



Preisbildungsprobleme im Rohmilcherfassungsmarkt

Wettbewerbsökonomische Analyse
der Auswirkungen der gegenwärtigen
Bildung des Milchauszahlungspreises

05. April 2019



Preisbildungsprobleme im Rohmilcherfassungsmarkt Wettbewerbsökonomische Analyse der Auswirkungen der gegenwärtigen Bildung des Milchauszahlungspreises

Auftraggeber	MEG Milch Board w. V. Stresemannstraße 24 37079 Göttingen
Auftragnehmer	Lademann & Associates GmbH Economists and Competition Consultants Friedrich-Ebert-Damm 311 · 22159 Hamburg Telefon (040) 64 55 77 90 · Telefax (040) 64 55 77 33 info@lademann-associates.com www.lademann-associates.com
Gesamtverantwortung	Prof. Dr. Rainer P. Lademann Niels Frank
Projektleitung	Niels Frank
Mitarbeit	Jan-Michael Kreis
Projektnummer	LA244
Exemplarnummer	PDF-Version
Datum	05. April 2019



Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	1
2	Zielsetzung und Gutachtenauftrag	3
3	Nationale Untersuchungen und europäische Richtlinien	5
3.1	Bisherige Marktuntersuchungen und bedeutende Entwicklungen seit 2008	5
3.2	Europäische Rahmenbedingungen	7
4	Der deutsche Milchmarkt	9
4.1	Erzeugerseite	10
4.2	Molkereiseite	15
4.3	Lieferbeziehung zwischen Erzeugern und Molkereien	18
5	Modellhafte Darstellung wesentlicher Marktzusammenhänge	20
5.1	Anreizstruktur	20
5.1.1	Andienungspflicht	20
5.1.2	Nachträgliche Preisfestsetzung	21
5.2	Nachfrageunsicherheit	27
5.3	Erzeugerkonzentration	30
5.4	Interessenkonflikte	33
5.4.1	Prinzipal-Agent-Ansatz	33
5.4.2	Hotellings Gesetz - Medianwählertheorem	34
6	Fazit	36
	Anhang	37



Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Wertschöpfungskette	10
Abb. 2: Rohmilchmenge und Milchkuhbestände	11
Abb. 3: Rohmilchmenge monatlich	12
Abb. 4: Erzeugerkosten und Milchauszahlungspreis nach Region	13
Abb. 5: Milchpreis pro Monat	14
Abb. 6: Kosten der Milcherzeugung in Bayern	15
Abb. 7: Milchpreis nach Molkerei	17
Abb. 8: Nettowertschöpfung und anteilige Rücklagen und –stellungen - Dezember 2015	18
Abb. 9: Struktur einer Genossenschaft	19
Abb. 10: Schematische Darstellung der Belieferungsstruktur Rohmilchmarkt außerhalb des Genossenschaftssystems.	19
Abb. 11: Milcherzeugerkosten und Milchauszahlungspreis	22
Abb. 12: Nettoinvestitionen der Milcherzeuger 2007 bis 2016	23
Abb. 13: Anreizstruktur heute und alternative Ausgestaltung im genossenschaftlichen Bereich	23
Abb. 14: Ökonomische Darstellung der Anreizstruktur	25
Abb. 15: Nachfrageschwankungen bei verschiedenen Ausgestaltungen	26
Abb. 16: Relative Preisschwankungen ausgewählter tierischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse	28
Abb. 17: Relative Preisschwankungen tierischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse	29
Abb. 18: Milchanlieferung und Auszahlungspreis	31
Abb. 19: Konzentration von Anbietern	32
Abb. 20: Prinzipal-Agent-Ansatz	33

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Betriebe mit Milchkuhhaltung nach Bestandsgrößenklassen	11
Tab. 2: Kuhmilchlieferrung deutscher Erzeuger	12
Tab. 3: Molkereien nach Größe	16
Tab. 4: Die 10 größten Molkereien in Deutschland 2016 nach Umsatz	16



1 Management Summary

Spätestens seit der Sektoruntersuchung Milch (B2-19/08) des Bundeskartellamts (i. F. BKartA) aus dem Jahr 2012 steht fest, dass die Funktionsfähigkeit des Markts für Rohmilcherfassung eingeschränkt ist. Insbesondere die bestehenden Lieferbedingungen und die darin festgelegten Anreizstrukturen wirken sich einseitig zu Lasten der Milcherzeuger aus. So ist es im Rahmen der Genossenschaften immer noch gängige Praxis, dass Milcherzeugungsbetriebe erst nach der Lieferung ihrer Rohmilch an die Molkerei rückwirkend den Preis für ihre Rohmilch, den „Milchzahlungspreis“, von der Molkerei mitgeteilt bekommen. Gleichzeitig verpflichtet sich die Molkerei in den Satzungen in diesem Zusammenhang, die gesamte Rohmilch eines Erzeugers abzunehmen („Abnahmegarantie“), während der Erzeuger sich satzungsgemäß verpflichtet, seine gesamte Rohmilchproduktion nur einer Molkerei anzudienen („Andienungspflicht“).

Gleichzeitig existiert durch die Gemeinsame Marktordnung (i. F. GMO) ein europäisches Instrument, das es den EU-Mitgliedstaaten ermöglicht, in die Gestaltung der Lieferbeziehungen einzugreifen und Erzeugern und Molkereien vorzuschreiben, Verträge mit verbindlichen Preisen und Mengen zu vereinbaren. Eine teilweise Umsetzung dieser Möglichkeit hat in Deutschland mit § 6a AgrarMSG bereits stattgefunden. Seit 2018 hat zudem jeder Erzeuger das Recht auf einen schriftlichen Vertrag, in dem Preise und Mengen vorab festgelegt sind. Aufgrund der bestehenden Marktverhältnisse macht allerdings in der Praxis kein Erzeuger von diesem Recht Gebrauch.

Vor diesem Hintergrund hat die MEG Milch Board w. V. (i. F. MEG Milch Board), eine bundesweit agierende Milcherzeugergemeinschaft (i. F. MEG), die Lademann & Associates GmbH, Hamburg, (i. F. L&A) beauftragt, die Auswirkungen der derzeitigen Lieferbedingungen auf den Wettbewerb auf dem Markt für Rohmilcherfassung in Deutschland zu untersuchen und Eingriffsmaßnahmen zu prüfen.

L&A betrachtet die Folgen der bestehenden Liefergestaltung zwischen den Milcherzeugern und den Molkereien. Die folgenden Ergebnisse wurden herausgearbeitet:

- Eine vollständige Andienungspflicht bei gleichzeitiger Abnahmegarantie, die noch immer prägend für einen Großteil der erzeugten Rohmilchmenge gilt, führt zu einer Marktverschließung und begünstigt Überproduktion und niedrige Preise.
- Modellhaft kann gezeigt werden, dass die derzeitige Lieferstruktur, die die Molkereien in die Lage versetzt, ohne die vollständige Berücksichtigung der Erzeugerkosten die angediente Rohmilch zu verarbeiten und abzusetzen, die Erzeuger deutlich schlechter stellt als in einer Situation, in der Erzeuger und Molkereien über Preise verhandeln, bevor die Molkerei beliefert wird.
- Durch die einseitige nachträgliche Preisfestsetzung der Molkereien wälzen diese die Marktrisiken auf die Erzeuger ab. Die Erzeuger sind dagegen in der inhärent schlech-



teren Informationsposition bezüglich wichtiger Marktinformationen zur Mengenplanung, mit der Folge, dass regelmäßig zu hohe Milchmengen auf den Markt kommen, mit dem Ergebnis, dass es zu großen Preisschwankungen auf dem Rohmilchmarkt kommt.

- Aus ökonomischer Sicht kann die Beziehung zwischen Genossenschaftsmolkereien und Milcherzeugern nach dem Prinzipal-Agent-Problem verstanden werden: (Genossenschaftliche) Molkereien, die „Agenten“, verfolgen eigene Interessen und handeln nicht im Sinne der Genossenschaftsmitglieder, den „Prinzipalen“. Gleichzeitig verfolgen auch die Erzeuger unterschiedliche Interessen, die nur durch eine für alle Akteure gültige Regulierung zum Wohle aller miteinander vereinbart werden können.

Die bestehende Marktstruktur zu Lasten der Erzeuger kann nach der Auffassung von L&A durch eine verbindliche Festlegung von Preisen und Mengen überwunden werden. Art. 148 GMO bietet hier eine geeignete Grundlage und sollte über § 6a AgrarMSG so umgesetzt werden, dass der umfassende Abschluss von Verträgen bei fester Preis- und Mengenvereinbarung notwendig ist - verbindliche Preise und Mengen für alle Marktteilnehmer sollten zur Stabilisierung des Milchmarkts umgesetzt werden. Damit geht aus ökonomischer Sicht zwingend einher, dass die genossenschaftsrechtliche Andienungspflicht sowie die Abnahmegarantie durch ein verbindliches vertragliches Lieferregime ersetzt werden.



2 Zielsetzung und Gutachtauftrag

Die MEG Milch Board hat L&A damit beauftragt, die Auswirkungen der Lieferbedingungen auf den Wettbewerb auf dem Markt für Rohmilcherfassung in Deutschland zu untersuchen und Eingriffsmaßnahmen zu prüfen.

Hintergrund sind jahrzehntelange Diskussionen zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf dem Rohmilcherfassungsmarkt. Das BKartA hat mit seiner Sektoruntersuchung Milch 2012 die Wettbewerbsbedingungen und die Marktstruktur auf dem Milchmarkt kartellrechtlich eingeordnet. Es wurde festgestellt, dass „*erhebliche Einschränkungen des Wettbewerbs auf den regionalen Märkten für die Beschaffung von Milch*“ bestehen.¹ Auf europäischer Ebene gilt die Verordnung Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Nach Art. 148 GMO kann ein Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen in die Lieferbeziehungen eingreifen und auch festlegen, dass zwingend vertraglich ein Verhältnis zwischen Preis und Menge der gelieferten Milch festgelegt werden muss. Deutschland hat diese Bestimmung teilweise umgesetzt und in § 6a AgrarMSG eine Verordnungsermächtigung zur Einführung der „Vertragslösung“ geregelt. Zum 01. Januar 2018 wurde durch die sogenannte Omnibus-Verordnung für Erzeuger, Erzeugerorganisationen und Erzeugerorganisationsvereinigungen ein Anspruch auf einen schriftlichen Vertrag geschaffen, auch dann, wenn ein Mitgliedstaat selbst keine Vertragsbestandteile vorschreibt.² Aufgrund der bestehenden Marktverhältnisse macht allerdings in der Praxis kein Erzeuger von diesem Recht Gebrauch.

L&A hat daraufhin folgende Fragestellungen identifiziert, die Gegenstand des Gutachtens sind:

- Wie können die bestehenden Marktstrukturen ökonomisch erklärt werden?
- Wie wirken sich bestehende Lieferstrukturen zwischen Erzeugern und Molkereien auf den Milchauszahlungspreis aus und ist eine andere Anreizstruktur denkbar, die besser auf die Situation der Erzeuger eingeht?
- Wie wirkt sich Unsicherheit auf der Nachfrageseite bei Molkereiprodukten auf den Milchauszahlungspreis und die Erzeuger aus? Welchen Effekt hätte eine alternative Anreizstruktur?
- Können Zusammenschlüsse in Form von Erzeugergemeinschaften den Marktpreis und die Situation der Mitglieder entscheidend beeinflussen?

¹ Vgl. Sektoruntersuchung BKartA 2012, Rn 3, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

² Vgl. Artikel 148 Absatz 1a GMO und Artikel 168 Absatz 1a GMO.



Dieses Gutachten ist wie folgt gegliedert:

- Abschnitt 3 beschreibt die bisherigen Untersuchungen des BKartA sowie Art. 148 GMO und Art. 152 GMO. Damit wird der Hintergrund dieses Gutachtens erläutert und eingeordnet.
- Abschnitt 4 stellt den deutschen Milchmarkt dar. Es werden die Erzeuger und die Nachfrageseite anhand wichtiger Marktdaten vorgestellt und gegenüber anderen Akteuren abgegrenzt.
- Abschnitt 5 setzt sich mit den bestehenden Wettbewerbsproblemen modellhaft auseinander und bietet erste Lösungsansätze.
- In Abschnitt 6 schließlich werden die Ergebnisse zusammengefasst und Empfehlungen zu künftigen vertraglichen Regelungen zwischen Erzeugern und Molkereien gegeben.



3 Nationale Untersuchungen und europäische Richtlinien

Der Milchmarkt ist wie kaum ein anderer Markt seit Jahrzehnten von einer starken Regulierung geprägt. Durch verschiedenste Maßnahmen entstanden Anreizstrukturen, welche zu großen Produktionsüberschüssen führten. Die EG-Kommission führte am 02. April 1984 auch aufgrund dieser Überschüsse die sogenannte Milchquote ein. Jedes Jahr durfte ein Landwirt die ihm zugewiesene Milchmenge nur um ein Prozent steigern. Für eine Überschreitung mussten Quoten gekauft und ansonsten prohibitiv hohe Strafzahlungen geleistet werden. Erst 2015 lief die Regulierung mittels Milchquote aus.

Vor diesem Regulierungsumfeld kommt es auch in Deutschland immer wieder zu Diskussionen über die Funktionsfähigkeit des Markts. Milcherzeuger beklagen vor allem schlechte Lieferbedingungen, schwankende Milchauszahlungspreise und das Ausscheiden von immer mehr Milchbetrieben aus dem Markt. Aufgrund der immer wieder aufkommenden Debatten führte auch das BKartA verschiedene Untersuchungen durch und auch die Europäische Kommission änderte den Rechtsrahmen mehrfach. Nachfolgend werden diese beiden aktuellen Entwicklungen kurz erläutert.

3.1 Bisherige Marktuntersuchungen und bedeutende Entwicklungen seit 2008

Aufgrund beobachteter Unregelmäßigkeiten bei der Preisbildung für Molkereierzeugnisse leitete das BKartA im Juni 2008 eine Sektoruntersuchung nach § 32e GWB ein.³ Vor allem die Auswirkungen von Marktinformationssystemen, langfristigen Lieferbeziehungen und langen Kündigungsfristen zwischen Molkereien und Milcherzeugern waren Gegenstand der Untersuchung.

Zwischen 2008 und 2011 kam es zu zwei bedeutenden Zusammenschlüssen auf dem Markt für Rohmilcherfassung. Auf die Fusion von Zuivelcoöperatie Friesland Foods U.A. mit Zuivelcoöperatie Campina U.A. (Friesland/Campina) folgte zunächst die Fusion der Humana Milchindustrie GmbH mit der Nordmilch AG auf Vertriebsseite und anschließend die Vollfusion unter Einbeziehung der Beschaffungsseite in Gestalt der Humana Milchunion eG und der Nordmilch eG, die zusammen die Deutsches Milchkontor GmbH (i. F. DMK) bildeten, welche nun weltweit auf Platz 16 der umsatzstärksten Molkereien steht.

³ Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2007/2008 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung, aufrufbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/135/1613500.pdf>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.



Am 11.01.2010 hat das BKartA einen ersten Zwischenbericht der 2008 eingeleiteten Sektoruntersuchung veröffentlicht.⁴ Es wurde festgestellt, dass insbesondere langfristige Lieferbeziehungen und die sehr hohe Transparenz zu einer Einschränkung des Wettbewerbs um Rohmilch führten. Die praktizierten Preisbildungsmechanismen bildeten sich nach Meinung des BKartA nicht in einem funktionsfähigen Wettbewerbs- und Verhandlungsumfeld. Die Erzeuger wurden dazu aufgefordert, regionale MEGs zu gründen, um die eigene Verhandlungsposition zu verbessern.

L&A analysierte im März 2010 den Wettbewerb im Markt für Rohmilcherfassung. Lange Laufzeiten, die Andienungspflicht und eine rückwirkende Preissetzung wurden als ursächlich für eine ökonomisch ineffiziente Preisbildung angesehen. Mengenbasierte Lieferverträge und eine Einschränkung der Transparenz des Auszahlungspreises wurden als geeignete Gegenmaßnahmen dargestellt.

Im Januar 2012 stellte das BKartA den Abschlussbericht der Sektoruntersuchung vor. Damit erfolgte auch eine kartellrechtliche Einordnung der identifizierten Wettbewerbsprobleme. Die Beschränkungen des Wettbewerbs resultieren demnach aus einer Kombination von hoher Markttransparenz, starren Lieferbeziehungen und einer vollständigen Andienungspflicht für die Erzeuger. Einige Marktinformationssysteme wurden als wettbewerbswidrig angesehen mit der Folge, dass zwei Verfahren eingeleitet wurden.

Die Milchmarktregulierung wurde zum 31. März 2015 wesentlich verändert, als die Quotenregelung der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik wegfiel, die seit 1984 jedem Mitgliedstaat feste Garantiemengen zugewiesen hatte. Trotz der Quote war es nicht gelungen, stabile Preise zu bewirken.⁵

Am 13. März 2017 veröffentlichte das BKartA ein weiteres Sachstandspapier zu den Milchlieferbedingungen. Die vorläufige Auffassung zur wettbewerbsrechtlichen Einschätzung von Milchlieferbeziehungen ist, dass die bestehende Praxis als kartellrechtswidrig erachtet wird. Das BKartA ist der Auffassung, dass es keinen funktionierenden Wettbewerb auf dem Markt für konventionell erzeugte Rohmilch gibt. Die bestehende Praxis der Milchlieferbeziehungen führt zu einer Marktabschottung. Als Ursache sieht das BKartA die in den Genossenschaftsregelungen, die ca. 70 % des Markts umfassen, verbreitete Kombination von überlangen Kündigungsfristen, Ausschließlichkeitsbindung und nachträglicher Preisfestsetzung. Letztere erschwert den Wechsel zu anderen Molkeereien und führt zu einer zusätzlichen Reduzierung des Wettbewerbs unter den Molkeereien zu Lasten der Milchbauern. Ein Werben um Lieferanten durch bessere Konditionen findet nicht statt. Weder die langen Kündigungsfristen, die Ausschließlichkeitsbindung in ihrer jetzigen Form noch die nachträgliche Preisfeststellung sind notwendig. Es wird

⁴ Vgl. Zwischenbericht Sektoruntersuchung BKartA 2010.

⁵ Vgl. <https://www.wiwo.de/unternehmen/handel/milchpreis-verfall-quote-fairness-und-forderungen/12218532-2.html>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.



ausdrücklich empfohlen, die Kündigungsfristen zu verkürzen, die Zahl der Kündigungszeitpunkte zu erhöhen, die Kopplung zwischen Genossenschaftszugehörigkeit und Lieferpflicht zu lockern, Liefermengen und Preise weitest-möglich vorab zu vereinbaren und über Erzeugerorganisationen das Vermarktungsrisiko des einzelnen Landwirts zu reduzieren. Das BKartA betont allerdings auch, dass die Ermittlungen noch andauern.

Am 09.01.2018 stellte das BKartA ein Verfahren gegen die Genossenschaftsmolkerei DMK ein. DMK hatte in der Zwischenzeit die Kündigungsfrist für die Lieferbeziehung von 24 auf 12 Monate abgesenkt. Außerdem waren laut BKartA mehr als 20 % der verarbeiteten Rohmilchmenge gekündigt worden. Die Einstellung des Verfahrens begründete das BKartA vor allem aber damit, dass in Ansehung der Möglichkeiten des Art. 148 GMO nunmehr in erster Linie die Politik gefordert sei und behielt sich eine erneute Aufnahme des Verfahrens bei Ausbleiben einer „durchgreifenden Verbesserung in den Marktverhältnissen“ vor.⁶

3.2 Europäische Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde die bisherige einheitliche Marktorganisation (VO (EG) Nr. 1234/2007) weitestgehend aufgehoben und durch die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse ersetzt. Die Verordnung trat am 1. Januar 2014 in Kraft.

Die Verordnung über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte fasst nahezu den gesamten Bereich des Agrarmarktrechts in einer Verordnung zusammen.

Im sogenannten „Milchpaket“ wurden 2012 vor dem Hintergrund der Milchkrise 2008/2009 und des kommenden Wegfalls der Milchquote die Regelungen in der GMO angepasst.⁷ Abgedeckt wurden Vertrags- und Lieferbeziehungen für den Verkauf von Rohmilch von Milcherzeugern an die Molkereien (Art. 148), Erzeugerorganisationen (Art. 152 ff) und die Ermöglichung kollektiver Verhandlungen (Art. 149).

Mitgliedstaaten müssen demnach Erzeugerorganisationen anerkennen (Art. 149 GMO), die gemeinsame Preisverhandlungen für ihre Mitglieder durchführen. Optional bleibt die Möglichkeit, schriftliche Verträge verpflichtend zu machen (Art. 148 GMO).

Den Mitgliedstaaten wurde in Art. 148 GMO eine Option eingeräumt, den Abschluss schriftlicher Milchlieferverträge vorzuschreiben. Darin sind insbesondere Kernelemente

⁶ Vgl. Einstellungsmitteilung des BKartA vom 9. Januar 2018, S. 3.

⁷ Vgl. 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.



wie Preis- und Mengenregelung sowie Laufzeit enthalten, deren Inhalt allerdings frei verhandelbar ist. Konkret sieht der Artikel Rahmenbedingungen für die Verträge vor. Sie müssen insbesondere schriftlich und vor der Lieferung abgeschlossen werden und folgende Bestandteile enthalten:

- feste Preise oder Preise anhand klar definierter Faktoren,
- die Rohmilchmenge und einen Zeitplan für die Lieferungen,
- die Laufzeit und Kündigungsbedingungen,
- die Zahlungsperioden und -verfahren,
- Bestimmungen zur Abholung oder Lieferung,
- Regelungen bei höherer Gewalt.

Am 13. Dezember 2017 erfolgte eine Änderung durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments zum 29.12.2017.⁸ Darin wird Erzeugern und Erzeugerorganisationen ermöglicht, auch in dem Falle, dass ein Mitgliedstaat die Option nicht zieht und somit keine schriftlichen Verträge vorschreibt, einen solchen einzufordern.

Art. 149 GMO räumt Erzeugergemeinschaften die Möglichkeit ein, im Namen ihrer Mitglieder Verträge für die Lieferung von Rohmilch abzuschließen. Dabei darf die Menge der verhandelten Rohmilch nicht 3,5 % der gesamten Erzeugung der Europäischen Union betragen und weder 33,3 % der nationalen Erzeugung noch 33,3 % der nationalen Lieferung überschreiten.

Art. 152 GMO ermöglicht es Erzeugern, sich in Erzeugerorganisationen zusammenzuschließen. Dabei muss im Sektor Milch und Milcherzeugnisse ein spezifisches Ziel verfolgt werden:

- Die Sicherstellung einer planvollen und nachfragegerechten Erzeugung,
- die Bündelung des Angebots und die gemeinsame Vermarktung sowie
- die Optimierung der Produktionskosten und die Stabilisierung der Erzeugerpreise.

⁸ Vgl. Verordnung (EU) 2017/2393 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017, aufrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2393&from=DE>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.



4 Der deutsche Milchmarkt

Die deutsche Milchindustrie ist, gemessen am Umsatz, nach Fleisch und Fleischprodukten die zweitbedeutendste Branche der Ernährungsindustrie.⁹ Rohmilch wird in verschiedenen Verarbeitungsarten und -schritten zu einer großen Vielfalt an Molkereiprodukten verarbeitet. Vorliegend und analog zu § 2 der Milchverordnung¹⁰ bezeichnet der Ausdruck Milch nur Kuhmilch, die mit ca. 99,95 % die mit Abstand bedeutendste Gruppe darstellt.¹¹

Innerhalb der Kuhmilch wird zwischen konventioneller Milch und Bio-Milch unterschieden. Im Jahr 2017 machte Bio-Milch dabei rund drei Prozent der gesamten Milcherzeugung aus.¹² Aufgrund der sehr unterschiedlichen Anforderungen an die Haltung und damit sehr andersartigen Erzeugungskosten ist eine sachliche Unterscheidung zwischen diesen beiden Produktgruppen sinnvoll und wird auch vom BKartA in dieser Form vorgenommen.¹³

Aufgrund der Verderblichkeit des Produkts sind kurze Lieferwege vom Erzeuger zum Verarbeiter erforderlich. Oft wird die Rohmilch in Tankfahrzeugen transportiert, die nicht aktiv gekühlt werden, um Kosten zu sparen. Für eine ökonomische Analyse bedeutet dies, dass es sich um einen regional begrenzten Markt handelt. Auch hier teilt das BKartA diese Einteilung und geht nicht von einem gemeinsamen europäischen Milchmarkt aus.¹⁴ Alle bisherigen Untersuchungen basieren auf einer regionalen Abgrenzung. Die Europäische Kommission beschränkt sich ebenfalls auf eine nationale Einschränkung der Märkte. Ursächlich für diese geografische Eingrenzung sind vor allem administrative Hürden, welche einen grenzüberschreitenden Handel mit Rohmilch erschweren.

In Deutschland selbst gibt es, historisch und geografisch bedingt, starke regionale Unterschiede in den Hofgrößen und der Produktionseffizienz der einzelnen Erzeuger. Während es in Ostdeutschland als Nachfolger der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften überwiegend große Erzeuger gibt, ist Süddeutschland durch eine Vielzahl an kleinen Höfen geprägt.

⁹ Vgl. <https://www.bve-online.de/download/bve-statistikbroschuere2018>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

¹⁰ Vgl. Verordnung über Hygiene- und Qualitätsanforderungen an Milch und Erzeugnisse auf Milchbasis (Milchverordnung - MilchV k.a.Abk.).

¹¹ Rohmilch kann grundsätzlich nicht nur von Milchkühen stammen. Auch Ziegenmilch, Schafsmilch und Büffelmilch sowie in geringen Mengen Stutenmilch, Eselmilch, Kamelmilch, Yakmilch und Lamamilch werden in Deutschland nachgefragt.

Vgl. Milchwirtschaft auf einen Blick in Deutschland nach Kalenderjahren, 05.12.18, BLE 2018.

¹² Ebd.

¹³ Vgl. Lieferbeziehungen im Milchsektor: Wettbewerbliche Beurteilung, aufrufbar unter <https://media.repro-mayr.de/22/709022.pdf>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

¹⁴ Vgl. BKartA Sektoruntersuchung Milch (B2-19/08), S. 22.



Die hohe Anzahl an Akteuren auf dem Milchmarkt spiegelt die Komplexität der Marktstruktur wider. Die Milcherzeuger können sich zu MEGs zusammenschließen und private sowie – außerhalb der genossenschaftlichen Lieferbeziehungen – genossenschaftliche Molkereien oder Milhhändler beliefern. Diese wiederum verarbeiten die angeordnete Milch und beliefern den Lebensmittelhandel, die weiterverarbeitende Industrie und Großverbraucher oder verkaufen die Rohmilch weiter.

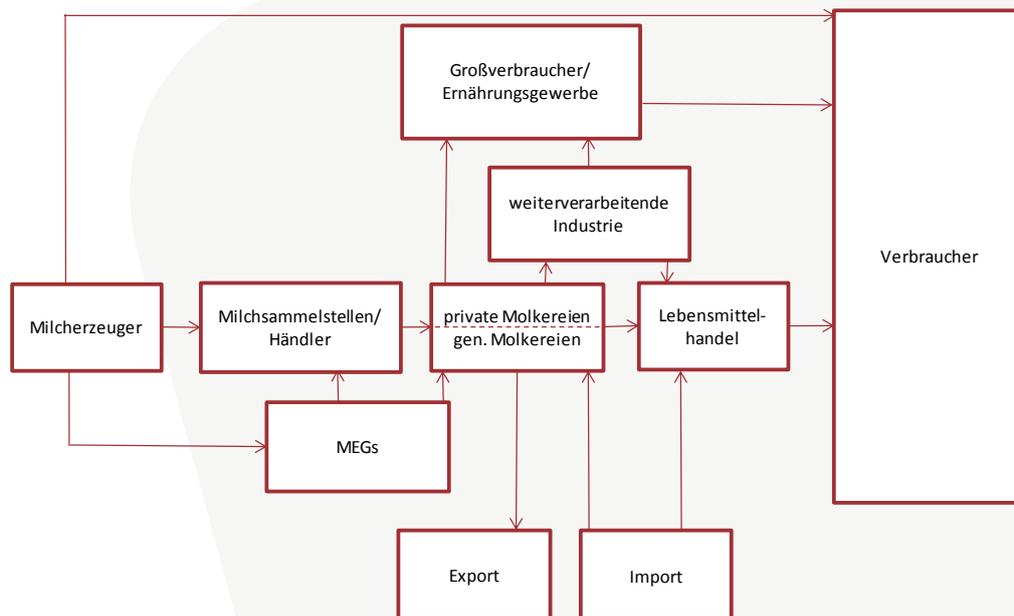


Abb. 1: Wertschöpfungskette

Nach Angaben der BLZ gingen im Jahr 2017 rd. 2,4 Mio. t der in Deutschland erzeugten Rohmilch als Lieferung von Milch und Rahm in EU-Mitgliedstaaten und in Drittländer in den Export.¹⁵

Für die Preisfindung auf dem nationalen Rohmilchmarkt sind Milcherzeuger und Molkereien maßgeblich relevant und werden in den folgenden Unterabschnitten näher dargestellt.

