

Banse, Martin; Knuck, Janina; Weber, Sascha Alexander

**Working Paper**

## Stabile und hohe Milchpreise?! - Optionen für eine Beeinflussung der Milchpreise

Thünen Working Paper, No. 118

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Banse, Martin; Knuck, Janina; Weber, Sascha Alexander (2019) : Stabile und hohe Milchpreise?! - Optionen für eine Beeinflussung der Milchpreise, Thünen Working Paper, No. 118, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, <https://doi.org/10.3220/WP1549288041000>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/193139>

**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.*

# Stabile und hohe Milchpreise?! – Optionen für eine Beeinflussung der Milchpreise

Martin Banse, Janina Knuck, Sascha Weber

Thünen Working Paper 118

Dr. Martin Banse  
Janina Knuck  
Dr. Sascha Weber  
Thünen-Institut für Marktanalyse  
Bundesallee 63  
38116 Braunschweig  
Germany

**Thünen Working Paper 118**

Braunschweig/Germany, 2019

## **Inhalt**

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>i</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>ii</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>iii</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>iv</b>
<b>Summary</b>	<b>iv</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Geschichte der Milchmarktpolitik</b>	<b>3</b>
<b>3 Milchbezogene Preisoptionen</b>	<b>10</b>
3.1 Preisstabilisierung auf dem Milchmarkt	10
3.1.1 Bessere Weitergabe von Marktsignalen	12
3.1.2 Bessere Steuerung des Milchangebotes	14
3.1.3 Absicherung Preisrisiko	16
3.2 Erhöhung des Preisniveaus auf dem Milchmarkt	18
3.2.1 Anhebung des Niveaus auf dem Weltmarkt	19
3.2.2 Ablösung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktniveau	21
<b>4 Fazit</b>	<b>23</b>
<b>5 Literaturverzeichnis</b>	<b>25</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Politische Steuerungsphasen am EU-Milchmarkt	3
Abbildung 2	Politische Meilensteine für den Milchsektor	4
Abbildung 3	Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver, 1968-2016, in €/kg	4
Abbildung 4	EU-Interventionsbestände von Butter und Magermilchpulver jeweils am Jahresende, 1965-2017, in 1000t	5
Abbildung 5	Ausgaben der EWG für Milch und Milcherzeugnisse, 1972-2000, in Mill. €	5

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Anteile der EU am Welthandel mit Milcherzeugnissen, 2010-2017, in %	20
-----------	---	----

## Abkürzungsverzeichnis

CCT	Common Custom Tariff / Gemeinsame Zolltarife
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
€	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GDT	GlobalDairyTrade
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
LDC	Least Developed Countries / am wenigsten entwickelte Länder
MilchVerBeihV	Milchverringerungsbeihilfen-Verordnung
Mio.	Millionen
MIV	Milchindustrie-Verband
Mrd.	Milliarden
MMP	Magermilchpulver
t	Tonnen
kg	Kilogramm
Reg.	Regulation
SAP	EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
sog.	sogenannt
SVG	Selbstversorgungsgrad
TRQ	Tariff Rate Quota / Zollkontingent
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
u. U.	unter Umständen
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation
z. B.	zum Beispiel

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag ordnet die verschiedenen Möglichkeiten zur Beeinflussung der Milchpreise und liefert einen Beitrag hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Grenzen. Dabei wird deutlich, dass die Maßnahmen zur Erhöhung des Niveaus des EU-Milchpreises entweder durch eine Erhöhung des Weltmarktpreisniveaus oder durch eine Ablösung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktpreisniveau drastische Reduktionen der EU-Milcherzeugung erforderlich machen würden. Der Versuch einer Erhöhung des Weltmarktpreisniveaus durch Einschränkung der EU-Milcherzeugung wäre aufgrund der zu erwartenden Marktreaktionen in anderen milcherzeugenden Ländern jedoch nur von zeitlich sehr kurzer Dauer. Eine Ablösung des EU-Preisniveaus von den Weltmarktpreisen wäre nur möglich, wenn sich die EU-Handelsposition bei Milch und Milcherzeugnissen vom Nettoexporteur zum Nettoimporteur wandelt. Dies würde wiederum erhebliche Einschränkungen der EU-Milcherzeugung voraussetzen und ist unter den gegenwärtigen Marktbedingungen sowie aufgrund der Effekte auf die Strukturen der Milcherzeugung und -verarbeitung als eine nicht realistische Option zu bewerten.

Die zweite Zielrichtung einer Stabilisierung wird in diesem Beitrag umfassend diskutiert. Gerade der Milchmarkt war in den vergangenen Jahren von extremen Preisausschlägen mit negativen Effekten bei den beteiligten Marktakteuren betroffen. Auf der Seite der Milcherzeuger können die extremen Preisausschläge zu existenzbedrohenden Liquiditätsengpässen führen, wenn Preise stark fallen. Die Minderung des Preisrisikos und die Verteilung des Preisrisikos in der Wertschöpfungskette Milch liefert einen wesentlichen Beitrag in der Umsetzung des Zieles der Preisstabilisierung. Dabei wird deutlich, dass die Verteilung des Preisrisikos in der Wertschöpfungskette Milch nicht gleich verteilt ist. So verbleibt es bei den meisten genossenschaftlichen Milchverarbeitern oft allein bei den Milcherzeugern, den Genossenschaftsmitgliedern. Mit einer entsprechenden Überarbeitung von Satzungen und Lieferordnungen könnte hier Abhilfe geschaffen werden.

## Summary

This paper examines different ways of influencing milk prices and contributes to their possibilities and limitations. It becomes clear that the measures to increase the level of the EU milk price would require drastic reductions in EU milk production, either by increasing the world price level or by separating the EU price level from the world price level. However, the attempt to increase the world market price level by restricting EU milk production would only be of very short duration due to the expected market reactions in other milk producing countries. A separation of the EU price level from world market prices would only be possible if the EU trade position in milk and milk products would change from a net exporter to a net importer. This, in turn, would require significant restrictions on EU milk production. Given the current market conditions and the possible effects on milk production and processing structures, this option should be seen as not realistic.



The second objective of stabilisation is discussed extensively in this paper. The milk market in particular has been affected in recent years by extreme price fluctuations with negative effects on the market players involved. On the milk producers' side, the extreme price fluctuations can lead to liquidity constraints threatening their existence if prices fall sharply. The reduction of the price risk and the distribution of the price risk in the milk value chain is an essential part of the implementation of the objective of price stabilisation. It becomes clear that the distribution of price risk in the milk value chain is not equally distributed. Thus, for most cooperative milk processors, it often remains with the milk producers. This could be remedied by revising the statutes and delivery regulations accordingly.

## 1 Einleitung

Für die deutsche Landwirtschaft stellt der Markt für Milch und Milcherzeugnisse den bedeutendsten Sektor dar. Im Jahr 2016 erzeugten 69.054 Betriebe mit 4.276.474 Tieren insgesamt 31,3 Mrd. Kilogramm Kuhmilch (STATISTISCHES BUNDESAMT, 2018; BZL, 2017). Damit trugen die milcherzeugenden Betriebe allein mit 8.995 Mill. Euro zur Nettowertschöpfung der deutschen Landwirtschaft bei (BMEL, 2018). Ihr Anteil betrug bei den tierischen Erzeugnissen 36 % und für die Landwirtschaft insgesamt 22 %. Diese Zahlen unterstreichen die wirtschaftliche, politische und öffentliche Bedeutung dieses landwirtschaftlichen Sektors.

Daher war dieser Sektor in der Vergangenheit auch politisch stark administriert. Die Liberalisierung der EU-Agrarmarktordnungen hat auch vor dem Milchmarkt nicht halt gemacht (siehe hierzu Kapitel 2). Dieser politische Umbruch hatte und hat direkte und indirekte Effekte auf das Marktgeschehen. Insbesondere die Preisbildung veränderte sich und Veränderungen auf den Weltmärkten für Milch und Milcherzeugnisse wirken sich nun direkter und stärker auf die heimischen Preise aus. Ein deutlicher Beleg hierfür ist die seit 2007 zu beobachtende Achterbahnfahrt der deutschen Milcherzeugerpreise und den daraus resultierenden Milchmarktpreiskrisen in den Jahren 2009, 2012 und 2015/16. Dieser scheinbar zyklische Verlauf der Preise ist nicht ungewöhnlich für Agrarmärkte. Am bekanntesten in diesem Sinne ist der „Schweinezyklus“ (HANAU, 1928). Auch für Milch gibt es internationale Beispiele, so z. B. in den USA, wo der Zyklus eine ähnliche Frequenz zeigt.

Verbände, Politik und Öffentlichkeit diskutieren immer wieder die Notwendigkeit der Preisbeeinflussung oder sogar der Preissteuerung, um Marktpreiskrisen in Zukunft zu begegnen. Dabei wird scheinbar außer Acht gelassen, dass Märkte in der Regel über gute, automatische Mechanismen verfügen, um ökonomische Aktivitäten zu steuern (MANKIW, 2001). Auf funktionierenden Märkten streben sowohl das Angebot als auch die Nachfrage danach, den Markt zu räumen. Dabei wird genau so viel angeboten, wie auch nachgefragt wird. Das Instrument für die Markträumung ist der gleichgewichtige Marktpreis. Sollte der Markt nicht im Gleichgewicht sein, sorgt eine Preisänderung dafür, dass sich das Gleichgewicht wieder neu einstellt. Wenn zum Beispiel mehr nachgefragt als angeboten wird, steigt der Preis. Damit sollen Anbieter ermuntert werden, die Produktion zu erhöhen und Nachfrager sollen ihren Konsum reduzieren. Ist das Angebot zu hoch und die Nachfrage wesentlich geringer, dann sinkt der Preis. Es wird weniger angeboten und gleichzeitig mehr nachgefragt. Der Marktpreis ist also ein Signal für den Versorgungszustand eines Marktes. Und seine Preisbewegungen dienen dazu, den Markt im Gleichgewicht zu halten. Daher sollte es prinzipiell den Marktkräften überlassen werden, den Markt zu steuern. Ein Eingriff von außen würde diesen Mechanismus stören.

Zwei Gründe könnten einen Eingriff des Staates in das Marktgeschehen rechtfertigen. Zum einen, um die Effizienz eines Marktes zu erhöhen und zum anderen, um die Gerechtigkeit zu erhöhen (MANKIW, 2001). Dies wäre in jedem Fall nur gerechtfertigt, wenn auf dem Markt ein Marktversagen vorläge, d.h., dass die Ressourcen nicht optimal verwendet würden. Denn sonst

würde der Eingriff eine Fehlallokation von Ressourcen bewirken und einen volkswirtschaftlichen Schaden hervorrufen. Die Gesamtwohlfahrt des Marktes wäre dann geringer.

Während sich viele Akteure auf deutschen Milchmärkten der oben beschriebenen Sichtweise der wissenschaftlichen Agrarökonomie angeschlossen haben, haben sich Teile der Milcherzeuger und andere Akteure umso mehr darauf versteift, den Milchpreis ins Zentrum der Politikdebatte zu rücken. In dieser Debatte wird deutlich, dass die Landwirtschaft in dieser Frage tief gespalten ist.

Die praktische Agrarpolitik in Deutschland und der EU steht dieser Situation ziemlich ratlos gegenüber. Einerseits sind die Reformen der letzten Jahrzehnte von einem klaren Liberalisierungskurs geprägt, andererseits rücken aber viele (Agrar-)Politiker in ihren Reden den Milchpreis ins Zentrum. Wenn es dann um konkrete Maßnahmen-Vorschläge geht, herrscht ein großes Durcheinander, weil überhaupt nicht klar ist, ob es z. B. um Preisstabilisierung oder Preisstützung gehen soll oder z. B. um die Erhöhung der Inlands-, EU- oder Weltmarktpreise oder z. B. um einen höheren Anteil der Erzeugerpreise am Gesamterlös der Wertschöpfungskette. Jedes dieser Ziele kann für sich begründbar sein. Die Begründungen werden in diesem Beitrag nicht diskutiert. Die Aufzählung soll jedoch verdeutlichen, dass jedes einzelne der genannten Ziele eine andere Herangehensweise erfordert, um es verwirklichen zu können.

