur Verfügung, deren Anwendung sich im Hinblick auf das Ziel der Preisstabilisierung auf anderen Agrarmärkten bewährt hat. Für den Milchmarkt insbesondere geeignet ist die Warenterminbörse. Mittels Terminkontrakten (Futures) könnten Milchverarbeiter oder -erzeuger Preise an der Börse absichern. An der Eurex in Frankfurt werden Kontrakte für Butter, Magermilchpulver und Molkepulver gehandelt. Aufgrund der Ausgestaltung der Terminkontrakte, zu je 5 Tonnen, richtet sich dieses Instrument eher an Milchverarbeiter. Doch auch Milcherzeuger könnten entsprechend ihrer umgerechneten Milcherzeugungsmenge die passende Anzahl Kontrakte kaufen und sich so einen Erzeugerpreis für einen bestimmten Zeitraum sichern.

Eine weitere Form der Preisstabilisierung ergibt aus der Beziehung zwischen Milcherzeugern und Milchverarbeiter. Dies immer dann, wenn Milchverarbeiter ihren Rohmilchlieferanten unterschiedliche Preismodelle zur Wahl stellen. Eine Stabilisierung der Milcherzeugerpreise ließe sich beispielsweise durch einen Garantiepreis erreichen. Bei einem solchen Preismodell würde der Erzeugerpreis in Hochpreisphasen um einen gewissen Betrag niedriger und in Tiefpreisphasen höher sein als der tatsächliche Marktpreis. Der Vorteil für die Milcherzeuger wäre, dass der Erzeugerpreis über einen definierten Zeitraum konstant - also sicher - wäre. Damit könnten Milcherzeuger ihre Liquidität besser planen. Der weltgrößte Molkereikonzern, das Genossenschaftsunternehmen Fonterra, führt aktuell ein entsprechendes Pilotprojekt zu Testzwecken durch. Diese Option hätte den Vorteil, dass das in den Satzungen genossenschaftlicher Milchverarbeiter verankerte Prinzip der Andienungspflicht bzw. der Abnahmegarantie unberührt bliebe. Demgegenüber stünde ein Preismodell zur Wahl, welches, wie bisher, einen volatilen Marktpreis widerspiegelt.

5. Halten Sie die aktuell vorhandenen Instrumente und Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen auf dem Milchmarkt auf nationaler bzw. europäischer Ebene für ausreichend? Was müsste geändert werden?

Bei Marktkrisen handelt es sich in der Regel um niedrige Marktpreise. Preisschwankungen haben auf Märkten eine entscheidende Bedeutung, denn sie sind Signale des Marktes über die Versorgungslage. Ein steigender Preis signalisiert eine Unterversorgung mit Gütern, während eine Marktübersorgung fallende Preise hervorruft. Insbesondere Anbieter sollten diese Signale wahrnehmen und ihr Verhalten, ihre Produktion, entsprechend anpassen. In der Erzeugung von Agrargütern ist diese Anpassung aufgrund der Produktionsverfahren in der Regel nur zeitverzögert möglich.

Preisschwankungen sind täglicher Bestandteil des wirtschaftlichen Handelns von Milcherzeugern und bestimmen neben anderen Faktoren deren einzelbetriebliche Entscheidungen. Preisschwankungen gehören daher zur wirtschaftlichen Unternehmung und stellen vorrangig ein privatwirtschaftliches Problem dar. Aufgabe des Staates ist demnach nicht, dieses unternehmerische Risiko zu übernehmen. Der Staat kann Milcherzeuger vielmehr bei der Risikowahrnehmung und -beurteilung unterstützen, indem er Information bereitstellt, Transparenz schafft und die Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur unterstützt. Mit Einrichtung der EU-Monitoringstelle und der Futures für den Milchmarkt sind bereits gute Voraussetzungen geschaffen worden. Bei politischen Markteingriffen besteht außerdem die Gefahr, dass sie unerwünschte Verhaltensweisen hervorrufen und somit die Marktentwicklung verschlechtern können. Entsprechende Erfahrungen wurden für den EU-Milchmarkt bereits getätigt und führten 1984 zur Implementierung der Milchquotenregelung.

Der Milchmarkt ist sehr heterogen, dies sowohl innerhalb der EU-28 als auch in den Mitgliedstaaten selbst. Milcherzeugung findet in kleinen, mittleren oder großen Betrieben, auf Gunststandorten, „normalen“ oder benachteiligten Standorten statt. Ähnliches gilt für die Ebene der Verarbeitung. Rohmilch wird in kleinen bis großen Betrieben zu Milchprodukten oder Spezialitäten für den regionalen, nationalen oder internationalen Markt verarbeitet. Politikinstrumente müssen folglich ein breites Spektrum abdecken und funktionieren daher in der Regel nach dem „Gießkannenprinzip“. Mitnahmeeffekte sind höchst wahrscheinlich. Aus wissenschaftlicher Sicht leidet dabei die Effizienz und die Instrumente sind nicht effektiv.

Vor diesem Hintergrund sind die bestehenden Kriseninstrumente auf EU-Ebene in Form der öffentlichen Intervention für Butter und Magermilchpulver sowie der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung von Butter und Käse und weiterer flankierender Maßnahmen (z. B. Milchpaket, Direktzahlungen, etc.) auch vor dem Hintergrund begrenzt verfügbarer Finanzmittel aus Steuergeldern ausreichend.

6. Inwieweit halten Sie die vorhandenen Möglichkeiten zum Zusammenschluss und zur Stärkung der Erzeugerbetriebe für ausreichend? Was müsste geändert werden?

