

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)245-E

ÖA - "Milch" am 23. März 2015

12. März 2015

Stellungnahme

Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V. (BDM)

für die 31. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

**„Instrumente für Krisenintervention
und -management auf dem Milchmarkt“**

am Montag, dem 23. März 2015,

von 16:00 Uhr bis 18:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus,
Konrad-Adenauer-Straße 1, 10117 Berlin,
Sitzungssaal: 4.900

Stellungnahme Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung am 23.03.15
"Instrumente für Krisenintervention und -management auf dem Milchmarkt"
des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft im Deutschen Bundestag

Hintergrund Milchquote:

Die Agrarpolitik im Allgemeinen bzw. die Milchpolitik im Speziellen ist im Zuge der Verhandlungen zur Europäischen Wirtschaftsunion und den daraus resultierenden weiteren Abkommen bzw. Integrationsschritten eine Gemeinsame Agrarpolitik der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Ziele waren die Einheit des Marktes, die Gemeinschaftspräferenz und finanzielle Solidität, die insbesondere auch die Absicherung der Erzeugerpreise und des landwirtschaftlichen Einkommens prioritär gesetzt haben. Die Einführung der Milchquote 1984 war eine Maßnahme, die genannten Ziele umzusetzen. Diese politische Marktrahmensetzung war für einen befristeten Zeitraum angedacht und wurde letztmalig 2003 bis zum 31. März 2015 verlängert. Der faktische Beschluss des Auslaufens wurde im Health Check 2008 politisch manifestiert. Begleitende Maßnahmen (bspw. jährliche Quotenerhöhung) sollten ein „soft landing“ der Milcherzeuger – wie auch der sonstigen Marktteilnehmer – sicherstellen.

1. Was bedeuten aus Ihrer Sicht der Wegfall der Milchquote für die unterschiedlichen strukturierten Betriebe des Milchmarktes (Erzeuger, Molkereien, etc.) und die unterschiedlichen Regionen der Milchproduktion?

Es muss davon ausgegangen werden, dass in der EU deutlich mehr Milch produziert wird. Die Binnennachfrage ist rückläufig. Dadurch erhöht sich die Abhängigkeit von der Entwicklung des Weltmarktes. Da das Volumen des Weltmarktes mit derzeit rd. 50 Mio. t insgesamt gering ist, werden die Preis- und Mengenschwankungen im Markt deutlich größer als bisher sein. Es ist ähnlich wie in den USA von einem Preisgefüge mit langen Tälern und kurzen Spitzen auszugehen. Das bedeutet sowohl für Erzeuger wie auch für Verarbeiter Unsicherheit und zusätzliches Risiko. Für die Erzeuger ist darüber hinaus davon auszugehen, dass die Produktionskosten regelmäßig über längere Zeiträume hinweg nicht gedeckt sein werden.

Aufgrund dieser Gegebenheiten wird mittel- bis langfristig die Milchviehhaltung aus der breiten Fläche sich hin zu den sogenannten Gunststandorten entwickeln. Insbesondere in den sogenannten benachteiligten (bspw. hohe Hangneigung, Trockenheit oder schlechte Bodenbeschaffenheit) Gebieten wird auf lange Sicht und in der Tendenz die Milchviehhaltung aufgegeben werden. Dies werden insbesondere Betriebe in den bergigen Regionen und Betriebe mit Weidehaltung sein, da deren Kostenstruktur i.d.R. im Vergleich einen höheren Basissockel hat und eine betriebliche Entwicklung deutlich erschwert ist.

Das Europäische Parlament hat Ende 2013 mit Blick auf die beschriebene Problematik zusätzliche Stützungsmaßnahmen angeregt (z.B. Raufutterfresserprämie sowie Ausgleichszahlungen, Prämien für Agrarumweltmaßnahmen, Investitions- und Innovationsbeihilfen, Verarbeitung und Vermarktung sowie Qualitätsförderung, usw.), um die Milch-

viehhaltung in der Fläche zu erhalten. Der Ausschuss der Regionen hat diesbezüglich gleichfalls zusätzliche Maßnahmen empfohlen (Nat-5-028).