Wie könnte ein staatlicher Markteingriff im Fall des Milchmarktes aussehen? Denkbar wären Versuche, entweder die Marktpreise zu stabilisieren oder die Marktpreise dauerhaft im Niveau anzuheben. Letzteres entweder nur für Deutschland oder die EU insgesamt.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, verschiedene Möglichkeiten der Politik zur Beeinflussung der Milchpreise zu ordnen und einen Beitrag hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Grenzen zu liefern. Das mögliche Vorgehen und die zu erwartenden Effekte derartiger Eingriffe werden im Kapitel 3 beschrieben und diskutiert, wobei auch eine Steuerung des Milchangebotes in Betracht gezogen wird. Der Beitrag schließt mit einem Fazit, das die Ergebnisse des vorliegenden Berichtes zusammenfasst und abschließend bewertet.

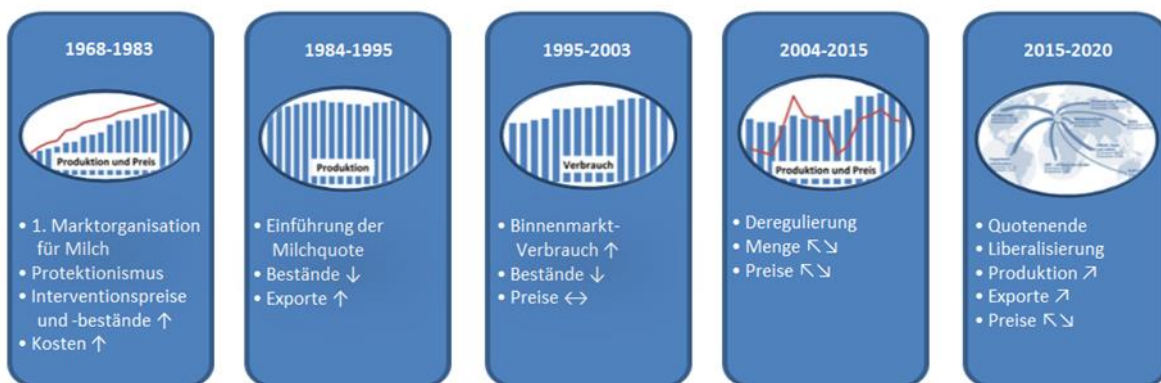
## 2 Geschichte der Milchmarktpolitik

Bereits 1957 wurden bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Ziele und Aufgaben einer europäischen Agrarpolitik festgelegt. Zur Versorgung der Bevölkerung mit genügend Nahrungsmitteln zu adäquaten Preisen haben Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg im EWG-Vertrag festgelegt, dass die Produktivität der Landwirtschaft gefördert, die Märkte stabilisiert und die Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung gesichert werden sollen. 1962 trat dann die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mit der ersten Marktorganisation für Getreide in Kraft (BMEL, 2014).

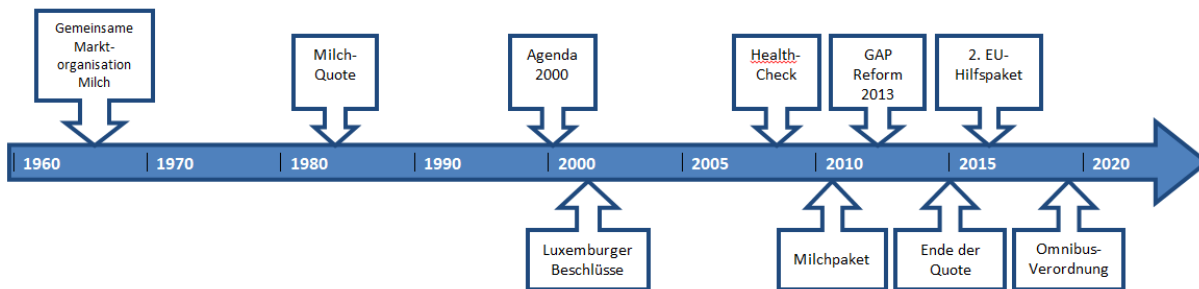
Im Jahr 1968 wurde schließlich die erste gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Milch und Milcherzeugnisse erlassen. Diese war protektionistisch ausgerichtet und enthielt Instrumente zur Regelung des gemeinsamen Marktes in Form von Garantiemengenregelungen, staatlichen Aufkäufen zur Preisstützung, Vermarktungsbeihilfen für den Binnenmarkt, Exporterstattungen und einem hohen Außenschutz (Europäische Gemeinschaft, 1968).

Die GMO für Milch und Milcherzeugnisse unterlag seit ihrer Einführung 1968 vielfältigen Änderungen. Die in Abbildung 1 und Abbildung 2 beschriebenen Phasen und politischen Meilensteine waren geprägt von einer reaktiven Politik, die ihren selbstgesteckten Zielen jedoch nur bedingt gerecht wurde.

**Abbildung 1 Politische Steuerungsphasen am EU-Milchmarkt**

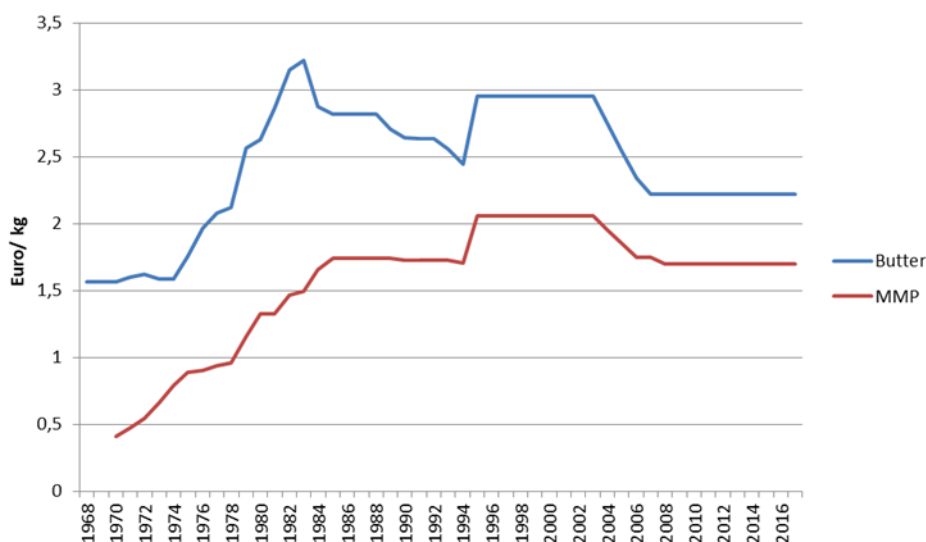


Quelle: eigene Darstellung nach ZMB, 2018 und EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2017.

**Abbildung 2 Politische Meilensteine für den Milchsektor**

Quelle: eigene Darstellung nach ZMB, 2018 und EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2017.

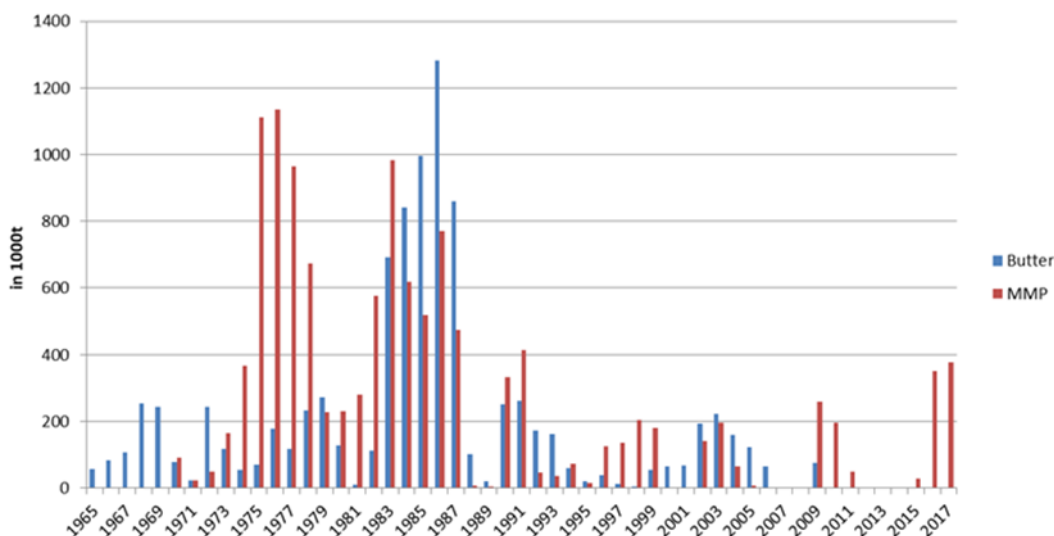
Zur Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens wurden mit der GMO Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver (MMP) festgelegt, ebenso wie ein Richtpreis für Milch. Dieser Richtpreis stellte den von der EWG angestrebten Preis für Milch mit einem Fettgehalt von 3,7 % dar. In den ersten Jahren der EWG wurden die Interventionspreise für MMP und Butter kontinuierlich erhöht (vgl. Abbildung 3). In Kombination mit fehlenden Mengengrenzen sorgte dies für erhebliche Produktionsanreize bei den Landwirten und damit für eine deutliche Ausdehnung der Produktionsmenge und wachsende Interventionsbestände der EU: „Milchseen“ und „Butterberge“ waren das Ergebnis.

**Abbildung 3 Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver, 1968-2016, in €/kg**

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2018c.

Die Interventionsbestände an MMP erreichten das Maximum in den Jahren 1975 und 1976 mit mehr als 1,1 Mio. Tonnen. Bei Butter lagen die Interventionsbestände mit knapp 1,3 Mio. Tonnen im Jahr 1986 sogar noch höher (vgl. Abbildung 4).

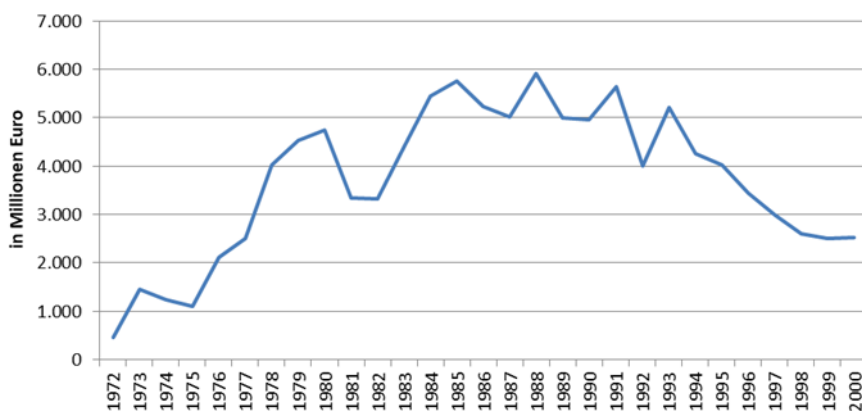
**Abbildung 4 EU-Interventionsbestände von Butter und Magermilchpulver jeweils am Jahresende, 1965-2017, in 1000t**



Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2018b.

Um die großen Mengen an produzierter Milch zu vermarkten, wurde neben der Intervention auch der Export subventioniert und die Verarbeitung zu Tierfutter und Kasein gefördert. All diese Maßnahmen verursachten hohen Kosten für die EWG, die über die Jahre immer weiter anstiegen. Lagen die Ausgaben für Milch und Milchprodukte im Jahr 1972 noch bei etwa 461 Mio. Euro, stiegen sie bis zum Jahr 1988 auf fast 6 Mrd. Euro an (vgl. Abbildung 5).

