

Stellungnahme
zum ergänzenden Vorschlag des Europa-
parlaments zur Bewältigung schwerwiegender
Störungen auf dem Milchmarkt

Dr. Sascha A. Weber

Thünen-Institut für Marktanalyse

Braunschweig, den 31.01.2013

Inhalt

Hintergrund	1
Welche direkten Marktwirkungen ergeben sich?	2
Wer wird die Maßnahme in Anspruch nehmen?	6
Sind Mitnahmeeffekte wahrscheinlich?	7
Wie hoch muss die Ausgleichszahlung sein?	7
Welche direkten Kosten entstehen?	9
Welche sonstigen Auswirkungen auf den Milchmarkt sind wahrscheinlich?	10
Wie ist die Maßnahme zu bewerten?	12
Fazit	16
Literatur	17

Tabellen

TABELLE 1. FIXE, VARIABLE UND TOTALE KOSTEN DER MILCHERZEUGUNG IM WIRTSCHAFTSJAHR 2010/11 IN CENT/KG ECM ¹⁾	8
TABELLE 2. DIREKTE KOSTEN DES FREIWILLIGEN PRODUKTIONSVERZICHTS BEI UNTERSCHIEDLICH STARKEN MARKTENTNAHMEN	9

Hintergrund

Nach Beratungen über den Entwurf der EU-Kommission zur Weiterentwicklung der Einheitlichen Gemeinsamen Marktordnung für 2013 schlägt der Berichterstatter des Europäischen Parlaments vor, die speziellen Krisenvorschriften in Artikel 156 im Entwurf der EU-Kommission u. a. um einen Artikel 156a zu ergänzen. Ziel dieses Zusatzartikels ist eine Maßnahme zur freiwilligen dauerhaften oder zeitweiligen Einstellung der Milchproduktion bei Vorliegen schwerwiegender Marktstörungen. Dabei muss die Milchproduktion im Vergleich zur Referenzperiode (Vorjahreszeitraum) um mindestens 5% für die Dauer von mindestens drei Monaten vermindert werden. Dafür soll ein finanzieller Ausgleich gewährt werden. Gleichzeitig sollen Milcherzeuger, die im Vergleich zum Vorjahreszeitraum ihre Milcherzeugung um mehr als 5% ausgedehnt haben, für die Dauer der Maßnahme mit einer Abgabe belegt werden. Die kostenlose Abgabe von Milch an Wohltätigkeitsorganisationen – definiert in Artikel 29(3)(b) KOM (2012) 617 – könne als Einstellung der Milchproduktion anerkannt werden. Zusätzlich sollen Milcherzeuger, die freiwillig die Milchproduktion teilweise eingestellt haben, bei Interventionsmaßnahmen bevorzugt behandelt werden (Dantin, 2012).

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV – Referat 423) das Thünen-Institut für Marktanalyse um eine Bewertung der Effizienz dieser Maßnahmen gebeten. Hierbei sollen gezielt Marktwirkungen, mögliche Mitnahmeeffekte, die für eine ausreichende Beteiligung notwendige Höhe der Ausgleichszahlung und sonstige Auswirkungen auf den Milchmarkt diskutiert werden. Auch die Frage, welche Erzeugergruppen sich beteiligen könnten, wird dabei skizziert.

Welche direkten Marktwirkungen ergeben sich?

Mit der zur Diskussion gestellten Maßnahme soll im Krisenfall, hier definiert als Angebotsüberhang verbunden mit Preisverfall, direkt in das Marktgeschehen eingegriffen werden. Das Ziel ist die Anhebung des Rohmilchpreises für Milcherzeuger.

1. Grundsätzlich ist der Marktpreis ein **Signal für die Versorgungslage** eines vollkommenen Marktes bei gegebenen Angebots- und Nachfragebedingungen – Knappheit oder Überversorgung. Bei intakter Signalwirkung des Preises werden sich Angebot und Nachfrage aufgrund von **Anpassungsreaktion** der Marktteilnehmer im Gleichgewicht befinden. Kommt es zu einer Störung dieser Signalfunktion, z. B. durch einen politischen Markteingriff, besteht die Gefahr, dass sich Angebot und Nachfrage langfristig nicht mehr im Gleichgewicht befinden und es sogar zu einem **Marktversagen** kommen kann.

Die vorgeschlagene Maßnahme sieht eine Anhebung des Rohmilchpreises für Erzeuger bei erheblichem Angebotsüberhang vor. Ein niedriger Erzeugerpreis ist jedoch ein Signal der momentanen **Marktüberversorgung**. Wenn in einer solchen Situation zeitlich befristet von außen in den Markt eingegriffen wird, besteht nach Ablauf der Maßnahme weiterhin die Gefahr einer Überversorgung des Marktes, weil notwendige mittel- und langfristige Anpassungsreaktionen der Erzeuger unter Umständen unterbleiben.

2. Die nationalen Milchmärkte sind im Zuge **weltweiter Liberalisierungsmaßnahmen** mittlerweile stärker miteinander verbunden. Änderungen in den globalen Marktbedingungen haben daher schon in kurzer Zeit Folgen für nationale Märkte (z. B. Marktentwicklungen 2007/08 bzw. 2009/10). Dies liegt vor allem an dem im Vergleich zur globalen Kuhmilcherzeugung geringen Handelsmengen. Weniger als 10% der weltweiten Kuhmilcherzeugung¹ werden von wenigen Akteuren international gehandelt. Man spricht in einem solchen Fall von einem „**dünnen Markt**“. Daher können niedrige Erzeugerpreise in der EU auch eine Folge von Veränderungen auf internationaler Ebene (überdurchschnittliche Produktionszuwächse, gesunkene Nachfrage usw.) sein. Wird nun durch einen Markteingriff in der EU der Milcherzeugerpreis künstlich angehoben, verteuern sich die in der EU hergestellten Milcherzeugnisse. Im Vergleich zu anderen internationalen Anbietern (z. B. Neuseeland, USA) vermindert sich die **Wettbewerbsfähigkeit europäischer Milchprodukte**. Aber nicht nur die milchverarbeitende Industrie bzw. Exporteure von Milcherzeugnissen sind betroffen, sondern auch die heimischen **Verbraucher** müssen höhere Marktpreise zahlen. Dies ist insofern von hoher Relevanz, da der EU-Binnenmarkt für Milcherzeugnisse **Sättigungen** aufweist. Das bedeutet, dass die europäischen Milchverar-

¹ Dies schließt den Handel mit verarbeiteten Milcherzeugnissen mit ein.

beiter auf Exportmärkte angewiesen sind, um die ihnen angelieferte Rohmilch verwerten zu können. Eine Verschlechterung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit wäre in diesem Kontext wenig hilfreich, jedoch eine direkte Folge des vorliegenden Vorschlags. Letztendlich müssten Exporte mit zusätzlichen Budgetmitteln (**Exporterstattungen**²) finanziell gefördert werden.