Ohne zusätzliche Maßnahmen wird die Milchviehhaltung ihre Ankerfunktion für den ländlichen Raum in der bisherigen Form verlieren. Die en passant von Milchviehhaltern erledigten öffentlichen Leistungen für unsere vielfältig gewachsene Natur- und Kulturlandschaft (z.B. Ufer- oder Almenschutz) werden in Folge von Dritten, respektive der öffentlichen Hand, erledigt werden müssen.

Deutliche und belastbare Hinweise liefert das Beispiel des Milchmarktes in der Schweiz. 2003 wurde die Abschaffung der Quoten (Milchkontingentierung) zum 1. Mai 2009 beschlossen. Die Grundannahmen und Hoffnungen bezüglich dieses Schrittes sind nahezu identisch mit denjenigen für den EU-Milchmarkt. Erste Erfahrungswerte sind bspw. in einer Studie der Berner Fachhochschule und Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften und Agronomie (April 2014) aufbereitet worden.

Eine der zentralen Feststellungen ist, dass auch „fünf Jahre nach dem Ausstieg aus der Kontingentierung [fehlen] den Produzenten langfristig stabile Marktbedingungen“ fehlten. Die Konzentration der Verarbeiter habe weiter zugenommen, die erhoffte Entwicklung des Milchmarktes fand nicht statt. Zudem hat die Dichotomie zwischen benachteiligten und Gunstlagen zugenommen. Entlang der gesamten Wertschöpfungskette war auffällig, dass der Anstieg der Milchmenge zum größten Teil in solchen Produktgruppen sich niederschlug, die kaum Differenzierungsmerkmale und damit ein vergleichsweise geringes Wertschöpfungspotential haben. Die Milcherzeuger können seit Jahren keinen kostendeckenden Preis am Markt erzielen.

Zum Ende hin der Milchquote kann ein Effekt deutlich aufgezeigt werden: Kleinste prozentuale Zuwächse oder Abnahme der Milchmenge zeigen überdurchschnittliche Effekte im Markt:

Als allen Marktteilnehmer bewusst wurde, dass aufgrund der Überlieferung der Milchquote und fehlender Saldierungsmenge eine Superabgabe in spürbarer Höhe droht, sank in Deutschland und anderen EU-Ländern die angelieferte Milchmenge. In Deutschland ist bspw. das Vorjahresniveau unterschritten. Der Abstand zur Vorjahresmenge beträgt aktuell 3,1 %.

Die leicht gesunkene Anlieferungsmenge zeitigt deutliche Effekte im Markt. Wesentliche Preisindizes zeigen Erholungstendenzen. So stieg der Rohstoffwert Milch des Kieler Instituts für Ernährungswirtschaft (ife) sichtbar: Im Dezember 2014 lag dieser noch bei 24,7 Ct/kg, stieg für Januar 2015 moderat auf 25,2 Ct/kg an, um dann im Februar einen richtigen Sprung auf 29,2 Ct/kg zu machen. Ebenso der Spotmilchmarkt und auch der Weltmarkt hat reagiert: Die Preise beim Global Dairy Trade Tender (Internet-Handelsplattform) erhöhten sich innerhalb kurzer Zeit um 34 %.

2. Wie schätzen Sie die weitere Entwicklung des nationalen europäischen und weltweiten Marktes für Milch und Milchprodukte nach April 2015 ein?

Laut Aussage von verschiedenen Marktforschern bzw. Beteiligten, (GfK, EuroCommerc, u.a.) ist die Nachfrage im Binnenmarkt mit rd. 1-2 % jährlich rückläufig. Die Nachfrage auf dem Weltmarkt soll hingegen auch weiterhin um rd. 2 % jährlich zunehmen. Genauere Aussagen zu treffen, ist auch dem BDM nicht möglich. Zu bedenken ist jedoch, dass 2 % des Binnenmarktes ein wesentlich höheres Volumen ergibt, wie 2 % des Weltmarktes.

Das jüngste Wegbrechen des russischen Exportmarktes zeigt einmal mehr, wie labil die internationalen Märkte für Milchprodukte sind.

Die Erschließung von zusätzlichen Märkten ist mit Blick auf die Vergangenheit langwierig. Auf kurze Distanz betrachtet wird unter den gegebenen Voraussetzungen eine Erholung der Erzeugerpreise nicht signifikant sein.

