

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)245-F

ÖA - "Milch" am 23. März 2015

17. März 2015

Stellungnahme

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

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

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

Antworten zum Fragenkatalog zur Öffentlichen Anhörung am 23.03.2015 „Instrumente für Krisenintervention und -management auf dem Milchmarkt“

Vorbemerkungen

I. Zunächst weisen wir darauf hin, dass die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) in den 1980er Jahren den bäuerlichen **Widerstand gegen die Einführung der Milchquote angeführt** hat. In der von ihr mit gegründeten und koordinierten „Interessengemeinschaft gegen die Milchmengenkontingentierung“ verbündeten sich viele regionale Bauerngruppen, darunter auch viele Landjugend-Gruppen. Die AbL kritisierte die Einführung der Milchquote vor allem deshalb, weil diese **Milchquote die kleineren und mittleren Milchviehbetriebe benachteiligte**, während sie die stark ins Wachstum gegangenen Betriebe nachträglich absicherte. Als die Quote dann zum 1. April 1984 eingeführt war, stellte sich auch genau das heraus: Über **Härtefallregelungen** wurden diejenigen Betriebe, die kurz vor Quotenbeginn noch stark gewachsen waren, also ihre Kuhzahl stark erhöht und die Milcherzeugung entsprechend ausgedehnt hatten, von den agrarpolitisch Verantwortlichen (auf Druck u.a. des Deutschen Bauernverbandes) als Härtefälle deklariert und von den staatlichen Quotenkürzungen (das gab es in den ersten Jahren) verschont. Bei allen anderen Betrieben dagegen wurden die Quotenkürzungen vollumfänglich durchgesetzt, also gerade bei denen, die nicht oder kaum gewachsen waren und damit zum Entstehen der damaligen „Milchseen und Butterbergen“ eben gerade nicht beigetragen hatten. Dabei waren die **staatlichen Ausgaben für den Aufkauf und die Lagerhaltung (Intervention) dieser Milchpulver- und Butterberge gerade der Auslöser für die Einführung der Quote**. Die staatliche Zuweisung einzelbetrieblicher Obergrenzen für die Milchablieferung und die anschließende Kürzung ebendieser Quoten sollten diese staatlichen Ausgaben einer fehlgeleiteten Interventionspolitik senken. Aber es wurde hierbei **keine verursacherbezogene Lösung gewählt**, sondern die Allgemeinheit der Betriebe herangezogen und die Verursacher („Härtefälle“) wurden geschont.

Übrigens gab es zur Einführung dieser Quotenregelung im Plenum des Deutschen Bundestags am 12.10.1983 eine Aktuelle Stunde – und eine Aktion von Milchbauern der AbL gegen diese Quote: Sie entrollten auf der Zuschauertribüne des Hohen Hauses ein großes Banner mit der Aufschrift „Milch-Kontingentierung. Ruin der kleinen Bauern“.

Fazit I: Schon die Einführung der Milchquote hatte nicht etwa den Erhalt der kleineren und mittleren bäuerlichen Betriebe zum Ziel, sondern bediente vor allem die Interessen der Wachstumsbetriebe und damit letztlich der Molkereien.

II. Im **Herbst 2007 stiegen die Erzeugerpreise für Milch** in wichtigen EU-Milcherzeugerländern wie Deutschland erstmalig auf über 40 Cent je Liter an. Die Forderung des Bundesverbands Deutscher Milchviehhalter (BDM) nach einem Auszahlungspreis von mindestens 40 Cent wurde erreicht, nachdem der BDM mit einem wachsenden Zuspruch unter den Milcherzeugern den Molkereien andernfalls einen Milchstreik angekündigt hatte. In Reaktion auf die stark gestiegenen Milchpreise **schlug die EU-Kommission im Dezember 2007 kurzfristig vor, die Milchquoten bereits zum 1.4.2008 um 2 %** „zur Erleichterung einer größeren Milcherzeugung in der Gemeinschaft“ **auszudehnen. „Die Aussichten für Nachfrage und Preise auf den Weltmärkten sind sehr positiv“**, schrieb die EU-Kommission. Der EU-Agrarministerrat stimmte der Erhöhung um 2 % im März 2008 zu. Ende 2008 folgte der weitere Beschluss, auch in den folgenden fünf Jahren 2009 bis 2013 die Quoten um jeweils zusätzlich 1 % pro Jahr zu erhöhen. **Dabei hatten sich die Milchmärkte da schon deutlich nach unten gedreht.** Die Signale der fallenden Notierungen für Molkereiprodukte sowohl in der EU wie auch international wurden nicht aufgegriffen. Die damals größte deutsche Molkerei Normilch AG führte Ende 2007 sogar einen Bonus auf den Milchpreis für jeden Liter Milch ein, den die Milcherzeuger über ihre Quote hinaus liefern: Wer seine Quote um mehr als 5 % überlieferte, bekam für die Menge, die über die 5 % Überlieferung hinausging, einen Preisaufschlag in Höhe von 5 Ct/kg Milch (Quelle: Nordmilch: Informationen für Milcherzeuger. Oktober 2007. Seite 3).