4.1 Erzeugerseite

Die Zahl der Milcherzeuger nimmt in Deutschland seit Jahrzehnten ab. Allein zwischen 2010 und 2016 sank die Zahl aller Milchkuhhaltungen um rd. 23 %. Auffällig ist eine starke Tendenz hin zu größeren Beständen. Gegen den Trend legten Betriebe mit mehr als 100 Milchkühen sogar um durchschnittlich 50 % zu.

¹⁵ Vgl. BLZ 2018: Versorgungsbilanzen - Milchwirtschaft in Deutschland auf einen Blick.



Betriebe mit Milchkühhaltung nach Bestandsgrößenklassen

Bestand an Milchkühen	2010	2013	2016	Veränderung 2010 zu 2016	
1 - 9	11.580	9.800	7.928	-31,5%	
10 - 19	16.537	12.700	9.919	-40,0%	
20 - 49	34.982	28.400	23.108	-33,9%	
50 - 99	19.744	18.900	17.670	-10,5%	-29,2%
100 - 199	5.211	7.000	7.742	48,6%	
200 - 499	1.319	1.700	2.149	62,9%	
500 u. mehr	390	500	538	37,9%	50,7%
Summe	89.763	79.000	69.054	-23,1%	-23,1%

Quelle: L&A auf Basis Statistisches Bundesamt und BMEL.

Tab. 1: Betriebe mit Milchkühhaltung nach Bestandsgrößenklassen

Gleichzeitig steigt die Menge der Rohmilchlieferrung im selben Zeitraum bis auf die Jahre der Erzeugerpreiskrise 2015/2016 kontinuierlich an.

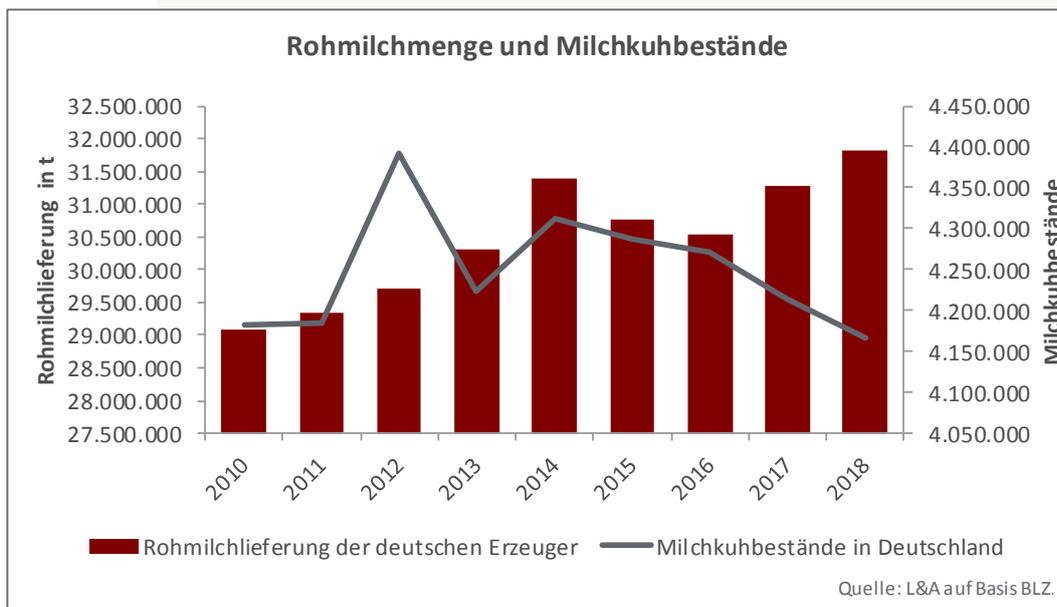


Abb. 2: Rohmilchmenge und Milchkuhbestände

Dieser Trend wird vor allem bei monatlicher Betrachtung deutlich, ebenso wie die wiederkehrenden saisonalen Schwankungen. Saisonale Schwerpunkte z. B. bei den Abkalbungen tun ein Übriges.

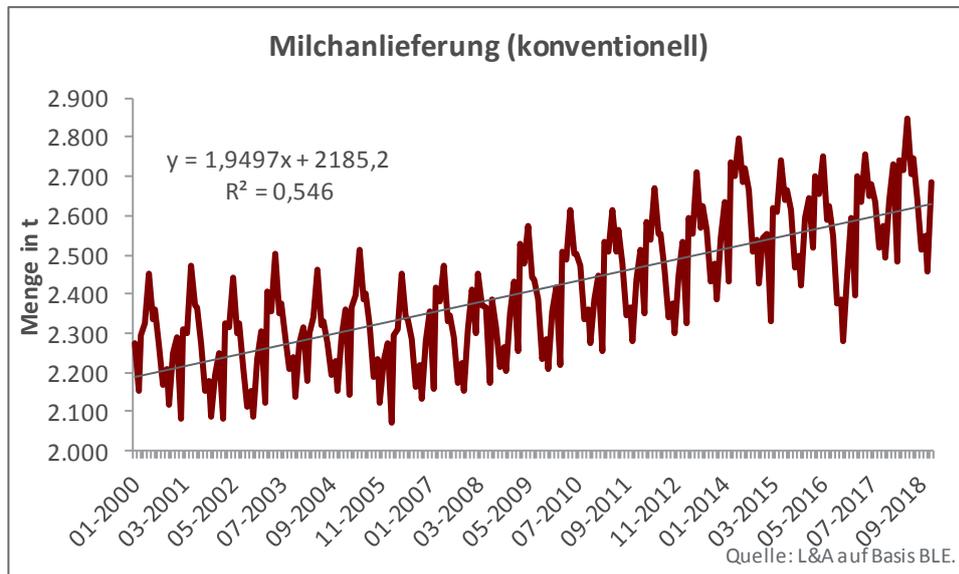


Abb. 3: Rohmilchmenge monatlich

In Bayern und Niedersachsen/Bremen werden wesentliche Teile der deutschen Rohmilch erzeugt.

Kuhmilchlieferrung deutscher Erzeuger an deutsche milchwirtschaftliche Unternehmen nach Bundesländern (Erzeugerstandort) - in 1.000 t

Bundesland	2016	Anteil	2017	Anteil
Baden-Württemberg	2.303,54	7,4%	2.304,08	7,4%
Bayern	7.773,60	24,8%	7.775,46	24,9%
Brandenburg, Berlin	1.344,73	4,3%	1.313,09	4,2%
Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland	1.930,32	6,2%	1.882,87	6,0%
Mecklenburg-Vorpommern	1.516,41	4,8%	1.450,91	4,6%
Niedersachsen, Bremen	6.813,60	21,8%	6.930,06	22,2%
Nordrhein-Westfalen	3.029,67	9,7%	3.062,50	9,8%
Sachsen und Sachsen-Anhalt	2.761,93	8,8%	2.694,85	8,6%
Schleswig-Holstein, Hamburg	2.890,55	9,2%	2.927,88	9,4%
Thüringen	953,62	3,0%	913,42	2,9%
Deutschland	31.317,97	100,0%	31.255,13	100,0%

Quelle: L&A auf Basis BLE.

Tab. 2: Kuhmilchlieferrung deutscher Erzeuger

Regionale Unterschiede zeigen sich auch in der Kostenstruktur. Erwartungsgemäß haben die kleineren Betriebe in Süddeutschland die höchsten Erzeugerkosten. Die Großbetriebe in Nord- und Ostdeutschland liegen dagegen auf einem vergleichbaren Niveau. Vergleicht man die Erzeugerkosten mit dem bundesdeutschen Milchauszahlungspreis für April 2018, so liegen die Erzeugerkosten in jeder Region über dem bundesweiten Milch-



auszahlungspreis. Mit rd. 14 Cent gibt es in der Region Süd besonders große Abweichungen.

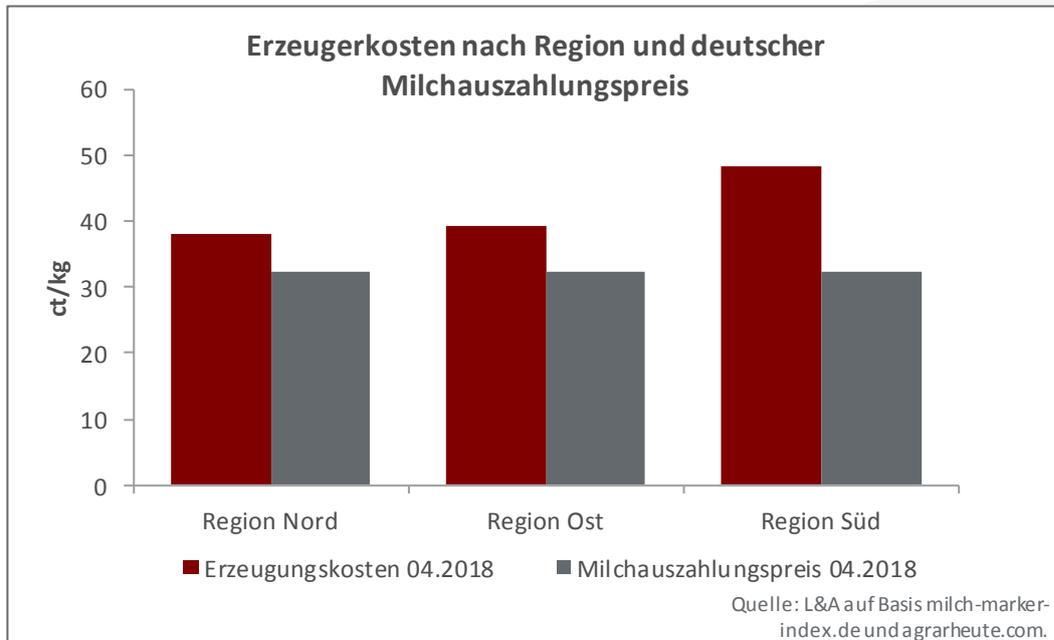


Abb. 4: Erzeugerkosten und Milchauszahlungspreis nach Region¹⁶

Neben dem offensichtlichen Kostendeckungsproblem erschweren es die starken Milchpreisschwankungen den Milcherzeugern zusätzlich, langfristig zu planen. Alleine zwischen den Jahren 2011 und 2018 sind Preise von rd. 23 Cent/kg bis über 41 Cent/kg zu beobachten.

¹⁶ Region Nord = Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen
 Region Süd = Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg, Bayern
 Region Ost = Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen

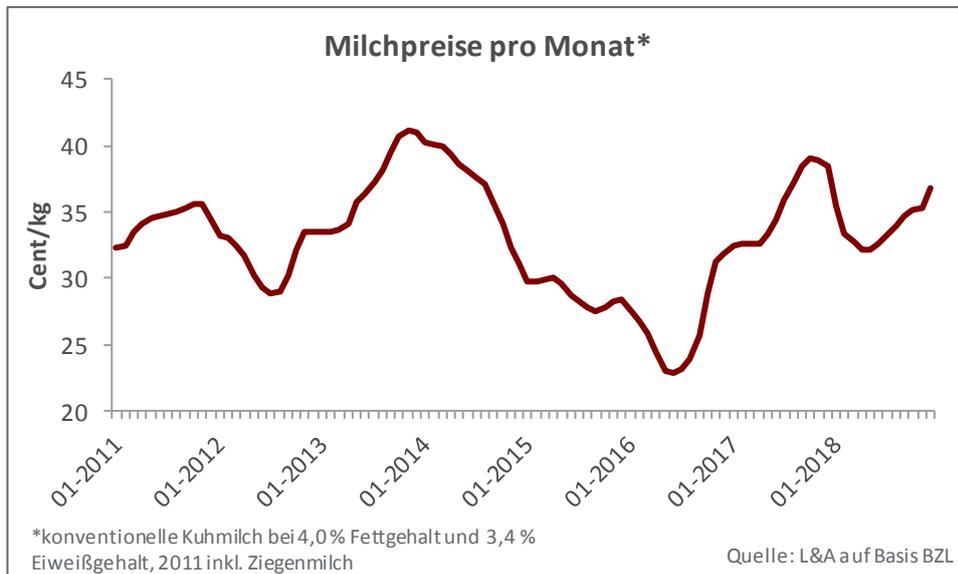


Abb. 5: Milchpreis pro Monat

Die Kosten der Milcherzeugung sind regional unterschiedlich. Nachfolgend werden exemplarisch die Kosten in Bayern dargestellt. Die dortigen Erzeuger haben es geschafft, ihre durchschnittlichen Kosten pro kg zwischen 2010 und 2017 nur unwesentlich zu erhöhen. Die Betriebsmittelpreise sind allerdings durchaus gestiegen, was zumindest teilweise durch Investitionsverzicht und fehlende Abschreibungen sowie eine größere Produktionsmenge bezogen auf die Kosten pro kg wieder ausgeglichen wird.¹⁷ Es darf aber bezweifelt werden, dass dies auch in Zukunft möglich sein wird. Zusätzlich entstehen neue Kosten durch neue Auflagen für JGS (Jauche, Gülle, Sickersäfte), Änderungen der Düngeverordnung und ein gestiegenes Verbraucherbewusstsein für Tierschutz und Haltingsbedingungen.¹⁸

¹⁷ Vgl. z. B. für Baden-Württemberg Landwirtschaftliche Betriebsverhältnisse und Buchführungsergebnisse, Wirtschaftsjahr 2017/18, S. 45.