3. Welche Bedeutung messen Sie dem Export von Milch und Milchprodukten für einheimische Erzeuger bei?

Der BDM sieht den Export von hochwertigen und veredelten Erzeugnissen als wichtig an. Eine hohe Wertschöpfung ist grundlegend für kostendeckende Milchpreise. Der Anteil des Exports wird in Zukunft zunehmen. Eine der Folgen dürften stärkere Volatilitäten des Milchpreises sein. In der Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, dass die Preistäler immer länger anhielten, als preisliche Hochphasen.

Der Export von standardisierten Produkten der Qualitätseingangsstufe dagegen ist, unter Berücksichtigung der i.d.R. grundsätzlich niedrigeren Kostenstruktur der derzeitigen größten Mitbewerber auf dem Weltmarkt für europäische Erzeuger, bestenfalls kurzzeitig erfolgsversprechend.

Rentable (Export-)Produkte im Sinne der Milcherzeuger sind im Vergleich zu anderen Lebensmitteln tendenziell hochpreisig. Ziel muss es deshalb aus Sicht der Milchviehhalter sein, dass insbesondere Produkte mit Differenzierungspotential bzw. mit speziellem Markenwert als strategische Chance stärker als bisher etabliert werden.

4. Mit welchen Instrumenten ist Ihrer Meinung nach mehr Preisstabilität für die Erzeugerbetriebe und mehr Wertschöpfung für die ländlichen Räume erreichbar?

Die Milchviehhaltung hat eine Ankerfunktion für den ländlichen Raum aufgrund der hohen Anzahl der Familien- bzw. in Eigentum geführten Betriebe in der breiten Fläche. Dies generiert Wertschöpfung vor Ort und in der Region, ist landschafts- und kulturprägend sowie Garant für vitale kommunale Gemeinwesen und mindert den Wanderungsdruck der demographischen Entwicklung. Dabei ist die Größe oder Wirtschaftsweise der milchviehhaltenden Betriebe unerheblich.

Kostendeckende Preise für Rohmilch sind Voraussetzung für die Weiterführung einer zukunftsfesten, gesellschaftsverträglichen und nachhaltigen Milchviehhaltung, die auch Voraussetzung sind, um die EU-Agrargelder auf besondere öffentliche Leistungen seitens der Landwirte reduzieren zu können.

Der BDM schlägt zwei sich ergänzende Maßnahmen vor:

1. Ein Marktverantwortungsprogramm

Damit ist es möglich, im Bedarfsfall die Milchmenge an die Nachfrage anzupassen und so drastischen Milch Krisen vorzubeugen. Voraussetzung ist ein ordnungsrechtlicher Rahmen, der den besonderen Rahmenbedingungen und Anforderungen des Milchmarktes stärker gerecht wird.

2. Bündelung der Erzeuger

Hierzu ist insbesondere die Stellung der Erzeuger im Markt zu stärken. Die Sektoruntersuchung Milch des Bundeskartellamtes, die 2012 abschließend veröffentlicht wurde, hatte schon im Zwischenbericht, der hauptsächlich die Verhältnisse der Marktteilnehmer untereinander untersucht hatte, konstatiert, dass das „Verhältnis der Milcherzeuger zu den Molkereien [ist] durch ein Machtungleichgewicht zu Gunsten der Molkereien gekennzeichnet“ sei (S.91).

Entsprechend ist aus unserer Sicht eine Lockerung der Andienungspflicht angezeigt. Darüber hinaus sollten die Lieferverträge nicht nur Angaben über die Liefermenge, sondern auch preisliche Eckdaten verbindlich beinhalten.

Aufgrund der zunehmenden Konzentration auf der Verarbeiterstufe wird die Möglichkeit eines Abnehmerwechsels zunehmend erschwert. In einigen Regionen, bspw. Nordost, können Erzeuger lediglich noch zwischen zwei Abnehmern wählen.