3. Grundsätzlich wird eine Anhebung des EU-Binnenmarktpreises für Rohmilch und Milcherzeugnisse die Attraktivität von **Importen internationaler Anbieter** steigern. Da der Außenschutz des EU-Binnenmarktes durch die bisherigen Reformen und Liberalisierungsschritte reduziert wurde (z. B. Reduktion der Zollsätze), können internationale Importe nur mit den noch vorhandenen Maßnahmen begrenzt werden. Es besteht also nur ein begrenztes Steuerungspotential. Weitere, neue importbeschränkende Maßnahmen sind aufgrund der bestehenden **WTO-Bestimmungen** und weiteren internationalen Verhandlungen zur Handelsliberalisierung (z. B. **Freihandelsabkommen**) nicht möglich. Die zusätzlichen Importmengen werden zu einem Preisdruck führen und den **Nettopreiseffekt der Maßnahme** abschwächen bzw. langfristig sogar aufheben. Denn es wird solange zu vermehrten Importen in die EU kommen, bis sich der EU-Marktpreis und die internationalen Preise wieder angeglichen haben.
4. Wie kann die Milchmenge kurzfristig um mindestens 5% reduziert werden? Es kann nicht davon ausgegangen werden, wie bei dem Vorschlag diskutiert, dass alle an dieser Maßnahme teilnehmenden Milcherzeuger ihre Milch an **Einrichtungen für Bedürftige** abgeben können³. Diese Möglichkeit steht nur im sehr begrenzten Umfang zur Verfügung. Die durchschnittlichen Milchleistungen spiegeln die genetische Veranlagung der Milchkuh wider und werden von weiteren Einflussfaktoren wie Kenntnissen und Fähigkeiten des Betriebsleiters, Futter, Witterung, Haltungsverfahren, Jahreszeit und Alter der Kühe beeinflusst. Eine **kurzfristige Reduzierung der Milchleistung** ist nur schwer zu erzielen, da die Futtermittelration entsprechend auf das Leistungsniveau der Kühe ausgerichtet wird. Nach Experteneinschätzung müssen in der Milchviehfütterung die Pansenbakterien möglichst stabil gehalten werden. Basierend auf ökonomischen Überlegungen soll eine Kuh eine hohe Leistung aus Grundfutter erbringen⁴. Eine kurz-

² Diese sind gemäß den WTO-Bestimmungen und politisch in Deutschland nicht erwünscht.

³ Von dieser Verwertungsrichtung geht eine Marktstörung aus. Denn diese Einrichtungen decken ihre Nachfrage nach Milch und -produkten nun nicht mehr auf den traditionellen Milchmärkten. Dies erhöht den Preisdruck.

⁴ Dafür müssen die Bakterien so eingestellt werden, dass möglichst viele Grundfutter-liebende Bakterien vorhanden sind, um das Grundfutter zu verwerten. Wenn ungewohnt viel (wenig) Kraffutter gegeben wird, sind zu wenige (zu viele) Bakterien vorhanden, die das Kraffutter verwerten können. Gleichzeitig werden die Grundfutter-liebenden Bakterien geschädigt.

fristige, drastische Veränderung der Ration gefährdet hingegen das Pansengleichgewicht und die Gesundheit der Kuh⁵ (Salamon et al. 2012).

Da Fütterung als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Milchleistung in der geforderten Höhe bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Tierwohls nur sehr begrenzt genutzt werden kann, ist eine kurzfristige Mengenanpassung nur durch eine **Verminderung des Kuhbestandes** möglich. Dies erfolgt in der Regel durch den Verkauf und die Schlachtung von Milchkühen. In den USA wurden bereits Erfahrungen mit Maßnahmen⁶ gesammelt, welche die Schlachtung von Milchkühen zur Stabilisierung des Marktes zum Ziel hatten. Das Programm erbrachte nicht die erwünschten Effekte. Obwohl die Anzahl der Milchkühe reduziert wurde, änderte sich die produzierte Milchmenge nicht wesentlich⁷ (Isermeyer, Salamon und Efken 2009, FAPRI 2010). Produktionsrückgänge wurden durch effizient agierende Betriebe mit Leistungssteigerungen kompensiert, so dass der Marktpreis für Rohmilch nicht signifikant angehoben werden konnte.

5. Das vorgeschlagene Kriseninstrument wird den **Strukturwandel** in der Milcherzeugung wesentlich beeinflussen. Durch die bisherigen politischen Markteingriffe (z. B. Milchquotenregelung, Intervention, Marktabschottung, Exporterstattungen, etc.) hat dieser in der Vergangenheit nur verzögert, gedämpft stattgefunden. Notwendige strukturelle Anpassungen an veränderte globale Rahmenbedingungen sind nicht im notwendigen Ausmaß erfolgt – nicht ohne Folgen auf die **Wettbewerbsfähigkeit** des gesamten europäischen Milchsektors. Zu erkennen ist dies u. a. an dem stetig sinkenden EU-Anteil am internationalen Handel. In Ländern, in denen der Strukturwandel nicht behindert war bzw. gefördert wurde, konnte der Milchsektor „gesund“ wachsen. Dies gilt für Australien, aber vor allem für Neuseeland, die zu den schärfsten Konkurrenten der EU auf den internationalen Märkten für Milcherzeugnisse gehören.

Die bisherigen Reformen des Milchmarktes durch die EU-Kommission hatten eine fortschreitende **Liberalisierung** und Entlassung der Erzeugung und Verarbeitung in den **internationalen Wettbewerb** als Ziel. Die jährliche Erhöhung der Milchgarantiemengen als Maßnahme zum Milchquotenausstieg in Form einer **sanften Landung**, verfolgt im Kern dieses Ziel. Darauf haben sich Erzeuger, Verarbeiter und Exporteure eingestellt und entsprechende unternehmerische Maßnahmen ergriffen. Entsprechend haben sich die EU-Binnenmarktpreise entwickelt.

⁵ Z. B. Gefahr einer Ketoacidose.

⁶ Es handelt sich um das Abschlachtprogramm „Herd Retirement Programme“ des übergeordneten Programmes „Cooperatives Working Together“ (CWT).

