

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)245-D

ÖA - "Milch" am 23. März 2015

12. März 2015

Stellungnahme

Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)

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

Berlin, 05.03.2015

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 23.03.2015 zum Thema

„Instrumente für Krisenintervention und -management auf dem Milchmarkt“

-Stellungnahme des Deutschen Raiffeisenverbandes e.V. (DRV)-

Über den DRV

Der Deutsche Raiffeisenverband e.V. (DRV) vertritt als Dachverband die Interessen der genossenschaftlich organisierten Unternehmen der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft.

Als wichtiges Glied der Wertschöpfungskette Lebensmittel erzielen die 2.316 DRV-Mitgliedsunternehmen im Agrarhandel und in der Verarbeitung von Agrarerzeugnissen mit rund 82.000 Mitarbeitern einen Umsatz von 66 Mrd. Euro. Landwirte, Gärtner und Winzer sind die Mitglieder und damit Eigentümer der Genossenschaften.

Zum Fragenkatalog

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

Mit dem Wegfall der Milchquote öffnet sich der Milchsektor weiter dem freien Markt. Im Rahmen der sogenannten Health Check-Beschlüsse von 2008 wurden mit der schrittweisen Quotenaufstockung in fünf Jahresschritten von 1 Prozent und der Halbierung des Fettkorrekturfaktors Maßnahmen getroffen, um die Milcherzeuger und die gesamte europäische Milchwirtschaft auf die Zeit nach der Quote vorzubereiten.

In Deutschland hat sich im Zeitraum von 2008 bis 2014 die Milchanlieferung um durchschnittlich 2,3 %jährlich erhöht. Die Entwicklung zeigt, dass viele Milcherzeuger die Chance sehen, mit ihren Betrieben an der weltweit steigenden Nachfrage nach Milch und Milchpro-

dukten teilzunehmen. Entsprechend haben sie in ihre Betriebe investiert und dabei in den letzten Jahren auch die noch anfallenden Kosten für den Erwerb zusätzlicher Quoten in Kauf genommen. Allein an der Quotenbörse wurden seit ihrer Einführung im Jahr 2000 knapp 2 Mrd. € für Quoten und damit für die betriebliche Weiterentwicklung aufgewendet. Für den Quotenhandel und Abgabebzahlungen sind in den 31 Jahren insgesamt deutlich mehr als 4 Mrd. € aus dem Milchsektor abgeflossen. Diese Kosten entfallen künftig.

Der Strukturwandel wird sich nach Einschätzung des DRV auch nach Wegfall der Quote fortsetzen. Auch mit dem Quotensystem war eine kontinuierliche Entwicklung festzustellen. So hat sich die Zahl der Milcherzeugerbetriebe in den letzten zehn Jahren mit einer durchschnittlichen Rate von rd. 4,5 % pro Jahr verringert. Weiterhin ist davon auszugehen, dass sich auch der Trend in der regionalen Entwicklung des Milchaufkommens fortsetzen wird. Vor allem in den nordwestdeutschen Bundesländern – aber auch in einzelnen Regionen innerhalb der Länder - ist die Milcherzeugung überdurchschnittlich gestiegen.

Die Molkereigenossenschaften stehen mit ihren Milch liefernden Mitgliedern im Dialog, um auf Basis der Informationen über die absehbaren betrieblichen Entwicklungen auf Ebene der Milcherzeugung die Verarbeitung und Vermarktung vorausschauend zu planen. Insbesondere in Regionen mit gewachsenem Milchaufkommen wurde bereits in den letzten Jahren verstärkt in marktgerechte neue Verarbeitungskapazitäten investiert.

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

Die Entwicklung des Milchaufkommens ging im vergangenen Jahr sowohl in Deutschland (+3,5 % gegenüber dem Vorjahr) als auch in der EU (+ 4,5 %) über den längerfristigen Trend kontinuierlich steigender Milchmengen deutlich hinaus. Hintergrund war eine vergleichsweise lang anhaltende Phase weltweit hoher Preise, die sich auch in den Milcherzeugerpreisen widerspiegeln und in Verbindung mit günstigen Witterungsbedingungen die Produktion stimulierten.