Mit dem EU-Milchpaket und dem Agrarmarktstrukturgesetz besteht ein Rechtsrahmen, innerhalb dessen sich Erzeuger zu Erzeugergemeinschaften zusammenschließen können. Ein wesentliches Ziel ist die Etablierung eines Marktes um Rohmilch vor den Molkereien. Dies wird gegenwärtig nur unzureichend seitens der öffentlichen Hand gefördert bzw. erleichtert (weiteres siehe Antwort zu Frage 6).

5. Halten Sie die aktuell vorhandenen Instrumente und Maßnahmen zur Bewältigung von Krisen auf dem Milchmarkt auf nationaler wie europäischer Ebene für ausreichend?

Was müsste geändert werden?

Nein.

Das bestehende Kriseninstrumentarium hat die schweren Milchmarktkrisen 2008/09 und in 2012 nicht effektiv verhindern können.

Die Marktkrise in 2009 drückte den Preis bis an die Schwelle von 20 Cent/Kilo. Die Verluste der europäischen Milcherzeuger alleine in 2009 betragen rund 14-15 Milliarden Euro. Im Zeitraum 2007 – 2010 hat jeder 3. Milcherzeuger in der EU-27 die Milchviehhaltung aufgegeben (besonders deutlich in osteuropäischen Mitgliedsstaaten).

Diese Marktkrise belastete zudem enorm die öffentlichen Haushalte. Allein das in Deutschland nachträglich aufgelegte Grünlandprogramm summierte sich auf 500 Millionen Euro.

Auf europäischer Ebene wird über zusätzliche Kriseninstrumente seit längerem breit diskutiert (siehe Antwort zu Frage 1). Die Europäische Kommission hat eigens zu der Fragestellung im Herbst 2013 eine eigene Konferenz abgehalten und seit dem „Health-Check“ verschiedene Berichte veröffentlicht. Ein wesentliches Ergebnis der Brüsseler Konferenz „The EU dairy sector: developing beyond 2015“ war der Beschluss der Kommission, eine Markt-Monitoring-Stelle einzurichten.

Wesentliche Erkenntnisse schlugen sich auch im letzten großen Milchmarktbericht der Kommission (COM(2014) 354 final) nieder:

„Allerdings bleiben Zweifel bestehen, ob mit dem Regelungsrahmen der EU extreme Marktschwankungen oder Krisen nach dem Auslaufen der Milchquotenregelung bewältigt werden können, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung der ausgewogenen Entwicklung der Milcherzeugung in der gesamten Europäischen Union und die Vermeidung einer extremen Konzentration in den produktivsten Gebieten.“ (S.15)

Dieser Einschätzung haben sich bei der Agrarministerkonferenz in Potsdam (September 2014) die für Landwirtschaft und Agrarpolitik zuständigen Minister der Länder angeschlossen. Explizit führen sie aus, „dass weitere wirksame Instrumente zur Bewältigung möglicher Milchmarktkrisen erforderlich sind“ und fordern die Bundesregierung diesbezüglich zum Handeln auf (siehe Ergebnisniederschrift AMK vom 5.09.14).

Der BDM ist der Meinung, dass es weitere Instrumente braucht, um Krisen zu verhindern und schlägt hierzu ein Marktverantwortungsprogramms vor.

Ein solches Konzept ist aufgrund der Besonderheit rinderhaltender landwirtschaftlicher Betriebe geeignet, angemessen und erforderlich.

**6. Inwieweit halten Sie die vorhandenen Möglichkeiten zum Zusammenschluss und zur Stärkung der Erzeugerbetriebe für ausreichend?
Was müsste geändert werden?**

Die Bündelungsmöglichkeiten sind nach dem AgrarMSG und der AgrarMSV gegenwärtig ausreichend.

Die Bündelungsgrenzen, welche im EU Milchpaket festgeschrieben sind, sind bei weitem zu gering gefasst und behindern eine wirksame Bündelung der Produzenten. Die Grenzen sind deshalb deutlich anzuheben. Dies wäre auch ein psychologisches Signal an die Milchviehhalter.

7. Mit welchen Instrumenten können Ihrer Meinung nach die unterschiedlichen Betriebsstrukturen in Deutschland unterstützt bzw. erhalten werden (bspw. regionale Diversität, Erhalt in benachteiligten Gebieten, unterschiedliche Betriebsgrößen, etc.)?