**Abbildung 5 Ausgaben der EWG für Milch und Milcherzeugnisse, 1972-2000, in Mill. €**



Quelle: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, vers. Jg.,

Zur Beseitigung des Ungleichgewichtes zwischen Angebot und Nachfrage wurde im Jahr 1984 eine Obergrenze für die in der EWG produzierte Milch festgesetzt: Die sogenannte **Milchquote**. Für die gesamte EWG wurde eine Gesamtgarantiemenge festgelegt und zwischen den Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Für das Jahr 1984 wurde die Gesamtmenge auf 98,2 Mio. Tonnen

begrenzt. In Deutschland lag sie bei 23,5 Mio. Tonnen. Milchlieferungen, die über die Garantieschwelle hinausgingen, wurden mit einer zusätzlichen Abgabe – der sogenannten **Superabgabe** – belegt.

Die Quote war in den ersten Jahren flächengebunden mit dem Ziel einer regional gleichmäßigen Verteilung. Zusätzliche Quote konnte nur durch mehr Fläche realisiert werden. Mit Anfang der 90er-Jahre wurde die Flächenbindung aufgehoben und eine Übertragung der Quote wurde möglich. Dies schaffte die Möglichkeit für betriebsindividuelle Wachstumsschritte und Strukturveränderungen. Galt die Milchquote ursprünglich zunächst nur für fünf Jahre (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, 1984), wurde sie anschließend von verschiedenen Verordnungen immer wieder verlängert; z.B. durch Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 im Jahr 1993 um weitere sieben Jahre (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, 1992) oder durch Verordnung (EG) 1255/1999 ab dem Jahr 2000 um weitere acht Jahre (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, 1999). Endgültig abgeschafft wurde sie nach 31 Jahren zum 01. April 2015.

Die Einführung der Quote führte aufgrund der vereinbarten (zu großen) Garantiemenge nicht zu dem erhofften Abbau der Lagerbestände. Stattdessen schaffte die Mengengrenzung Anreize für Landwirte, die wertbestimmenden Inhaltsstoffe, insbesondere das Milchfett, weiter zu steigern, um höhere Erlöse für ihre Milch zu erzielen. Dies führte konsequenterweise zum Wachsen der „Butterberge“, die ihren Höhepunkt zwei Jahre nach Einführung der Quote erreichten (vgl. Abbildung 4). Als Gegenmaßnahme wurde die „Fettkorrektur“ eingeführt, die bei erhöhtem Fettgehalt zu einer rechnerischen Erhöhung der abgelieferten Milchmenge führte.

Während die Milchmarktordnung weiterhin einkommensorientiert ausgerichtet war, kam es mit der **MacSharry-Reform** im Jahr 1992 auf anderen Agrarmärkten zu grundlegenden Veränderungen. Insbesondere auf dem Markt für Getreide und Rindfleisch wurden Preisstützungen schrittweise abgebaut und die damit einhergehenden Einkommensverluste durch Direktzahlungen ausgeglichen. Umweltschutz und die Erhaltung des ländlichen Raums und der Familienbetriebe rückten erstmals in den Fokus der Agrarpolitik.

Mit der **Agenda 2000** und den **Luxemburger Beschlüssen** von 2003 wurde schließlich auch die Milchmarktordnung zu einer am Markt orientierten Politik reformiert (ZMB, 2018). Diese Reform sah eine Absenkung des Interventionspreises für MMP um insgesamt 15 % und eine Aufstockung der Quote um 1,5 % vor. Für Butter wurde eine Interventionspreissenkung von 25 % bis 2007 vereinbart. Als Ausgleich zu den gesenkten Stützpreisen wurden ab dem Wirtschaftsjahr 2004/05 Kompensationszahlungen – die sogenannten Milchprämien – an die Milchbetriebe gezahlt. Im Jahr 2004/05 waren diese noch produktionsgebunden und lagen bei 11,81 Euro pro Tonne Milchreferenzmenge (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, 2004). Bis zum Jahr 2006/07 stieg die Höhe der Prämie auf 35,50 Euro pro Tonne. Ab 2005 wurde die Milchprämie von der Produktion entkoppelt und in die Betriebsprämienregelung einbezogen. Diese Entkopplung sollte die Landwirte anhalten, ihre betriebliche Entscheidung an der Marktentwicklung zu orientieren. Weitere Bestandteile der Luxemburger Beschlüsse sahen zudem die Bindung der Direktzahlungen

an die Einhaltung von Produktions- und Umweltstandards (Cross Compliance) und die Umschichtung von Finanzmitteln aus der 1. in die 2. Säule (Modulation) vor.

Bis zum Jahr 2007 hatte die Europäische Union seit Einführung der GAP für 21 Erzeugnisse bzw. Erzeugnisgruppen separate Marktordnungen erlassen. Zur Vereinfachung des Regelungsumfeldes wurden diese 2007 schließlich zu einer GMO zusammengelegt. Auch die bis dahin geltende GMO für Milch und Milcherzeugnisse (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, 1999) wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über die einheitliche GMO ersetzt. Diese trat für Milch und Milcherzeugnisse am 01. Juli 2008 in Kraft (EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT, 2007).

Im Jahr 2008 wurde im Rahmen des sog. **Health Check** der GAP das Ende der Milchquote zum 31. März 2015 beschlossen. Zur Vorbereitung einer „weichen Landung“ wurde eine jährliche Aufstockung der Garantiemenge um 1 % ab 2009/10 über fünf Jahre festgelegt. Für MMP und Butter sollte eine obligatorische Intervention erhalten bleiben.

Mit dem „**Milchpaket**“ wurde 2012 eine wichtige Änderung der GMO erlassen. Das „Milchpaket“ sollte die Verhandlungsmacht der Erzeuger gegenüber verarbeitenden Unternehmen stärken, indem es den Zusammenschluss von Erzeugern zu Erzeugerorganisationen fördert. Für eine gerechtere Verteilung entlang der Wertschöpfungskette ist es Erzeugerverbänden erlaubt, die Vertragsbeziehungen aller/ einiger Mitglieder mit einer Molkerei – einschließlich der Preise – auszuhandeln. Außerdem wurden neue EU-Vorschriften für Branchenverbände festgelegt, die zur Verbesserung der Markttransparenz beitragen und für einen gesteigerten Dialog zwischen den Akteuren der Milchversorgungskette sorgen sollten. Darüber hinaus behandelt das „Milchpaket“ die Vertragsbeziehungen im Milchsektor und gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, schriftliche Verträge zwischen Milcherzeugern und -verarbeitern vorzuschreiben. Von diesem Kontrahierungszwang sind Genossenschaften dann ausgeschlossen, wenn deren Satzung bestimmte Elemente enthält, die eine ähnliche Wirkung haben wie ein vorgeschriebener Vertrag. Zur Verfolgung der Marktentwicklung nach Ende der Quote wurde außerdem eine monatliche Berichterstattung über die Rohmilchmengen an die Europäische Kommission vorgeschrieben (EUROPÄISCHE UNION, 2012), eine Aufgabe, die heute vom European Milk Market Observatory (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2018a) durchgeführt wird.

Die GAP wurde im Jahr 2013 nach dreijähriger Diskussion und intensiven Verhandlungen erneut reformiert. Das Milchpaket des Vorjahres wurde in die neue Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 integriert und andere Artikel, die auch den Milchsektor betreffen, überarbeitet. Die Beihilfen für die Verwendung von Magermilch und MMP als Tierfutter und für die Verarbeitung zu Kaseinat und Kasein wurden aufgehoben, da sie sich nicht als marktstützungswirksam erwiesen haben. Ausfuhrerstattungen für Milch und Milchprodukte könnten weiterhin gezahlt werden, wurden jedoch in ihrer Höhe auf 0 Euro festgesetzt (EUROPÄISCHE UNION, 2013).

Die Milchkrise der Jahre 2015/16 führte zu einem weiteren EU-Hilfspaket für Milchproduzenten in Höhe von insgesamt 500 Mio. Euro. Die Maßnahmen des sog. „**zweiten Hilfspaketes**“ hatten



das Ziel, den Milchmarkt wieder ins Gleichgewicht zu bringen und die Liquidität der Milcherzeuger zu verbessern. 150 Mio. Euro wurden für die EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme zur freiwilligen Reduzierung der Milchproduktion zur Verfügung gestellt. Milchbetriebe, die ihre Milchmenge im angegebenen Zeitraum verringerten, konnten an dem Programm teilnehmen und bekamen 14 Cent je Kilogramm verringerter Milchmenge (EUROPÄISCHE UNION, 2016b). In Deutschland wurde die EU-Verordnung durch die Milchverringerungsbeihilfen-Verordnung (MilchVerBeihV) umgesetzt (BUND, 2016b). Die anderen 350 Mio. Euro wurden den Mitgliedsstaaten als außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe zur Verfügung gestellt. Tierhalter, die mit verschiedenen Maßnahmen die wirtschaftliche Nachhaltigkeit und die Marktstabilität ihres Sektors verbessern, sollten unterstützt werden. Deutschland erhielt 58 Mio. Euro aus diesem Topf (EUROPÄISCHE UNION, 2016a) und führte ein nationales Liquiditätshilfeprogramm mit Angebotsdisziplin durch, was vom Bund mit zusätzlichen 58 Mio. Euro verdoppelt wurde. Kuhmilcherzeuger, die ihre Milchmenge in einem bestimmten Zeitraum nicht steigerten, konnten die Beihilfe beantragen (BUND, 2016a). In Deutschland gab es darüber hinaus weitere Hilfsprogramme: Zusatzentlastungen der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, ein Bürgschaftsprogramm und steuerliche Gewinn- und Tarifglättungen<sup>1</sup>. Insgesamt betragen die staatlichen Hilfen der Jahre 2016/17 für die Milchbauern in Deutschland 581 Mio. Euro (BMEL, 2016).

Ende 2017 kam es mit der **Omnibus-Verordnung** (EU) 2017/2393 zu einer erneuten Veränderung für den Agrarsektor. Diese trat am 1. Januar 2018 in Kraft und veränderte unter anderem die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Insbesondere die Änderungen von Artikel 148 sind für die Milcherzeuger von Bedeutung. Mit der Ergänzung des neuen Absatzes 1a ist einzelnen Landwirten oder Erzeugerorganisationen die Möglichkeit eingeräumt worden, einen schriftlichen Vertrag vom Rohmilch verarbeitenden Betrieb zu verlangen, auch wenn der betreffende Mitgliedsstaat keinen Abschluss schriftlicher Verträge vorschreibt. Ausgenommen von dieser Regelung sind wiederum Genossenschaften. Der Artikel 148, der ursprünglich dem Milchpaket des Jahres 2012 entstammte, war zunächst nur bis Mitte 2020 befristet. Diese Befristung wurde im Rahmen der Omnibus-Verordnung aufgehoben (EUROPÄISCHE UNION, 2017).

Die Verhandlungen für die „**GAP 2020**“ sind bereits 2017 gestartet. Es ist zu erwarten, dass der Agrarsektor mit weniger finanziellen Mitteln ausgestattet wird als zuvor. Außerdem wird der Gesamthaushalt durch den Austritt des Vereinigten Königreiches – ein wichtiger Nettobeitragszahler für die EU – geschmälert. Der bevorstehende „**Brexit**“ sorgt darüber hinaus für Unsicherheit, da das Land ein wichtiger Nettoimporteur für Milchprodukte ist und die zukünftigen Handelsbeziehungen bisher völlig unklar sind<sup>2</sup>. Abzuwarten bleibt auch, wie die

---

<sup>1</sup> Eine umfassende Bewertung der Marktwirksamkeit dieser beiden Hilfsprogramme ist im Thünen Working Paper Nr. 88 veröffentlicht.