Nach dem zyklischen Abschwung der Märkte ist seit Ende 2014 eine zurückgehende Produktion in der EU und in Deutschland zu verzeichnen. Die EU-Kommission geht in ihrer jüngsten Einschätzung davon aus, dass die Anlieferung im Jahr 2015 um etwa 1,2 % steigen wird.

Mittel- und längerfristig ist davon auszugehen, dass das Wachstum der Produktion wieder dem langjährigen Trend folgt und moderat wächst. An die Stelle der Milchquote treten zunehmend andere Faktoren, wie z. B. die Verfügbarkeit von Flächen, Umwelt- und sonstige Auflagen, die das Wachstum begrenzen. Vom Wegfall der Milchquote sind daher nur begrenzte Auswirkungen auf die Milchlieferungen und damit auf die Märkte zu erwarten.

Die mittel- und längerfristigen Perspektiven des Milchmarktes sind insgesamt als günstig einzuschätzen. Das weltweite Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sowie sich damit verändernde Verzehrgeohnheiten lassen die globale Nachfrage steigen. So bestätigen die Organisationen FAO und OECD in ihren regelmäßig veröffentlichten Prognosen aufgrund der weiter wachsenden weltweiten Nachfrage nach Milchprodukten für die nächsten Jahre eine Ausweitung des Welthandels mit steigenden Preisen, die im Zeitraum bis 2023 deutlich über dem Niveau vor 2007 liegen werden. Hieraus ergeben sich auch positive Auswirkungen auf das Preisniveau und das Exportpotential der EU und Deutschlands, womit sich auch für die deutschen Milcherzeuger gute Absatzchancen eröffnen.

Der Milchmarkt wird auch in Zukunft weiterhin von Preisschwankungen betroffen sein, wie sie bereits seit einigen Jahren im stärkeren Maße aufgetreten sind. Ursache sind, wie auch auf anderen Agrarmärkten, zeitverzögerte Reaktionen der Produktion auf sich ändernde Marktsignale. In der Vergangenheit entwickelten sich die Produkt- und Erzeugerpreise über viele Jahre hinweg in starker Abhängigkeit vom Niveau der in der EU-Milchmarktordnung festgelegten Marktstützung mittels Intervention und Absatzbeihilfen. Mit dem vor gut zehn Jahren begonnenen Abbau dieser Stützung und der Öffnung des EU-Marktes gegenüber dem Weltmarkt beeinflussen nun die internationalen Märkte unmittelbar den europäischen und damit den deutschen Markt. Damit war bereits mit dem Milchquotensystem eine wachsende Preisvolatilität zu beobachten.

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

Angesichts der vor allem außerhalb Deutschlands und der EU wachsenden Nachfrage nach Milch und Milchprodukten hat der Export eine große Bedeutung. Etwa die Hälfte der deutschen Milchverarbeitung findet ihren Absatz im Ausland. Der Wert der von den deutschen Molkereien ausgeführten Produkte ist in den letzten Jahren gestiegen und erreichte 2014 rd. 7 Mrd. €. Dies entspricht einem Anteil von etwa 27 % der Gesamtumsätze.

Für den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg spielen angesichts weiter steigender Milchmengen die Erschließung und der Ausbau von Auslandsmärkten eine wachsende Rolle. Die Molkereigenossenschaften richten sich deshalb verstärkt in ihren Unternehmensstrategien auf die ausländischen Märkte aus und stärken in den Zielländern, u. a. auch durch die Errichtung von Vertriebsbüros, ihre Marktpräsenz.

Um die im wachsenden Welthandel liegenden Chancen im Interesse der deutschen Milchzeuger bestmöglich wahrnehmen zu können, ist die Molkereiwirtschaft auch künftig auf eine intensive Begleitung und Unterstützung der Politik angewiesen. Dies reicht über den im Blick auf Verhandlungen über bilaterale Handelsabkommen notwendigen Einsatz für ausgewogene Ergebnisse bis hin zur Aushandlung von praxisgerechten Exportbedingungen und Zertifikaten für deutsche Produkte mit den betreffenden Importländern. Vor diesem Hintergrund begrüßt der DRV den Ausbau der Exportförderung durch das BMEL und die stärkere Koordinierung der im Zusammenhang mit dem Agrarexport zusammenhängenden Fragen im Dialog mit den Wirtschaftsbeteiligten. Auch die Exportunterstützung wie Unternehmerreisen und gemeinsame Präsenzstände auf internationalen Agrar- und Lebensmittelmesse ist ein wichtiges Instrument zur Schaffung von Marktzugängen.

