

Ins Marktgeschehen zurückgekehrt: Die Politik – Quoten und Exporterstattungen – Bundeskartellamt und Wettbewerb

ife-newsletter
Nr. 04-2009

(ife/RI) Die Eingriffe der Politik in das Geschehen am Milchmarkt über die Steuerung des Angebots haben in den vergangenen Jahren deutlich an Wirkung eingebüßt, dagegen haben Intervention und Erstattungen angesichts der Krise eine Renaissance erlebt, die man vor 2009 kaum für möglich gehalten hätte.

Angebotssteuerung Milch

Da viele Erzeuger sich in den vergangenen Jahren immer weniger an den Quoten orientiert haben, kann man feststellen, dass hier die Politik eine immer geringere Rolle spielt. Von einer restriktiveren Quotenpolitik, die auf einzelstaatlicher Ebene nach dem Ratstreffen in Växjö möglich ist, kann man sich daher nicht viel an Marktentlastung erhoffen. Dafür hat die Politik mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten Intervention und Exportbeihilfen sehr umfangreich in das Marktgeschehen eingegriffen, und sie wird es möglicherweise auch 2010 wieder tun müssen, auch wenn zurzeit die Marktlage freundlicher aussieht.

Zur Erreichung eines Gleichgewichts wird über die Modifizierung der im Rahmen der Health-Check-Beschlüsse durchzuführenden Quotenpolitik diskutiert. Am Grundsatzbeschluss des Ausstiegs bis 2015 ist nicht mit einer Änderung zu rechnen. Nach den Reformbeschlüssen von Luxemburg 2003 ist die Europäische Kommission nur noch zur Stützung von deutlich niedrigeren Marktpreisen als vorher verpflichtet. Über dem Stützungsniveau liegende Marktpreise sind zumeist wohl auch ohne administrative Steuerung des Angebots möglich, wie die Jahre 2004 bis 2008 gezeigt haben. Soll bei den Quoten jetzt etwas geschehen, ist dies durch Aussetzen von Saldierungsmöglichkeiten und Quotenerhöhungen vorstellbar, wenn überhaupt. Da schrittweise die Quoten in den nächsten Jahren erhöht werden, ist ein gleichzeitiges Herauskaufen nicht sinnvoll. Die Diskussion darüber wurde auf Drängen Deutschlands und anderer Mitgliedstaaten im Ministerrat im September geführt und hat zur Möglichkeit „kosmetischer Änderungen“ in der Quotenpolitik geführt, einschließlich des Herauskaufs. Nationale Alleingänge, sollte es dazu kommen, hätten nur den Verlust von Marktanteilen zur Folge haben. Daher wird man in Deutschland dieses Instrument auch nicht einsetzen.

Ende September war die Frist für die Einreichung von Geboten für die nächste Quotenbörse in Deutschland abgelaufen. In wenigen Tagen wird sich zeigen, wie sich die Debatte um Saldierung etc. auf die Quotenpreise ausgewirkt hat. 2008 war die Situation vor der Quotenherbstbörse ähnlich. Letztendlich hatte damals die Diskussion keine Änderung der Politik bewirkt, aber die Quoten wurden deutlich teurer.

Die seit Januar 2009 gewährten EU-Exporterstattungen werden in der politischen Debatte immer wieder kritisiert, vor allem unter Hinweis auf die schädliche Wirkung auf Märkte in Entwicklungsländern. Dabei wird allerdings übersehen, dass die Weltmarktpreise ohne das Zutun von Exporterstattungen – weder aus europäischen noch US-amerikanischen Haushaltsmitteln - schon 2008 auf ein sehr niedriges Niveau abgestürzt waren. Nachdem wieder Erstattungen gewährt werden, ist lediglich ein weiterer Absturz der Preise am EU-Binnenmarkt verhindert worden. Ohne Exportbeihilfen der EU wäre die Position der Anbieter in den Entwicklungsländern auch nicht signifikant besser. Im übrigen sind diese Erstattungen

Seite 1

gering, wenn man sie mit früher gewährten vergleicht, und inzwischen gekürzt oder bei Magermilchpulver wieder auf Null gesetzt worden. Die Hauptlast der sich jetzt allmählich abzeichnenden Stabilisierung der Märkte haben schließlich die in der EU und den USA durchgeführten Interventionsmaßnahmen getragen.

Bundeskartellamt: Zusammenschlüsse genehmigt, Produktionsbeschränkungen wettbewerbswidrig

Das Bundeskartellamt hat die jüngsten Fusionsvorhaben in der Milchwirtschaft (Nordmilch-Pommernmilch, Humana- Niedergrafschaft Uelsen) genehmigt und dies damit begründet, dass in keinem der beiden Fälle mit einer wettbewerbsschädlichen Marktposition zu rechnen sei. Gleichzeitig hat es zu den Vorschlägen Stellung bezogen, die eine Steuerung des Milchmarktes durch Mindestpreise oder eine solche Anpassung des Angebots an die Nachfrage vorsehen, dass ein erwünschtes Preisniveau erzielt wird.