<sup>2</sup> Zur Analyse der möglichen Folgen des Brexit auf die deutsche Landwirtschaft und u.a. auf die Milchwirtschaft siehe BANSE und FREUND (2018).

Intervention zukünftig gestaltet sein wird. Von 370.000 t MMP-Interventionsbeständen des Sommers 2018 liegen aktuell etwa 100.000 t in der Intervention und belasten den Markt. Die Auslagerung erfolgte marktbedingt bisher zu Preisen unterhalb des Interventionspreisniveaus.

Auf der Importseite wird der EU-Milchmarkt durch **Gemeinsame Zolltarife** (Common Customs Tariff (CCT)) geschützt. Diese werden als Abgaben auf Einfuhren erhoben. Die Zolltarifregelung macht es möglich, auf alle sonstigen Schutzmaßnahmen an den Außengrenzen der EU zu verzichten.

Für die meisten Milchprodukte werden in der EU Importzölle erhoben, vorbehaltlich der Bedingungen und Grenzen, die im Rahmen des Übereinkommens der Uruguay-Runde der WTO von 1994 festgelegt wurden. Die von der EU im Rahmen der WTO notifizierten MFN-Zollsätze sind beträchtlich und liegen für Käse je nach Produkt zwischen 139-188€/100 kg, für Butter bei 189€/100 kg und für Milchpulver bei 118-125€/100 kg. Die im Rahmen der WTO vereinbarte "Besondere Schutzklausel für die Landwirtschaft" erlaubt es der EU, zusätzliche Einfuhrzölle zu erheben, wenn die Einfuhrmengen bestimmte Schwellenwerte überschreiten oder wenn die Preise unter bestimmte Schwellenwerte fallen (EUROPÄISCHE UNION, 2013).

Die Einfuhr verschiedener Milcherzeugnisse in die EU ist jedoch zu ermäßigten oder Null-Einfuhrzöllen durch präferenzielle Einfuhrregelungen, einschließlich Zollkontingenten (TRQs), zulässig. Für die meisten Importe ist eine Import-Lizenz notwendig, insbesondere für die TRQs. Die präferenziellen Einfuhrregelungen ergeben sich aus historischen Handelsabkommen der EU mit bestimmten Ländern, neueren Abkommen mit Drittländern und Verpflichtungen im Rahmen der WTO. Einige TRQs stehen allen WTO-Mitgliedsländern offen, während es auch TRQs/Präferenzzölle für bestimmte Länder oder Ländergruppen gibt, nämlich:

- Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) umfasst die Schweiz, Island und Norwegen.
- Balkanländer im Rahmen des EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP).
- Ukraine und Moldawien (im Rahmen der Assoziierungsabkommen mit der EU).
- Länder in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) im Rahmen der Europäischen Partnerschaftsabkommen.
- Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs), die einen kontingentfreien und zollfreien Zugang zur EU haben.
- Türkei, Israel, Jordanien, Chile, Neuseeland, Australien und Kanada.

Die meisten der präferenziellen Einfuhrregelungen für Milchprodukte sind in Anhang I-III der Verordnung 2535/2001 in ihrer geänderten Fassung aufgeführt. Die Regeln für den präferenziellen Zugang der AKP-Länder sind in der Reg. 2414/1998 enthalten, während die für die SAP-Länder des Balkans (Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Albanien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien) in der geänderten Reg. 1215/2009 enthalten sind.

### 3 Milchbezogene Preisoptionen

Aus der in Kapitel 2 beschriebenen Entwicklung der Wahl der Politikinstrumente der GMO für Milch und Milcherzeugnisse wird deutlich, dass sich diese von der Interventionspolitik mit garantierten Preisen, der Erkenntnis, dass diese Politik aufgrund der horrenden Ausgaben für Intervention und Exporterstattungen nicht zu finanzieren ist, über den (gescheiterten) Versuch einer mengenbegrenzenden Politik der Garantiemengen hin zu einer marktliberaleren Politik mit Direktzahlungen entwickelt hat.

In der gegenwärtigen Diskussion um eine Weiterentwicklung der Milchmarktpolitik sind verschiedene Optionen im Umlauf, bei denen zwei Zielrichtungen zu unterscheiden sind. Zum einen geht es um eine Preisstabilisierung und zum anderen um eine Erhöhung des Preisniveaus. Im folgenden Abschnitt 3.1 wird die erstgenannte Option detailliert diskutiert. Die Diskussion der zweiten Option einer Erhöhung des Preisniveaus erfolgt in Abschnitt 3.2.

#### 3.1 Preisstabilisierung auf dem Milchmarkt

Es gehört zu den fundamentalen Gesetzen einer Volkswirtschaft, dass auf einem funktionierenden Markt der Preis ein Ausdruck der Versorgungslage ist. Er signalisiert, ob das Angebot und die Nachfrage nach einem Gut relativ nahe beieinander sind; sich beide im sogenannten Gleichgewicht befinden. Wenn dies nicht der Fall ist, sollen steigende oder fallende Preise dafür sorgen, dass sich Angebot und Nachfrage wieder annähern. Der Preis ist also ein Marktsteuerungsinstrument. Daher kann es kein Ziel sein, den Preis auf einem Markt fixieren zu wollen.

Es kann vorkommen, dass die Preisausschläge extreme Werte annehmen. Und dies kann zu negativen Effekten bei den Marktakteuren führen. Auf der Angebotsseite kann es zu Liquiditätsgpässen kommen, wenn Preise zu stark fallen. Diese können sogar existenzbedrohend sein. Auf der Nachfrageseite kann es zu Konsumrückgängen oder sogar zum Konsumverzicht kommen, wenn Preise zu sehr ansteigen. Daher kann es ein Ziel sein, solche Extrema zwar nicht zu verhindern, aber zumindest deren Ausmaß zu begrenzen und so die negativen Effekte abzuschwächen.

Um die Ausschläge der Marktpreise zu reduzieren und damit zu stabilisieren, müssten die Mengen am Markt besser als bisher an die Marktbedürfnisse angepasst sein. Das betrifft vor allem das Rohmilchangebot, welches sich in der Vergangenheit bisher nicht ausreichend und schnell genug an geänderte Bedingungen angepasst hat. Die Ursachen dafür liegen vor allem in strukturellen Defiziten des Milchmarktes; insbesondere in der Wertschöpfungskette Milch. Bisher ist es den Akteuren nicht gelungen, die Defizite aus vergangener Zeit den neuen Erfordernissen eines weitestgehend liberalisierten und in die Weltmärkte integrierten Milchmarktes anzupassen.

So zeigt sich zum Beispiel immer wieder, dass nicht alle milcherzeugenden- und verarbeitenden Betriebe über Maßnahmen verfügen, die während Marktkrisen ihre Liquidität sichern.

Für den Milchmarkt ist wichtig zu verstehen, wie diese extremen Marktsituationen zustande kommen. Denn nur mit diesem Wissen lassen sich sinnvolle Handlungsempfehlungen ableiten und aufzeigen, warum andere Maßnahmen nicht sinnvoll sind:

- **Träges Angebot:** Aufgrund des Produktionsverfahrens kann sich das Milchangebot nur verzögert an veränderte Marktsituationen anpassen. Anders als in den Prozessen der industriellen Fertigung kann die Milcherzeugung der Kühe nicht einfach ein- oder ausgeschaltet werden. Der Milcherzeuger kann über die Fütterung nur einen begrenzten Einfluss auf die Milchmenge nehmen, ohne die Gesundheit der Kühe zu schädigen. Eine größere Mengenreduzierung ließe sich nur durch den Verkauf von Kühen erzielen. Diese Tiere müssten geschlachtet werden. Ein Wechsel der Milchkühe zu einem anderen Milchviehbetrieb würde keine tatsächliche Marktentlastung bewirken. Doch ein solches Verfahren ist weder ethisch, noch betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen.
- **Preissensible Nachfrage:** Auf der anderen Seite zeigt sich, dass die Nachfrage nach Milch und Milchprodukten in Deutschland<sup>3</sup> preissensitiv ist. Steigen die Preise an, sinkt die Nachfrage. Je größer der Preisanstieg ist, desto größer ist der Nachfragerückgang. Diese Zusammenhänge begünstigen, dass das Angebot und die Nachfrage auf dem Milchmarkt manchmal weit auseinander liegen können.
- **Externe Effekte:** Eine Vielzahl externer Effekte, die nicht durch die Akteure des Milchmarktes beeinflusst werden können, bestimmen das Marktgeschehen. Dazu gehören z. B. das Wetter<sup>4</sup>, ökonomische Entwicklungen (z. B. die Finanzkrise) oder Politiken (z. B. das Russland-Embargo) sowie Handelshemmnisse (z. B. zusätzliche Zölle, Standards, etc.).

*Mit welchen Maßnahmen könnte eine Stabilisierung der Milchpreise bzw. eine Sicherung der Liquidität in Deutschland wirksam erzeugt werden?*

- (1) **Bessere Informationen über Marktsignale:** Das Rohmilchangebot könnte sich früher und besser an die Erfordernisse des Marktes anpassen (siehe hierzu Kapitel 3.1.1).
- (2) **Bessere/flexiblere Steuerung des Rohmilchangebotes:** Mittels fester Vereinbarungen von Liefermengen könnten Milchverarbeiter Rohstoffbedarf und -zugang besser planen und vor allem flexibler auf Marktänderungen reagieren (siehe hierzu Kapitel 3.1.2).

---

<sup>3</sup> Eine ausgeprägte Preissensibilität lässt sich auch für andere Länder beobachten. Das Ausmaß der Sensibilität variiert jedoch. In Deutschland ist diese bei Lebensmitteln generell sehr ausgeprägt. Daher haben die Discounter im deutschen Lebensmitteleinzelhandel auch diese hohe Bedeutung.

<sup>4</sup> Die Milcherzeugung in bedeutenden Regionen findet auf Grünland statt. Dieses Produktionsverfahren ist sehr witterungsabhängig. Bei extremer Wetterentwicklung (Trockenheit/Hitze, Überschwemmungen) oder sehr günstigen Bedingungen kann es zu einem Einbruch der Milcherzeugung bzw. zu einem stärkeren Anstieg kommen, die entsprechende Preisbewegungen auf den Märkten auslösen.

- (3) **Preisrisikomanagement:** Durch eine Glättung von Preisausschlägen für Milcherzeuger und Milchverarbeiter wird deren Planungssicherheit und Liquidität verbessert (siehe hierzu Kapitel 3.1.3).

### 3.1.1 Bessere Weitergabe von Marktsignalen

Die Steuerung eines Marktes durch den Preis stellt die einfachste Methode dar. Je frühzeitiger und je besser die Marktsignale über Preisänderungen transportiert werden, desto besser funktioniert die Marktanpassung. In Deutschland geben die veröffentlichten Erzeugerpreise nicht die aktuelle Marktentwicklung wieder. Sie weisen einen Zeitverzug von bis zu mehreren Monaten auf. Dies begründet sich aus dem Verfahren, mit welchem die Erzeugerpreise in Deutschland ermittelt werden.

Etwa 70 Prozent der Rohmilch werden in Deutschland von genossenschaftlich organisierten Unternehmen verarbeitet. Deren Preissetzung beeinflusst das Marktgeschehen erheblich. Das größte deutsche milchverarbeitende Unternehmen, das Deutsche Milchkontor, ist genossenschaftlich organisiert, wie auch der größte Milchverarbeiter der Welt, Fonterra (Neuseeland). Doch bestehen zwischen den beiden Unternehmen deutliche Unterschiede. Dies betrifft nicht nur die Unternehmensgröße, die Unternehmensstrategien, den wirtschaftlichen Erfolg, sondern auch wie Erzeugerpreise ermittelt werden.