⁷ Signifikante Effekte konnten erst erzielt werden, wenn nicht einzelne Tiere sondern der ganze Milchkuhbestand eines Erzeugers inklusive der Nachzuchten geschlachtet wurde. Zusätzlich mussten sich die Erzeuger verpflichteten, für mindestens 5 Jahre nicht wieder in die Milchproduktion einzusteigen.

Die Preise für Milcherzeugnisse in der EU und der Weltmärkte haben sich angeglichen. Für Deutschland ist beispielsweise zu beobachten, dass sich die Milchproduktion in die **Gunstre-gionen** der Milcherzeugung verschiebt – vom Süden in den Norden. Damit sind vor allem Re-gionen mit vorwiegend hohem **Grünlandanteil** (z. B. Niedersachsen, Schleswig-Holstein und teilweise Nordrhein-Westfalen) betroffen. Dies bedeutet, dass sich die Milcherzeugung in wachstumswillige und ökonomisch effiziente Betriebe verlagert hat. Das vorgeschlagene Kri-seninstrument wirkt einer weiteren Entwicklung dieser Betriebe jedoch entgegen. Diese Be-triebe müssen nicht nur eine Abgabe leisten, sondern sie werden auch bei möglichen Maß-nahmen der Intervention während einer Marktkrise benachteiligt. Von besonderer Relevanz ist, dass diese Betriebe gänzlich von Maßnahmen zur Krisenbewältigung ausgeschlossen werden, diese jedoch mit finanzieren sollen (siehe Absatz 18). Daher sind negative Auswir-kungen auf die einzelbetriebliche Liquidität und die Wettbewerbsfähigkeit wahrscheinlich.

6. Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse gehört zu den international dynamisch wachsenden Agrarmärkten (**internationaler Struktur- und Nachfragewandel**). Vor allem die Nachfrage in Asien, aber auch in Südamerika, nach Milchprodukten steigt aufgrund des dortigen wirtschaft-lichen Wachstums rasant an. Immer größere Teile der Bevölkerung können sich den Konsum von Milchprodukten finanziell erlauben und übernehmen zudem westliche Ernährungsweisen. Dagegen kann die dort ansässige Milchwirtschaft mit den Entwicklungen oftmals nicht schritt-halten. So entstehen lukrative **Exportmärkte**, die von der EU bisher nur bedingt beliefert wer-den. Einerseits ist dies durch die in der Vergangenheit im internationalen Vergleich höheren Preise von EU-Milcherzeugnissen begründet, die eine Erschließung dieser Märkte erschwerte. Zum anderen ist der verfügbare Rohstoff – Rohmilch – aufgrund der noch bestehenden Milch-quotenregelungen nur begrenzt vorhanden. Es fehlten die Exportmengen, um auf allen Märk-ten präsent sein zu können.

Wer wird die Maßnahme in Anspruch nehmen?

7. Um von dieser Maßnahme Gebrauch machen zu können, darf die Milchleistung im Vergleich zum Vorjahr nicht um mehr als 5% angestiegen sein. Dies wirkt sehr restriktiv auf den potentiellen **Teilnehmerkreis** und kann unter bestimmten Bedingungen einen großen Teil der Milcherzeuger ausschließen bzw. diese werden mit einer Abgabe belegt.
8. Dies wird mit einem einfachen Beispiel verdeutlicht. Ein **durchschnittlicher Milchviehbetrieb** mit 50 Kühen und einer durchschnittlichen Leistung von 8.000 kg erzeugt im Jahr etwa 400.000 kg Milch. Eine **5%-ige Produktionsausweitung** entspräche einer Menge von 20.000 kg Milch bzw. **2,5 zusätzlichen Milchkühe**. Wird noch die jährliche Steigerung der durchschnittlichen Milchleistung aufgrund genetischen Fortschritts um ca. 1,8%⁸ (Salamon et al. 2012) berücksichtigt, reduziert sich die Zahl zusätzlich notwendiger Milchkühe auf **1,5**. Eine entsprechende Erhöhung der Milchleistung entsteht schon in Jahren mit sehr **guter Grundfutterqualität**, bei einer geringfügigen Erhöhung der **Lebensleistung einer Milchkuh** bzw. wenn **Nachzuchten** nicht direkt über Schlachtbetriebe vermarktet werden (Lassen 2013).
9. Die Realisierung von **Skaleneffekten** (economies of scale) in der Milchproduktion, die einen wichtigen Wettbewerbsfaktor darstellen, würde dazu führen, dass die Erzeuger nicht nur von der Maßnahme ausgeschlossen werden, sondern aufgrund der zu leistenden Abgabe wäre ihre **Wettbewerbsfähigkeit** erheblich beeinträchtigt.
10. Es werden vor allem **Grenzerzeuger der Milchproduktion** angesprochen. Diese operieren oftmals nicht im ökonomischen Optimum und weisen im Vergleich zu vielen ihrer Berufskollegen höhere Produktionskosten auf. Neben den Grenzerzeugern kommen als Adressat auch Milcherzeuger in Betracht, die **vor kurzem in die Milcherzeugung investiert** (z. B. Stallerweiterung, -neubau, Melktechnik, etc.) haben und deshalb im Vorjahreszeitraum ihre Milchproduktion nicht erneut um mehr als 5% ausgedehnt haben. Ob für sie eine Teilnahme an dieser Maßnahme wirtschaftlich sinnvoll ist, hängt von der individuellen Situation ab. Eine weitere Gruppe potentieller Teilnehmer sind alle Milcherzeuger mit noch **unklarer Hofnachfolge**. Diese Gruppe wird nicht nachhaltig in die Milchproduktion investieren, solange die Zukunft des Betriebes ungewiss ist. Eine letzte Gruppe stellen Erzeuger dar, die **aus der Milchproduktion ausscheiden** wollen. Entweder weil sie ihre landwirtschaftliche Tätigkeit generell beenden (Alter, Erwerbstätigkeit außerhalb der Landwirtschaft, usw.) oder weil sie ihre Produktionsausrichtung (z. B. Ackerbau, Biogas, etc.) verändern wollen.
11. Daher richtet sich diese Maßnahme in erster Linie nicht an leistungsorientierte, wettbewerbsstarke Milcherzeuger in der EU.

⁸ Im konkreten Beispiel entspricht dies einer Milchmenge von 7.200 kg.

Sind Mitnahmeeffekte wahrscheinlich?

