

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer  
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 3/2013

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND  
ERNÄHRUNGSPOLITIK

## **„Milchpreisregulierung in der Ukraine: manuelle Steuerung versus freie Marktwirtschaft“**

### **Autor**

Taras Gagalyuk  
[gagalyuk@apd-ukraine.de](mailto:gagalyuk@apd-ukraine.de)

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew  
Tel. +38044/ 2356327  
[info@apd-ukraine.de](mailto:info@apd-ukraine.de)  
[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

**Die Verabschiedung der Gesetzentwürfe Nr. 2297 und 2297-1 (über Einführung von Mindestpreisen für Rohmilch) wird sich negativ auf die langfristige Entwicklung der Milchproduktion auswirken. Diese Entwürfe werden zur Marktmonopolisierung führen, Preiserhöhung und Verluste bei den Verbrauchern verursachen sowie Umstrukturierungsprozesse in der Milchindustrie behindern. Daher sollten die Gesetzentwürfe abgelehnt werden.**

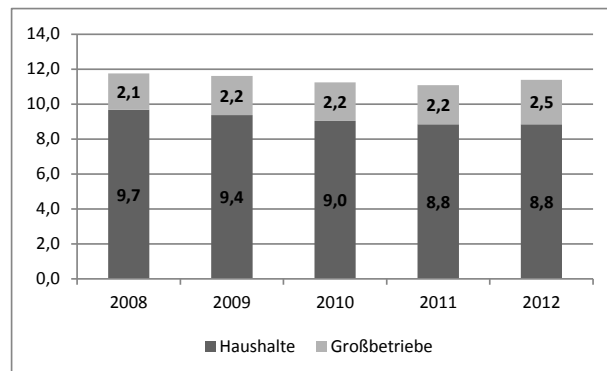
In den letzten Jahren erlebte die ukrainische Milchindustrie eine Reihe von Interventionsversuchen der Regierung in die Preisbildung für Rohmilch. Grundgedanke hinter diesen Bemühungen ist es, die Einkommen der kleinen Milchproduzenten zu fördern. In diesem Zusammenhang führte die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine (MKU) Nr. 1248 vom 4. November 2009 die folgenden Mindestanforderungen an Erzeugerpreise für Rohmilch für das Jahr 2010 ein:

- Milch der Extra-Klasse - 2.60 Tsd. UAH/t;
- Milch der Güteklasse 1 - 2.50 Tsd. UAH/t;
- Milch der Güteklasse 2 - 2.12 Tsd. UAH/t.

Darüber hinaus gab es 2012 zwei Gesetzesinitiativen zur Preisregulierung auf dem Milchmarkt. (i) Relativ niedrige Erzeugerpreise Anfang 2012 führten zur Vorstellung des Gesetzentwurfs "Über Änderungen des Gesetzes der Ukraine über Milch und Milchprodukte". Der Gesetzentwurf schlug vor, Mindestpreise einzuführen, wurde aber nicht verabschiedet. (ii) Allerdings führte die Verordnung des MKU Nr. 807 vom 22. August 2012 den Mindestpreis von 2,2 Tsd. UAH pro Tonne Rohmilch der Güteklasse 2 entsprechend den Änderungen des Gesetzes "Über die staatliche Förderung der Landwirtschaft" ein.

Letztere Verordnung wurde aufgrund der folgenden drei Argumente stark kritisiert. Erstens ist die staatliche Preiskontrolle eine politisch begründete "manuelle Steuerung" ohne jeglichen systemischen Ansatz. Die Verordnung wurde drei Monate vor den Parlamentswahlen verabschiedet, offensichtlich mit dem Hauptziel, die große Anzahl von ländlichen Haushalten, die 80% aller Milch in der Ukraine (siehe Abbildung 1) produzieren, politisch zu motivieren.

**Abbildung 1. Die Milchproduktion in der Ukraine, nach der Art der Produzenten, Mio. Tonnen**



Quelle: Staatlicher Dienst für Statistik der Ukraine

Zweitens kritisierten selbst die staatlichen Behörden die Verordnung als ein Instrument, das die Verbesserungen der Produktqualität bremst. Die Festlegung des Mindestpreises explizit für Rohmilch der Güteklasse 2 verursachte sogar Verzerrungen bei der Preisstruktur: in mehreren Regionen wurde nämlich Rohmilch der Güteklasse 1 billiger als Rohmilch der Güteklasse 2 verkauft.

Drittens liegt die Verantwortung für preisregulierende Eingriffe nicht im Verantwortungsbereich des MKU, sondern des Agrarfonds, der auf die Agrarmärkte regulierend eingreifen und Vorräte anlegen soll. Rohmilch sollte in jedem Fall von staatlichen Interventionen ausgenommen sein, da Milch eine kurze Lebensdauer hat und daher Rohmilchvorräte physisch nicht gesammelt werden können.