In einen Markt mit fallenden Preisen wurde die erzeugte Milchmenge nicht etwa der reduzierten Nachfrage angepasst, sondern u.a. in Deutschland ausgedehnt. Innerhalb des Jahres 2008 fiel der Erzeugerpreis für Milch in Deutschland um 11 Cent, und 2009 sackte er weiter ab, bis einige Molkereien Tiefstpreise von unter 20 Cent je Liter frischer Milch „erreichten“.

Es folgte ein hilflos wirkender politischer Reparaturbetrieb mit „Liquiditätsdarlehen“, aber die Überschuldung mussten die Milchviehbetriebe alleine stemmen. Für die exportorientierte Milchindustrie aber verbesserten solche Dumping-Auszahlungspreise auf ihrem heimischen „Rohstoffbeschaffungsmarkt“ die internationale Konkurrenzfähigkeit und den Ausbau ihrer Exporte.

Fazit II: Wer behauptet, die Ausgestaltung der Quote habe stabile oder gar auskömmliche Erzeugerpreise für die Milchbauern zum Ziel gehabt, müsste es besser wissen. Besonders in den letzten Jahren wurde die Quotenregelung dem Ziel steigender Exporte der Molkereien untergeordnet.

III. Die **Quote kann trotzdem wirken. Im aktuellen, letzten Quotenjahr (01.04.2014-31.03.2015)** haben die **drohenden Superabgaben** bei Überschreitung der nationalen und einzelbetrieblichen Milchquoten **für ein spürbares Bremsmanöver bei der erzeugten Milchmenge gesorgt** und damit den neuerlichen Preisverfall des Jahres 2014 (von über 40 Cent auf teilweise unter 30 Cent) gestoppt und sogar leicht in eine wieder aufsteigende Tendenz umgekehrt. Noch im Spätsommer wurde so viel mehr Milch als im Vorjahr erzeugt und von den Molkereien bereitwillig aufgenommen, dass eine Überschreitung der nationalen Quote um 4,7 % und damit eine Rekord-Überlieferung erwartet wurde. Es zeichneten sich Superabgaben in Höhe von bis zu 20 Cent für jeden Liter Milch, den ein Betrieb über seiner eigenen Quote erzeugt hat, ab. Diese drohende Rekord-Superabgabe löste offenbar bei genügend

Milchviehbetrieben eine starke Bremsbewegung aus. Seit November 2014 sinkt die Überlieferung spürbar, seit Mitte Dezember 2014 liegt die Anlieferungsmenge sogar unterhalb der Vorjahreskurve. Die Mindermengen haben den Molkereien die Möglichkeit gegeben, in den Verhandlungen mit den heimischen Lebensmittelhandelsketten höhere Preise für Molkereiprodukte, zuerst für Butter, durchzusetzen.

Fazit III. Selbst diese Quotenregelung kann positive preisstabilisierende Wirkung zeigen: Um die drohenden hohen Superabgaben für Überlieferungen zu vermeiden, haben viele Überlieferer innerhalb kurzer Zeit die Milcherzeugung spürbar reduziert. Schon diese Reduzierung um wenige Prozent bezogen auf die Gesamterzeugung reichte aus, um am Markt für Molkereiprodukte einen Preisanstieg durchsetzen zu können. Schon **kleine Mengen bestimmen also die Richtung des Marktes**. Die Kehrseite der Medaille ist, dass nach Ende der Quote und damit ohne das Mengenkorrektiv in Form von Superabgaben eine erneute wiederum recht zügige Ausdehnung der Milcherzeugung droht und damit neuer Druck auf die Erzeugerpreise für alle Milchbauern zu befürchten steht.

Antworten auf die Fragen des Ausschusses

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

Mit der Abschaffung der EU-Milchquotenregelung enden die bisherigen politisch gesetzten Sanktionen bei Überschreitung wiederum politisch festgesetzter Milcherzeugungsmengen. Betriebe, die ihre Milcherzeugung ausdehnen wollen, stehen damit nicht mehr vor der Frage, entweder zusätzliche Quoten zu erwerben oder mit dem Risiko von Strafzahlungen (Superabgaben) nach Ausschöpfung aller Saldierungsmöglichkeiten zu leben. Bei den letzten Quotenbörsen-Terminen wurden immerhin wieder Gleichgewichtspreise von um die 10 Cent/kg erreicht. **Der beschlossene Wegfall der Milchquote verbilligt also das Wachstum in der Milcherzeugung. Nicht verbilligt wird dagegen die Milcherzeugung für die Betriebe, die im Umfang ihrer bisherigen Quoten ihre Erzeugung fortsetzen** – die Quoten verlieren hier ohne Entlastung an anderer Stelle vollkommen ihren Wert (sofern nicht Molkereien bei einer differenzierten Preisbildung auf die bisherigen Quoten zurückgreifen werden, was in Deutschland im Gegensatz zu Frankreich und besonders der Schweiz bisher noch nicht praktiziert wird und auch noch nicht angekündigt worden ist).