12. Die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten ist sehr hoch. Dies liegt insbesondere an den Bedingungen für die Inanspruchnahme dieses Kriseninstrumentes, die den Teilnehmerkreis sehr einengen (siehe Absatz 7). Denn innovative und leistungsstarke Milcherzeuger werden in der Regel von der Teilnahme ausgeschlossen. Daher wird die Mehrzahl der teilnehmenden Milcherzeuger eher der Gruppe der Grenzerzeuger bzw. der Milcherzeuger angehören, die mittel- bis langfristig im Rahmen des allgemeinen Strukturwandels ohnehin aus der Milchherzeugung ausscheiden werden. Diese könnten von der „günstigen“ Gelegenheit Gebrauch machen und ihre Entscheidung, aus der Milchproduktion auszusteigen, vorziehen. Sie würden so einen Teil der entstehenden **Marktaustrittskosten** mit Hilfe der Ausgleichszahlung kompensieren.

Wie hoch muss die Ausgleichszahlung sein?

13. Für eine reale Marktwirkung - Anhebung des Marktpreises - muss im Bedarfsfall eine ausreichend große Angebotsmenge vom Markt genommen werden. Dies setzt eine **ausreichende Beteiligung** seitens der Milcherzeuger voraus. Der Beteiligungsgrad wird neben anderen Faktoren primär durch die **Höhe des zu gewährenden finanziellen Ausgleichs** bestimmt. Ist dieser zu niedrig bemessen, werden nicht genügend Erzeuger die Maßnahme in Anspruch nehmen. Ist die Entschädigung dagegen zu hoch bemessen, wird das in der EU insgesamt für Krisensituationen zur Verfügung stehende Budget (insg. 2,8 Mrd. Euro, d.h. 400 Mio. Euro jährlich⁹) stark belastet. Die Höhe des Ausgleichs sollte sich daher nur an den für den Milcherzeuger unmittelbar entstehenden Kosten orientieren. Als Orientierung können die **Fixkosten der Milchproduktion** verwendet werden.

14. In Tabelle 1 sind die **Fixkosten der Milchherzeugung** in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten wiedergegeben. Die Definition der fixen und variablen Kosten ist der Fußzeile der Tabelle zu entnehmen. Es ist zu beachten, dass die Werte in der Tabelle **nicht repräsentativ** sind. Sie stammen aus dem aktuellen internationalen Produktionskostenvergleich des Netzwerks der European Dairy Farmers (EDF) für das Wirtschaftsjahr 2010/11 (vgl. Wille 2012). Jedoch können diese Werte als Anhaltspunkt verwendet werden. Es zeigt sich, dass zwischen den 14 betrachteten EU-Mitgliedstaaten eine beachtliche Spreizung in der Höhe der Fixkosten zu beobachten ist (von 11,7 Cent/kg Energy Corrected Milk (ECM) in Spanien bis zu 24,2 Cent/kg ECM in den Niederlanden). Diese Spreizung wird maßgeblich durch das angewandte Produk-

⁹ BMELV 2012.

tionsverfahren, die Kosten für erforderliche Inputs sowie durch geografische Gegebenheiten determiniert. Das arithmetische Mittel beträgt für diese Länderauswahl 18,3 Cent /kg ECM.

Tabelle 1. Fixe, variable und totale Kosten der Milcherzeugung im Wirtschaftsjahr 2010/11 in Cent/kg ECM ¹⁾

Mitgliedsstaat	Fixe Kosten ²⁾	Variable Kosten ³⁾	Totale Kosten
	Cent/kg ECM ⁴⁾		
Niederlande	24,2	19,5	43,7
Dänemark	24,1	24,4	48,5
Italien	21,3	27,0	48,3
Schweden	18,9	31,6	50,5
Belgien	18,8	22,4	41,2
Polen	18,8	21,2	40,0
Frankreich	18,2	25,9	44,1
Irland	16,8	19,5	36,3
Deutschland	16,4	23,6	40,0
Slowakei	13,8	34,9	48,7
Vereinigtes Königreich	13,1	20,0	33,1
Portugal	13,0	27,2	40,2
Tschechien	11,9	27,0	38,9
Spanien	11,7	32,2	43,9
EU-14 (arithm. Mittel)	18,3	24,6	42,9

¹⁾ Ergebnisse des EDF Produktionskostenvergleichs. Aufgrund der Stichprobe sind die Ergebnisse nicht repräsentativ.

²⁾ Enthalten sind Kosten für Lohnarbeit, Kosten für Leasing, Wartung und Abschreibung sowie Kapitalkosten für Maschinen, Kosten für Treib- und Schmierstoffe sowie Strom und Heizmaterial, Kosten für Wartung, Miete/Leasing sowie Abschreibung und Kapitalkosten für Gebäude und Installationen, Kosten für Leasing/Miete und Kapitalkosten für Milchquote, Ausgaben für Superabgabe, Kosten für Pacht, Verbesserungen und Gebühren von Land, kalkulierte Pachtkosten für eigenes Land sowie sonstige Fixkosten. ³⁾ Enthalten sind Kosten für Tierzukäufe, Ausgaben für Tiergesundheit, Klauenpflege sowie Besamung und andere direkte Kosten der Tierproduktion, Kosten für Futtermittel, Saatgut, Dünger und Pestizide sowie andere direkte Kosten der Futtermittelproduktion, Kosten für Personalaufwand und kalkulierte Kosten für Familienarbeit. ⁴⁾ ECM: Energiekorrigierte Milchinhaltsstoffe (3,4% Eiweiß und 4,0% Fett).

Quelle: Eigene Berechnungen nach Wille (2012).

15. Aufgrund der beobachteten **Heterogenität** wird die Schwierigkeit offensichtlich, einen für den Gesamttraum der EU einheitlichen Betrag für die Höhe der Ausgleichszahlung festzusetzen. Ein möglicher Ansatz für das vorliegende Problem wäre, die nationalen Werte der Fixkosten mit dem Anteil der jeweiligen Mitgliedsstaaten an der Gesamtmilcherzeugung in der EU zu gewichten. Basierend auf dieser Methode betragen die durchschnittlichen Fixkosten der betrachteten 14 EU-Mitgliedstaaten¹⁰ **15,6 Cent/kg ECM**. Doch auch bei dieser Berechnungsweise wird deutlich, dass sie die Heterogenität zwischen den EU-Mitgliedsstaaten nicht adäquat abbildet. Daher erscheint eine Berechnung auf Ebene des einzelnen EU-Mitgliedsstaates sinnvoller. Um politikinduzierte Marktverzerrungen auszuschließen, müssten die Berechnun-

¹⁰ Für die übrigen EU-Mitgliedstaaten liegen keine Beobachtungswerte vor.

gen auf einzelbetrieblicher Ebene durchgeführt werden. Denn innerhalb der Mitgliedsstaaten verteilen sich die Produktions- und damit die Fixkosten sehr heterogen.