Fonterra hat ein transparentes Modell<sup>5</sup> zur Berechnung der Erzeugerpreise etabliert. Demnach wird der Erzeugerpreis berechnet, indem angenommen wird, dass die Gesamtmenge der Anlieferungsmilch zu Standardprodukten<sup>6</sup> (ohne zusätzliche Wertschöpfung) verarbeitet und auf den Weltmärkten verkauft wird. Die Produktpreise leiten sich aus den Ergebnissen der Online-Handelsplattform GlobalDairyTrade (GDT) ab. Die Erlöse, die mit dem Verkauf von Produkten mit zusätzlicher Wertschöpfung erzielt werden, werden als eine Art Dividende an die Anteilseigner ausgezahlt. Diese Produkte konnten nur hergestellt werden, weil im Vorfeld bereits signifikante Investitionen getätigt wurden. Der Sinn dieses Modells liegt vor allem darin, dass keine Produktionsanreize für die Milchmengen gesetzt werden, die zu Produkten mit höherer Wertschöpfung verarbeitet und verkauft werden. Damit soll Fehlallokationen von Ressourcen gemäß der ökonomischen Theorie vorgebeugt werden (FONTERRA, ohne Jahr; FONTERRA, 2018). Ein weiterer Vorteil dieses Modells ist, dass sich die Preise der Standardprodukte von der Online-Handelsplattform ableiten. Damit ist sichergestellt, dass sich die Marktentwicklungen besser in den Preisen abbilden als im Verfahren in Deutschland.

---

<sup>5</sup> Es wird ein Handbuch veröffentlicht, in dem detailliert dargelegt wird, wie der Erzeugerpreis ermittelt wird. Außerdem wird die Preisermittlung jährlich durch externe Einrichtungen (siehe hierzu CONVENOR et al. (2018)) überprüft.

<sup>6</sup> Milchpulver und deren Nebenprodukte.

In der Mehrheit wenden genossenschaftlich organisierte Milchverarbeiter in Deutschland eine rückwärtsgerichtete Wertermittlung der Rohmilch an. Dieses Verfahren verläuft folgendermaßen: Die Rohmilch wird angeliefert, verarbeitet und anschließend verkauft. Erst ganz am Ende wird an Hand des Verkaufserlöses verarbeiteter Milchprodukte der Wert der eingesetzten Rohmilch ermittelt. Ein Milcherzeuger weiß zum Zeitpunkt der Rohmilchanlieferung daher nicht, was seine angelieferte Rohmilch wert ist.

Viele deutsche private Milchverarbeiter verwenden Vergleichspreise. Dabei wird ein Durchschnittswert der Erzeugerpreise einer vorher definierten Gruppe anderer Milchverarbeiter gebildet. Diese befinden sich oft in der umliegenden Region. Ergänzt wird der Vergleichspreis u. U. durch bestimmte Zuschläge. Diese Vergleichspreise können auch Erzeugerpreise genossenschaftlicher Milchverarbeiter enthalten. Damit wären diese Vergleichspreise ebenfalls zeitverzerrt. Zudem fließen Preisinformationen zusammen, die aus unterschiedlichen Produktmärkten stammen. Je nachdem bei welchem Milchprodukt die Unternehmen ihren Schwerpunkt haben (z. B. Butter, Trinkmilch, Käse, etc.), können den jeweiligen Erzeugerpreisen unterschiedliche Marktentwicklungen der jeweiligen Marktsegmente zu Grunde liegen.

Eine weitere Zeitverzögerung der Marktsignale entsteht dadurch, dass die Milchverarbeiter mit den Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels mehrmals im Jahr sogenannte Leistungsgespräche führen. Darin werden für einen bestimmten Zeitraum Menge und Preise der jeweiligen Produktgruppe (Butter, Trinkmilch, Käse, etc.) vereinbart. Das bedeutet, dass der Preis während der Laufzeit der Vereinbarung fixiert ist<sup>7</sup>. Marktentwicklungen werden also nicht kontinuierlich in Preisänderungen abgebildet, sondern sprunghaft, wenn neue Vereinbarungen getroffen werden. Da bei der rückwärtsgerichteten Wertermittlung der Erzeugerpreise die Erlöse aus dem Verkauf verarbeiteter Milchprodukte verwendet werden, führt dies zu einer weiteren Zeitverzögerung. Damit werden die Erzeugerpreise zusätzlich von der Signalwirkung der Marktpreise entkoppelt.

Insgesamt bedingen diese Verfahren zur Ermittlung von Erzeugerpreisen in Deutschland, dass Milcherzeugerpreise nicht mehr als Signal für den aktuellen Marktzustand fungieren können. Milcherzeuger werden so nicht rechtzeitig über Marktveränderungen informiert. Sie können keine marktgerechte Produktionsentscheidung treffen und ihre Milcherzeugung an die Markterfordernisse anpassen. Dies immer dann, wenn sie als Informationsquelle ausschließlich den Milcherzeugerpreis heranziehen. Die Milcherzeuger sind also gefordert, zusätzliche Informationsquellen für die Ableitung von Marktentwicklungen zu suchen und zu nutzen.

Um das Problem der zeitverzögerten Weitergabe der Marktsignale zu lösen, müsste die Wertermittlung für Rohmilch in Deutschland grundlegend überarbeitet werden. Das Ziel muss einerseits die Abkehr von der rückwärtsgerichteten Wertermittlung und andererseits ein

---

<sup>7</sup> Die Laufzeit der Kontrakte beträgt bei Milch und Frischmilchprodukten 6 Monate, Butter 1 bis 3 Monate und Käse 6 bis 12 Monate.

weitestgehender Verzicht auf Vergleichspreise sein. Denn Vergleichspreise sind als kritisch zu betrachten, da sie die Entwicklung unterschiedlicher Marktsegmente vermischen und damit eine verzerrte Weitergabe des Marktzustandes bedingen.

Das neue System sollte so flexibel konstruiert sein, dass sich Marktentwicklungen zeitnah widerspiegeln können. Zeitverzögerungen sollten so minimal wie möglich sein. Nur damit hätten Milcherzeuger ein Rüstzeug in der Hand, um marktgerechte Produktionsentscheidungen treffen zu können.

### 3.1.2 Bessere Steuerung des Milchangebotes

Die Milcherzeugung in Deutschland übersteigt die heimische Nachfrage. Das bedeutet, dass Teile der Milch und Milchprodukte außerhalb Deutschlands verkauft werden müssen. Das ist an sich nicht problematisch; solange diese „Mehrmengen“ wirtschaftlich sinnvoll exportiert werden können. Dies wird in Deutschland erfolgreich praktiziert. Fast die Hälfte der deutschen Milchprodukte wird in die EU oder andere Länder exportiert.

Aber Milchmarktkrisen beschränken sich in der Regel nicht nur auf Märkte in Deutschland oder in der EU, sondern erstrecken sich auf Märkte in der ganzen Welt. In einem solchen Fall bricht die Nachfrage auf wichtigen Exportmärkten ein. Der Druck am heimischen Markt wird erhöht, da weniger Milch exportiert werden kann. Diese Mengen belasten dann den deutschen Markt zusätzlich. Daher wäre es wichtig, dass das Rohmilchangebot in solchen Situationen an die Marktbedürfnisse angepasst wäre. Doch die Realität sieht in Deutschland anders aus.

Historisch bedingt hat sich bei genossenschaftlich organisierten Milchverarbeitern ein System entwickelt, das den Verarbeitern und ihren angeschlossenen Milcherzeugern ein Umfeld größter möglicher Planungssicherheit gewährleistet. Mit der Abnahmegarantie wurde sichergestellt, dass Milcherzeuger keinem Vermarktungsrisiko ausgesetzt waren. Diese Garantie beinhaltet, dass die Genossenschaft, in welcher der Milcherzeuger Mitglied ist, alle von ihm erzeugte Milch abnehmen muss. Im Gegenzug hatten die genossenschaftlichen Milchverarbeiter mit der Andienungspflicht das Risiko der Rohstoffversorgung weitest möglich minimiert. Diese beinhaltet, dass Milcherzeuger ihre gesamte Rohmilch ausschließlich an die Genossenschaft liefern müssen, deren Mitglied sie sind.

Das System mit Andienungspflicht und Abnahmegarantie war im Umfeld eines stark administrierten Milchmarktes, vor allem durch die Milchquote, für beide Seiten von Vorteil. Doch in dem heutigen liberalisierten Marktumfeld bedingt dieses starre System einige Probleme. Das Bundeskartellamt bemängelt, dass aufgrund der Andienungspflicht und auch aufgrund langer Kündigungsfristen bei Genossenschaften nur ein eingeschränkter Wettbewerb um Rohmilch zu beobachten sei (BUNDESKARTELLAMT, 2017). Diese Kritik hat der Sektor bereits aufgegriffen und es wurden bereits Änderungen umgesetzt bzw. sind in der Planung.



Weit problematischer für den Milchmarkt ist, dass die Genossenschaften keine flexible und kurzfristige Steuerung der Milchverarbeitung vornehmen können. Doch dies wäre insbesondere während Marktkrisen notwendig. Aber aufgrund der Abnahmegarantie müssen sie alle Rohmilch der Genossenschaftsmitglieder abnehmen. Dies auch dann, wenn es für die daraus hergestellten Milcherzeugnisse eigentlich keinen Markt gibt. Dadurch steigt der Mengendruck am heimischen Markt an und Marktkrisen werden weiter verstärkt. Als Folge sinken die Preise weiter. Ein weiterer Nachteil ist, dass dieses starre System inverse Angebotsreaktionen begünstigt. Trotz sinkender Preise steigt die Anlieferungsmenge. Milcherzeuger orientieren sich bei der Produktionsentscheidung an ihrem individuellen Grenzerlös. Andere versuchen durch eine erhöhte Erzeugung ihren Erlös möglichst hoch zu halten; dies auch mit dem Ziel, die Liquidität des Betriebes zu sichern. Doch dieses Verhalten verstärkt den Mengendruck insgesamt und wäre nicht möglich, wenn die Abnahme der gesamten Milcherzeugung nicht garantiert wäre. Diese Möglichkeit ist bei privaten Molkereien weitestgehend ausgeschaltet. Denn diese schließen mit den Milcherzeugern in der Regel Lieferträge, in welchen die Liefermenge mehr oder weniger fixiert ist. Große Abweichungen von dieser Vereinbarung sind nicht möglich.

### **Wie könnte diesen Problemen sinnvoll begegnet werden?**

Grundsätzlich übernimmt der Preis die Steuerung von Angebots- und Nachfragemenge. Daher sollten zuerst Verbesserungen an Punkt 1 (Marktsignale) vorgenommen werden. Immer dann, wenn dies aus strukturellen Gründen nicht möglich ist, sollte eine Steuerung des Rohmilchangebotes vorgenommen werden. Doch der Staat wäre dafür die denkbar ungeeignetste Institution, denn er kann der Heterogenität der Marktakteure und ihren jeweiligen Bedürfnissen nicht gerecht werden. Der Staat könnte nur pauschale, verallgemeinernde Vorgaben machen, die vielerorts an der Realität vorbeigehen. Außerdem kämen alle Steuerungsimpulse zu spät bei den Marktakteuren an, weil der Staat die Marktinformationen nur über die Erzeuger- und Produktpreise erhält und erst daraus Entscheidungen ableitet. Außerdem ist die Entscheidungsfindung ein verwaltungstechnischer Prozess, der eine bestimmte Zeitspanne in Anspruch nimmt. Nicht zu vergessen wären die zusätzlichen Kosten, die durch eine staatliche Mengensteuerung entstehen. Insgesamt würde die Wertschöpfungskette an Eigenständigkeit, Flexibilität sowie Einkommen verlieren und die Kosten wären für alle Beteiligten (Erzeuger, Verarbeiter, Staat) hoch. Die Gesamtwohlfahrt des Staates wäre bei einem derartigen Vorgehen geringer.

