



**Bundesverband Deutscher  
Milchviehhalter e.V.**  
[www.bdm-verband.de](http://www.bdm-verband.de)



**European Milk Board**  
[www.europeanmilkboard.org](http://www.europeanmilkboard.org)



**Milcherzeugergemeinschaft  
MEG Milch Board w. V.**  
[www.milch-board.de](http://www.milch-board.de)

**August 2012**

## **Positionspapier**

# **Nachhaltige Milchpolitik für Europa**

### **Präambel**

Nach der Milchkrise 2009 und einer kurzen Erholungsphase 2010/11 ist der europäische Milchmarkt wieder gekippt. Die Notierungen für Milchdauerprodukte sind innerhalb von nur zwölf Monaten um bis zu 50 Prozent gefallen. Die momentane Stabilisierung erfolgt auf einem Niveau, das für die Milcherzeuger immense Wertschöpfungsverluste bedeutet. Zehn Cent pro Kilogramm Milchpreisrückgang bedeuten für die europäischen Milcherzeuger einen Einkommensrückgang von 14 Milliarden Euro.

Auslöser dieser Entwicklung ist eine über der realen Binnennachfrage liegende Rohmilchproduktion in Deutschland und der EU. Die steigende Milchproduktion kann nur in Form von Standardprodukten auf den Weltmärkten abgesetzt werden. Dort trifft das steigende EU-Angebot auf ein ebenfalls durch Mengenausweitung steigendes Angebot aus Milcherzeugerregionen wie Neuseeland, Australien, Südamerika und den USA. Zunehmend dehnen auch klassische Importländer wie beispielsweise China ihre eigene Milchproduktion aus.

Verschärft wird der dadurch entstehende massive Preisdruck für die EU-Milcherzeuger durch weiter steigende Preise für Futtermittel. Kostensteigerungen von fünf bis sechs Cent pro Kilogramm Milch seit 2009 führen dazu, dass schon ein Milchpreisniveau von 28 Cent/kg die gleichen enormen Liquiditätsengpässe hervorruft wie in der Milchkrise 2009. Aktuell sind die Notierungen für wichtige Ergänzungsfuttermittel wie Getreide, Eiweißträger und Mais weiter steigend.

Neueste Prognosen der OECD gehen von einer Erholung des Milchmarktes frühestens in 2014 aus. Fraglich ist, ob die für diese Prognose zugrunde liegende Annahme einer verhalteneren Milchproduktion ab 2013 so eintreten wird. Eher ist mit

einer weiteren über der Nachfragesteigerung liegenden Zunahme der Milchproduktion zu rechnen.

Die Entwicklung auf dem Milchmarkt zeigt, wie unerlässlich Markt steuernde Maßnahmen sind. Ohne ein Marktgleichgewicht, das sich in der EU an der Binnenmarktnachfrage orientiert, wird keine nachhaltig wirtschaftliche Milcherzeugung möglich sein. Das schließt den Export von Milchprodukten aus der EU ausdrücklich mit ein. Der Fokus muss auf hochwertig veredelten Milchprodukten liegen, deren Exporterlös sämtliche Kosten der Produktion decken kann.

## **I. Nicht nur die Beobachtung der Marktentwicklungen stützt diese Analyse, auch verschiedene namhafte Institutionen und Organisationen kommen aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu einer ähnlichen Einschätzung:**

### **1. EU-Rechnungshof: EU-Milchmarktpolitik erreicht ihre Ziele nicht**

Der Europäische Rechnungshof hat im Jahr 2009 untersucht, ob die Europäische Union mit ihrem Milchmarktsystem die selbstgesetzten Ziele erreicht hat und konstatiert, dass der Milchmarkt nicht funktioniert, weder beim Marktgleichgewicht noch bei der Preisstabilisierung noch bei der Einkommenssicherung. Seine Schlussfolgerung heißt aber nicht Liberalisierung - im Gegenteil. Der EU-Rechnungshof warnt, im Zuge der Liberalisierung vor der steigenden *„Instabilität der Märkte, die schnell wieder zu Überschüssen führen kann“* und vor der Beschleunigung der Umstrukturierung auf Erzeugerebene, deren *„Folge das Verschwinden einer großen Zahl von Milchviehhaltern in den am meisten benachteiligten Gebieten und eine geografische Konzentration der Produktion sein kann“*.

Der EU-Rechnungshof empfiehlt eine *„Fortsetzung der Bemühungen, die Milcherzeugung vorrangig auf die Bedarfsdeckung des europäischen Binnenmarkts und erst an zweiter Stelle auf die Produktion von Käse und anderen Milcherzeugnissen mit hohem Mehrwert auszurichten, die ohne Budgethilfe für den Weltmarkt exportfähig sind“*.

### **2. Oxfam (Hilfs- und Entwicklungsorganisation), Marita Wiggerthale: Weltmarktorientierung bedeutet Krisenanfälligkeit!**

Der Weltmilchmarkt gilt als ein volatiler Markt. Relativ kleine Änderungen in der Nachfrage oder beim Angebot führen schnell zu Änderungen des Weltmarktpreises. Das Ausmaß der Krisenbeständigkeit bzw. Krisenanfälligkeit der Milchwirtschaft hängt sehr stark von der Gestaltung des Milchmarktsystems ab. Je stärker die Milchwirtschaft binnenmarktorientiert ist und es die Möglichkeit gibt, die Produktion an den Bedarf anzupassen, desto krisenbeständiger ist das Milchsystem und desto stabiler die Entwicklung der Milchpreise. Umgekehrt: Je weltmarktorientierter die Milchproduktion und je mehr nicht absetzbare Überschüsse auf die Preise im Binnenmarkt bei rückläufiger Nachfrage auf dem Weltmarkt drücken, desto krisenanfälliger ist das Milchsystem und desto volatiler werden die Milchpreise (Wiggerthale 2010).