Welche direkten Kosten entstehen?

16. Mit Hilfe der **Fixkosten der Milchproduktion** können die **direkten Kosten** des vorgeschlagenen Kriseninstrumentes berechnet werden. Dies wird mit den jeweiligen Werten der EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt, da auch das mit dem Anteil an der Gesamtmilcherzeugung gewichtete Mittel der heterogenen Struktur der Fixkostenverteilung nicht gerecht wird. Beispielhaft werden **drei verschiedene Szenarien** berechnet. Dabei werden die unmittelbaren Budgeteffekte berechnet, wenn 1%, 2% bzw. 5% der EU-Gesamtmilcherzeugung aus dem Jahr 2010 vom Markt genommen werden. Die Ergebnisse sind in Tabelle 2 sowohl für ausgewählte Mitgliedsstaaten als auch als Summe für die EU-27¹¹ dargestellt.

Tabelle 2. Direkte Kosten des freiwilligen Produktionsverzichts bei unterschiedlich starken Marktentnahmen (in Mio. Euro)

Mitgliedsstaat	Marktentnahme von 1% der Gesamt-EU-Milcherzeugung	Marktentnahme von 2% der Gesamt-EU-Milcherzeugung	Marktentnahme von 5% der Gesamt-EU-Milcherzeugung
	Mio. Euro		
Deutschland	48,59	97,2	243,0
Frankreich	43,56	87,1	217,8
Niederlande	28,91	57,8	144,6
Italien	24,23	48,5	121,1
Polen	23,37	46,7	116,8
Vereinigtes Königreich	18,28	36,6	91,4
Dänemark	11,83	23,7	59,2
Irland	9,13	18,3	45,6
Spanien	7,44	14,9	37,2
Belgien	5,85	11,7	29,2
Schweden	5,41	10,8	27,0
Tschechien	3,19	6,4	16,0
Portugal	2,29	4,6	11,4
Slowakei	1,23	2,5	6,1
Gesamtkosten EU-27	237,6	475,2	1188,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

17. Wird durch einen freiwilligen Produktionsverzicht die Menge von 1% der Gesamtmilcherzeugung der EU-27 vom Markt genommen, beträgt der finanzielle Ausgleich für die teilnehmenden Milcherzeuger ca. 240 Mio. Euro. Es ist jedoch anzunehmen, dass 1% eine zu geringe

¹¹ Für die Berechnung der Kosten auf Ebene der EU-27 wurde der Mittelwert der nationalen Fixkosten verwendet, welche mit dem Anteil an der Gesamtmilcherzeugung gewichtet wurden.

Menge darstellt, um einen tatsächlichen Markteffekt auf den Rohmilchpreis auszuüben. Werden 2% bzw. 5% der Gesamtmilcherzeugung dem Markt entnommen, ist eine Wirkung auf den Marktpreis wahrscheinlicher. Die Ausgaben hierfür betragen dann etwa 475 Mio. Euro bzw. 1,2 Mrd. Euro.

18. Die sich ergebenden **direkten Budgeteffekte** sind beachtlich. Schon eine 2%-ige Marktentnahme würde das EU-Budget, welches jährlich für die Bewältigung von Krisensituationen zur Verfügung steht (400 Mio. Euro jährlich), übersteigen. Zusätzlich ist zu beachten, dass diese Mittel ursprünglich aus dem Budget der **Direktzahlungen** stammen und von diesem abgezogen wurden. D.h. dass alle landwirtschaftlichen Erzeuger geringere Direktzahlungen erhalten. Nicht verwendete Mittel würden wieder in das Budget der Direktzahlungen zurückfließen. Daraus erschließt sich, dass Milcherzeuger, die im Zuge des vorgeschlagenen Kriseninstrumentes mit einer Abgabe belegt werden, doppelt für die Bewältigung der Krise bezahlen müssten, während sie gleichzeitig von den Maßnahmen zur Krisenbewältigung ausgeschlossen bzw. zumindest nachrangig berücksichtigt würden. Hieraus könnten sich unter Umständen juristische Bedenken ergeben.

Welche sonstigen Auswirkungen auf den Milchmarkt sind wahrscheinlich?

19. Von dieser Maßnahme geht eine **negative Signalwirkung** auf leistungsstarke, wachstumswillige Milcherzeugungsbetriebe aus. Der zur Diskussion gestellte Vorschlag sieht vor, dass Milcherzeuger, die im Vergleich zur Referenzperiode (Vorjahr) ihre Erzeugung um mehr als 5% ausgedehnt haben, mit einer Abgabe zu belegen sind. Ökonomisch wirtschaftende Erzeugerbetriebe, die trotz des niedrigeren Marktpreises noch ein positives Betriebsergebnis aufweisen, würden durch diese Abgabe u. U. wirtschaftlich so stark belastet, dass auch ihre **wirtschaftliche Existenz** gefährdet ist. Dies entspräche einer Benachteiligung innovativer, leistungsstarker Milcherzeuger und einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Milcherzeuger und Milchverarbeiter.

Aller Voraussicht nach werden diese Betriebe versuchen, den zusätzlich entstandenen Verlust zu kompensieren. Dies wird über eine zusätzliche Ausdehnung der Milchproduktion geschehen und dies obwohl der Marktpreis gesunken ist. Dieses Verhalten wird im Allgemeinen als **inverse Angebotsreaktion** bezeichnet und konnte schon im Verlauf der „Milchkrise 2009“ beobachtet werden.

20. Aufgrund ihrer Ausgestaltung eliminiert die Maßnahme den Milchmarkt um jedweden **Wachstums- und Unternehmeranreiz**. Zudem widerspräche die Umsetzung auch den bisher verfolgten nationalen als auch europäischen **Zielen der Investitionsförderung**. Denn diese Investitio-

nen wurden in der Regel getätigt, um u. a. die wirtschaftliche Effizienz und Leistung der Milcherzeuger und der milchverarbeitenden Unternehmen zu erhöhen. Aus dieser Perspektive gesehen, stellt der vorliegende Vorschlag des Europäischen Parlaments daher einen Rückschritt dar.