¹⁸ Vgl. z. B. <https://www.badische-bauern-zeitung.de/das-sind-die-neuen-auflagen-fuer-jgs-anlagen>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

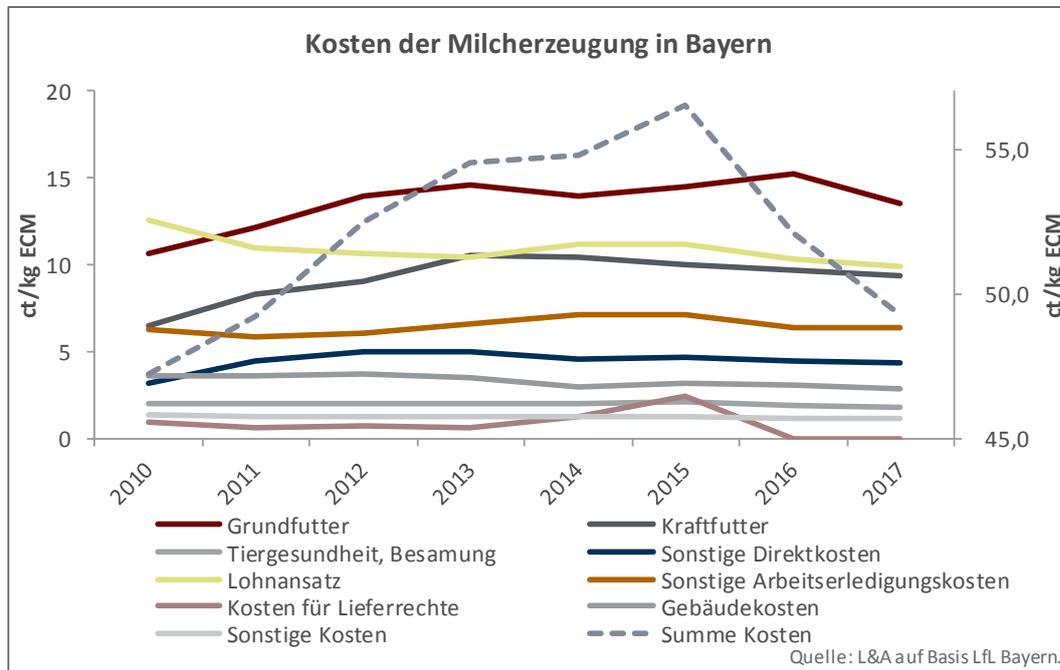


Abb. 6: Kosten der Milcherzeugung in Bayern

Die Milcherzeuger haben grundsätzlich die Möglichkeit, ihre Milch selbst oder über MEGs an genossenschaftliche Molkereien (außerhalb des Genossenschaftsbereichs), private Molkereien oder Milchhändler zu verkaufen (vgl. Abschnitt 3.2). Durch den gemeinsamen Verkauf sollen bessere Konditionen für die Mitglieder durchgesetzt werden. MEGs haben wiederum die Möglichkeit, sich einer gemeinsamen Dachorganisation anzuschließen. Die größte europäische MEG ist die Bayern MeG, die sich dicht an der europäischen Obergrenze für die Bündelung bewegt (vgl. Abschnitt 4.2).¹⁹

4.2 Molkereiseite

Die Seite der Molkereien ist deutlich konzentrierter als die der Milcherzeuger.²⁰ Nach BMEL-Angabe gab es 2015 noch 124 Molkereiunternehmen. Ihre Anzahl ist über die Jahre stark abnehmend. Wie folgende Tabelle erkennen lässt, schieden rund 37 % aller Unternehmen zwischen 2006 und 2015 aus dem Markt aus oder schlossen sich zusammen.

¹⁹ Vgl. <https://www.agrarheute.com/wochenblatt/maerkte/bayern-meg-groesste-europaeische-milcherzeugergemeinschaft-540814>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

²⁰ Vgl. <https://www.meine-milch.de/milkipedia/molkerei>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.



Anzahl der Molkereiunternehmen nach Größenklassen

Milchverarbeitung von ... bis ... in 1 000 t	2006	2009	2012	2015	2006	2009	2012	2015
	Unternehmen				Anteil an Insgesamt in %			
weniger als 5	46	64	21	23	23,2	33,0	14,6	18,5
5 bis unter 20	17	18	14	11	8,6	9,3	9,7	8,9
20 bis unter 50	36	19	30	16	18,2	9,8	20,8	12,9
50 bis unter 75	14	12	7	13	7,1	6,2	4,9	10,5
75 bis unter 150	27	28	24	15	13,6	14,4	16,7	12,1
150 bis unter 200	12	8	7	10	6,1	4,1	4,9	8,1
200 bis unter 300	18	15	15	12	9,1	7,7	10,4	9,7
300 und mehr	28	30	26	24	14,1	15,5	18,1	19,4
Insgesamt	198	194	144	124	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: L&A auf Basis BMEL.

Tab. 3: Molkereien nach Größe

Allgemein lassen sich die Molkereien in private und genossenschaftlich organisierte Betriebe unterteilen. Es werden rund 70 % der Rohmilch durch genossenschaftliche Molkereien erfasst, welche zu 100 % im Eigentum ihrer Mitglieder stehen.²¹ Ihre Aufgabe ist es, die Milch weiter zu verarbeiten und die erzeugten Produkte dann über verschiedene Kanäle zu vertreiben. Der wichtigste nationale Absatzkanal ist der Einzelhandel, der knapp 40 % des Handelsvolumens abdeckt.²² Tab. 4 zeigt, dass die mit großem Abstand umsatzstärkste Molkerei das Deutsche Milchkontor (DMK) ist.

Die 10 größten Molkereien in Deutschland 2016 nach Umsatz

Rang	Unternehmen	Umsatz (in Mio. EUR)	Form
1	DMK	4.600	Genossenschaft
2	Müller	1.800	Privatmolkerei
3	Hochwald Foods	1.440	Genossenschaft
4	Arla Foods	1.400	Genossenschaft
5	FrieslandCampina	1.100	Genossenschaft
6	Bayernland	1.000	Genossenschaft
7	Zott	902	Privatmolkerei
8	Ehrmann	755	Privatmolkerei
9	Fude+Serrahn*	647	Privatmolkerei
10	Molkerei Ammerland	639	Genossenschaft

Quelle: L&A auf Basis MIV.

* auch als Händler tätig

Tab. 4: Die 10 größten Molkereien in Deutschland 2016 nach Umsatz

²¹ Mitglieder sind nicht notwendigerweise auch Erzeuger, da inaktive Mitglieder nicht sofort aus der Genossenschaft ausscheiden.

Vgl. <https://www.meine-milch.de/milkipedia/molkerei>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

²² Vgl. Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Milch – Zwischenbericht Dezember 2009, B2-19/08.



Aufgrund der begrenzten Möglichkeit, Rohmilch über längere Zeiträume zu lagern und der hohen Transportkosten für Milch, haben die Erzeuger häufig nur in begrenztem Maß die Möglichkeit, sich die Molkereien auszusuchen. Daraus ergibt sich eine starke Ungleichheit bezüglich der Marktmacht, wodurch die Molkereien eine wesentlich bessere Verhandlungsposition besitzen als die Milcherzeuger. Dieses Ungleichgewicht führt zu den in Abschnitt 5 genauer betrachteten Preisbildungsproblemen und einer Situation, in der genossenschaftliche Molkereien einseitig den Milchauszahlungspreis festlegen. Auch private Molkereien orientieren sich an den Milchauszahlungspreisen der umliegenden genossenschaftlichen Molkereien: Ihre Preissetzung basiert auf einem Referenzpreismodell, das sich z. B. auf Veröffentlichungen der AMI Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH stützt.²³ Damit erstrecken sich die durch die genossenschaftlichen Molkereien festgelegten Preise über den gesamten Markt.²⁴

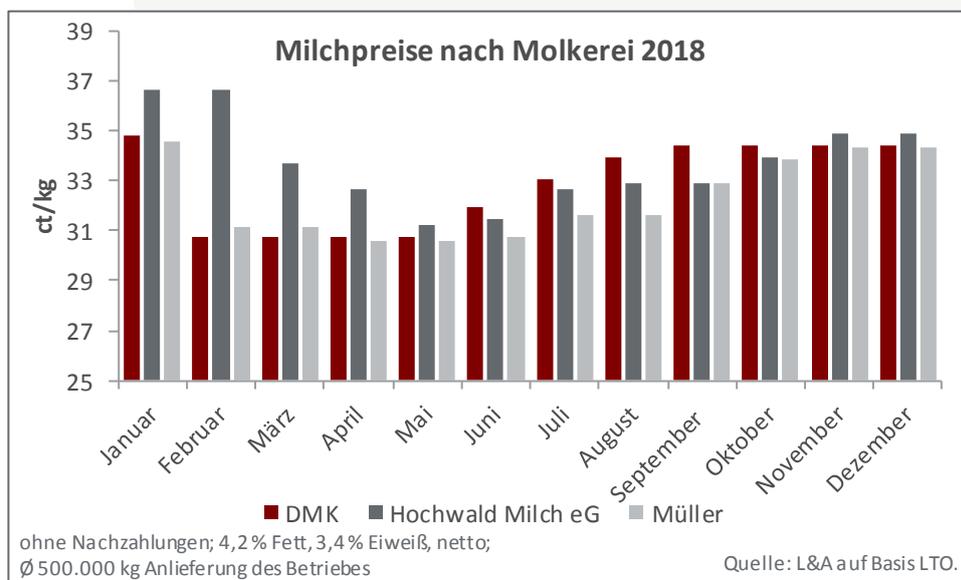


Abb. 7: Milchpreis nach Molkerei

Das Ergebnis dieser gängigen Praxis ist, dass die Rohmilchpreise zwischen den Molkereien nur geringfügig variieren, was einen Wechsel für die Milcherzeuger nicht nur schwierig, sondern auch unattraktiv macht. Kleine Unterschiede zwischen Molkereien wie in Abb. 7 sind auf regionale Verschiedenheiten und die Lieferantenstruktur zurückzuführen.

²³ Vgl. Sachstand im Verfahren zu Lieferbedingungen für Rohmilch BKartA 2017, S.7, aufrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Sachstand_Milch.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt aufgerufen am 25.02.2019.

²⁴ Vgl. Dr. Karin Jürgens 2013. Wertschöpfung von Molkereien. Zusammenfassender Bericht auf der Grundlage eines Gutachtens im Auftrag der MEG Milch Board w. V. Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft.



Die Nettowertschöpfung der Molkereien unterscheidet sich zum Teil erheblich. Eine Studie zur Wertschöpfung des Büros für Agrarsoziologie und Landwirtschaft zeigt deutlich, dass der Milchauszahlungspreis (rote Punkte) sich über alle Molkereien hinweg auf einem vergleichbaren Niveau bewegt – trotz einer extremen Spanne an Nettowertschöpfung und Rücklagen. Letztere schwanken bei Genossenschaften zwischen 40 % und 83 %.²⁵

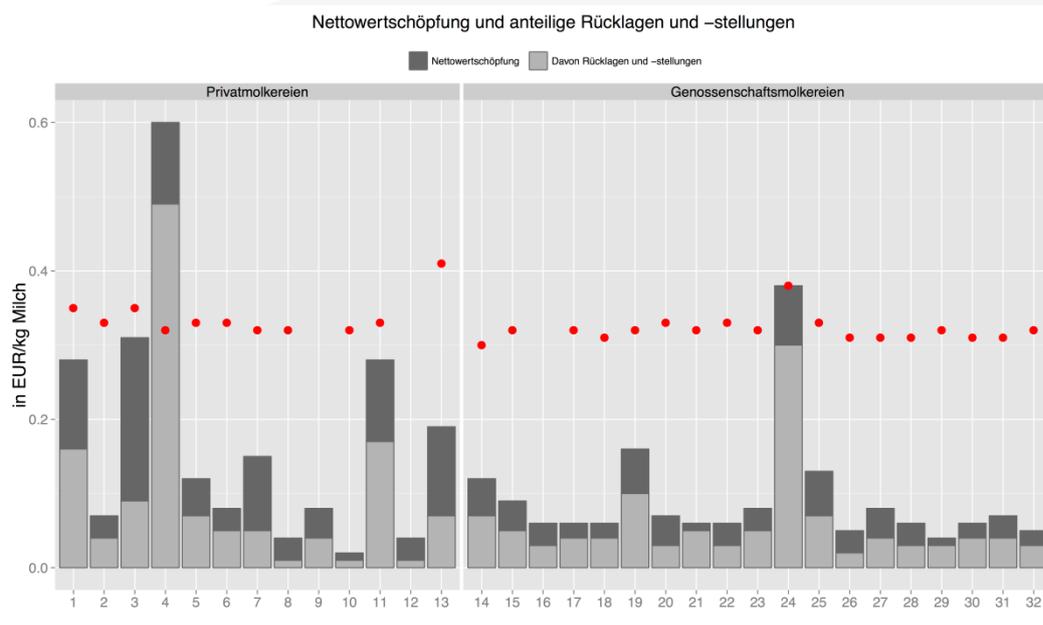


Abb. 8: Nettowertschöpfung und anteilige Rücklagen und –stellungen - Dezember 2015

Es ist bemerkenswert, dass der Milchauszahlungspreis völlig losgelöst von der Wertschöpfung der Molkerei ist und sich offenbar alle Molkereien an den genossenschaftlichen Großmolkereien mit großer Verarbeitungsmenge und niedriger Wertschöpfung orientieren.

4.3 Lieferbeziehung zwischen Erzeugern und Molkereien

Genossenschaftsmitglieder verpflichten sich in ihrer Satzung dazu, die gesamte Milchmenge an ihre Molkerei zu liefern (Andienungspflicht). Gleichzeitig ist es für die Molkerei notwendig diese Menge vollständig anzunehmen und zu verarbeiten (Abnahmegarantie). Große Genossenschaften weisen dabei eine besondere Struktur auf.²⁶ Die Ge-

²⁵ Vgl. Dr. Karin Jürgens 2013. Wertschöpfung von Molkereien. Zusammenfassender Bericht auf der Grundlage eines Gutachtens im Auftrag der MEG Milch Board w. V. Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft.

²⁶ Vgl. Genossenschaftsgesetz - (Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften) In der Fassung der Bekanntmachung vom 16.10.2006 (BGBl. I S. 2230).



nossenschaftsmitglieder wählen Vertreter, die in einer Vertreterversammlung den Aufsichtsrat bestimmen. Aus der Vertreterversammlung wird wiederum ein Vorstand gewählt, der die eigenverantwortliche Leitung der Genossenschaft innehat und die Geschäfte entsprechend der genossenschaftlichen Zielsetzung führt.

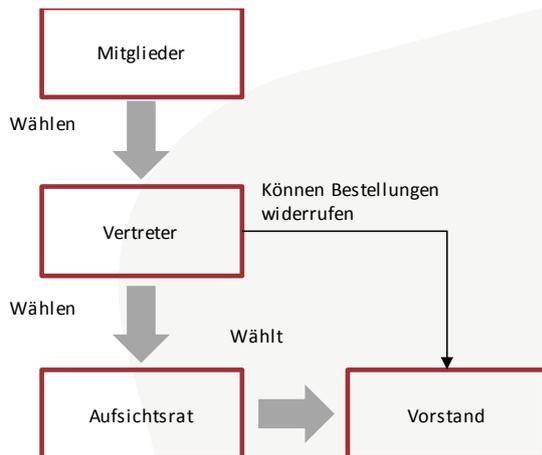


Abb. 9: Struktur einer Genossenschaft

Private Molkereien orientieren sich bei ihrer Preissetzung maßgeblich an den großen Genossenschaften, die damit marktbestimmend sind.