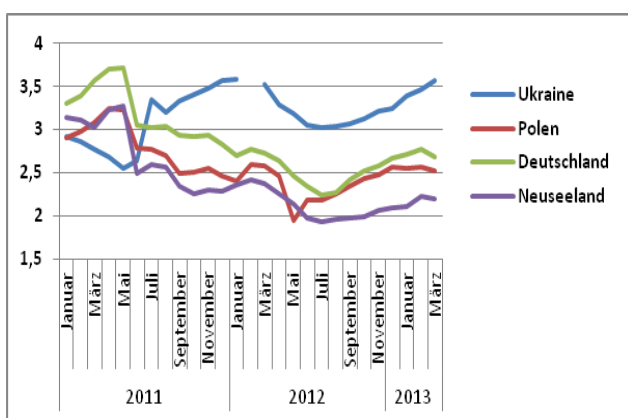
Um diese Kollision zu vermeiden, wurden im Februar 2012 die folgenden zwei Gesetzentwürfe vorgestellt:

- Nr. 2297 vom 14. Februar 2013 "Über Änderungen des Gesetzes der Ukraine über die staatliche Förderung der Landwirtschaft im Hinblick auf die Einführung der Erzeugerpreise für Milch und Regelung der staatlichen Preisregulierung für landwirtschaftliche Produkte (Waren)"
- Nr. 2297-1 vom 27. Februar 2013 "Über Änderungen des Artikels 15 des Gesetzes der Ukraine über die staatliche Förderung der Landwirt-

schaft im Hinblick auf die Regulierung der Erzeugerpreise für Milch<sup>1</sup>

Nach diesen Gesetzentwürfen würde das MKU das Recht erhalten, Mindestpreise für Rohmilch einzuführen, während der Agrarfonds für die Sammlung von Rohmilchvorräten nicht mehr verantwortlich ist. Somit steht hinter den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen die Motivation, die Regulierung der Milchpreise durch die Regierung zu ermöglichen.

**Abbildung 2. Erzeugerpreise für Milch, monatliche Durchschnittswerte, berechnet für ukrainische Basisindikatoren (Fettanteil - 3,4% und Proteine -3,0%), UAH/kg**



Quelle: [www.milkua.info](http://www.milkua.info)

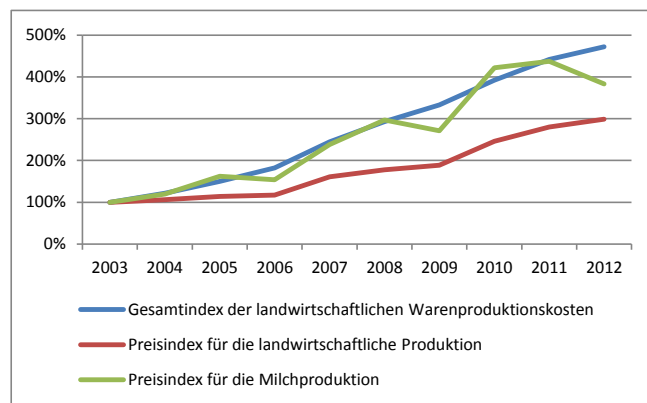
Bemerkenswert ist, dass sich die Gesetzentwürfe schon mehr als drei Monate im Genehmigungsverfahren des parlamentarischen Ausschusses für Agrarfragen und Landpolitik befinden. Einer der möglichen Gründe für eine solche Verzögerung ist die positive Situation auf dem Binnenmarkt. Ukrainische Erzeugerpreise sind derzeit relativ hoch, auch im Vergleich mit denen der Europäischen Union (siehe Abbildung 2).

Außerdem ist die Ukraine in die globalen Märkte als Netto-Exporteur von Milchprodukten eingebettet und der saisonale Rückgang der Milchpreise wird aufgrund günstiger Preisentwicklungen auf den globalen Märkten im Jahr 2013 nicht erwartet. Zum Beispiel zeigt die EU eine erhebliche Preiserhöhung (5-10%) seit dem Anfang 2013. Der Aufwärtstrend ist durch die Erhöhung der Produktionskosten aufgrund der niedrigen Ernte von Futtermitteln im Jahr 2012 verursacht.

<sup>1</sup> Im Zuge der Erarbeitung dieser Ausgabe wurde der Gesetzentwurf Nr. 2297-1 durch den Autor temporär zurückgezogen.

Auch im Zusammenhang mit der negativen Situation im Jahr 2012 bleiben die langfristigen Milchpreisindizes hoch im Vergleich zu anderen Agrarprodukten in der Ukraine (siehe Abbildung 3).