Der Wegfall der Milchquote begünstigt somit das einzelbetriebliche Mengenwachstum. Auch wenn schon unter dem Quotenregime ein Teil der Milchviehbetriebe die Herden stark ausgedehnt hat (in der Regel mit **staatlicher Investitionsförderung von bis zu 40 %** im Rahmen der zweiten Säule), so ist nun gleichwohl ein weiterer Wachstumsschub zu erwarten. Nicht wenige neue Milchviehställe wurden so gebaut, dass die Möglichkeit zur Spiegelung (also Verdoppelung) des neuen Stalls bereits vorgesehen bzw. geplant worden ist – in einigen Fällen wird sie gleich nach der Fertigstellung des ersten Bauabschnitts schon beantragt.

Wachsende Betriebe agieren nicht in einem freien Raum, sondern in konkreten Nachbarschaften und Betriebsstrukturen. Um eine Milchviehherde zu vergrößern, ist neben zusätzlichen Stallplätzen auch zusätzliche Futterfläche und Fläche zur ordnungsgemäßen Ausbringung der Gülle erforderlich. Wachsende Betriebe sind somit auf Flächen von (bisherigen) Berufskollegen angewiesen. Es ist daher **zu erwarten, dass der Wegfall der Milchquote die Flächenkonkurrenz verschärfen**, d.h. zu einem **weiteren Anstieg vor allem der Pachtpreise** auf den jeweiligen regionalen Bodenmärkten **führen wird**. Den wachsenden Betrieben stehen daher aufgebende Betriebe gegenüber, d.h. die **Milcherzeugung konzentriert sich** betrieblich.

Damit ist nicht gesagt, dass kleinere und mittlere Betriebe immer diejenigen sind, die weichen werden oder ökonomisch gar weichen müssen. Denn die Wertschöpfung aus der eingesetzten Arbeit und dem eingesetzten Kapital steigt nicht zwingend mit der Betriebsgröße.

Es ist ebenso fraglich, ob die Wachstumsbetriebe mit den mittlerweile erreichten gewaltigen Wachstumsschritten (bis hin zu Vervielfachungen der Kuhzahlen) angesichts ihrer hohen **Fremdkapitalabhängigkeit** bzw. Verschuldung nicht häufig ein zu großes wirtschaftliches Risiko eingehen. Im Unterschied zu früher werden die heute errichteten Anlagen aber nicht aufgegeben, wenn der Kapaldienst mit der Wertschöpfung aus der Milch nicht mehr erbracht werden kann, sondern werden dann in der Regel von anderen Betreibern fortgeführt, oder die Anlagen gehen in das Eigentum anderer Investoren über und die Bauern werden zu angestellten Landwirten.

Doch nicht nur auf Ebene der Betriebe, sondern **auch regional findet eine Verlagerung und Konzentration der Milcherzeugung statt**, wie sich bereits in den letzten Jahren gezeigt hat (siehe Abbildung 1).

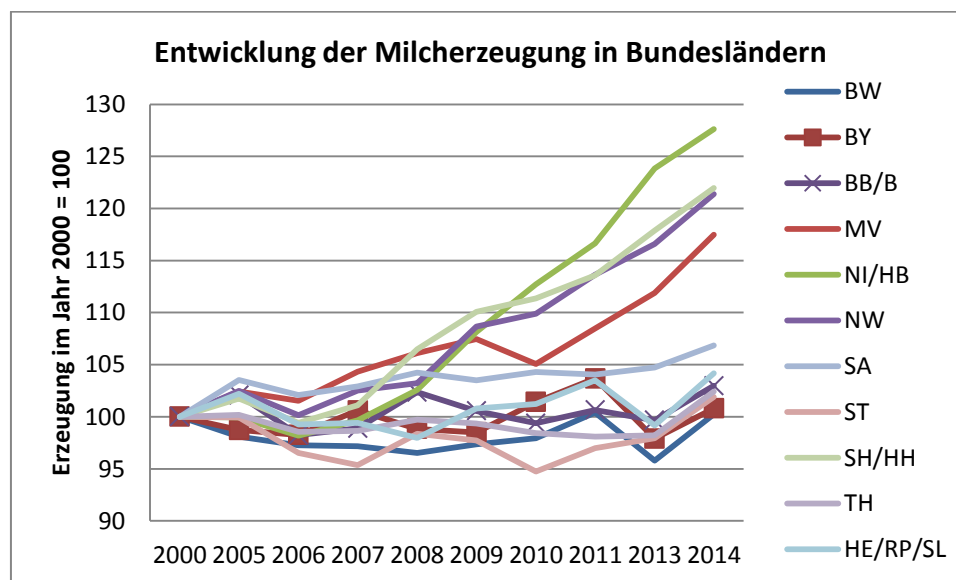


Abb. 1: Eine deutliche Steigerung der Milcherzeugung in ihrem Gebiet verzeichneten in den letzten Jahren die Bundesländer Niedersachsen (+ 28 % im Vergleich zum Jahr 2000), Schleswig-Holstein (+ 22 %), Nordrhein-Westfalen (+ 21 %) und zuletzt auch Mecklenburg-Vorpommern (+ 18 %). Andere Bundesländer lagen dagegen über Jahre im Minusbereich und konnten erst im Jahr 2014 das Niveau des

Jahres 2000 übertreffen (eigene Darstellung nach Daten Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, BLE).