Die Belieferungsstruktur im Rohmilchmarkt kann wie folgt dargestellt werden: Innerhalb des Genossenschaftssystems liefern die Mitglieder, die Erzeuger sind, an die Genossenschaft, die sämtliche erzeugte Milch abnimmt. Außerhalb des Genossenschaftssystems können Milcherzeuger entweder selbst Lieferverträge mit Privatmolkereien schließen oder sich erst zu MEGs zusammenschließen, die wiederum Dach-MEGs bilden können. Private und genossenschaftliche Molkereien oder Milchhändler werden auf vertraglicher Grundlage entweder direkt durch die Erzeuger oder durch deren Erzeugergemeinschaften beliefert (diese Lieferungen umfassen ca. 30 % des Markts).

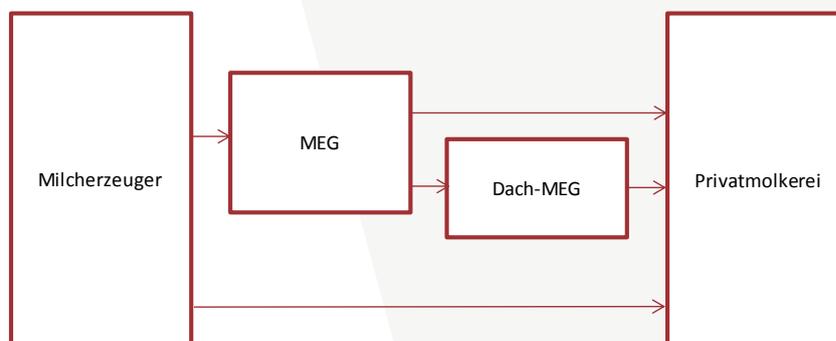


Abb. 10: Schematische Darstellung der Belieferungsstruktur Rohmilchmarkt außerhalb des Genossenschaftssystems.



5 Modellhafte Darstellung wesentlicher Marktzusammenhänge

Während die Preissetzung in vielen Agrarmärkten wettbewerblich geprägt ist, befindet sich der Milchmarkt derzeit in einem Transformationsprozess. Historisch ist der Markt durch Regulierungen und Anreize zur Überproduktion geprägt. Staatliche Eingriffe führten in der Vergangenheit dazu, dass der Prozess der automatischen Preisbildung durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage jahrzehntelang außer Kraft gesetzt war. Obwohl die Mengensteuerung durch die Milchquote 2015 schließlich weggefallen ist, hat sich bis heute keine funktionierende Steuerung über den Markt etabliert.²⁷

Aus ökonomischer Sicht ist vor allem der Umstand problematisch, dass ein Großteil der Mengen und Preise nicht in freien Verhandlungen zwischen Molkereien und Erzeugern festgelegt wird. Stattdessen setzen rückwirkende Preise und eine unbegrenzte Mengensenkung falsche Anreize bei Erzeugern und Molkereien. Die Unsicherheit am Markt wird durch diese Form der Preisbildung an die Erzeuger weitergereicht und nicht von den Molkereien getragen. Nachfolgend werden diese beiden Punkte aus ökonomischer Sicht erörtert und basierend auf theoretischen Modellierungen alternative Marktstrukturen hergeleitet. Daneben werden zwei in der ökonomischen Literatur verbreitete Konzepte zu Interessenskonflikten präsentiert, die eine alternative Erklärung der beobachteten Marktprobleme bieten.

5.1 Anreizstruktur

Eine wesentliche Besonderheit des Milchmarkts stellen die marktbestimmenden genossenschaftlichen Lieferbeziehungen dar, welche zwischen den Erzeugern und Genossenschaftsmolkereien bestehen. Unter der satzungsgemäßen Geltung der Andienungspflicht verpflichtet sich der Erzeuger dazu, seine gesamte Milchmenge einer einzigen Molkerei anzudienen. Im Gegenzug sichert die Molkerei dem Erzeuger eine Abnahmegarantie zu, nach der sie sich dazu verpflichtet, die gesamte Produktionsmenge abzunehmen. Erst nach der Verarbeitung der Milch und dem Absatz auf dem Markt werden der Milchauszahlungspreis und damit die Vergütung (final) einseitig durch die Molkerei bestimmt.

5.1.1 Andienungspflicht

Durch die Andienungspflicht besteht für einen großen Teil der Erzeuger die Pflicht, die Gesamtheit ihrer produzierten Milch bei einer einzigen Molkerei anzudienen, sei es durch eine Andienungspflicht oder durch eine private Alleinbelieferung. Dies führt aus ökonomischer Sicht zu einer nahezu vollständigen Marktverschließung. Ist ein Mitgliedschaftsverhältnis erst einmal begründet, ist es für einen Erzeuger aufgrund langer Kün-

²⁷ Vgl. BKartA, Sachstand Milch, S. 1.



digungsfristen sowie anderer Wechselhemmnisse wie beispielsweise die verzögerte Auszahlung der Einlagen nicht möglich, kurzfristig einen anderen Abnehmer für seine Milch zu finden. Damit stehen die Molkereien nicht vor der Aufgabe, um Erzeuger zu werben und einen besonders attraktiven Milchauszahlungspreis zu zahlen.

In Krisenzeiten steigern die Milcherzeuger in einem System garantierter Abnahmen zur Sicherung ihres Einkommens die Erzeugungsmengen, um so wenigstens ihre Umsätze zu erhöhen. Diese Möglichkeit besteht nur aufgrund der genossenschaftlich geregelten Abnahmegarantie, welche somit offensichtlich falsche Anreize setzt. Ohne die Abnahmegarantie würden die Erzeuger nicht einseitig ihre Produktionsmengen ausweiten, da der Absatz nicht gesichert wäre. Zusätzlich ergibt sich auch aus Molkereiperspektive ein Planungsproblem, da die Milchmenge am Markt nur schwer steuerbar und nicht berechenbar ist. Nach Erkenntnissen des ife sehen 51 % der Molkereien hier Handlungsbedarf.²⁸ Bisher beschränken 63,2 % behelfsweise die Neuaufnahme von Erzeugern. Lediglich 33,3 % richten schriftliche Appelle an ihre Milchlieferanten, um eine höhere Planungssicherheit zu gewinnen. Die Folge der nahezu unbegrenzten Mengenannahme durch die Molkereien ist die mit der Rohmilchmenge ansteigende Schwierigkeit, die erzeugten Molkereiprodukte am Markt abzusetzen. Ökonomisch betrachtet muss ein Teil der Menge über ein Ventil abgestoßen werden. Die Folge sind Dumpingpreise für Milchpulver, Schnittkäse oder andere Bulkware. Diese Praxis führt jedoch zu sinkenden Auszahlungspreisen, da der Durchschnittsgewinn pro Liter Rohmilch fällt. Damit liegt bereits in der Andienungspflicht ein Grund, warum die Rohmilchpreise teilweise unterhalb der Erzeugerkosten liegen.

5.1.2 Nachträgliche Preisfestsetzung

Neben der langen Bindung sowie der marktbestimmenden Andienungspflicht und den sich daraus ergebenden Verschließungen zeichnet sich der Rohmilchmarkt vor allem durch seinen ungewöhnlichen Preisfindungsprozess aus. Ein fester oder verhandelter Abnahmepreis, wie auf den meisten Märkten üblich, ist im genossenschaftlichen System nicht vorgesehen. Stattdessen beinhalten die Satzungen Regelungen zu nachträglichen einseitigen Preisfestsetzungen, nach denen der Milchauszahlungspreis einseitig und durch die Molkerei erst im Folgemonat der Lieferung oder endgültig erst nach Ende des Jahres festgelegt wird. Durch das Referenzpreismodel der privaten Molkereien gelten diese festgesetzten Preise in ihrer Wirkung für den gesamten Markt. Dass dieses Preissystem auch nach der Abkehr von der Milchquote 2015 noch immer gängige Praxis ist, stellt aus Sicht von L&A ein grundlegendes Hemmnis für einen effizienten Preismechanismus am Markt dar.

²⁸ Vgl. Übersicht, Ableitung und Bewertung von in der Praxis umsetzbaren Mengenplanungs- und Mengensteuerungsmodellen auf Molkereiebene, ife Abschlussbericht 2019, S. 38.



Bei der Betrachtung der Milcherzeugerkosten und des Milchauszahlungspreises wird deutlich, dass viele Erzeuger aufgrund des zu geringen Milchauszahlungspreises nicht kostendeckend produzieren können. Abb. 11 zeigt, dass die Milcherzeugungskosten im Bundesschnitt dauerhaft über dem Milchauszahlungspreis liegen.

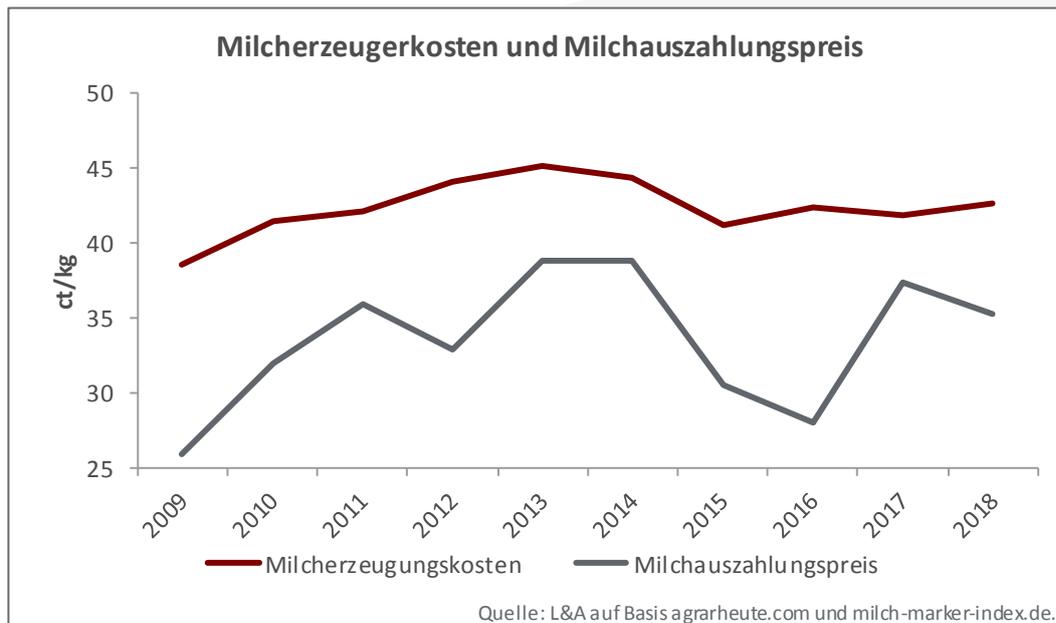


Abb. 11: Milcherzeugerkosten und Milchauszahlungspreis

Diese andauernde Kostenunterdeckung ist langfristig nicht tragfähig und lässt sich nur aufgrund von Quersubventionierungen mit anderen landwirtschaftlichen Produkten und Verschuldung auf Erzeugerseite sowie Substanzverbrauch erklären, was z. B. an den in Krisenzeiten zurückgehenden Investitionen erkennbar wird.

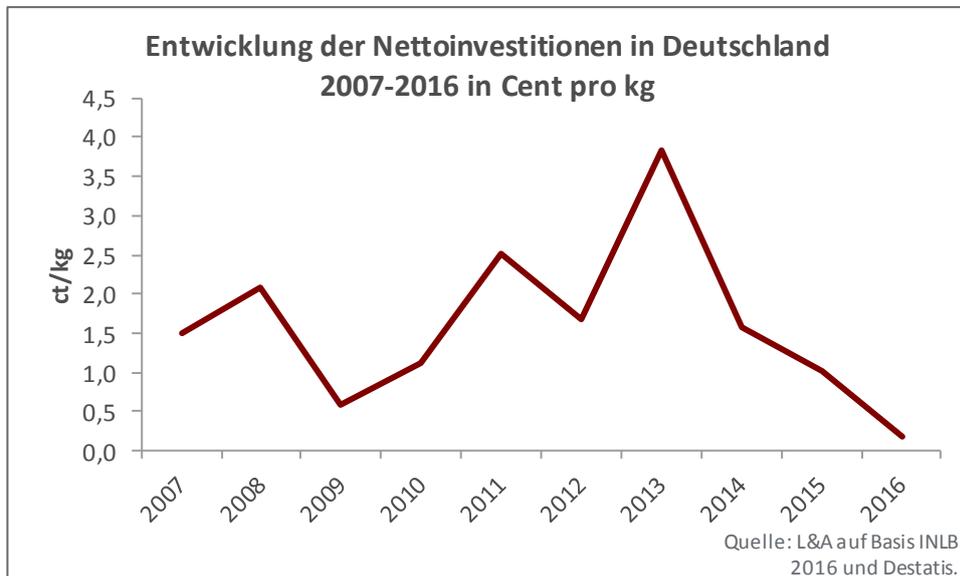


Abb. 12: Nettoinvestitionen der Milcherzeuger 2007 bis 2016

Wie die bestehenden Strukturen im Genossenschaftssystem das Zustandekommen dieses Marktergebnisses fördern, lässt sich anhand eines einfachen ökonomischen Modells erklären. Dem Modell zu Grunde gelegt ist eine schematische Darstellung des Milchmarkts, welche im nachfolgenden Schaubild erläutert wird.