21. Des Weiteren stellt sich die Frage der **Marktversorgung** - in der EU und in der Welt. Die Milcherzeugung verschiebt sich verstärkt in Länder und Regionen mit einem **Standortvorteil** bzw. einer wettbewerbsfähigeren Milcherzeugung und Verarbeitung. Dies trifft auch auf die EU zu und bedeutet, dass die Milcherzeugung in einigen EU-Mitgliedsstaaten rückläufig ist. Insbesondere sind die östlichen Staaten betroffen. Zwar wächst in den anderen EU-Mitgliedsstaaten die Milcherzeugung an, wobei in den meisten Mitgliedsstaaten¹² die Garantiemengen nicht ausgeschöpft werden. Sollte sich dieses Wachstum durch die oben beschriebene negative Signalwirkung (siehe Absatz 19) vermindern oder sogar ausbleiben, könnte die EU langfristig ihren momentanen Status als Nettoexporteur von Milch und -erzeugnissen verlieren und sogar in eine Situation gelangen, in der sie auf Importe aus anderen Teilen der Welt angewiesen wäre. Erzeuger und Verbraucher in der EU wären von internationalen Preisentwicklungen viel stärker betroffen als bisher.
22. Diesem Vorschlag liegt die implizite Annahme zu Grunde, dass die weiterverarbeitende Industrie und auch die Verbraucher keine wesentlichen **Anpassungsreaktionen** auf erhöhte Preise zeigen. Die Nachfrage wird also als wenig elastisch bzw. als unelastisch eingeschätzt. Marktbeobachtungen für Deutschland im Zeitraum 2007/2008 zeigen jedoch, dass es zu Anpassungsreaktionen gekommen ist. Die weiterverarbeitende Ernährungsindustrie hat, soweit dies produktionstechnisch möglich war, auf den Einsatz von teurerem Milchfett verzichtet. Substituiert wurde das Milchfett mit billigerem Pflanzenfett (z. B. in der Herstellung von Speiseeis). Auch die Verbraucher haben insgesamt weniger konsumiert bzw. haben den Konsum von Markenerzeugnissen auf Handelsmarken umgestellt. Beides bedingt einen **zusätzlichen Preisdruck** auf verarbeitete Milcherzeugnisse und damit auf die Erzeugerpreise für Rohmilch. Für den vorliegenden Vorschlag übertragen bedeutet dies, dass die Preise nicht im erwünschten Ausmaß steigen würden.
23. Die bisherigen Reformen der EU-Agrarpolitik hatten u. a. immer zum Ziel, bestehende Verfahren zu vereinfachen und Bürokratie im Allgemeinen abzubauen. Dieses Kriseninstrument erfordert jedoch einen enormen **bürokratischen Aufwand**. Denn es müssen die Produktionsmengen jedes Erzeugers stetig erfasst werden. Es reicht dabei nicht aus, nur die Molkereian-

¹² In Österreich, Zypern, Irland, Luxemburg, Niederlande, Deutschland wurden die Garantiemengen zuletzt überschritten (EU-Kommission 2012).

lieferungen zu berücksichtigen. Sondern auch die Mengen im Direktabsatz müssen erfasst werden, da sie eine Marktwirkung haben. Basierend auf diesen Zahlen wird entschieden, ob ein Anspruch auf finanziellen Ausgleich bei einem freiwilligen Produktionsverzicht besteht, oder ob eine Abgabe zu entrichten ist. Des Weiteren muss die tatsächliche Produktionsminderung kontrolliert und die Zahlung des finanziellen Ausgleichs koordiniert werden. In diesem Zusammenhang ist bisher noch nicht geklärt, auf welcher Ebene diese Aufgaben erledigt werden sollen und welche zusätzlichen (**indirekten**) **Kosten** dadurch entstehen sowie wer diese gegebenenfalls trägt. Für eine gesamtwirtschaftliche Bewertung des Maßnahmenvorschlags müssten diese mit berücksichtigt werden. Hierfür liegen jedoch keine Erkenntnisse vor.

24. Der **Zeitaspekt** eines politischen Markteingriffs ist nicht zu vernachlässigen. Damit ist im Wesentlichen die Zeitspanne gemeint, die es dauert, bis die entsprechende Hilfe beim Erzeuger ankommt. Im konkreten Fall beginnt der Prozess mit der Feststellung, dass ein Markteingriff unter den vorher definierten Bedingungen erforderlich ist und endet mit der tatsächlichen Umsetzung der vorgesehenen Instrumente - Auszahlung der Entschädigung. Aufgrund des mit diesem Kriseninstrument verbundenen hohen **bürokratischen Aufwandes**, ist es sehr wahrscheinlich, dass die Ausgleichszahlungen die betroffenen Erzeuger erst relativ spät erreichen. Im Zweifelsfall kann so viel Zeit vergangen sein, dass die Krise vorbei ist und sich die Marktpreise bereits wieder erholt haben. Dass diese Annahme nicht unrealistisch ist, zeigen die Erfahrungen in der jüngsten Vergangenheit. So musste für das Sonderprogramm im Zuge der „Milchkrise 2009“ beispielsweise die Kuhprämie bis Mai 2010 beantragt werden. Deren Auszahlung startete jedoch erst im September 2010, als der Markt sich erholt hatte.
25. Bei wiederholter Anwendung des Instruments ist mit einem stetigen **Verlust der Wirksamkeit** zu rechnen. Denn die Marktparteien werden sich einerseits anpassen und diese Zahlungen in ihren Produktionsentscheidungen mit einkalkulieren bzw. diese daran orientieren. Andererseits werden Milcherzeuger, die aus der Produktion aussteigen wollen, immer solche Situationen abwarten, um ihr Vorhaben umzusetzen (siehe Absatz 12).

Wie ist die Maßnahme zu bewerten?

Grundsätzlich ist anzuzweifeln, ob eine Verringerung des Rohmilchangebots in der EU den angestrebten Effekt auf den Erzeugerpreis bewirkt. Dies hängt u. a. von drei wesentlichen Faktoren ab:

- (1) Eine Preiswirkung wäre nur möglich, wenn eine ausreichend große Milchmenge dem Markt entnommen wird. Ob die vorgeschlagenen 1% der EU-Rohmilcherzeugung hierfür ausreichen, ist nicht nur aufgrund theoretischer Überlegungen fragwürdig. So zeigen beispielsweise Erfah-

rungen mit dem deutschen Schulmilchprogramm¹³, dass die abgesetzten Mengen (etwa 1% der deutschen Erzeugung) nicht ausreichen, um 2009 den Milchpreis in Deutschland signifikant zu beeinflussen.