Im Oktober 2013 hat die EU-Kommission für den Milchsektor weitgehende Möglichkeiten für den Zusammenschluss von Erzeugern und Erzeugerorganisationen, auch über die Grenzen von Mitgliedstaaten hinweg, geschaffen. Die zulässigen Grenzen der Bündelung wurden sehr weit gefasst. 3,5 Prozent der Erzeugung in der EU bzw. 33 Prozent der Erzeugung der betreffenden Mitgliedstaaten können in einer Erzeugerorganisation bzw. einer Vereinigung von Erzeugerorganisationen gebündelt werden.

In Deutschland gibt es im Milchbereich 143 anerkannte Erzeugerorganisationen und 2 anerkannte Vereinigungen von Erzeugerorganisationen. Insgesamt wurden 2013 so etwa 11,2 Mio. Tonnen Rohmilch gebündelt². Der Grad der Bündelung zwischen den einzelnen Organisationen variiert erheblich. In Deutschland sind die im Milchpaket geschaffenen Möglichkeiten also nicht ausgeschöpft. Weitere Maßnahmen zur Rohmilchbündelung auf Erzeugerebene sind daher nicht notwendig. Ein zusätzlicher politischer Handlungsbedarf ist nicht abzuleiten.

Die Kartellfreistellung des Milchpaketes bezieht sich nicht auf die genossenschaftliche Milchverarbeitung. In Deutschland werden mehr als 70 Prozent der angelieferten Rohmilch von genossenschaftlich organisierten Unternehmen aufgenommen. Daher stellt sich für diese Gruppe der Milcherzeuger die Frage nach der Notwendigkeit einer zusätzlichen Bündelung. Denn die Mitglieder der Genossenschaft sind Anteilseigner der Unternehmung und bestimmen selbst oder durch ihre gewählten Vertreter in den entsprechenden Gremien über Satzung und Arbeitsweise (auch über Andienungspflicht und Abnahmegarantie) der Genossenschaft. Darüber hinaus steht es jedem Mitglied der Genossenschaft frei, seine Mitgliedschaft zu beenden und die Rohmilchverwertung einer Erzeugerorganisation anzuvertrauen. Die Diskussion über eine mögliche Benachteiligung von Milcherzeugern durch genossenschaftlich organisierte Verarbeiter ist obsolet.

7. Mit welchen Instrumenten können Ihrer Meinung nach die unterschiedlichen Betriebsstrukturen in Deutschland unterstützt bzw. erhalten werden (bspw. regionale Diversität, Erhalt in benachteiligten Gebieten, unterschiedliche Betriebsgrößen, etc.)?

Je nach Blickwinkel auf diese Frage leitet sich eine andere Antwort ab. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird der Frage die Grundlage entzogen. Denn diese Sichtweise verfolgt das Ziel der Gewinnmaximierung. Das bedeutet, dass das Ziel selbst die zur Zielerreichung am besten geeigneten Betriebsgrößen und deren Standorte definiert. Demgegenüber steht eine volkswirtschaftliche Betrachtungsweise. Hier wird zwar auf nach Gewinnmaximierung gestrebt, aber andere Faktoren, wie z. B. externe Faktoren, werden berücksichtigt. Diesen externen Faktoren wird ein bestimmter Wert

² BMEL (2015), Schriftliche Auskunft vom 03.03.2015.

zugeschrieben und bei der Ermittlung der Gesamtwohlfahrt berücksichtigt. Im konkreten Fall geht es um den Erhalt bestimmter als vorteilhaft angesehener Betriebsgrößen und den Erhalt der Milcherzeugung an bestimmten Standorten. Dies wird nicht direkt vom Markt honoriert. Folglich müssten öffentliche Mittel zur Kompensation aufgewendet werden. Dies sollte nur geschehen, wenn ein tatsächliches Bekenntnis der Gesellschaft zu diesen Maßnahmen vorhanden ist. Ansonsten entstünde ein Wohlfahrtsverlust.

Ist dieser gesellschaftliche Wille vorhanden, dann ist es nicht Aufgabe von Marktpolitik diesem Willen Rechnung zu tragen. Denn, wie oben dargelegt, kann dieses Ziel mit Instrumenten der Marktpolitik weder effizient noch effektiv verfolgt werden. Es handelt sich vielmehr um ein strukturpolitisches Problem. Der Milchmarkt ist, wie in Frage 5) dargelegt, sehr heterogen. Maßnahmen zum Erhalt bestimmter Betriebsgrößen bzw. von Standorten sollten zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Marktverzerrung sehr zielgerichtet ausgestaltet sein. Dies bedeutet, dass eine regional differenzierte Bedarfsanalyse in Abhängigkeit der Erfordernisse vorgeschaltet sein sollte, aus deren Ergebnissen sich ein strenger Kriterienkatalog für eine zielgerichtete Einzelförderung ableiten ließe.

8. Inwieweit sind Ihrer Meinung nach Änderungen im Kartell- oder Genossenschaftsrecht für einen zukunftsfähigen Milchmarkt in der Bundesrepublik notwendig? Was müsste geändert werden?

Keine ausreichende Expertise in diesem Themengebiet zur Beantwortung der Frage.

9. Sind die gesetzlichen Regelungen zum Verkauf unter Einstandspreis aus Ihrer Sicht ausreichend bzw. halten Sie andere gesetzliche Regelungen für notwendig?

Keine ausreichende Expertise in diesem Themengebiet zur Beantwortung der Frage.