Auch innerhalb der Bundesländer konzentriert sich die Ausdehnung der Milcherzeugung und Milchviehhaltung auf bestimmte Regionen, während andere Regionen – sowohl ertragsärmere und arbeitsaufwändigere Mittelgebirgslagen als auch ertragreichere Ackerbaustandorte – Milcherzeugung verlieren.

Beide Entwicklungen – sowohl die zum Teil starke Zunahme der Milchviehhaltung als auch an anderen Orten die Einstellung der Milchviehhaltung – haben Auswirkungen auf die jeweiligen Regionen:

- **In den „Wachstumsregionen“ verschärfen sich Flächenkonkurrenzen und Nährstoffüberschüsse** und – bei großen Wachstumsschritten einzelner Betriebe – häufen sich mittlerweile auch Probleme mit der gesellschaftlichen Akzeptanz der neu entstehenden Größenordnungen in der Bevölkerung vor Ort.
- In den genannten **Mittelgebirgsregionen, in denen die Milchviehhaltung aufgegeben wird, geht mit der Milchviehhaltung die wichtigste wirtschaftlich relevante Nutzung des Grünlands verloren.** Da hier die Nutzflächen aber angestammtes Grünland sind, bedeutet das Aufgeben der Milchviehhaltung häufig auch einen erheblichen Verlust an Wertschöpfung aus Landwirtschaft.

Auch die **Molkereiwirtschaft ist Teil dieser regionalen Verschiebung** der Milcherzeugung. Es findet eine Konzentration in der Molkereistruktur statt. In „Verlustregionen“ werden Molkereistandorte geschlossen, Verarbeitungsmöglichkeiten gehen in diesen Regionen verloren. Das erhöht nicht nur die Entfernung zum nächst gelegenen Molkereistandort, sondern schränkt auch die Wahlmöglichkeiten der verbleibenden Milcherzeuger weiter ein. Zum Teil verstärken Molkereien den Verlust an Milcherzeugung in Dörfern oder Regionen auch aktiv, etwa durch Einführung von Abgaben oder Preisabzügen für die Abholung von kleineren Mengen bis hin dazu, dass die Milchabholung von einigen Standorten oder Betrieben aufgrund relativ geringer Mengen bzw. hoher Kosten je Liter ganz eingestellt wird.

In den „Wachstumsregionen“ steigt zwar die Menge der verarbeiteten Milch, aber auch hier verringert sich die Zahl der Molkereiunternehmen und Standorte. Gerade in den norddeutschen Milchviehregionen sehen sich die Milcherzeuger immer häufiger monopolähnlichen Molkereistrukturen gegenüber, d.h. sie sehen keine echten Wahlmöglichkeiten mehr, die Molkerei wechseln zu können. Sie sind den Entscheidungen der Molkerei, insbesondere hinsichtlich der Preisgestaltung und Produktionsanforderungen, ohne echte Verhandlungsmöglichkeiten ausgeliefert. Dieser Trend wird sich durch das weitere Milchaufkommen nach Wegfall der Quote eher noch verstärken als umdrehen.

Eine weitere Entwicklung, die mit der Vergrößerung der einzelnen Milchkuhherden einhergeht, ist der **Rückgang der Weidehaltung der Milchkühe.** Darauf weist auch die Erhebung der Weidehaltung durch das Statistische Bundesamt im Jahr 2009 hin (siehe Abbildung 2).

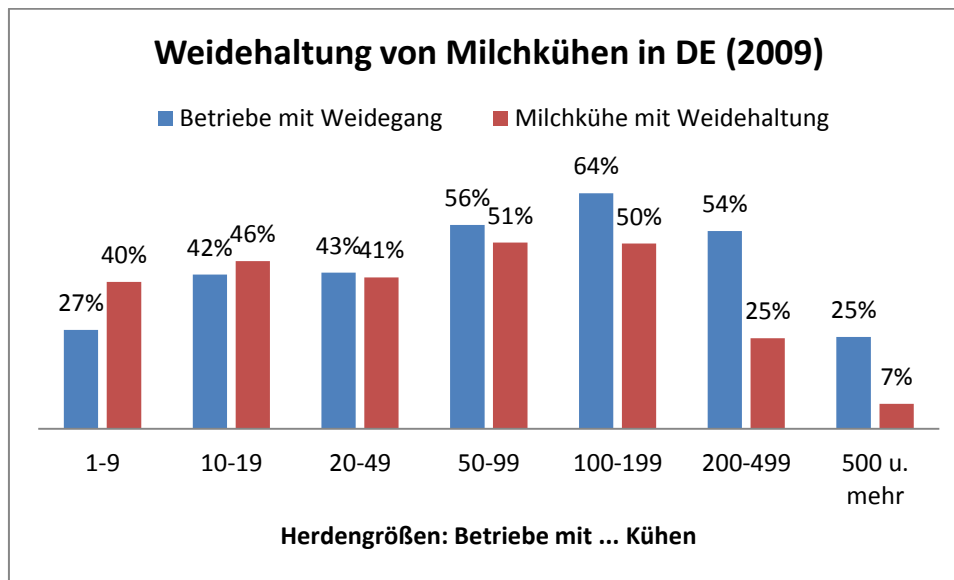


Abb. 2: Große Milchviehherden kommen nicht mehr auf die Weide. In den Betrieben mit mehr als 200 Milchkühen kamen im Jahr 2009 nur noch 25 Prozent der Kühe auf die Weide, in den Betrieben mit über 500 Kühen nur noch 7 %. In den kleineren und mittleren Betrieben ist die Weidehaltung dagegen weit mehr verbreitet (eigene Darstellung nach Statistischem Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2014, S. 140).