- (2) Die angestrebte Preisbeeinflussung setzt eine ausreichende Beteiligung voraus. Um Milcherzeuger angemessen für ihren freiwilligen Produktionsverzicht zu entschädigen, müssten mindestens die Fixkosten der Milcherzeugung erstattet werden. Diese sind in der EU sehr heterogen. Für die betrachteten 14 Mitgliedstaaten variieren die Fixkosten zwischen 11,7 und 24,2 Cent/kg. Dies verdeutlicht die Schwierigkeit, einen einheitlichen Betrag für die Ausgleichszahlung zu definieren, welcher der heterogenen Produktionskostenstruktur in der EU gerecht wird. Die Erhebung gesicherter Werte bildet die Grundlage für die Effizienz dieses Kriseninstrumentes. Vor allem besteht das Problem, dass Milcherzeuger zwischen und in den einzelnen Mitgliedsstaaten bevorteilt bzw. benachteiligt werden können. Da eine einzelbetriebliche Lösung aus pragmatischen, administrativen Gründen zu verwerfen ist, müsste eine adäquate Anzahl an Fixkosten-Clustern gebildet werden. Doch besteht auch hier die Gefahr von politikinduzierten Marktverzerrungen, die das fragile Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Milchmarkt erheblich stören und die Auswirkungen der temporären Krise nachhaltig festschreiben könnte.
- (3) Es darf zu keinen signifikanten Anpassungsreaktionen der Nachfrager kommen. Dies schließt sowohl die Nachfrager verarbeiteter Milcherzeugnisse als auch die Verbraucher ein. Erfahrungen zeigen jedoch, dass deren Nachfrage elastisch ist. Daher sind Substitutionseffekte sehr wahrscheinlich. Tierische Milch Inhaltsstoffe werden soweit möglich durch pflanzliche Inhaltsstoffe ersetzt (z. B. in der Herstellung von Speiseeis) bzw. Verbraucher fragen geringere Mengen Milcherzeugnisse nach oder greifen auf billigere (Handelsmarken-)Produkte zurück. Beides bedingt einen zusätzlichen Preisdruck.

Sollte es einer Beeinflussung des Rohmilchpreises kommen, wird dies im Wesentlichen drei Effekte auslösen:

- (4) Die Preise verarbeiteter Milchprodukte werden sich erhöhen. Da die Nachfrage nach Lebensmitteln eher elastisch als unelastisch ist, werden Preissteigerungen zu Anpassungsreaktionen bei den Verbrauchern führen. Um dies weit möglichst zu verhindern, kann die Ernährungsindustrie Milch und -inhaltsstoffe durch pflanzliche Inhaltsstoffe substituieren. Insbesondere

¹³ Aus markttheoretischer Sicht ergeben sich aus beiden Maßnahmen bei den hier relevanten Aspekten (Wirkung auf Erzeugerpreis und Nachfragemenge) identische Marktwirkungen.

Milchfett lässt sich relativ einfach durch billigeres Pflanzenfett ersetzen, was bereits 2008/09 passiert ist. Der Preisdruck auf dem Milchmarkt erhöht sich.

- (5) Exporte aus der EU werden teurer und die Wettbewerbsfähigkeit nimmt ab, was zu sinkenden Anteilen im internationalen Handel führt. Es entstehen Übermengen verarbeiteter Milchprodukte, die aufgrund der gesättigten Binnenmarktnachfrage einen Preisdruck auf den Binnenmarkt ausüben. Auch aus diesem Grund wird es wieder zu sinkenden Preisen kommen. Zu verhindern wäre dies nur mittels Exporterstattungen¹⁴, welche die konkurrenzfähige Verwertung von Milcherzeugnissen international ermöglichen würde.
- (6) Höhere EU-Binnenmarktpreise machen den Markt für Importe interessanter. Aufgrund des verminderten Außenschutzes (Handelsliberalisierungen) können Importe nicht im ausreichenden Maß verhindert werden. Diese zusätzlichen Mengen werden einen Preisdruck ausüben. Der Marktpreis wird wieder so lange sinken, bis sich die EU-Binnenmarktpreise und internationale Preise wieder angeglichen haben. Der Nettoeffekt der Maßnahme tendiert in einem solchen Fall gegen Null.

Es ist mit erheblichen Effekten auf das Budget zu rechnen, welches für die Bewältigung von Krisen auf den Milchmarkt in der nächsten Haushaltsperiode (insg. 2,8 Mrd. Euro bzw. 400 Mio. Euro jährlich) zur Verfügung steht. Außerdem ergeben sich unmittelbare Effekte auf die Direktzahlungen:

- (7) Schon eine 1%- bzw. 2%-ige Marktentnahme bedeutet Budgetausgaben in Höhe von etwa 238 bzw. 475 Mio¹⁵. Euro. Kosten für die Administration der Maßnahme (indirekte Kosten) sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Bei einer Marktentnahme von 1% der EU-Rohmilchmenge wird das Budget zur Bewältigung aller Marktkrisen durch dieses einzelne Instrument erheblich aufgezehrt bzw. bei einer Marktentnahme von 2% wird es bereits überschritten. Für weitere zusätzliche Maßnahmen stünden damit keine (ausreichenden) Mittel mehr zur Verfügung.
- (8) Außerdem kann für die eingesetzten Finanzmittel nicht garantiert werden, dass der gewünschte Effekt auch eintritt. Zu viele andere Faktoren nehmen Einfluss auf den Rohmilchpreis, die nicht kontrollierbar sind bzw. nicht von dem vorgeschlagenen Instrument kontrolliert werden¹⁶. Da hier hohe Kosten einem ungewissen Nutzen gegenüberstehen, lässt dies erhebliche Zweifel an der Effizienz des vorgeschlagenen Kriseninstrumentes aufkommen. Dies insbesondere

¹⁴ Diese sind gemäß den WTO-Bestimmungen und politisch in Deutschland nicht erwünscht.

¹⁵ Die Datengrundlage bildet der nicht repräsentative Produktionskostenvergleich der European Dairy Farmers 2012 für 14 ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten. Die Berechnungsmethode ist in Absatz 15 und 16 beschrieben.

¹⁶ Dazu gehören u. a. die Milcherzeugung in anderen Ländern der Welt, Importe usw.

aus Sicht der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt. Denn aufgrund der Widersprüchlichkeit der Maßnahmen könnte der Eindruck von einer Verschwendung von Steuermitteln entstehen.