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

Angesichts der in den letzten Jahren auch mit der Milchquotenregelung gewachsenen Preisvolatilität am Milchmarkt gewinnen Instrumente des Risikomanagements für Milchzeuger und Molkereien an Bedeutung.

Für die Molkereigenossenschaften ist Risikomanagement nichts Neues: Durch Verbreiterung Ihrer Produktsortimente, eine Streuung in der Kundenstruktur und unterschiedliche Kontraktlaufzeiten federn Sie Markt- und damit Preis- und Einkommensschwankungen für Ihre Mitglieder ab.

Als zusätzliches Instrument steht seit wenigen Jahren auch die Möglichkeit der Absicherung von Preisen von Butter und Magermilchpulver an der Warenterminbörse zur Verfügung. Der Handel mit Butter- und Magermilchpulverkontrakten an der EUREX zeigt bislang noch einen geringen, aber wachsenden Umfang. Die gehandelten Mengen entsprachen 2014 bei Butter rd. 3,5 %, bei Magermilchpulver lediglich knapp 2 % der nationalen Produktion.

Im Unterschied zum Bereich Getreide/ Ölsaaten fehlt dem Terminmarkt im Milchbereich damit bislang noch eine hinreichende Liquidität, um mit den Börsenpreisen das reale Marktgeschehen nachbilden zu können. Für die Zukunft ist allerdings davon auszugehen, dass auch im Milchsektor der Handel mit Terminkontrakten zu einem wichtigen Teil des unternehmerischen Risikomanagements wird.

Zur stärkeren Nutzung müssen auch zunächst Wissen aufgebaut und Erfahrungen gesammelt werden. Der DRV unterstützt deshalb Schulungsprojekte zur Wissensvermittlung über die Funktionsweise des Terminhandels.

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

Die Notwendigkeit eines wirksamen Sicherheitsnetzes in der Gemeinsamen Marktordnung, das bei extremen Preiseinbrüchen aktiv zur Preisstabilisierung genutzt werden kann, ist unbestritten. Dessen Ausgestaltung für den Milchbereich wurde im Zuge der Beratungen zur letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik intensiv diskutiert. Im Ergebnis wurde der Interventionszeitraum verlängert, die Angebotsmenge, bis zu der ein Ankauf zum Festpreis erfolgt, bei Butter erhöht sowie das Instrument der privaten Lagerhaltung auch auf Magermilchpulver und Käse erweitert.

Der DRV hat seinerzeit begrüßt, dass zudem die bekannten Regelungen durch einen Krisenmechanismus, der im Falle außergewöhnlicher Marktstörungen zur Verfügung steht, ergänzt wurden. Diese ermöglichen es der EU-Kommission erforderlichenfalls rasch der jeweiligen Situation angepasste Maßnahmen zu ergreifen.

Die Erfahrungen nach dem im August 2014 ausgesprochenen Einfuhrstopp Russlands haben gezeigt, dass die EU-Kommission mit der neu geschaffenen Möglichkeit der delegierten Rechtsakte in die Lage versetzt wurde, auch zügig entsprechende Maßnahmen in Kraft zu setzen. Sie hat den Zeitraum für den möglichen Ankauf von Butter und Magermilchpulver verlängert, die private Lagerhaltung aktiviert und für die vom Einfuhrstopp besonders betroffene Mitgliedstaaten Einkommenshilfen auf den Weg gebracht. Das nach kurzer Zeit wieder geschlossene Antragsverfahren für die private Lagerhaltung von Käse zeigt allerdings auf, dass die hierbei geltenden Bedingungen geprüft und gegebenenfalls angepasst werden sollten.