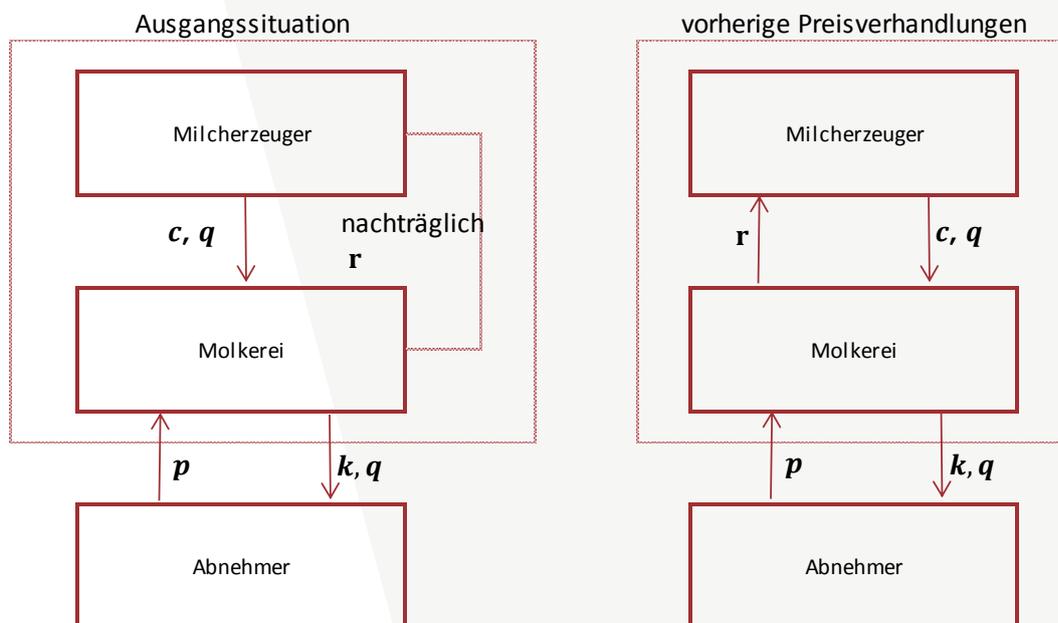


Abb. 13: Anreizstruktur heute und alternative Ausgestaltung im genossenschaftlichen Bereich

In der Ausgangssituation, die der heute meistverbreiteten Gestaltung entspricht, produzieren die Milcherzeuger eine nicht festgelegte Menge an Rohmilch q . Kosten in Höhe



von c entstehen ihnen unter anderem durch Tierfutter und Personal. Der Abnehmer der erzeugten Rohmilch ist eine Molkerei, welche mit der gesamten erzeugten Rohmilch beliefert wird - ohne vorab einen bestimmten Auszahlungspreis verhandelt zu haben. Die Milch wird unter Kosten k verarbeitet und das fertige Produkt zum Preis p vertrieben. Erst nachträglich wird ein Milchauszahlungspreis r ermittelt, unter Berücksichtigung der Kosten der repräsentativen Molkerei und abhängig vom erwirtschafteten Vermarktungsgewinn der Molkerei. Die anfallenden Kosten der Milcherzeuger werden dabei jedoch nicht berücksichtigt, wodurch die Molkereien effektiv als Umsatzmaximierer agieren.

Eine typische Lieferbeziehung zwischen einem Milcherzeuger und einer Genossenschaftsmolkerei sieht damit vor, dass der Erzeuger zunächst ohne Kenntnis über den erzielten Preis eine zunächst unbestimmte Menge an die annehmende Molkerei liefert. Diese verwertet im Modell anschließend die gesamte Milchmenge und vertreibt die Molkereiprodukte an die Abnehmer, z. B. den Lebensmitteleinzelhandel. Erst auf Grundlage der erwirtschafteten Umsätze wird nachträglich der Milchauszahlungspreis ermittelt und an den Milcherzeuger ausgezahlt. Grob können daher drei Phasen unterschieden werden:

- Milcherzeugung und Lieferung an die Molkerei,
- Milchverwertung und Vertrieb der Molkereiprodukte an den Abnehmer durch die Molkerei und
- einseitige Festlegung des Milchauszahlungspreises.

Wird hingegen bereits vor der Anlieferung der Rohmilch über Preise und Mengen verhandelt, verbessert sich die Situation der Erzeuger elementar. Sie können ihre Produktionsentscheidung ohne Unsicherheit über den zukünftigen Preis planen und es steht ihnen frei, unrentable Lieferverträge abzulehnen. Die Molkerei muss unter Berücksichtigung eines ex ante bekannten Einstandspreises ihre Molkereiprodukte herstellen und vermarkten. Die Situation wäre dann die folgende:

- Erzeuger und Molkerei verhandeln über Lieferverträge, die eine bestimmte Menge zu einem bestimmten Preis enthalten.
- Daraufhin produziert der Milcherzeuger die vereinbarte Menge Milch und liefert diese an die Molkerei zum vereinbarten Preis.
- Die Molkerei verarbeitet die Rohmilch zu Molkereiprodukten unter Berücksichtigung des Einstandspreises für die Rohmilch oder veräußert diese weiter. Die Produktionsentscheidung wird vor dem Hintergrund der jeweils zu erzielenden Grenzerlöse bei den verschiedenen Molkereiprodukten unter der Berücksichtigung der Grenzkosten für die Rohmilch getroffen.



Das Ergebnis von Preisverhandlungen vor der Erzeugung und Lieferung lässt sich auch grafisch zeigen. In der Ausgangssituation maximiert die Molkerei alleine den Erlös über die Menge q_1 . Es ergibt sich dann der für die Molkerei optimale Preis p_1 . Wird dagegen unter Berücksichtigung von ex ante bekannten und fixierten Rohmilcheinstandspreisen produziert, ändert sich das Maximierungsproblem für die Molkerei. Die Rohmilchpreise bestimmen die Grenzkosten mit.²⁹ Eine gewinnmaximierende Molkerei bietet dann gemäß dem Kalkül an, dass die Grenzkosten dem Grenzerlös entsprechen müssen. Die Preise bzw. Mengen p_2 und q_2 zeigen die optimale Preis-Mengen-Kombination, welche sich einstellen würde.

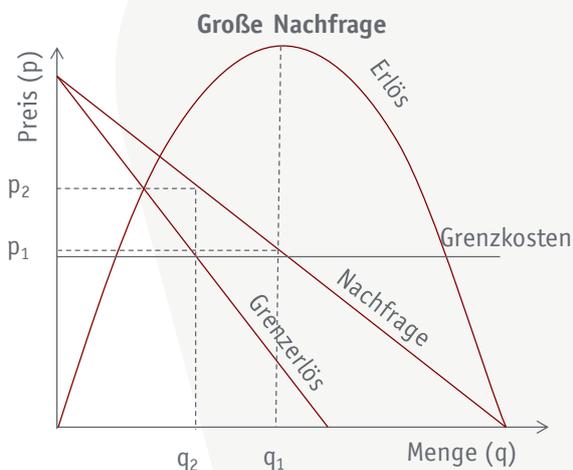


Abb. 14: Ökonomische Darstellung der Anreizstruktur

Das obige Modell ist auch in der Lage, die Folge von Nachfrageschocks zu erklären. In der nachfolgenden Grafik ist neben der Situation mit großer Milchnachfrage (links) eine Situation plötzlich gesunkener Nachfrage (rechts) dargestellt.

Die Ausgangssituation entspricht dabei der zuvor beschriebenen Dualität nachträglicher Preisfestlegung und der Produktion unter der Berücksichtigung der Kosten der Erzeuger. Sinkt die Nachfrage nun, so ist es möglich, dass die gezahlten Preise unter die Erzeugungskosten sinken, wenn die ursprünglich kostendeckende nachträgliche Preisgestaltung unverändert gilt. Werden dagegen Preise unter Berücksichtigung der Kosten der Milchherzeuger festgelegt, liegt der Milchauszahlungspreis strikt über den Kosten.

²⁹ Die Grenzkosten (auch Marginalkosten) sind diejenigen Kosten, die durch die Produktion einer zusätzlichen Mengeneinheit eines Produktes entstehen. Der Kostenbegriff bezieht sich hierbei auf die sog. Opportunitätskosten.

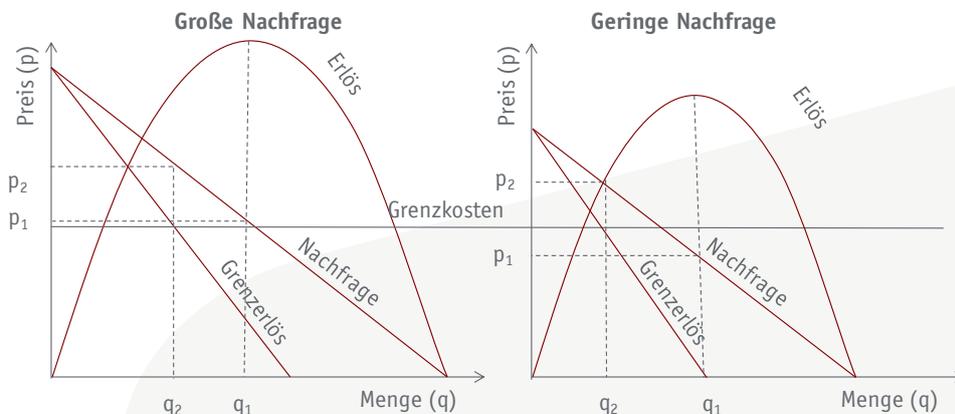


Abb. 15: Nachfrageschwankungen bei verschiedenen Ausgestaltungen

Sowohl die grafische Veranschaulichung als auch die ökonomische Modellierung implizieren, dass eine Berücksichtigung der Milcherzeugerkosten in der Preisfindung notwendig ist, um zu verhindern, dass die Milcherzeugungskosten dauerhaft über dem Milchauszahlungspreis liegen. Eine nachträgliche und einseitige Festlegung der Milchauszahlungspreise führt zur beobachteten Situation zu Lasten der Erzeuger.

Im Ergebnis müssen also sowohl Preis- als auch Mengenverhandlungen bereits vor der Andienung an die Molkereien stattfinden.

Das ife hat bestehende Marktmechanismen untersucht und neben Preisdifferenzierungsmodellen vor allem Festpreismodelle als einen möglichen Ansatz zur Erhöhung von Preissicherheit auf der Erzeugerseite identifiziert.³⁰ Ein solches optionales System ermöglicht es den Landwirten, sich mit den Molkereien für einen Teil der erzeugten Rohmilch auf einen bereits im Voraus festgelegten Milchpreis zu verständigen. Die übrige Menge wird i. d. R. zu einem schlechteren Preis veräußert, weshalb es sich auch bei Festpreismodellen faktisch ebenfalls um Preisdifferenzierungsmodelle handelt.³¹ Die Landwirte haben so bedingt die Möglichkeit, mit einem festen Milchgeld zu kalkulieren, bei einer Stabilisierung ihrer Liquidität. Zugleich werden Preisspitzen und Preistäler im Milchmarkt tendenziell geglättet. Als Grundlage für diese Modelle wird seitens der Molkerei ein fixer Nettomilchwert als Kalkulationsgrundlage benötigt. Das ife beschreibt drei bestehende Konzepte zur Bestimmung.³²

- Back-to-back-Verträge: Die Molkerei ermittelt anhand von bestehenden Verträgen mit dem Lebensmitteleinzelhandel die benötigte monatliche Milchmenge. Anhand dieser Menge kann nach Abzug aller Kosten, inklusive der Berücksichtigung der Er-

³⁰ Vgl. Übersicht, Ableitung und Bewertung von in der Praxis umsetzbaren Mengenplanungs- und Mengensteuerungsmodellen auf Molkereiebene, ife Abschlussbericht 2019.

³¹ Ebd., S. 9.

³² Ebd., S. 32ff.



zeugerkosten, ein Festpreis bestimmt werden, der den Milcherzeugern angeboten wird.

- Durchschnittsverwertung: In diesem Kalkulationsmodell wird die Durchschnittsverwertung der gesamten Molkerei der letzten Jahre als Berechnungsgrundlage herangezogen.
- Börsenbasiertes Festpreismodell: Hier wird anhand der Preise an der Terminbörse in Leipzig ein Festpreis ermittelt, der den Milcherzeugern im Folgemonat angeboten wird.

Festpreismodelle für Teilmengen sind nach Auffassung von L&A keine wirksame Maßnahme. Die drei Ansätze stellen grundsätzlich auf bestehende Vermarktungsergebnisse ab und bestimmen damit den Auszahlungspreis wie im Modell betrachtet lediglich als „Restpreis“. Das Mengenproblem und der hierdurch ausgehende Preisdruck ohne eine wirksame Beschränkung der Gesamtmenge, die damit auch für die Molkereiseite nicht vorhersehbar ist, bleiben ebenfalls ungelöst. Denn gelten Festpreise nur für einen Teil der Menge und Milcherzeuger, so sehen sich auch die Molkereien unverändert dem Problem einer nach oben nicht begrenzten und damit nicht planbaren Menge ausgesetzt, auch bei Back-to-back-Verträgen. Damit können für die Festpreiskomponenten keine wirtschaftlich belastbaren Kalkulationen zu Grunde gelegt werden, weshalb der Ansatz bereits im Kern fehlerbehaftet ist oder zu Festpreisen führt, die sich stark an den sonst üblichen Milchauszahlungspreisen orientieren. Allenfalls verschlechtert sich die Situation der Erzeuger weiter, die unter Festpreisen für Teilmengen zusätzlich auch das Instrument der Mengensteuerung zumindest teilweise verlieren. Die Erzeugerseite sieht sich gleichzeitig unverändert einer starken Molkereiseite gegenüber, die nach wie vor die Höhe des nun teilweise fixen Milchpreises maßgeblich bestimmt (vgl. Abschnitt 5.3).

Nur feste Preise in Verbindung mit festen Mengen für die gesamte Rohmilchproduktion lösen die Preisbildungsprobleme im Rohmilcherfassungsmarkt.

5.2 Nachfrageunsicherheit

Eine weitere Problematik, welche sich durch die nachträgliche Festsetzung des Milchauszahlungspreises ergibt, findet sich in der Nachfrageunsicherheit. So fehlen dem Erzeuger zum Zeitpunkt der Produktionsentscheidung wichtige Informationen zur Marktsituation - Marktsignale wie beispielsweise eine sinkende Nachfrage werden nicht zeitnah an die Milcherzeuger weitergegeben, da diese nicht im direkten Kontakt zu den Nachfragern von Molkereiprodukten stehen. Die verzögerte Reaktion sorgt für übermäßige Schwankungen bei der Milcherzeugung und beeinflusst damit auch den Milchauszahlungspreis, da die angebotene und die nachgefragte Menge divergieren. Erreichen die Erzeuger dagegen frühzeitig die entsprechenden Marktsignale, so kann etwa durch eine Einschränkung der Investitionen die künftige Milchmenge sinken. Auch eine angemessene



ne Reaktion auf größere ökonomische Schocks von Erzeugerseite kann nicht erfolgen. Dies spiegelt sich vor allem in der, bis auf saisonale Schwankungen, relativ konstanten Rohmilchanlieferung wider, wohingegen der Rohmilchpreis starken Schwankungen unterworfen ist. Eine angemessene Reaktion des Markts auf exogene Schocks anhand von Mengenanpassungen wird hierdurch verhindert.

Der Blick auf andere tierische Erzeugnisse zeigt, dass die extremen Preisschwankungen im Milchmarkt eine Marktbesonderheit darstellen.