Der Verlust der Weidehaltung verändert das **Landschaftsbild** und das öffentlich wahrnehmbare Erscheinungsbild der Milcherzeugung. Damit geht ein weiterer Bezugspunkt für eigene Erfahrung von landwirtschaftlicher Praxis für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung verloren. Das trifft den Einzelbetrieb zwar nicht direkt, aber langfristig trägt das zu einer Entfremdung von Landwirtschaft und Bevölkerung bei.

Das Einstellen der Weidehaltung kann auch das **Tierwohl** der Milchkühe einschränken, denn Weidehaltung hat in der Regel positive Effekte auf das Wohlbefinden und die Tiergesundheit der Milchkühe, wie Praxisstudien belegen (vgl. Burow 2012).

Das Quotenende wird auch **Auswirkungen auf internationale Handelsströme und** damit auf die **wirtschaftliche Situation von Milcherzeugern und Molkereien in anderen Kontinenten** haben. Die Forderung nach Abschaffung der Milchquote wurde und wird gerade damit begründet, die Drittlandexporte von Molkereiprodukten aus der EU erhöhen zu wollen. Sofern die aus der EU importierten Molkereiprodukte in den Importländern zu einem Ersatz von im Inland erzeugten Waren führen, bedeutet ein noch stärkeres Auftreten der EU-Milchindustrie als Konkurrent, dass dortige regionale Preise und Produktionsstandards wirtschaftlich unter Druck gesetzt werden. Ohne Schutzmaßnahmen drängen Exporte der europäischen Milchindustrie in den Zielländern vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aus der Milcherzeugung – mit verheerenden Folgen für die

betroffenen Menschen. Zudem wird der Aufbau regionaler Molkereistrukturen erheblich erschwert und damit örtliche Wertschöpfung verhindert.

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

Weltweit wurden im Jahr 2013 etwa 765 Mio. t Milch erzeugt (ZMB 2014). Dem stand ein errechneter weltweiter Verbrauch von rund 766,5 Mio. t gegenüber. Die Differenz von 1,5 Mio. t ergibt sich aus dem damaligen Abbau von Beständen an lagerfähigen Molkereiprodukten. Ein Jahr zuvor war das Verhältnis von Erzeugung und Verbrauch andersherum, da lag die Erzeugung um 1 Mio. t höher als der Verbrauch und es wurden (zumindest rechnerisch) Lagerüberstände in dem Umfang aufgebaut. Die Preistendenzen entsprachen jeweils weitgehend der jeweiligen Überhangsituation: Überwiegt das Angebot, fallen Preise, dagegen steigen die Preise tendenziell bei überwiegender Nachfrage.

Sowohl die weltweite Erzeugung als auch der weltweite Verbrauch steigen, aber für die jeweilige Preisbildung gibt eine **relativ kleine Differenz zwischen weltweiter Erzeugung und Verbrauch von 1 – 3 Mio. t bzw. unter 0,5 %** den Ausschlag.

Die **EU ist weltweit die größte Milcherzeugungsregion**, hier werden rund 153 Mio. t Kuhmilch erzeugt, also **20 % der Weltmilcherzeugung**. Es folgen mit Abstand die USA (ca. 91 Mio. t), Indien (62 Mio. t) und – mit wiederum großem Abstand – China (39 Mio. t), Brasilien (32 Mio. t), Russland (31 Mio. t), und erst dann kommen Neuseeland (20 Mio. t) und Australien (12 Mio. t).

Eine Erhöhung oder Verringerung der EU-Milcherzeugung um 1 % oder 1,5 Mio. t entspricht etwa der weltweiten Differenz von Angebot und Nachfrage der letzten Jahre.

Da Milch ein sehr hochwertiges, aber schnell verderbliches Lebensmittel ist, wird der allergrößte Teil der Milch relativ nah am Erzeugungsort verzehrt. Über weite Strecken gehandelt werden vor allem lagerfähige Molkereiprodukte: verschiedene Milchpulverarten, Butter und Käse. Der **Welthandel** (im Falle der EU Handel mit Drittländern außerhalb der EU) betrug 20013 – je nach Berechnungsgrundlage – bis zu **68 Mio. t** Milchäquivalent, das sind **nur knapp 9 % der weltweiten Milcherzeugung**.

Die **EU** ist mit einem Nettoexport von **16 Mio. t** Milchäquivalent nach Neuseeland (17,7 Mio. t) **zweitgrößter Exporteur von Molkereiprodukten** weltweit. Die EU deckt damit ein Viertel des Welthandels ab.

Auch der hohe Anteil der EU am Welthandel weist darauf hin, dass **schon kleine Mengenverschiebungen in der EU große Auswirkungen auf die Mengenverhältnisse und damit auf die Preisbildung auf den internationalen Märkten** haben.