Weit sinnvoller wäre daher, die Steuerung des Rohmilchangebotes denen zu überlassen, die damit täglich arbeiten (müssen). Denn jede Marktkrise wirkt sich unterschiedlich auf die Teilsegmente des Milchmarktes (Butter, Magermilchpulver, Käse, etc.) aus. Aus diesem Grund sind die Milchverarbeiter auch unterschiedlich stark von einer Marktkrise betroffen. So sollten z. B. genossenschaftliche Milchverarbeiter überdenken, ob das bisherige Genossenschaftsmodell noch zukunftsfähig ist oder ob Anpassungen daran vorgenommen werden sollten. Auch für Genossenschaftsmitglieder stellt sich diese Frage. Sie sind Anteilseigner an dem Unternehmen und könnten in den entsprechenden Gremien die Unternehmenspolitik mitbestimmen. Bisher scheinen sie nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.



Eine der großen Herausforderungen, wie oben beschrieben, ist vor allem eine zeitgemäße Anpassung der Abnahmegarantie an die individuellen Bedürfnisse der Marktpartner. Mit den folgenden Maßnahmen könnte der Herausforderung begegnet werden:

- (1) **Angebotssteuerung über Preise:** Es wird ein Garantiepreis für eine definierte Rohmilchmenge vereinbart. Der Garantiepreis könnte pro-aktiv von den Unternehmen in Erwartung der zukünftigen Marktentwicklung gesetzt werden und somit das Angebot stimulieren oder hemmen. Damit könnte der Preis wieder seine Funktion als Marktsignal ausüben. Für Rohmilchliefereien, die darüber hinausgehen, könnte z. B. der Spotmarktpreis angewendet werden. Damit wäre gewährleistet, dass betriebsindividuelle Entscheidungen einzelner Milcherzeuger nicht zu Lasten der Gesamtheit aller Genossenschaftsmitglieder gingen.
- (2) **Lieferverträge mit fixierter Anlieferungsmenge:** Die Molkerei vereinbart mit dem Milcherzeuger eine Anlieferungsmenge. Für darüber hinausgehende Anlieferungen müssten gesonderte, neue Absprachen, insbesondere für den Preis, zwischen den Beteiligten getroffen werden.
- (3) **Unternehmensquote:** Basierend auf einer Vergleichsperiode erhält jedes Genossenschaftsmitglied eine historische Lieferquote. Eine Überlieferung würde mit einem Abzug geahndet. Mögliche Unterlieferungen könnten mit einem Zuschlag belohnt werden. Um ein einzelbetriebliches Wachstum der Genossenschaftsmitglieder zu ermöglichen, sollte die Quote unter den Mitgliedern handelbar sein und einen Wachstumskoeffizienten beinhalten.

### 3.1.3 Absicherung Preisrisiko

Es ist wichtig zu verstehen, dass das Preisrisiko und der Umgang mit diesem zur Normalität eines jeden Wirtschaftsunternehmens gehört. Das gilt so auch für den Milchmarkt. Dieser Grundsatz trifft daher sowohl auf Milcherzeuger als auch auf Milchverarbeiter zu. Doch es gibt Fragen, die jeder Marktakteur für sich zu beantworten hat: a) Wie hoch ist das individuelle Risiko? b) Wie ist das Risiko zwischen allen Beteiligten verteilt? c) Wie lässt sich das Risiko für den einzelnen Marktpartner mindern? und d) Wie hoch ist die Zahlungsbereitschaft für die Maßnahme/ Teilnahme?

Deutschland und auch die EU folgen den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft. Das heißt, dass unter anderem der Staat eine Grundsicherung vornimmt, zumindest bis zu einem gewissen Grad. Bei Milch wird diese Grundsicherung durch die öffentliche Intervention (Magermilchpulver und Butter) und die Zuschüsse zur privaten Lagerhaltung von Butter repräsentiert. Zusätzlich erhalten Landwirte Direktzahlungen. Bei Milch wurden diese um eine Prämie erweitert, die die Absenkung des Interventionspreisniveaus von Butter und Magermilchpulver kompensieren soll. Eine Absicherung über dieses Grundniveau hinaus ist daher Aufgabe jedes Einzelnen. Dem laufen

jedoch einige Vorschläge, Marktpreiskrisen zu begegnen, zuwider. Letztendlich würden einige Vorschläge dazu führen, dass Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert werden würden.

Bisher zeigt sich, dass das Preisrisiko in der Wertschöpfungskette Milch nicht gleich verteilt ist. So verbleibt es bei den meisten genossenschaftlichen Milchverarbeitern allein bei den Milcherzeugern, den Genossenschaftsmitgliedern. Dies wird durch die entsprechenden Satzungen und Lieferordnungen mit ihrer vergangenheitsorientierten Wertermittlung der angelieferten Rohmilch bestimmt. Diesen Punkt gilt es aus vielerlei Gründen (frühzeitige Marktinformationen, bessere Steuerung des Rohmilchangebotes, etc.) zu überarbeiten. Doch es bleibt den Mitgliedern der Genossenschaft überlassen, diesen Punkt zu überdenken und, wenn erforderlich, entsprechende Veränderungen in ihren Unternehmen in die Wege zu leiten. Es wäre zum Nachteil aller Beteiligten, wenn der Staat an dieser Stelle eingreifen würde. Denn staatliche Vorgaben könnten nicht auf individuelle Betriebssituationen eingehen, sondern würden pauschale Bestimmungen enthalten. Damit wäre der gesunden Heterogenität des Milchmarktes nicht gedient.

Doch soweit muss es nicht kommen. Schon heute existieren unterschiedliche Ansätze, dem Preisrisiko<sup>8</sup> wirksam zu begegnen. Jedoch gibt es keine allgemeingültige Lösung. Der Umgang mit Preisrisiken stellt eine betriebsindividuelle Herausforderung dar, für die auch betriebsindividuelle Lösungsansätze ausgearbeitet werden müssen. Ein Patentrezept gibt es daher nicht.

Ein ausgewogenes Risikomanagement sollte aus mehreren Bausteinen zusammengesetzt sein, welche dem eigenen Unternehmen am besten gerecht werden. Zu überlegen wäre, ob bestimmte Bausteine staatlich gefördert werden könnten. Dies müsste aber immer vor dem Kontext bereits gewährter Zuschüsse und Beihilfen erfolgen und eine gegenseitige Abstimmung der Maßnahmen aufeinander bedingen. Eine Doppelförderung und Marktverzerrungen sollten ausgeschlossen sein.

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu eine Zusammenstellung und kritische Diskussion ausgewählter Instrumente in OFFERMANN et al. (2017).

*Vorhandene weltweite Risikomanagementinstrumente:*

- (1) **Wareterminbörse:** Kontrakte für Butter, Magermilchpulver und Molkepulver an der EEX in Leipzig. Ein Kontrakt für Flüssigmilch ist in Planung.
- (2) **Garantiepreis-Zertifikate:** Beispiel DTO zur Absicherung der Differenz zwischen dem Marktpreis und dem abgeschlossenen Garantiepreis.
- (3) **Garantiepreise:** Angeboten vom Milchverarbeiter. Durchschnittspreis über einen längeren Zeitraum, der temporäre Spitzen und Tiefen glättet. Damit kann die Planungssicherheit erhöht werden.
- (4) **Versicherungen:** Indexversicherung zur Preisabsicherung eines durchschnittlichen nationalen Milchpreises. Dies eventuell mit staatlicher Förderung.
- (5) **Intervention:** Temporäre Einlagerung von Butter und Magermilchpulver durch öffentliche Stellen.
- (6) **Diversifikation von Betriebszweigen:** Sowohl auf der Erzeugerebene als auch auf Ebene der Milchverarbeitung. Bei letztgenannter durch Besetzung unterschiedlicher Nischen und/oder räumlich getrennter Märkte.
- (7) **Rücklagen:** Privatwirtschaftliche Maßnahme, um bestimmte Erlösüberschüsse zurückzulegen und um diese im Krisenfall zur Aufrechterhaltung der Liquidität zu nutzen.

### 3.2 Erhöhung des Preisniveaus auf dem Milchmarkt

Während eine Preisstabilisierung darauf abzielt, Preisschwankungen in ihrem Ausmaß zu begrenzen und deren Auswirkungen abzumildern, wird in der Debatte um eine zukünftige Ausgestaltung von agrarpolitischen Instrumenten immer wieder die Forderung laut, nicht nur das Auf und Ab von Milchpreisen zu begrenzen, sondern das Niveau der Milchpreise in Deutschland anzuheben. Vor dem Hintergrund der letzten drei Preiskrisen auf dem Milchmarkt und den dazugehörigen niedrigen Erzeugerpreisen ist dies eine nachvollziehbare Forderung. Allerdings sollte in der Diskussion unterschieden werden, ob es sich dabei um eine generelle Anhebung des Niveaus auf dem Weltmarkt oder um eine Ablösung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktniveau handelt. Im Folgenden werden diese beiden Möglichkeiten diskutiert und die Wahl notwendiger Politikmaßnahmen erläutert.

### 3.2.1 Anhebung des Niveaus auf dem Weltmarkt

Eine weltweite Anhebung des Preisniveaus auf dem Weltmarkt würde eine Rückführung des Produktionsniveaus in der EU erfordern. Dabei ist zu bedenken, dass die Hoffnung, durch Produktionszurückhaltung in der EU den Weltmarktpreis beeinflussen zu können, auf der Beobachtung beruht, dass (a) nur ein sehr kleiner Teil der Weltproduktion auf dem Weltmarkt gehandelt wird und (b) die EU hier einen sehr großen Marktanteil hat.

Die EU ist zwar mit ca. 166 Mill. t unangefochten weltgrößter Erzeuger von Kuhmilch, jedoch hat sich die relative Bedeutung in den letzten Jahren deutlich verändert. Während im Jahr 2000 noch ca. 30 % der Weltkuhmilcherzeugung auf die EU entfielen, betrug dieser Anteil im Jahr 2017 nur noch 24 % (AGRARMARKT INFORMATIONS-GESELLSCHAFT, 2018). Für die hier zu diskutierende Option einer Möglichkeit der Beeinflussung des Weltmarktpreisniveaus für Milch ist jedoch nicht der Anteil an der Welterzeugung, sondern der Anteil am internationalen Handel für Milcherzeugnisse maßgeblich. Die EU weist seit mehr als 30 Jahren deutliche Überschüsse in ihrer Selbstversorgung mit Kuhmilch aus. Der Selbstversorgungsgrad (SVG) von Kuhmilch lag 2017 bei 113 % (AGRARMARKT INFORMATIONS-GESELLSCHAFT, 2018). Während Frischmilch nur in sehr geringem Umfang international gehandelt wird und hier eher der lokale Konsum dominiert, wird deutlich, dass verarbeitete Milchprodukte international intensiv gehandelt werden. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass der Handel der EU mit verarbeiteten Milchprodukten hauptsächlich im eigenen Binnenmarkt stattfindet. Lediglich bei Vollmilch- und Magermilchpulver sowie Konsumsahne war der Anteil des Extra-EU-Handels 2017 größer als 50 %.

Der Anteil der international gehandelten Milchmenge ist verglichen mit der Gesamterzeugung gering. 7-8 % der weltweit erzeugten Milch wird international gehandelt. Damit trägt dieser Markt eher die Kennzeichen eines „dünnen“ Marktes. Auf einem solchen Markt wirken sich bereits kleinere Mengenänderungen erheblich auf das Marktgeschehen aus. Auf dem Milchmarkt werden die Änderungen meistens durch Wettereffekte (Angebotsmenge) oder wirtschaftliche, politische Veränderungen im Zielland (Nachfragemenge) ausgelöst.