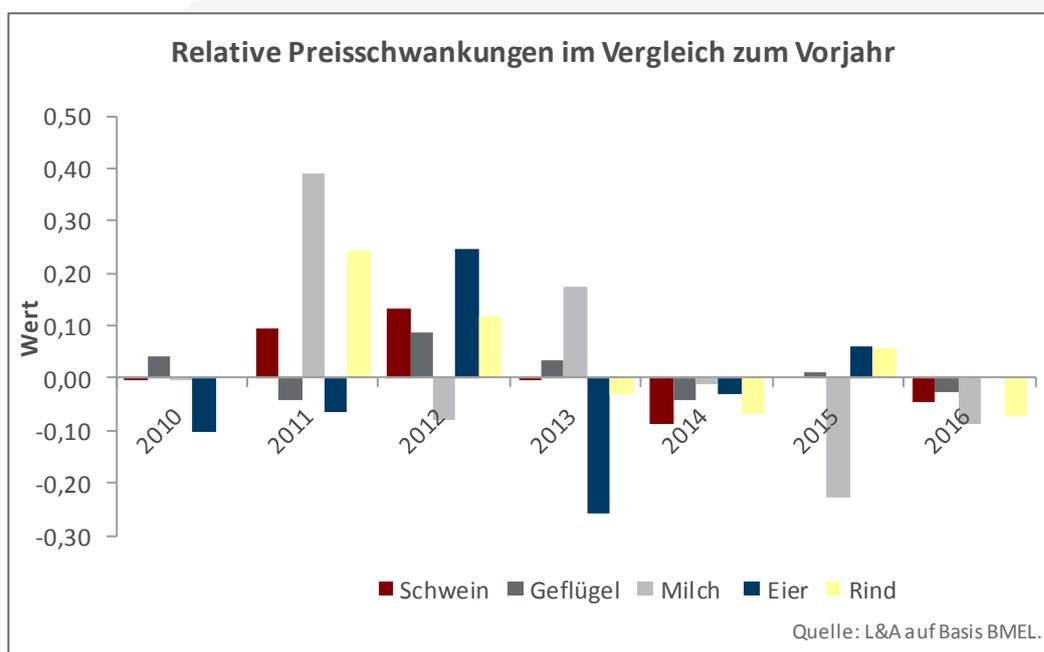


Abb. 16: Relative Preisschwankungen ausgewählter tierischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die beobachteten Preisschwankungen für Milch sind beachtlich. Kein vergleichbares tierisches landwirtschaftliches Erzeugnis weist Abweichungen von bis zu rd. 39 % zum Vorjahr auf und kein anderes landwirtschaftliches Erzeugnis schwankt vergleichbar regelmäßig. Das zeigt auch der Blick auf die dazugehörigen Boxplots.

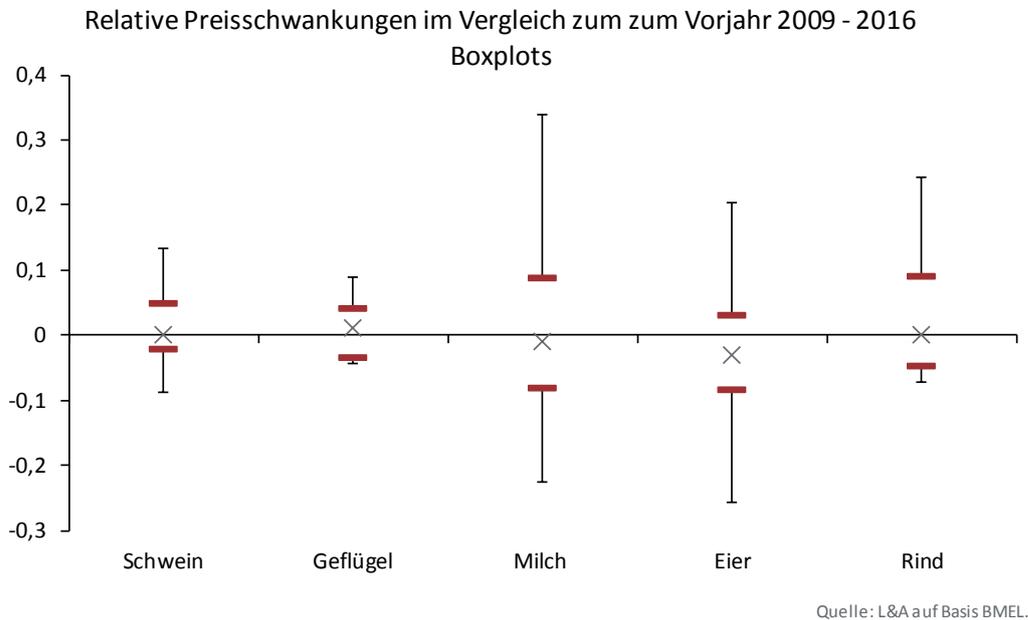


Abb. 17: Relative Preisschwankungen tierischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse

In rot sind die jeweiligen ersten und dritten Quartile abgetragen, ein Kreuz weist den Median aus. Minimum und Maximum sind durch die sogenannten Whisker (kleine graue Begrenzung der Kästchen) dargestellt. Diese Betrachtung der Volatilität zeigt, dass sich einzig Eier auf einem annähernd ähnlichen Niveau bewegen.

Nachfrage- und Preisunsicherheit führen zu zusätzlichen Kosten für die Erzeuger. Weichen ihre gebildeten Erwartungen über Preise zu weit von der Realität ab, stützen sich auch Investitionsentscheidungen auf falsche Annahmen.

Molkereien haben dagegen eine bessere Informationsgrundlage: Sie sind zeitlich näher am Markt und sie sind es, welche die nachgelagerten Verhandlungen führen und damit die Absatzmöglichkeiten in den einzelnen Weiterverarbeitungsstufen besser kennen. Auch ohne das zusätzliche Instrument der Preissetzung sind die Molkereien in einer deutlich besseren Informationsposition. Dagegen können Erzeuger deutlich schwerer Absatzmöglichkeiten vorhersehen – haben aber in der derzeitigen Marktkonstellation die Mengenentscheidung zu treffen.

Molkereien sind sich des Problems der verzögerten Marktinformationsweitergabe an die Erzeuger durchaus bewusst. Nach Ergebnissen des ife geben rd. 16 % ihren Milcherzeugern zusätzliche Informationen zur Marktsituation, damit diese frühzeitig ihre Mengen



anpassen können.³³ Solange es sich aber um eine rein freiwillige Nischenlösung handelt, ist keine grundlegende Minderung der Mengen- und Preisschwankungen zu erwarten.

Würden hingegen Preise und Mengen nicht erst nachträglich festgelegt, sondern vor dem Treffen der Rohmilchproduktionsentscheidung auf der Ebene der Erzeuger und Molkereien gebildet, was dem Normfall der allermeisten Märkte entspricht, ist davon auszugehen, dass diese „Rückkehr zur Normalität“ die Situation verbessert.

Hinzu kommt die Problematik der großen Zahl an Erzeugern mit einzelbetrieblichen Entscheidungen, die im nachfolgenden Abschnitt betrachtet wird.

5.3 Erzeugerkonzentration

Das BKartA empfiehlt in seiner Sektoruntersuchung von 2012 unter anderem eine Stärkung der Verhandlungsmacht der Milcherzeuger. Da die Molkereien von vielen einzelnen Milcherzeugern beliefert werden, laufen einzelne Milcherzeuger, welche auf geringere Preise mit Mengenrückgang reagieren, Gefahr, durch andere Wettbewerber ersetzt zu werden. Aus diesem Grund besitzt jeder einzelne Milcherzeuger für sich genommen nur eine sehr geringe Marktmacht. Dieser Punkt wurde auch von der Europäischen Kommission aufgegriffen, welche mit der Einführung des Art. 152 GMO größere Kooperationsmöglichkeiten auf Erzeugerebene ermöglichte.³⁴

Dass eine solche Stärkung durchaus notwendig ist, zeigt sich anhand der Preiselastizität der Nachfrage. Andreyeva, Long und Brownell zeigen in ihrer Metastudie für den US-Markt, dass eine Preissteigerung für Milch von 10 % zu einem Absatzrückgang bei den Endverbrauchern von 6,5 % führt.³⁵ Thiele kommt in ihrer Analyse des deutschen Markts auf eine Preiselastizität von -0,93, wonach ein Preisanstieg von 10 % zu einer um 9,3 % gesunkenen Nachfrage führt.³⁶ Diese beiden Forschungsergebnisse machen deutlich, dass die Molkereien die Preise extrem senken müssen, um überschüssige Milchprodukte auf dem Endkundenmarkt zu platzieren. Dass sich dieser Nachfragedruck bis auf die Milcherzeuger durchschlägt, zeigt sich auch bei der Betrachtung der zeitlichen Entwicklung der erzeugten Rohmilchmenge und des Auszahlungspreises für Rohmilch.

³³ Vgl. Übersicht, Ableitung und Bewertung von in der Praxis umsetzbaren Mengenplanungs- und Mengensteuerungsmodellen auf Molkereiebene, ife Abschlussbericht 2019, S. 34.

³⁴ Vgl. Lieferbeziehungen im Milchsektor: Wettbewerbliche Beurteilung, aufrufbar unter <https://media.repro-mayr.de/22/709022.pdf>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

³⁵ Tatiana Andreyeva, Michael W. Long and Kelly D. Brownell 2010. The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food. Am J Public Health.

³⁶ Silke Thiele 2010. Fat tax: A political measure to reduce overweight? The case of Germany. 115th Joint EAAE/AAEA Seminar.

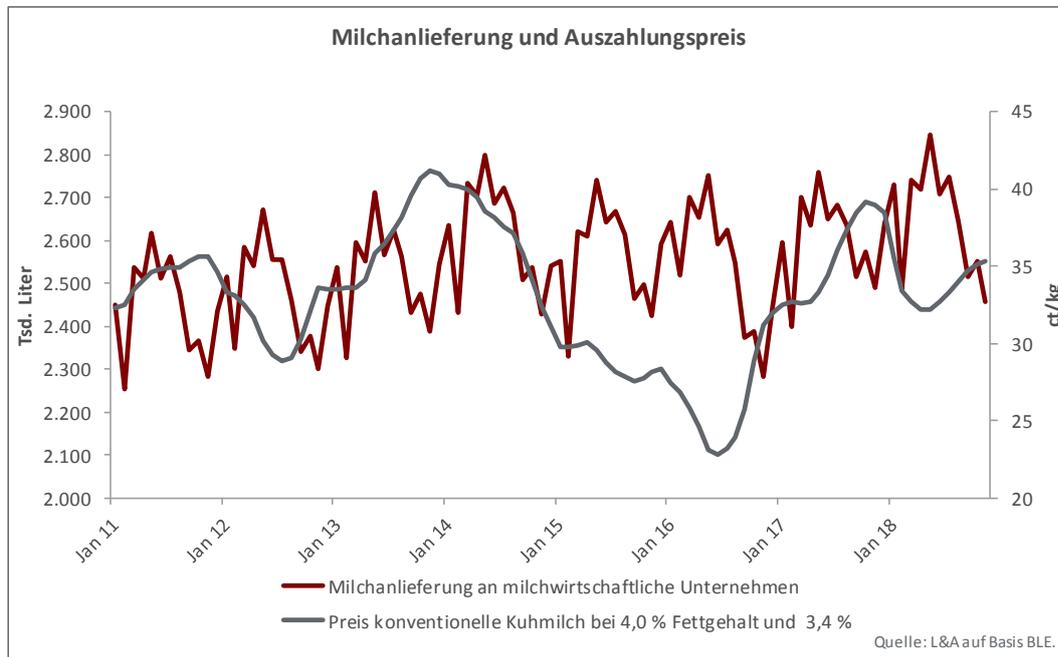


Abb. 18: Milchanlieferung und Auszahlungspreis

Die starken Schwankungen des Auszahlungspreises entstehen insbesondere durch die starren Preisreaktionen der Endkunden, welche von den Molkereien aufgrund der bestehenden Andienungspflicht direkt an die Milcherzeuger weitergegeben werden können. Die bis auf saisonale Trends relativ stabile Anlieferungsmenge hingegen verdeutlicht, dass die Milcherzeuger kaum auf diese Preisänderungen reagieren. Dieser Umstand spiegelt unter anderem auch die Marktmacht der Molkereien wider, die jegliche Preisveränderungen direkt an die Erzeuger weitergeben können, ohne in Beschaffungsschwierigkeiten zu geraten.³⁷

Ein Ansatzpunkt, die Position der Erzeuger zu stärken, findet sich aus der Sicht von L&A in der Reduzierung der Fragmentierung der Angebotsseite des Rohmilchmarkts.

³⁷ Vgl. Markus Raeder 2017. Der Schutz des Lieferanten als Marktgegenseite im Kartellrecht, Vol. 36. Nomos Verlag. S.151.

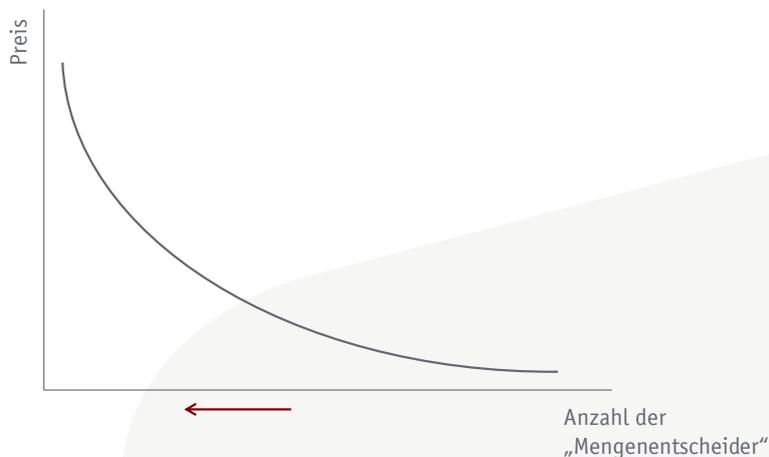


Abb. 19: Konzentration von Anbietern

Aus ökonomischer Sicht ist zu erwarten, dass bei zunehmender Marktkonzentration der Preis steigt.³⁸ Dies liegt daran, dass eigene Mengenentscheidungen für die Erzeuger klarer spürbar sind, wenn sie selbst einen größeren Marktanteil haben. Stehen z. B. auf der Erzeugerseite nur zwei Akteure, so wird Erzeuger 1 die Mengenentscheidung von Erzeuger 2 in seinem Entscheidungskalkül berücksichtigen. Über eigene Mengenentscheidungen kann damit das Gesamtangebot im Markt und damit das Preisniveau beeinflusst werden. Reduziert z. B. Anbieter 1 seine Menge, wäre zu erwarten, dass Anbieter 2 seine Menge ausweitet – aber nicht in dem Umfang der Mengenreduktion von Anbieter 1. Im Ergebnis würde der Preis im Markt steigen. Steht Erzeuger 1 dagegen einer sehr großen Zahl anderer Erzeuger gegenüber, wird sich seine Mengenentscheidung so gut wie nicht auf den Gesamtmarkt auswirken. Ein einzelner Anbieter wird daher mit seiner eigenen Mengenentscheidung keinen Einfluss auf die Gesamtmenge und das allgemeine Preisniveau haben. Allgemein ergibt sich dann, dass Märkte mit einer geringen Anbieterzahl höhere Preise aufweisen als Märkte mit vielen Anbietern. Abb. 19 veranschaulicht diesen Punkt grafisch.