Über die **Entwicklung der Weltbevölkerung**, der Ernährungsgewohnheiten bzw. des Ernährungsverhaltens sowie der Kaufkraft in den verschiedenen Kontinenten und Regionen der Welt gibt es viele Prognosen. Als wahrscheinlich gilt nicht nur eine deutliche Zunahme der Weltbevölkerung, sondern auch eine Zunahme der Kaufkraft bei einem Teil der Weltbevölkerung. Fraglich ist aber, ob daraus für die Mehrzahl der europäischen und der deutschen Milcherzeuger wie von selbst positive Einkommenssituationen abgeleitet werden können. Schon in den letzten zehn Jahren steigt der weltweite Verbrauch im Durchschnitt um gut 2 % pro Jahr. Die Erzeugung hat aber ebenfalls in dieser Größenordnung zugenommen. Für die Preisbildung ist – wie oben erwähnt – nicht der absolute Umfang, sondern die Relation von Erzeugung und Verbrauch, von Angebot und Nachfrage entscheidend.

Daraus leitet sich ab, dass das enge weltweite Verhältnis von Angebot und Nachfrage nicht erwarten lässt, dass eine weitere Zunahme der weltweiten Nachfrage an sich schon ein starkes Abrutschen der Erzeugerpreise bei uns (und in anderen Teilen der Erde) vermeiden würde. Wenn aber das politische Ziel der Bundesregierung sein sollte, derartige Preiskrisen und damit verbundene Zerstörung wirtschaftlicher Substanz nach Möglichkeit zu vermeiden, dann reicht der Verweis auf weltweite Nachfrageentwicklungen folglich nicht aus. Dann sind mehr Kreativität und politisches Rückgrat gefragt (siehe Antwort auf Fragen 4-5).

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

Siehe Antwort auf Frage 2.

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

Die AbL unterstützt **für die EU-Ebene** das **Marktverantwortungsprogramm (MVP)** des European Milk Board, das maßgeblich vom Bundesverband Deutscher Milchviehhalter entwickelt worden ist. Kern des Vorschlages ist, bei einem sich anbahnenden starken Abrutschen der Milcherzeugerpreise in der EU als der weltweit bedeutendsten Milcherzeugungsregion koordinierte und gemeinschaftliche Maßnahmen zu ergreifen, die eine kurzfristige und zeitlich befristete Senkung der erzeugten Milchmenge bewirken. Wie oben gezeigt, ist von einer schon relativ kleinen Mengenrückführung in der EU eine große stabilisierende Wirkung auf die Erzeugerpreise in der EU zu erwarten. Sobald sich die Milchpreise erholt haben, enden die Maßnahmen – das Marktverantwortungsprogramm (MVP) ist somit nicht mit der bisherigen Quotenregelung zu vergleichen. Es ist ein Beitrag, um substanzvernichtende Situationen am Milchmarkt („Marktkrisen“) zu vermeiden und insofern ein Vorsorgeinstrument.

Die AbL tritt dabei dafür ein, dass die Finanzierung des MVP aus dem Milchsektor gewährleistet wird.

Zudem hält die AbL es für richtig, in der dritten Stufe des MVP (dann verpflichtende befristete Mengenreduzierung) eine Grundmenge von z.B. 100.000 oder 150.000 kg Milch je Betrieb auszunehmen, da Betriebe mit kleineren Milchkuhherden oder einer geringen Leistung je Tier mit ihrem mittlerweile

geringen Anteil an der Gesamtmilchmenge nicht zum Wachstum der Milchmenge und eventuellen Milchüberschüssen beitragen. Zum anderen stehen ihnen im Vergleich zu Betrieben mit großen Milchkuhherden weniger Möglichkeiten zur Verfügung, kurzfristig die Milchmenge zu drosseln. Außerdem bedeutet das Ausnehmen dieser kleineren Betriebe eine Verringerung des Verwaltungsaufwands.

Die AbL sieht nicht nur die Gemeinsame Agrarpolitik, also auch den Bundeslandwirtschaftsminister als Mitglied des EU-Agrarministerrates in der Pflicht zu handeln, sondern nimmt ausdrücklich **auch die Molkereien in die Verantwortung**. Die AbL hat die Milchindustrie aufgefordert, einen Bonus für diejenigen Milcherzeuger einzuführen, die sich nach dem Ende der Milchquote zum 31. März bei der Mengenausdehnung zurückhalten und ihre Milcherzeugung nicht oder nur in geringem Maße ausdehnen. Das ist ein Beitrag, den die Milchindustrie leisten kann, ohne auf Maßnahmen der EU zu warten. Nach Ende der Quoten ist mit einem merklichen Anstieg der Milcherzeugung in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, die im auslaufenden Quotenjahr ihre nationale Quote überschritten haben, zu rechnen. Denn in diesen Ländern, in denen nun letztmalig hohe Superabgaben für die Überlieferer anstehen, haben eben diese Überlieferer in den letzten Monaten ihre Milcherzeugung stark gedrosselt, um den Superabgaben noch zu entgehen. Ab 1. April 2015 wird diese Bremse wegfallen und die Milcherzeugung wird wiederum ausgedehnt. Weil daraus negative Effekte auf den Milchpreis zu erwarten sind, sollte vorsorglich alles unternommen werden, um die Mengenausdehnung zu bremsen. Ein Bonus für die Betriebe, die sich zurückhalten, unterstützt dieses behutsame Vorgehen mit dem Ziel, für alle Milchviehhalter einen guten Milchpreis zu erreichen.