Insbesondere bei Agrarmärkten sollte man sich von dem Konzept eines vollkommenen Marktes verabschieden. In der Regel erfüllen die meisten Agrarmärkte nicht die notwendigen Voraussetzungen. Entweder aufgrund von politischen Rahmenbedingungen (Subventionen, Zölle, etc.) oder aufgrund von Marktstrukturen, die das Wettbewerbsgeschehen einschränken. Die Milcherzeuger haben auf die Voraussetzungen keinen bzw. nur einen begrenzten Einfluss. Daher finden sich in Realität selten Märkte, die noch die theoretischen Bedingungen eines vollkommenen Marktes erfüllen. Das bedeutet, dass die Standardannahmen zu den Effekten von Veränderungen des Angebotes oder der Nachfrage auf einem solchen Markt und die damit zu erwartende Reaktion der Preise nicht uneingeschränkt gültig sind, sondern dass eine detaillierte Einzelfallbetrachtung notwendig wird. Pauschale Aussagen, dass beispielsweise eine Verringerung des Angebotes um 5 % eine Preissteigerung um 2 % bewirkt, sind nicht haltbar.

Denn dabei werden die teilweise unberechenbaren und spezifischen Verbindungen und Abhängigkeiten der internationalen Märkte außer Acht gelassen.

**Tabelle 1 Anteile der EU am Welthandel mit Milcherzeugnissen, 2010-2017, in %**

	2010	2015	2017 (vorläufig)
Butter/Butteröl	14 %	18 %	19 %
Vollmilchpulver	14 %	15 %	16 %
Magermilchpulver	28 %	31 %	34 %
Käse	33 %	31 %	36 %
Molkenpulver	37 %	38 %	37 %
Kondensmilch	31 %	34 %	36 %
Kasein / Kaseinate	37 %	52 %	48 %

Quelle: (AGRARMARKT INFORMATIONS-GESELLSCHAFT, verschiedene Jahrgänge)

Aus Tabelle 1 wird der dominierende Anteil der EU am internationalen Handel mit Milcherzeugnissen deutlich. Während der EU-Anteil an der Weltkuhmilcherzeugung in dem betrachteten Zeitraum deutlich sank, ist der Anteil am internationalen Handel mit Milcherzeugnissen zwischen 2010 und 2017 mit Ausnahme von Molkenpulver bei allen dargestellten Güterkategorien gestiegen. Damit ist die EU bei fast allen in Tabelle 1 beschriebenen Milcherzeugnissen der wichtigste Lieferant auf internationalen Märkten (außer Butter(öl) und Vollmilchpulver)).

Inwieweit eine (einseitige) Einschränkung der Milcherzeugung der EU Einfluss auf die Höhe des Weltmarktpreises hat, ist davon abhängig, wie die anderen großen Milcherzeugerländer reagieren. Die durch eine Produktionseinschränkung ausgelöste Verminderung der EU-Ausfuhren an Milcherzeugnissen würde zu einer Verknappung des internationalen Angebotes führen und somit zu einem Anstieg der Preise für Milcherzeugnisse. Wie sich dieser an den internationalen Märkten etabliert, hängt direkt von der Reaktion auf Angebots- und Nachfrageseite ab, d.h. von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten in den Drittländern. Während kurzfristig die Kennzeichen des „dünnen“ Marktes dominieren, bei dem bei einer Einschränkung auf der Angebotsseite kurzfristig mit deutlichen Preiseffekten zu rechnen ist, muss mittelfristig mit einer Anpassung der Märkte gerechnet werden. Daher ist zu erwarten, dass die Preissteigerungen zu einer deutlichen Reduzierung der Nachfrage führen. Die großen Nachfragepotenziale liegen eher in den Schwellenländern mit niedrigen und mittleren Durchschnittseinkommen, in denen die Preiselastizität der Nachfrage nach Milch und Milcherzeugnissen deutlich höher ist als in den vergleichbaren Haushaltsgruppen in Industrieländern. Auf der Angebotsseite wird beim Blick auf die Entwicklung seit 2000 deutlich, dass eine weltweite Produktionskapazität bereitsteht, um bei kleinen Erhöhungen des Weltmarktpreises zu reagieren und den durch eine einseitige Reduktion des EU-Milchangebotes induzierten Anstieg der Milchpreise auf internationaler Ebene klein zu halten.

Als Fazit eines solchen Versuches der weltweiten Erhöhung des Milchpreisniveaus ließe sich schließen, dass auch eine starke Reduktion der EU-Milcherzeugung nur eine geringe Wirkung hätte, da mittelfristig eine erhebliche Produktionsausweitung und Nachfrageanpassung außerhalb der EU erfolgen würde.<sup>9</sup>

### 3.2.2 Ablösung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktniveau

Die Umsetzung der zweiten Option, einer Ablösung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktpreisniveau, setzt einen entsprechenden Außenschutz der EU-Märkte für Milch und Milcherzeugnisse gegenüber Drittlandsmärkten voraus<sup>10</sup>.

Im Falle einer Nettoimportsituation würden Importzölle auf Drittlandseinfuhren die Möglichkeit bieten, das Preisniveau in der EU vom Niveau der Preise außerhalb der EU abzulösen. Diese Ablösung wäre jedoch nicht vollständig, denn auch im Falle von Importzöllen würden sich Preisschwankungen auf den Weltmärkten auf die Entwicklung der EU-Preise niederschlagen. Die Höhe des Außenschutzes richtet sich nach den jeweiligen notifizierten WTO-Zöllen und ggf. weiteren handelspolitischen Vereinbarungen. Allerdings böten die in Kapitel 2 beschriebenen Importzölle ein erhebliches Potential für eine mögliche Abhebung des EU-Preisniveaus vom Preisniveau auf Drittlandsmärkten.

Im Falle einer Nettoexportsituation wäre eine solche Abkopplung des inländischen Preisniveaus prinzipiell auch möglich. Allerdings setzt eine solche Maßnahme die Zahlung von Erstattungen voraus, um (teure) Exporte von Milch und Milcherzeugnissen aus der EU auf Weltmarktpreisniveau „herunter zu subventionieren“. Dieses handelspolitische Instrument der Exporterstattung wurde in der EU bis 2011 für Milch und Milcherzeugnisse gewährt und seitdem nicht mehr angewendet.

Wenn es bei der Umsetzung der Politikoption „Anhebung vom Weltmarktpreisniveau“ also um einen praktikablen Ansatz geht, ist die Marktsituation im Bereich Milch entscheidend. In der gegenwärtigen Ausgestaltung der Handelspolitik setzt eine solche Option die Handelsposition eines Nettoimporteurs voraus. Davon sind die Milchmärkte in der EU und besonders in Deutschland jedoch sehr weit entfernt.

In Deutschland liegt der Versorgungsgrad mit Milch ähnlich wie in der gesamten EU bei ca. 115 %, d.h., wie in der gesamten EU, wird auch in Deutschland mehr Milch produziert, als konsumiert. In Deutschland verbleiben tatsächlich nur ca. 51 % der abgelieferten Milch (17,2 Mill. t) im Inland.

---

<sup>9</sup> Eine quantitative Schätzung oder Projektion ist an dieser Stelle leider nicht möglich und würde den Einsatz von Handelsmodellen, wie z.B. MAGNET erforderlich machen.

<sup>10</sup> Die administrative Steuerung des Milchmarktes und der Milchpreise wurde bereits in einer Thünen-Stellungnahme diskutiert. Siehe hierzu WEBER und HANSEN (2014).

Davon wurden 2016 12,5 Mill. t (37 %) über den Lebensmittelhandel abgesetzt, 4,7 Mill. t (14 %) gingen an die weiterverarbeitende Industrie, das Ernährungsgewerbe und Großverbraucher und 49 % der Milch (16,6 Mill. t) wurden exportiert, hauptsächlich innerhalb der EU-28. Deutschland importierte 2016 ca. 12,6 Mill. t Milch und Milcherzeugnisse (MIV, 2017).

In der gegenwärtigen Marktsituation sind also Ausfuhren von Milch und Milchexporten geradezu zwingend notwendig; der Grenzerlös der deutschen und europäischen Milcherzeugung wird nicht durch den Absatz von Milcherzeugnissen in der EU oder in Deutschland, sondern auf den Exportmärkten außerhalb der Europäischen Union erzielt.

Eine Abkopplung der EU-Milchpreise vom Niveau der Weltmarktpreise würde eine erhebliche Einschränkung der Milcherzeugung erforderlich machen, bevor in der EU durch das Greifen der Importzölle ein Anstieg der Milchpreise zu erwarten wäre. Wie hoch diese Einschränkung ausfallen müsste, bevor sich die EU vom Nettoexporteur zum Nettoimporteur wandelt, lässt sich ad hoc nicht beantworten. Es wäre in jedem Fall nicht ausreichend, die Milcherzeugung um etwas über 15 % zu drosseln, denn die dann herrschenden Preise innerhalb der EU und, bedingt durch die gewandelte Außenhandelsposition der EU, die sich ändernden Weltmarktpreise würden sich auch negativ auf den inländischen Verbrauch auswirken, sodass eine noch deutlichere Angebotsminderung erforderlich wäre, um die Nettoimportersituation zu halten.

Als Fazit für die mögliche Umsetzung eines solchen Vorschlages ist zu ziehen, dass eine Ablösung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktniveau erhebliche Eingriffe erforderlich machen würden, d.h. drastische Reduktion der EU-Milcherzeugung notwendig wäre. Nur so ließe sich die Handelsposition der EU vom (langjährigen) Nettoexporteur zum Nettoimporteur wandeln und das Niveau der EU-Preise von der Höhe der Weltmarktpreise ablösen. Wie sich eine solche Einschränkung der Milcherzeugung in der EU organisieren oder administrieren ließe und welche wirtschaftlichen Folgen diese auf die Erzeugereinkommen sowie die Strukturen in der Milcherzeugung und -verarbeitung in der EU hätte, lässt sich an dieser Stelle nicht beziffern. Und ob solche Maßnahmen aufgrund ihrer gesamtwirtschaftlichen Kosten Sinn machen, muss hier deutlich bezweifelt werden.

## 4 Fazit

Für die deutsche Landwirtschaft stellt der Markt für Milch und Milcherzeugnisse den bedeutendsten Sektor dar. Die Milcherzeugung im Jahr 2016 betrug 31,3 Mill. t und damit erwirtschafteten die milcherzeugenden Betriebe ca. 9 Mrd. Euro Nettowertschöpfung, was nahezu ein Viertel der gesamten landwirtschaftlichen Wertschöpfung entsprach. Diese Zahlen unterstreichen die wirtschaftliche, politische und öffentliche Bedeutung der Milcherzeugung in Deutschland.

Diese Relevanz schlägt sich auch in der Ausgestaltung der Agrarpolitik für den Milchsektor nieder, der in der Vergangenheit durch die GAP stark administriert war. Die Liberalisierung der EU-Agrarmarktordnungen hat auch vor dem Milchmarkt nicht halt gemacht und die Reform der GAP hat direkte Markteffekte, insbesondere auf die Preisbildung. Veränderungen auf den Weltmärkten für Milch und Milcherzeugnisse wirken sich nun direkter und stärker auf die heimischen Preise aus. Ein deutlicher Beleg hierfür ist die seit 2007 zu beobachtende Achterbahnfahrt der deutschen Milcherzeugerpreise. In Zeiten von Milchpreiskrisen wird daher immer wieder die Notwendigkeit der Preisbeeinflussung oder sogar der Preissteuerung heftig diskutiert.