In seinem Bericht hat das Kartellamt festgestellt, dass „gezielte Preis- und Mengenabsprachen“ nach europäischem und deutschem Wettbewerbsrecht verboten sind. Es weist auf den Unterschied zwischen „rechtmäßigen Preisempfehlungen“, bei denen u. a. Überlegungen hinsichtlich der Produktionskosten eine Rolle spielen können, und „unzulässigen Preisabsprachen“, wenn sie durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden sollen. Auch einheitliche Lieferverträge mit allgemeinverbindlichen Preisindexierungen sind nach Auffassung des Kartellamtes Preisabsprachen, und Preisabsprachen sind verboten. Zitiert wird die EU-Kommission, die in ihrer Mitteilung an den europäischen Rat festgestellt hat, dass bei allem Verständnis für die schwierige Lage der Milcherzeuger „wettbewerbswidrige Maßnahmen wie Preisabsprachen und ... Produktionsdrosselungen“ ausgeschlossen sind. Hinsichtlich Preisempfehlungen stellt das Kartellamt fest, dass das Marktstrukturgesetz rechtliche Möglichkeiten zur Kooperation und Angebotsbündelung bietet, die auch Preisempfehlungen zuließen. Als solche werden auch die in Frankreich und Spanien geschlossenen Vereinbarungen betrachtet.

LEH in der Kritik: Was kommt dabei heraus?

Wie schon oft in den vergangenen Jahren wird die Marktmacht des Einzelhandels als eine wesentliche Ursache des Preisverfalls genannt. Dies soll nun auf europäischer Ebene näher untersucht werden. Tatsächlich haben sich die Verbraucherpreise für Milch und Milcherzeugnisse in Europa sehr unterschiedlich entwickelt. Anders als in Deutschland sind sie in einer Reihe von Ländern noch nicht den gesunkenen Markt- und Erzeugerpreisen nach unten gefolgt. In Belgien z. B. ist es ähnlich: Hier hat eine Untersuchung durch die Wettbewerbsbehörde in keinen Beleg für eine marktbeherrschende Stellung des LEH erbracht. Man kann sich gut vorstellen, dass in Deutschland eine solche Untersuchung, wenn sie denn durchgeführt werden sollte, Ähnliches ergibt. Wie sollte sie auch anders ausgehen, wenn z. B. die Erzeugerpreise hierzulande dem europäischen Durchschnitt entsprechen, Verbraucher aber eher weniger für Milchprodukte (und für viele andere Lebensmittel) ausgeben müssen als anderswo. Bei vergleichsweise sehr geringen Margen bzw. hohem Margendruck wird man wohl kaum von Abzocke sprechen können.

Was Milchprodukte betrifft, so wird ohnehin nur ein Teil über den Einzelhandel abgesetzt. Die Preiserhöhung für Trinkmilch um 10 Ct/Liter nach dem Milchboykott von 2008 hat es auch gezeigt: Sie hat nur begrenzt zu einer Verbesserung der Preise geführt, die innerhalb kurzer Zeit wieder vom allgemeinen Abwärtstrend überholt wurde. Die in Medien nicht selten gestellte Frage, wo denn das Geld bleibt, das Erzeugern fehlt, lässt sich ganz einfach beantworten: Beim Verbraucher! Der Einzelhandel steht schließlich auch untereinander in starkem Wettbewerb und kämpft um jeden Kunden. Im Jahr 2007 hatte er deutliche Preiserhöhungen akzeptiert, weil die Molkereien über den Absatz von Industrieerzeugnissen wie Blockbutter, Industrierahm, Milchpulver und Konzentraten wesentlich höhere Verwertungen erzielen

Seite 2

konnten und sich in der komfortablen Position als Anbieter an einem Verkäufermarkt sehen. Die Hinweise auf den Markt der Industrieerzeugnisse sind nur bei hohen Preisen ein brauchbares Argument, um feste Anbieterpositionen in Listungsverhandlungen zu stützen.

Auch wenn die Marktstellung einzelner Unternehmen des LEH stärker einzuschätzen ist als die der Molkereien, ist sie angesichts der Daten über die Marktanteile noch weit von einer Marktbeherrschung entfernt. Die Wettbewerbsintensität ist höher als in vielen anderen EU-Nachbarländern. Im übrigen kann man aus dem Bericht des Kartellamtes herauslesen, dass es marktbeherrschende Positionen zum Nachteil der Verbraucher eher kritisch sieht als solche zum Nachteil von Herstellern.

Erhard Richarts

© ife Informations- und Forschungszentrum für Ernährungswirtschaft Kiel