Zu gewisser Verunsicherung trug im Herbst 2014 die Diskussion über die Finanzierung der ergriffenen Maßnahmen aus dem Krisenfonds bei. Aus Sicht des DRV bedarf es zur Wirksamkeit des Sicherheitsnetzes in der Marktordnung in jedem Fall auch einer ausreichenden Bereitstellung entsprechender Finanzmittel im EU-Haushalt.

Mit dem Ende der Milchquotenregelung erfolgt für den EU-Milchsektor eine grundsätzliche Weichenstellung, die über viele Jahre hinweg diskutiert und wiederholt durch entsprechende politische Beschlüsse bekräftigt wurde. Dennoch werden weiterhin Vorschläge zu möglichen Nachfolgeregelungen für mengensteuernde Eingriffe in den Milchmarkt unterbreitet. Der DRV spricht sich gegen eine neuerliche Mengenregulierung aus. Nach seiner Auffassung kann es angesichts der offenen Märkte und der gewachsenen Einflüsse weltweiter Angebots- und Nachfrageentwicklungen auf den europäischen und nationalen Markt weder mit staatlichen noch privaten Modellen gelingen, Milchpreise für längere Zeiträume zu gestalten.

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

Im Blick auf das EU-Milchpaket und dessen Umsetzung durch das nationale Agrarmarktstrukturgesetz hat es der DRV seinerzeit begrüßt, dass den besonderen Belangen der Molkereigenossenschaften Rechnung getragen wurde. So sieht das Milchpaket eine ausdrückliche Ausnahme der Genossenschaften von den Regelungen zu Vertragsverhandlungen durch Erzeugerorganisationen vor. Anderenfalls wären zwischen den Landwirten als Mitglieder und ihren Molkereigenossenschaften zusätzliche Stufen geschaffen und in die von den Milcherzeugern selbst geschaffen genossenschaftlichen Strukturen eingegriffen worden.

Das Milchpaket hat damit aus deutscher Sicht keine neuen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen Milcherzeugern und Molkereigenossenschaften geschaffen.

Darüber hinaus hält der DRV die vorhandenen Möglichkeiten zum Zusammenschluss und zur Stärkung der Erzeugerbetriebe für ausreichend.

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.)?

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

Änderungen des Genossenschaftsgesetzes sind aus unserer Sicht nicht notwendig. Im Rahmen von Fusionskontrollen könnte es aus unserer Sicht Verbesserungen im Regelwerk des GWB geben. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang, dass das Prüfkriterium des adäquaten Gegengewichts zu anderen starken Marktteilnehmern stärker berücksichtigt wird. Insbesondere Kooperationen und Fusionen im genossenschaftlichen Bereich werden immer wieder kritisch „durchleuchtet“. Dabei werden häufig die starken Marktteilnehmer auf der jeweiligen Marktgegenseite, sei es Einkauf oder sei es Verkauf, nicht genügend gewürdigt. Hier sollten die möglichen, insbesondere positiven Auswirkungen auf den relevanten Wettbewerb stärker in den Fokus der Prüfung rücken, wenn im Verhältnis zu starken Marktpartnern dieses adäquate Gegengewicht durch die Kooperation oder Fusion gebildet wird. Das hat der Gesetzgeber bereits 1998 erkannt, als er auf die schwierige Situation der Molkereien im Rahmen der Gesetzesbegründung zu § 36 GWB hingewiesen hat.

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

Die mit der 8. Kartellnovelle zunächst bis zum 01.01.2018 erhaltene Regelung zum Verkauf unter Einstandspreis von Lebensmitteln sollte nicht verändert werden. Bei dem ab 2018 geplanten Wegfall würde Dumpingpreisen ein Tor geöffnet, dass zur Zerstörung klein- und mittelständischer Strukturen führen könnte. Gerade die Entwicklung auf den Lebensmittelproduktionsmärkten, insbesondere dem Milchmarkt in den vergangenen Jahren, zeigt, dass eine Aufweichung fatale Marktauswirkungen haben könnte. Daher sollte die derzeitige Sonderregelung für Lebensmittel erhalten bleiben.

Ansprechpartner:

Deutscher Raiffeisenverband e.V.
Heinrich Schmidt
Pariser Platz 3
10117 Berlin
Tel. 030 856 214 480
Mail: schmidt@drv.raiffeisen.de