Dieser Vorschlag hat unmittelbare Wirkungen auf die Rahmenbedingungen der Milcherzeugung in der EU:

- (9) Vor allem kommt es zu Effekten auf den Strukturwandel. Diese werden negativ sein. Schon in der Vergangenheit vollzog sich der Wandel aufgrund der bestehenden Milchmarktordnung eher gedämpft und verzögert. Im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Sektoren (vgl. z. B. Schweinefleisch oder Getreide) litt die Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung und -verarbeitung.
- (10) Mit dem eingeschlagenen Reformkurs hat die EU-Kommission eindeutige Signale an die Marktteilnehmer gesendet. Der Fokus lag und liegt auf der wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung des Sektors. In der EU wurden z. B. mit der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) entsprechende Fördermaßnahmen auf den Weg gebracht (EU 2005). Die daraus resultierenden Investitionen führten zu einer Modernisierung des Sektors mit gleichzeitiger Leistungs- und Mengensteigerung. Das vorgeschlagene Kriseninstrument bedeutet in diesem Kontext einen Rückschritt. Denn Milcherzeuger, die in die Milchproduktion investiert haben, könnten durch die drohende Abgabe sowie die nachrangige Berücksichtigung bei der Intervention benachteiligt werden. Zusätzlich würde das vorgeschlagene Kriseninstrument die bestehenden z. T. wirtschaftlich wenig nachhaltigen Systeme konservieren und den Strukturwandel wieder behindern.

Das vorgeschlagene Instrument zur Bewältigung schwerer Marktstörungen bedeutet einen erheblichen administrativen Aufwand:

- (11) Zur Durchführung dieses Kriseninstruments ist die Kenntnis über die Erzeugungsmenge jedes Milcherzeugers in der EU eine Grundvoraussetzung. Die korrekte Erfassung der Rohmilcherzeugung müsste auch diejenigen Milchmengen erfassen, die von Erzeugern im Direktverkauf abgesetzt werden. Im Rahmen der Milchquotenregelung wurden diese Mengen bisher erfasst. Doch diese Regelung läuft 2015 aus. Nur mit Hilfe der Erzeugungsmengen kann geprüft werden, ob eine Berechtigung zur Inanspruchnahme des finanziellen Ausgleichs vorhanden ist. Ferner sollen sie auch dazu dienen, diejenigen Erzeuger zu identifizieren, die mit einer Abgabe zu belegen und bei Maßnahmen der Intervention benachteiligt zu behandeln sind. Im Grundsatz stellt dieses Kriseninstrument die Fortführung des Quotenregimes mit anderen Mitteln dar. Doch vom bisherigen Quotenregime gehen keine direkten negativen Wirkungen auf

Erzeugerbetriebe aus. Dies ist bei dem Vorschlag anders. Hier werden sich sehr konkrete negative Effekte auf das Betriebsergebnisse und die Liquidität leistungsstarker, effizient arbeitender Milcherzeuger ergeben. Diese Betriebe wären bei kurzfristigen Marktstörungen wahrscheinlich auch ohne staatliche Hilfe ausgekommen. Insgesamt sind die ökonomischen Folgen bisher nicht absehbar.

(12) Der Vorschlag wird zu einer Erhöhung der Bürokratie führen – sowohl auf Ebene der Verwaltung als auch auf Ebene der Erzeuger. Damit wird dem bisher primären Ziel widersprochen, Bürokratie abzubauen bzw. nicht weiter zu erhöhen.

(13) Außerdem sind die mit der administrativen Umsetzung verbunden (indirekten) Kosten bisher nicht berücksichtigt. Diese müssten erst noch abgeschätzt und den direkten Kosten aufgeschlagen werden.

(14) Auch ist ungeklärt, wer für die Erfassung der Milcherzeugungsmengen und die Durchführung von Kontrollen verantwortlich ist. Zu vermuten ist, dass die dabei entstehenden Kosten nicht unerheblich sind und die Effizienz der Maßnahme zusätzlich reduzieren und somit generell in Frage stellen.

(15) In diesem Zusammenhang müsste u. U. noch juristisch geklärt werden, inwieweit die Belegung mit einer Abgabe und die Benachteiligung bei Maßnahmen zur Intervention konform mit bestehendem EU-Recht ist.

Von dieser Maßnahme können auch ungewollte Effekte auf angrenzende Agrarmärkte in Form politikinduzierter Marktverzerrungen ausgehen.

(16) Um die Milchproduktion kurzfristig zu reduzieren, müssten vermehrt Milchkühe geschlachtet werden. Dies erzeugt einen Druck auf den Rindfleischmarkt. Rindfleischerzeuger müssten u. U. mit sinkenden Erzeugerpreisen und geringeren Erlösen rechnen. D. h. dass Störungen auf dem Milchmarkt auf andere Agrarmärkte übertragen werden.

Fazit

Es bestehen erhebliche Bedenken gegenüber der Wirksamkeit bzw. der Durchführbarkeit dieses Instruments zur Bewältigung von schweren Störungen auf dem Milchmarkt. Diese basieren auf den ökonomischen Effekten sowie auf den unterstellten allgemeinen Wirkungszusammenhängen des Milchmarktes und der administrativen Durchführbarkeit bzw. den damit verbundenen zusätzlichen Kosten.

Aufgrund des sehr hohen Mittelaufwandes und dem damit ungewissen Nutzen kann diesem Instrument keine hohe Effizienz bescheinigt werden. Aus diesen Gründen ist das vom Europäischen Parla-

ment durch seinen Berichterstatter vorgeschlagene Instrument zur Bewältigung schwerer Krisen auf dem Milchmarkt als ungeeignet abzulehnen.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Union (EU) (2005) Verordnung des Rates Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). L 277. Brüssel.

Dantin M. (2012) Compromise S – Specific Crisis Management Measures. Bericht der Berichterstatters des Europäischen Parlaments vom 13.12.2012.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2012) mündliche Mitteilung - Fachreferat 423 vom 17.12.2012.

Europäische Kommission (2012) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung – zweiter Bericht zur „sanften Landung“. Com(2012) 741 final. Brüssel.

Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) (2010) Dairy Policy Issues for 2012 Farm Bill. Columbia, MO.

Isermeyer F., Salamon P. und Efken J. (2009) Abschlachtprogramme für Milchkühe – Darstellung des CWT-Programms in den USA und Bewertung der Eignung solcher Programme zur Milchpreisstützung in der EU. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.

Lassen B. (2013) Mündliche Auskunft am 30.01.2012. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.

Salamon P., Weber S., Efken J., Kreins P. und Lassen B. (2012) Überlegungen zur Milcherzeugung in Deutschland nach Auslaufen der Milchquote. Bericht im Auftrag des BMELV-Referat 423 im Oktober 2012.