Auch das obige Ergebnis, dass Festpreise für Teilmengen kein wirksames Werkzeug darstellen, kann durch die große Zahl an Mengenentscheidern erklärt werden. Denn sobald ein Teil der Erzeuger aufgrund von Festpreisen und den daraus abgeleiteten Mengen weniger produziert, wird es immer andere Erzeuger am Markt geben, die diese entstandene „Lücke“ füllen, indem sie ihre Produktion ausweiten. Die Gesamtmenge bleibt konstant.

Art. 152 GMO sieht bereits Kartellfreistellungen für Erzeugervereinigungen vor.³⁹ Eine deutliche Konzentration der Milcherzeuger in MEGs kann unter der Voraussetzung einer strategischen Mengenverknappung die Verhandlungsposition der Erzeuger verbessern.

³⁸ Diese Überlegungen beruhen auf dem Cournot-Mengenwettbewerbsmodell.

³⁹ Vgl. Milchbericht 2017 des BMEL, S.6.



Voraussetzung ist allerdings, dass die MEGs zum Wohle ihrer Mitglieder handeln und die gemeinsame Marktmacht gegenüber den Molkereien auch ausspielen. Warum dies nicht immer der Fall sein muss, zeigt der nachfolgende Abschnitt.

5.4 Interessenkonflikte

Die obige Vermutung, dass genossenschaftliche Molkereien nicht (immer) im Sinne ihrer Milcherzeuger handeln, lässt sich anhand der beobachteten Preis-Kosten-Differenzen unterstützen. Dass genossenschaftliche Molkereien entgegen den Interessen ihrer Einleger handeln, erscheint auf den ersten Blick nicht plausibel, lässt sich jedoch anhand zweier theoretischer Überlegungen erklären. Sobald verschiedene Marktakteure miteinander agieren, entstehen Interessenkonflikte. Diese können zwischen Akteuren unterschiedlicher Marktstufen auftreten oder innerhalb einer Gruppe.

5.4.1 Prinzipal-Agent-Ansatz

Die bestehenden Anreizsysteme können aus Sicht der Neuen Institutionenökonomie als Prinzipal-Agent-Problem interpretiert werden. In dieser Modellwelt ist der Prinzipal der Auftraggeber. Er delegiert eine Aufgabe an den Agenten, die dieser in seinem Sinne ausführen soll. Das Modell geht von zwei Grundannahmen aus, die der Problematik auf dem Rohmilchmarkt entsprechen. Erstens besteht ein Interessenkonflikt zwischen Prinzipal und Agent. Sie verständigen sich zwar über ein gemeinsames Ziel, sind aber eigenständige Akteure mit eigenem Maximierungskalkül. Zweitens herrscht zwischen beiden Parteien eine Informationsasymmetrie. Der Agent verfügt über einen Informationsvorsprung vor dem Prinzipal.

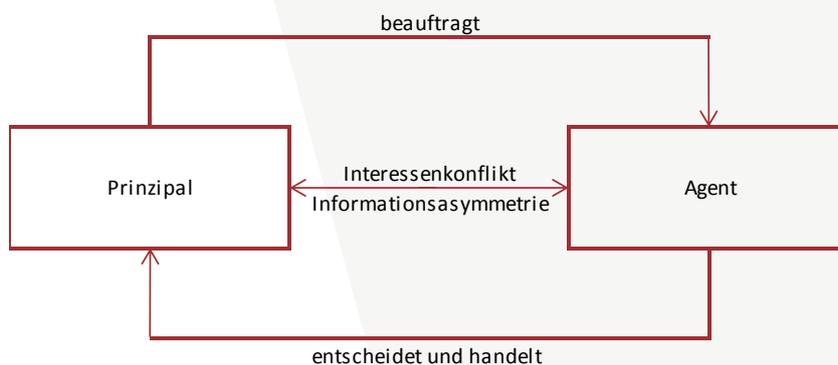


Abb. 20: Prinzipal-Agent-Ansatz

Angewandt auf den Markt für Rohmilch beauftragt also der Erzeuger oder die Erzeugerkonzentration (Prinzipal) die Genossenschaftsmolkerei (den Agenten) damit, die angeforderte Rohmilch zu verarbeiten und zu für den Milcherzeuger bestmöglichen Konditionen am Markt zu veräußern. Die Genossenschaften sind entsprechend auf Grund ihrer



Satzungsbestimmungen und des allgemeinen Genossenschaftsrechts verpflichtet, die Erlöse vollständig (nach Abzug aller Kosten) an die Genossen auszukehren. Es kann so gut wie kein Gewinn im Unternehmen verbleiben. Allerdings bilden die Molkereien nach Erkenntnissen des Büros für Agrarsoziologie und Landwirtschaft Rücklagen zwischen 40 % und 83 % der Nettowertschöpfung, selbst in Krisenjahren.⁴⁰ Die Notwendigkeit dieser Rücklagen ist nicht transparent und nur der Molkerei vollständig bekannt. Damit herrscht diesbezüglich eine Informationsasymmetrie. Erzeuger können zwar beobachten, dass hohe Rücklagen gebildet werden, haben aber nur begrenzt die Möglichkeit, auf einen Verzicht zu Gunsten höherer Auszahlungspreise zu drängen.

Auch die Investitionsentscheidung wird von der Genossenschaft getroffen. Durch die Erzeuger gewählte Vertreter entscheiden über die Zukunftspläne der Molkerei. Diese werden aufgrund eigener Interessen nie zur vollsten Zufriedenheit der Auftraggeber ausfallen. So ist es vorstellbar, dass die Molkerei auf langfristiges Wachstum setzt, während die Erzeuger aufgrund einer Situation von Erzeugungskosten oberhalb der Milchauszahlungspreise um ihre wirtschaftliche Existenz kämpfen.

In dem oben vorgeschlagenen Ansatz mit festen Preisen und Mengen spielen sowohl Rücklagen- als auch Investitionsentscheidungen eine nachgelagerte Rolle und wirken sich nicht auf den Milchauszahlungspreis der Erzeuger aus: Erfolgt die Entlohnung der Erzeuger nicht im Sinne einer Gewinnausschüttung wie heute, sondern orientiert sich ebenfalls an den Erzeugerkosten, so kann nicht auf Kosten der Erzeuger das Milchgeld gekürzt werden.

5.4.2 Hotellings Gesetz - Medianwählertheorem

Eine weitere mögliche Erklärung für das nicht intuitive Verhalten der genossenschaftlichen Molkereien findet sich in der genossenschaftlichen Struktur selbst - Konflikte können auch aufgrund unterschiedlicher Interessen zwischen den Genossenschaftsmitgliedern auftreten. Die größte Molkerei Deutschlands, die DMK Gruppe, umfasst beispielsweise 7.500 aktive Mitglieder, welche alle ein aktives Stimmrecht bei den Wahlen der Mitgliedervertreter haben. Das Einzugsgebiet der DMK Gruppe erstreckt sich dabei über die Bundesländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Hessen, Thüringen und Rheinland-Pfalz.⁴¹

Diese regionale und konzeptionelle Vielfalt innerhalb der Genossenschaften kann dabei zu Problemen führen. Wie Petersen und Hess (2017) in ihrer Marktbefragung zeigen,

⁴⁰ Vgl. Dr. Karin Jürgens 2013. Wertschöpfung von Molkereien. Zusammenfassender Bericht auf der Grundlage eines Gutachtens im Auftrag der MEG Milch Board w. V. Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.

⁴¹ Vgl. <https://www.dmk.de/dmk-group/genossenschaft>, zuletzt aufgerufen am 20.02.2019.



bilden Milcherzeuger keineswegs eine homogene Gruppe. Vielmehr spiegeln sich die oben genannten regionalen Unterschiede in Größe und Menge an verarbeiteter Milch auch in den Interessen der Erzeuger wider. Gerade Landwirte mit kleinen Betrieben sind besonders risikoavers und präferieren die bestehenden Strukturen, während vor allem größere Betriebe alternative Gestaltungen bevorzugen. Hinzu kommt, dass Milcherzeuger in ostdeutschen Bundesländern das vorherrschende genossenschaftliche Liefersystem deutlich häufiger ablehnen als westdeutsche Milcherzeuger.⁴² Genossenschaften aber fußen auf demokratischen Wahlen der Mitgliedervertreter, des Aufsichtsrates und des Vorstands (vgl. Abschnitt 4.3). Dieser grundlegende Interessenkonflikt zwischen den einzelnen Genossenschaftsmitgliedern führt zu einer Situation, welche in der Literatur weithin als Hotelling-Downs-Modell oder Medienwählertheorem bekannt ist.⁴³ Das Theorem besagt, dass sich die Position der politischen Vertreter immer zur Mitte hin angleicht, solange diese antreten, um eine Wahl zu gewinnen.

In der vorliegenden Beziehung von Erzeugern und ihren Genossenschaftsmolkereien, die den Großteil der bestehenden Lieferbeziehungen abbilden, bedeutet dies, dass aufgrund der vielen Einzelinteressen kein eindeutiger Auftrag an die Molkerei bzw. den Genossenschaftsvorstand erteilt wird und der Vorstand letztendlich keine eindeutige Meinung bezüglich der Strukturen vertreten kann.

Eine Besserstellung der Erzeuger kann daher aufgrund der beobachteten Heterogenität nur durch eine für alle Akteure verbindliche Regelung erfolgen, wie es auch allgemein gültige Festpreise mit fixen Mengen für die Erzeuger analog zu Art. 148 GMO vorsehen.

⁴² Vgl. Julian Petersen und Sebastian Hess 2017. Gegenwart und Zukunft der Milch-Lieferbeziehungen aus Sicht Deutscher Landwirte. No. 1979-2017-3915. 2017.

⁴³ Vgl. Roger D. Congleton 2004. The median voter model, The encyclopedia of public choice. Springer, Boston, MA. 707-712.



6 Fazit

Die modellhafte ökonomische Betrachtung der gegenwärtigen Ausgestaltung der Rohmilchliefverträge zwischen Erzeugern und Molkereien zeigt, dass sich die bestehenden Anreizsysteme einseitig zu Lasten der Erzeuger auswirken.

Viele Erzeuger stehen in der Regel wenigen großen Molkereien gegenüber, meist in genossenschaftlichen Strukturen. Besonders auffällig sind die beobachtbaren starken Preisschwankungen, die so auf keinem vergleichbaren Markt zu finden sind. Auch die bisherigen Untersuchungen des BKartA bestätigen den Verdacht, dass strukturelle Probleme der Liefergestaltung bestehen und der freie Wettbewerb erheblich beschränkt ist. Auf europäischer Ebene existiert in Form der GMO durchaus ein mögliches Instrument, die Erzeuger in die Lage zu versetzen, durch verpflichtende Verträge mit fester Menge und festem Preis in die derzeitige Gestaltung einzugreifen.

Die vorliegende ökonomische Begutachtung des Milchmarkts zeigt, dass vor allem die einseitige und nachträgliche Festlegung des Milchauszahlungspreises das Gewinnmaximierungskalkül der Molkereien dahingehend ändert, dass sie die Kosten der Erzeuger nicht ausreichend berücksichtigen. Neben zu niedrigen Preisen, die sogar noch unter den Erzeugungskosten liegen, werden auch Marktinformationen so nicht rechtzeitig weitergegeben, wieder zu Lasten der Erzeuger, denen damit Planungssicherheit fehlt. Erzeugerorganisationen sind neben der Umsetzung verbindlicher Mengen- und Preisvereinbarungen vorab am Markt denkbare Maßnahmen, um die Situation der Erzeuger zu verbessern. Diese dürfen in ihrer Wirkung nicht nur für Teilmengen gelten, sondern müssen ausdrücklich für die gesamte Liefermenge vereinbart werden. Art. 148 GMO bietet hier eine geeignete Grundlage und sollte über § 6a AgrarMSG so umgesetzt werden, dass der umfassende Abschluss von Verträgen bei fester Preis- und Mengenvereinbarung notwendig ist - verbindliche Preise und Mengen für alle Marktteilnehmer sollten zur Stabilisierung des Milchmarkts umgesetzt werden. Damit geht aus ökonomischer Sicht zwingend einher, dass die dominierende genossenschaftsrechtliche Andienungspflicht sowie die Abnahmegarantie durch ein verbindliches vertragliches Lieferregime ersetzt werden.

Hamburg, den 05. April 2019

Niels Frank

Lademann & Associates GmbH



Anhang

Die Gewinnfunktion eines einzelnen Milcherzeugers lässt sich wie folgt aufstellen:

$$\pi_{ME} = r * q - c * q$$

r ist der Milchauszahlungspreis, den die Milcherzeuger (ME) von den Molkereien (MK) bekommen. Insgesamt befinden sich n Erzeuger auf dem Markt und stehen einer Molkerei gegenüber. q ist die Menge an produzierter Rohmilch und c sind die totalen Kosten, die durch die Produktion anfallen. In einer optimalen Welt mit rationalen Akteuren und der Berücksichtigung der Erzeugerkosten antizipiert die Molkerei das Entscheidungskalkül der Milcherzeuger.

$$\frac{d\pi}{dq} = r - c = 0 \leftrightarrow r = c$$

Im Ergebnis entspricht der Milchauszahlungspreis den Grenzkosten der Erzeuger. Die Molkerei maximiert daraufhin ihrerseits gegeben dieser Nebenbedingung ihren eigenen Gewinn, der sich als erzielten Preis p gegenüber den Endabnehmer multipliziert mit der Menge ergibt, abzüglich ihrer Kosten k .

$$\pi_{MK} = p(q) * q * n - k * q * n - c * q * n$$

Per Annahme entspricht der Preis p gleich $1 - n * q$.

Daraus ergibt sich eine optimale Menge q in Höhe von

$$q = \frac{1 - c - k}{2n}$$

Eine Situation ohne Berücksichtigung der Kosten ändert das Kalkül der Molkerei, die nun folgende Gewinnfunktion verfolgt:

$$\pi_{MK} = (1 - q * n) * q * n - k * q * n$$

Daraus ergibt sich eine neue optimale Menge q in Höhe von

$$q = \frac{1 - k}{2n}$$

Auf den ersten Blick kann gefolgert werden, dass die neue Menge über der alten liegt. Da der Preis negativ von der Menge abhängt, liegt der neue Preis gleichzeitig in der neuen Situation unter dem alten Preis.