In einer Volkswirtschaft haben Märkte durch Preisänderung die Steuerungsfunktion für ökonomische Aktivitäten. Mit ihrer Signalfunktion liefern Preise Hinweise für den Versorgungszustand eines Marktes und daher sollte es prinzipiell Marktkräften überlassen werden, Märkte zu steuern. Staatliche Eingriffe lassen sich aus wissenschaftlicher Sicht im Falle eines Marktversagens rechtfertigen. Hierbei werden oft zwei Gründe genannt, die staatliches Handeln rechtfertigen: zum einen die Verbesserung der Markteffizienz und zum anderen die Erhöhung der Gerechtigkeit.

Bei der Debatte um den Milchpreis dreht sich die Diskussion oft um die Frage, was die Politik tun kann oder sollte, um Preise zu stabilisieren oder gar in ihrem Niveau anzuheben. Die (agrärökonomische) Wissenschaft hat deutlich gemacht, dass preisbezogene Maßnahmen durch Marktreaktionen auf der Angebots- und Nachfrageseite immer wieder konterkariert werden und daher nicht die erhoffte Wirkung auf die landwirtschaftlichen Erzeugereinkommen erzielen. Während sich viele Akteure auf deutschen Milchmärkten der oben beschriebenen Sichtweise der wissenschaftlichen Agrarökonomie angeschlossen haben, haben sich Teile der Milcherzeuger umso mehr darauf versteift, den Milchpreis ins Zentrum der Politikdebatte zu rücken. Bei der Diskussion konkreter Maßnahmen bleibt es häufig unklar, ob es um Stabilisierung oder Stützung von Milchpreisen geht. Wie lassen sich Maßnahmen gestalten, die Marktpreise zu stabilisieren oder die Marktpreise dauerhaft im Niveau anzuheben?

Dieser Beitrag ordnet die verschiedenen Möglichkeiten zur Beeinflussung der Milchpreise und liefert einen Beitrag hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und Grenzen. Dabei wird deutlich, dass die Maßnahmen zur Erhöhung des Niveaus des EU-Milchpreises, entweder durch eine Erhöhung des



Weltmarktpreisniveaus oder durch eine Ablösung des EU-Preisniveaus vom Weltmarktpreisniveau, drastische Reduktionen der EU-Milcherzeugung erforderlich machen würden. Der Versuch einer Erhöhung des Weltmarktpreisniveaus durch Einschränkung der EU-Milcherzeugung wäre aufgrund der zu erwartenden Marktreaktionen in anderen milcherzeugenden Ländern jedoch nur von zeitlich sehr kurzer Dauer.

Eine Ablösung des EU-Preisniveaus von den Weltmarktpreisen wäre nur möglich, wenn sich die EU-Handelsposition bei Milch und Milcherzeugnissen vom Nettoexporteur zum Nettoimporteur wandelt. Dies würde wiederum erhebliche Einschränkungen der EU-Milcherzeugung voraussetzen und ist unter den gegenwärtigen Marktbedingungen sowie aufgrund der Effekte auf die Strukturen der Milcherzeugung und -verarbeitung als eine nicht realistische Option zu bewerten.

Die zweite Zielrichtung einer Stabilisierung wird in diesem Beitrag umfassend diskutiert. Gerade der Milchmarkt war in den vergangenen Jahren von extremen Preisausschlägen mit negativen Effekten bei den beteiligten Marktakteuren betroffen. Auf der Seite der Milcherzeuger können die extremen Preisausschläge zu existenzbedrohenden Liquiditätsengpässen führen, wenn Preise stark fallen. Die Minderung des Preisrisikos und die Verteilung des Preisrisikos in der Wertschöpfungskette Milch liefert einen wesentlichen Beitrag in der Umsetzung des Zieles der Preisstabilisierung. Dabei wird deutlich, dass die Verteilung des Preisrisikos in der Wertschöpfungskette Milch nicht gleich verteilt ist. So verbleibt es bei den meisten genossenschaftlichen Milchverarbeitern oft allein bei den Milcherzeugern, den Genossenschaftsmitgliedern. Mit einer entsprechenden Überarbeitung von Satzungen und Lieferordnungen könnte hier Abhilfe geschaffen werden.

Schon heute existieren unterschiedliche Ansätze, um dem Preisrisiko wirksam zu begegnen. Jedoch gibt es keine allgemeingültige Lösung. Der Umgang mit Preisrisiken stellt eine betriebsindividuelle Herausforderung dar, für die auch betriebsindividuelle Lösungsansätze ausgearbeitet werden müssen. Ein Patentrezept gibt es daher nicht. Ein ausgewogenes Risikomanagement sollte aus mehreren Bausteinen zusammengesetzt sein, welche dem eigenen Unternehmen am besten gerecht werden. Bestimmte Bausteine könnten unter Umständen politisch gefördert werden. Wichtig wäre es jedoch, diese Bausteine so zu gestalten, dass eine Doppelförderung und Marktverzerrungen ausgeschlossen sind.

## 5 Literaturverzeichnis

AGRARMARKT INFORMATIONS-GESELLSCHAFT (verschiedene Jahrgänge): Markt Bilanz Milch. Bonn.

AGRARMARKT INFORMATIONS-GESELLSCHAFT (2018): Markt Bilanz Milch. Bonn.

BANSE, M. und F. FREUND (2018): Mögliche Auswirkungen eines harten oder weichen Brexit auf die deutsche Landwirtschaft - Update. Thünen Working Paper Nr. 95. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig. In: [https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper\\_95.pdf](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_95.pdf).

BMEL (2014): Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: [https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/\\_Texte/GAP-Geschichte.html](https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/GAP-Geschichte.html). Abruf: 7.1.2019.

BMEL (2016): Nationales Liquiditätsprogramm Milch - Staatshilfen in der Milchkrise. In: [https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/1\\_EU-Marktregelungen/\\_Texte/Milch-nationales-Liquiditaetsprogramm-Okt2016.html](https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/1_EU-Marktregelungen/_Texte/Milch-nationales-Liquiditaetsprogramm-Okt2016.html).

BMEL (2018): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland. 2017. Bundesinformationszentrum für Landwirtschaft, Bonn.

BUND (2016a): Verordnung zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften im Milchbereich Vom 27. Dezember 2016 - Verordnung zur Durchführung einer Sonderbeihilfe für bestimmte Milcherzeuger (Milchsonderbeihilfeverordnung – MilchSonBeihV).

BUND (2016b): Verordnung zur Durchführung der unionsrechtlichen Beihilfe für eine befristete Verringerung der Milcherzeugung (Milchverringerebeihilfenverordnung - MilchVerBeihV).

BUNDESKARTELLAMT (2017): Sachstand im Verfahren zu Lieferbedingungen für Rohmilch. In: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Sachstand\\_Milch.htm](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Sachstand_Milch.htm). Abruf: 8.1.2019.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2004): Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU.

BZL (2017): Kuhmilchlieferungen der Erzeuger an deutsche milchwirtschaftliche Unternehmen. MBT-0204040-0000. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn. In: <https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten->

Berichte/MilchUndMilcherzeugnisse/MonatlicheErgebnisse/2016/Milchanlieferung\_Erzeuger\_milchwirtschaftlUnternehmen.xlsx?\_\_blob=publicationFile&v=4.

CONVENOR, S. B., E. WELSON und S. GALE (2018): Review of Fonterra's 2017/18 base milk price calculation. Dairy Industry Restructuring Act 2001. Draft Report. 16.03/16471. Commerce Commission New Zealand. In: [https://comcom.govt.nz/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0022/91336/Draft-report-Review-of-Fonterras-2017-18-base-milk-price-calculation-15-August-2018.pdf](https://comcom.govt.nz/__data/assets/pdf_file/0022/91336/Draft-report-Review-of-Fonterras-2017-18-base-milk-price-calculation-15-August-2018.pdf).

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (vers. Jg.): Haushaltsplan online. In: <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm>. Abruf: 7.1.2019.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (1984): Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (1992): Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse. Europäische Gemeinschaft. Abruf: 7.1.2019.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT (2007): Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2017): Die Europäische Union erklärt Landwirtschaft - Eine Partnerschaft zwischen Europa und den Landwirten.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018a): EU Milk Market Observatory - Agriculture and rural development - European Commission. In: <https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/>. Abruf: 7.1.2019.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018b): Milk Market Observatory. In: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-historical-stocks-series.pdf>. Abruf: 3.5.2018.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2018c): Milk Market Observatory. In: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-historical-stocks-series.pdf>. Abruf: 3.5.2018.

- EUROPÄISCHE UNION (2012): Verordnung (EU) Nr. 261/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse.
- EUROPÄISCHE UNION (2013): Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007.
- EUROPÄISCHE UNION (2016a): Delegierte Verordnung (EU) 2016/ 1613 der Kommission- vom 8. September 2016 - über eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe für Milcherzeuger und Landwirte in anderen Tierhaltungssektoren.
- EUROPÄISCHE UNION (2016b): Delegierte Verordnung (EU) 2016/1612 der Kommission vom 8. September zur Gewährung einer Beihilfe zur Verringerung der Milcherzeugung.
- EUROPÄISCHE UNION (2017): Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 - zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/ 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/ 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/ 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/ 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/ 2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial.
- FONTERRA (ohne Jahr): Fonterra's Farm Gate Milk Price - The Facts. In:  
<https://www.fonterra.com/content/dam/fonterra-public-website/phase-2/new-zealand/pdfs-docs-infographics/pdfs-and-documents/milk-prices/pdf-milk-price-questions-and-answers-1-aug-2011.pdf>.
- FONTERRA (2018): Farm Gate Milk Price Calculation. Part A: Overview. In:  
[https://www.fonterra.com/content/dam/fonterra-public-website/pdf/F19\\_Milk\\_Price\\_Manual\\_FINAL.pdf](https://www.fonterra.com/content/dam/fonterra-public-website/pdf/F19_Milk_Price_Manual_FINAL.pdf).
- HANAU, A. (1928): Die Prognose der Schweinepreise. In: Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung (Sonderheft 7).
- MANKIW, N. G. (2001): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

MIV (2017): Fakten Milch. Informationsbroschüre des Milchindustrie-Verbandes - September 2017. Milchindustrie-Verband e.V., Berlin. Abruf: 9.10.2018.

OFFERMANN, F., J. EFKEN, ELLßEL, RAPHAELA, HANSEN, HEIKO, R. KLEPPER und S. WEBER (2017): Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft. Systematische Zusammenstellung und Bewertung. Thünen Working Paper Nr. 72. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig. In: [https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper\\_72.pdf](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_72.pdf).

STATISTISCHES BUNDESAMT (2018): Landwirtschaftliche Betriebe mit Viehhaltung, Viehbestand. Deutschland, Stichtag, Tierarten. Landwirtschaftszählung, Haupterhebung. 41141-0004.

WEBER, S. und H. HANSEN (2014): Kann eine Marktbeobachtungsstelle den EU-Milchmarkt effizient regulieren? Thünen Working Paper Nr. 34. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig. In: [https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper\\_34.pdf](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_34.pdf).

ZMB (2018): Milchmarkt 2018 – 50 Jahre gemeinsamer EU-Milchmarkt – 25 Jahre EU-Binnenmarkt.

**Bibliografische Information:**  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter [www.dnb.de](http://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](http://www.dnb.de)*

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter [www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)

*Volumes already published in this series are available on the Internet at [www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)*

**Zitationsvorschlag – Suggested source citation:**

**Banse M, Knuck J, Weber SA (2019) Stabile und hohe Milchpreise?! – Optionen für eine Beeinflussung der Milchpreise. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 28 p, Thünen Working Paper 118, DOI:10.3220/WP1549288041000**

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 118

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
Germany

[thuenen-working-paper@thuenen.de](mailto:thuenen-working-paper@thuenen.de)  
[www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)

DOI:10.3220/WP1549288041000  
urn:nbn:de:gbv:253-201902-dn060782-1