Die deutschen und europäischen Milchviehhalter erfüllen hohe Qualitäts- sowie Tier- und Umweltschutzstandards, die über unsere eigentliche Aufgabe der Lebensmittelproduktion deutlich hinausgehen. Diese externalisierten Kosten können die Landwirte im gegenwärtigen Marktordnungsrahmen nicht, oder nur kaum, in der Marktkette weiterreichen.

Die Umsetzung der sog. zweiten Säule der EU-Agrarpolitik zur Förderung des ländlichen Raums erfolgt in Deutschland vor allen Dingen über die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK). Diese könnte noch stärker mit der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) vernetzt und zu einem Förderinstrument für die ländlichen Räume ausgebaut werden.

In der zweiten Säule sind öffentliche Leistungen, die nicht über den Markt vergütet werden, zu fördern bzw. ein sinnvolles Instrument, um bspw. die Milchviehhaltung in den sogenannten benachteiligten Regionen stärker als bisher zu fördern. Programme für Grünland oder Weidehaltung können zusätzliche Hilfen sein.

**8. Inwieweit sind Ihrer Meinung nach Änderungen im kartell- oder Genossenschaftsrecht für einen zukunftsfähigen Milchmarkt in der Bundesrepublik Deutschland notwendig?
Was müsste geändert werden?**

Kartellrechtsfragen sind jüngst in der Sektoruntersuchung Milch des Bundeskartellamtes aufgezeigt worden. Insbesondere der Zwischenbericht der Sektoruntersuchung (Dezember 2009) hat sich dieser Fragestellung eingehend gewidmet.

Wesentliche Erkenntnisse (siehe auch Antwort zu 4) sind die mangelnde Marktmacht der Erzeuger und der fehlende Markt um Rohmilch:

„Im Verhältnis zwischen Molkereien und Erzeugern hat die Beschlussabteilung trotz der vertikalen Integration vieler Erzeuger in genossenschaftliche Molkereien ein Machtgefälle zu Lasten der Erzeuger festgestellt. Größere Genossenschaften werden subjektiv nicht

mehr als „eigene“ Molkerei wahrgenommen und verhalten sich de facto am Markt auch nicht mehr so“ (S.135).

„Auch die sonstigen Strukturmerkmale der Milchbeschaffungsmärkte wirken sich nach vorläufiger Einschätzung der Beschlussabteilung zu Lasten der Erzeuger und zu Lasten des Wettbewerbs um die Rohmilch aus: Die Beschlussabteilung stellt hier insoweit die bestehende hohe Markttransparenz sowie die von den Molkereien praktizierten längerfristigen Lieferverträge zur Diskussion. Diese schränken den Wettbewerb der Molkereien um die Rohmilch offenbar ein. Ebenfalls wettbewerbsdämpfend wirken sich die derzeit überwiegend praktizierten Preisbildungsmechanismen („upside down“ oder Orientierung an einem wie auch immer definierten Durchschnittswert umliegender Molkereien) aus. Insgesamt erfolgt die Preisfindung derzeit nicht in einem funktionsfähigen Wettbewerbs- und Verhandlungsumfeld (ebd.).

Mindestens die genannten Bereiche sind im Sinne eines funktionierenden Milchmarktes strukturpolitisch und ordnungsrechtlich anzupassen. Vertragliche Bindungen zwischen Erzeuger und Verarbeiter haben eindeutige Angaben über Menge, Preis und Dauer zu enthalten. Bei den geforderten Preisvereinbarungen müssen zwingend auch die Kosten der Produktion berücksichtigt werden. Dies verbessert auch das Mengenmanagement auf Seiten der Verarbeiter.

9. Sind die gesetzlichen Regelungen zum Verkauf unter Einstandspreis aus Ihrer Sicht ausreichend bzw. halten Sie andere gesetzliche Regelungen für notwendig?

In der Vergangenheit hat der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter diesbezüglich klare Aussagen getroffen. Wir begrüßen nach wie vor das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis.

Darüber hinaus sind wir der Ansicht, dass das Verbot auszuweiten ist: Die Milchpreisbildung sollte künftig bottom up erfolgen nebst eines Verbotes der Rohmilchabgabe unterhalb den Vollkosten der Milchproduktion.