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

Im Zuge der Reform der EU-Agrarpolitik von 2013/2014 sind die alten Instrumente der Gemeinsamen Marktordnung wie staatlicher Aufkauf und Lagerung (Intervention) sowie Förderung der Lagerhaltung auf Ebene der Milchindustrie (Private Lagerhaltung) einmal mehr verlängert und z.T. sogar ausgebaut worden. Bestehen geblieben ist sogar das Instrument der Exportsubventionen (Ausfuhrerstattungen), allerdings bisher ohne Finanzausstattung. All diese überkommenen Instrumente können erst eine Wirkung entfalten, wenn eine Krise eingetreten ist. Die Intervention von Butter und Magermilchpulver setzt bei Preisen ein, die bei etwa 21 Cent/Liter Milch liegen. Diese Instrumente setzen auf der Ebene der Molkereien, also erst hinter der Stufe der Milcherzeugung, an. Die Maßnahmen setzen die Erzeugung von zu viel Milch voraus. Die Ursache der Krise besteht aber stets in einem Überangebot an Milch, also dem Überwiegen des Angebots im Vergleich zu einer Nachfrage zu akzeptablen Preisen. Die Ursache der Krise wird mit diesen Instrumenten nicht behoben.

Das Europäische Parlament hatte in den Verhandlungen um die EU-Agrarreform die Einführung eines Instruments in die Verordnung über die Gemeinsame Marktorganisation vorgeschlagen, das genau hier – bei der erzeugten Milchmenge – ansetzt:

„Ab dem 1. April 2015 kann die Kommission bei schweren Ungleichgewichten auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse beschließen, dass denjenigen Milcherzeugern, die ihre Produktion freiwillig um mindestens 5 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum im vorangegangenen Jahr verringern, über einen Zeitraum von mindestens 3 Monaten, der verlängert werden kann, eine Beihilfe gewährt wird. (...)

Neben der Gewährung dieser Beihilfe beschließt die Kommission, für Milcherzeuger, die ihre Produktion während des gleichen Zeitraums im gleichen Umfang erhöhen, über einen Zeitraum von mindestens 3 Monaten, der verlängert werden kann, eine Abgabe zu erheben.“ (Art. 156a)

Dieser Vorschlag ist vom Agrarministerrat, insbesondere vom Bundeslandwirtschaftsministerium, abgelehnt worden und nicht in die im Sommer bzw. Dezember 2013 beschlossene Verordnung mit aufgenommen worden.

Das Marktverantwortungsprogramm (MVP) des European Milk Board entwickelt diesen Vorschlag weiter, indem es ihn mit der inzwischen eingerichteten Marktbeobachtungsstelle der EU-Kommission für den Milchmarkt verknüpft und zudem ein mehrstufiges Vorgehen in Abhängigkeit vom Markt- bzw. Krisenverlauf vorsieht. Das Marktverantwortungsprogramm sollte von der EU-Kommission möglichst schnell in einen Legislativvorschlag aufgenommen werden. Der Bundesregierung kommt die Aufgabe zu, die Kommission dafür zu gewinnen.

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

Im Rahmen des so genannten Milchpakets der EU sind im Jahr 2011/2012 die Rechte der europäischen Milcherzeuger gestärkt worden, sich in Erzeugerorganisationen zusammenzuschließen und mit den Molkereien Verhandlungen insbesondere auch über den Milchpreis zu führen. Anders als in Deutschland bestanden diese Möglichkeiten in einigen anderen Mitgliedstaaten der EU bis dahin nicht oder nur stark eingeschränkt. EU-weit ist das Milchpaket daher ein wichtiger Fortschritt.

Wesentliche Schwachstelle des Milchpakets und auch der deutschen Umsetzung ist aber, dass Molkereigenossenschaften faktisch zu Erzeugerorganisation erklärt worden sind und für Mitglieder von Molkereigenossenschaften das eigentlich ausgeweitete Recht der unabhängigen Bündelung der Milcherzeuger gleich wieder ausgehebelt worden ist. In Deutschland, insbesondere in Norddeutschland, wo rund 70 Prozent der Milch von Molkereigenossenschaften erfasst wird, führt diese Ausnahmeregelung dazu, dass die von den Molkereien unabhängige Bündelung der Milcherzeugerinteressen nur beschränkt möglich ist.

Dieser Schutz der Molkereigenossenschaft vor einer unabhängigen Bündelung auch ihrer Mitglieder muss aufgehoben werden. Denn die Molkereigenossenschaften mit ihren häufig ausgelagerten Verarbeitungsunternehmen haben ein wirtschaftliches Eigenleben und Eigeninteresse, das vor allem auch in Fragen der Preisbildung im Widerspruch zu den Interessen der Milcherzeuger und Mitglieder der Erfassungs-Genossenschaft steht. Darauf hat nicht zuletzt das Bundeskartellamt in seiner

Sektoruntersuchung Milch ausdrücklich hingewiesen (Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Milch, Zwischenbericht 2009).