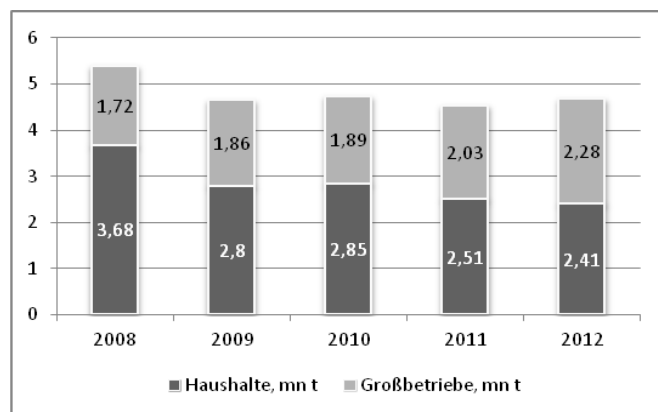
**Abbildung 3. Dynamik der Kosten und Preise für die Landwirtschaftsproduktion insgesamt und die Milchproduktion**



Quelle: Staatlicher Dienst für Statistik der Ukraine

Neben der Marktlage gibt es Grundlagen für Kritik an der Verabschiedung der Gesetzentwürfe aus der Sicht der Milchproduktionskette und der Verbraucher.

**Abbildung 4. Milchproduktion, nach Kategorie der Lieferanten**



Quelle: Staatlicher Dienst für Statistik der Ukraine

Kurzfristig werden die minimalen Erzeugerpreise „über Marktniveau“ den oben genannten ländlichen Haushalten einen Vorteil geben. In der mittleren Perspektive werden die landwirtschaftlichen Großbetriebe ihren Marktanteil aufgrund der besseren Qualität und der geringerer Transaktionskosten wiederherstellen. Die landwirtschaftlichen Großbetriebe steigern ihren Anteil an der Milchproduktion in den letzten Jahren kontinuierlich und

würden auch bei Mindestpreisen ihre Position ausbauen.

Zweitens wird sich die Festlegung von minimalen Erzeugerpreisen negativ auf die Rentabilität von Molkereien auswirken. Dies könnte zu einer Monopolisierung des Binnenmarktes führen. Kleine Molkereien werden aufgrund der Unfähigkeit, sich an das Preislimit zu halten, aus dem Markt gedrängt. Schließlich werden die Preise für Milchprodukte steigen, was die Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer Milchprodukte auf dem internationalen Markt verringern wird. Auch die inländischen Verbraucher werden wegen der Monopolisierung und der höheren Preise verlieren.

Somit subventioniert der Mechanismus der Mindestpreise praktisch alle Milcherzeuger. Die effizientesten von ihnen (d.h. große Betriebe) sind in der Lage, auf Gewinneinbußen hinzunehmen, während die am wenigsten effiziente (d.h. Haushalte und kleine Betriebe) eventuell profitabel genug sind, um auf dem Markt zu bleiben, aber keine Anreize zur Verbesserung von Effizienz und Qualität haben. Das wird die Umstrukturierung der Milchindustrie behindern und die Kosten entlang der gesamten Lieferkette erhöhen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir wirtschaftliche Studien der EU und der USA, die sich in ihren Schlussfolgerungen einig sind: Staatlich re-

gulierte Mindestpreise führen nicht zur Verbesserung der Struktur der Produktion und damit zur Steigerung von Qualität und Produktion. (siehe auch Ausgabe [Nr. 5/2012](#) der APD). Sie führen zu einem erheblichen finanziellen Aufwand, höheren Verbraucher- und Faktorpreisen und, als Folge, zu Einkommensverlusten der Bevölkerung. Daher sollten die oben genannten Gesetzentwürfe über Mindestpreise abgelehnt werden.

Temporäre staatliche Förderungen sollten auf die Überwindung der kleinen Produktionsstrukturen ausgerichtet werden. Der hohe Beitrag kleiner Produzenten zur Gesamtmilchproduktion in der Ukraine ist einer der wichtigsten Ursachen für die Ineffizienz der Milchproduktion und die niedriger Qualität von Rohmilch. Weitere wichtige Hindernisse liegen primär nicht im Bereich der Agrarpolitik, sondern im allgemeinen Investitionsklima in der Ukraine, das längerfristige Investitionen in mittelständische Betriebe nicht stimuliert. Eine stabile, auf eine nachhaltige Entwicklung orientierte Gesetzgebung, ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen Einzelner, sowie eine effiziente Verwaltung ohne Korruption würde die Situation, u.a. auch für die Entwicklung von mittelständischen und großen Milchbetrieben verbessern, was schließlich zu einer hocheffizienten Milchproduktion und zu guter Milchqualität führen würde.