Zudem sind den Milcherzeugern im EU-Milchpaket wesentlich engere Grenzen der Bündelung gesetzt worden als sie den Molkereien auf der Verarbeitungsstufe im Wettbewerbsrecht zugestanden werden. Diese starke Diskrepanz muss im Sinne der Milcherzeuger und der Schaffung gleichgewichtiger Verhandlungsmöglichkeiten beendet werden.

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.)?

Neben den oben bereits beschriebenen Maßnahmen ist für die **bäuerlichen Milcherzeuger** die **Entwicklung von Qualitätsstrategien** eine zentrale Aufgabe, um sich über das Angebot besonderer Qualitäten in der Milcherzeugung eigene Absatzmärkte mit möglichst enger regionaler Kundenbindung zu erarbeiten. Angefangen von **regionaler Biomilch** über **Milch aus gentechnikfreier Fütterung** und **echter Weidemilch** (bei der die Milchkühe in den Sommermonaten tatsächlich mindestens halbe Tage auf die Weide kommen) geht es bei den unterschiedlichen Qualitätsstrategien nicht allein um die Inhaltstoffe der Milch (wie z.B. bei der Weidemilch), sondern auch um die Art und Weise der Tierhaltung oder Fütterung. Diese sekundären Qualitäten spielen in der gesellschaftlichen Debatte über Entwicklungen in der Landwirtschaft eine wichtige Rolle, so dass sich Marktchancen für einen wachsenden Teil der Milchviehbetriebe daraus ergeben können. Ebenso können für kleinere und mittlere Betriebe möglichst direkte Formen der Vermarktung ggf. mit hofeigener oder regionaler Verarbeitung der Milch höhere Wertschöpfungen bieten.

Bund und Länder können und sollten alle Möglichkeiten ausschöpfen, diese Qualitätsstrategien gezielt zu unterstützen. Das beinhaltet eine **finanzielle Förderung ebenso wie** die Durchsetzung von **Mindeststandards für bestimmte Kennzeichnungen** oder Werbeaussagen wie etwa der Weidemilch.

Eine weitere wichtige Maßnahme zur Vermeidung einer preisdestabilisierenden Mengenausdehnung durch starke Wachstumssprünge in einem Teil der Betriebe liegt darin, die **Investitionsförderung** für Kapazitätserweiterungen in der Milchviehhaltung **nach oben wirksam zu begrenzen**. Die AbL fordert daher von Bund und Ländern, die Investitionsförderung zum einen von tiergerechten Haltungsverfahren (einschließlich Weidehaltung) abhängig zu machen und zum anderen auf maximal 100 Kuhplätze pro Betrieb zu begrenzen. Wenn Betriebe wachsen wollen und damit sowohl den Markt als auch den Wettbewerb um Flächen unter Druck setzen, sollen sie dabei zumindest nicht noch durch staatliche Fördergelder unterstützt werden.

Das Baurecht (**Baugesetzbuch**) ist dahin gehend zu ändern, dass zum einen nicht nur gewerbliche, sondern **auch landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen oberhalb bestimmter Tierplatzzahlen von der privilegierten Baugenehmigung ausgenommen** werden. (Als landwirtschaftliche Betriebe werden solche

eingestuft, die mindestens die Hälfte ihrer Futtermittellieferung auf den zum Betrieb gehörenden Flächen sicherstellen können.) Zudem tritt die AbL bei der Rinderhaltung für eine **Absenkung der privilegierten Tierplatzzahl von heute 600 Rinder auf 300** ein, was zu einem ausgewogeneren Verhältnis zu den 1.500 Mastschweineplätzen oder 30.000 Masthühnerplätzen entspricht. Mit diesen Änderungen im Baugesetzbuch bleiben auch große Stallanlagen genehmigungsfähig, aber die entsprechenden Kommunen bekommen das Recht der Mitbestimmung.

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?

Siehe Antwort zu Frage 6.

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

Die vorherige Bundesregierung hatte vorgesehen, die bis dahin geltende Begrenzung des Verkaufs unter Einstandspreisen im Jahr 2012 auslaufen zu lassen bzw. zu beenden. Dieses Vorhaben ist zu Recht fallen gelassen worden.

Für die landwirtschaftlichen Erzeuger – hier die Milcherzeuger – bleibt die gesetzliche Regelung aber ungenügend bzw. entfaltet keine schützende Wirkung. Die Auszahlungspreise norddeutscher Molkereien im Jahr 2009 von zeitweise nur noch 18 Cent je Liter Milch fanden unter der geltenden Regelung statt – ohne rechtliche Möglichkeiten der Milcherzeuger, sich vor solchen absoluten Dumpingpreisen sogar weit unterhalb der variablen Erzeugungskosten rechtlich zu wehren. Der Gesetzgeber würde sich hohe Verdienste erwerben, wenn er eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen auf den Weg bringen würde, die die Erzeuger von Lebensmitteln vor solchen Dumpingpreisen der nachgelagerten Stufen schützen würde. Letztlich könnte das die abnehmende Hand – hier die Molkereien – dazu ermuntern, sich für eine vorsorgende Mengen- und Preisgestaltung aktiv einzusetzen.