### **3. USA mit Liberalisierungsziel gescheitert!**

Dem Liberalisierungsland schlechthin, den USA, ist es nicht gelungen, der Landwirtschaft mit ihrer liberalisierten Agrarpolitik ein entsprechendes Einkommen zu verschaffen. Versteckte staatliche Zahlungen wie Exportkredite, Einkommensversicherungen oder auch privatwirtschaftlich organisierte Abschlachtprogramme sind nicht die Lösung. In den letzten Jahren war die Milchproduktion in den USA starken Schwankungen unterworfen. Einkommensversicherungsprogramme werden von den Erzeugern nicht gut angenommen, und die Milcherzeuger sind gemäß den Aussagen des USDA mit dem gegenwärtigen Preissystem nicht zufrieden. Als Konsequenz zeichnet sich in den USA aktuell ein Paradigmenwechsel ab, und ein Bonus-Malussystem soll zur Mengenbegrenzung eingeführt werden.

### **4. Deregulierte Märkte bedeuten hohe Gewinne für Ernährungsindustrie**

In nicht oder wenig regulierten Märkten werden hohe Weltmarktpreise an die Verbraucher und niedrige Weltmarktpreise an die Erzeuger weitergegeben. Sinkende Erzeugerpreise ziehen jedoch nicht automatisch entsprechend niedrigere Preise für Verbraucher nach sich. Dies spiegelt sich auch in der Gesamtmarge, die von den Molkereien und Supermarktketten abgeschöpft wird, wider. Dieser Trend ist - entgegen den Aussagen der EU-Kommission - auch innerhalb der Europäischen Union nicht neu. Der Verbraucherpreis für Milch ist seit Anfang 2000 größtenteils vom Erzeugerpreis entkoppelt (Europäischer Rechnungshof 2009). Diese Entwicklung hat sich aber seit Ende 2007 sehr wohl noch einmal verstärkt. Die Differenz zwischen dem, was der Erzeuger erhält und der Verbraucher bezahlt, ist in den liberalisierten Märkten Neuseelands und Australiens sowie in den USA am höchsten. Am niedrigsten fällt die Differenz in Kanada aus. Hier sind die Verbraucherpreise trotz hoher Erzeugerpreise niedriger als in den USA.

### **5. Dairy Farmers of Canada (DFC): Starke Marktstellung trotz hoher Konzentration des LEH**

Obwohl die vier größten Supermarktketten 80 Prozent des Lebensmittelhandels kontrollieren, hat dies keinerlei negative Auswirkungen für die Milcherzeuger. Aufgrund der Begrenzung der Menge und der Festlegung des Richtpreises wird ein fairer Interessensausgleich innerhalb der Wertschöpfungskette sichergestellt. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen stärken die Verhandlungsposition der Milcherzeuger. Die Milcherzeuger in **Kanada** sind mit dem gegenwärtigen System weitestgehend zufrieden. Kritik besteht u. a. an den hohen Quotenkosten, der mangelnden Flexibilität des Quotenregimes und den hohen Einstiegshürden für junge Milcherzeuger. Die Erzeugerpreise sind aber stabil und kostendeckend. Das Ziel, ein fairer Gewinn für die Produzenten, wird im Großen und Ganzen erreicht - bei akzeptablen Verbraucherpreisen.

### **6. Weltagrarbericht 2008 - Recht auf eigene Nahrungsmittelerzeugung respektieren:**

Die Milchmarktgestaltung soll das Prinzip der Ernährungssouveränität und damit das Recht der EU und anderer Länder, sich selbst mit Lebensmitteln zu versorgen, die

den Ansprüchen der Verbraucher auch in der Prozessqualität (Gentechnik-Freiheit, Tierschutz) genügen, respektieren.

## **II. Für eine am EU-Bedarf orientierte Produktion von Milch, gegen eine auf den Export von Standard-Milchprodukten ausgerichtete Agrarpolitik und eine weitergehende Liberalisierung der Märkte sprechen folgende Argumente:**

### **1. Der EU-Binnenmarkt lässt nachhaltige Wertschöpfung zu**

Der EU-Binnenmarkt mit rund 500 Millionen Verbrauchern lässt trotz Schulden- und Finanzmarktkrise eine wesentlich höhere Wertschöpfung zu als die Märkte der Schwellen- und Entwicklungsländer. Beispielsweise wird in China bei einem Monatseinkommen von 300 bis 500 Euro schon von der Oberschicht gesprochen. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass diese Oberschicht damit für aus der EU importierte Milchprodukte keinen Preis bezahlen kann, der für die Deckung der Vollkosten ausreicht.

### **2. Die Abhängigkeit von Importfuttermitteln nimmt mit steigenden Exporten zu**

Schon heute werden zur Deckung der Futtermittellücke vor allem Eiweißträger von Übersee nach Europa importiert. Umgerechnet 35 Millionen Hektar Fläche werden dafür, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, benötigt und stehen der Produktion von Lebensmitteln dort nicht mehr zur Verfügung. Gerade aktuell zeigen sich die negativen Auswirkungen dieser Abhängigkeit wieder deutlich: Die derzeitige Dürre in den USA ist in der EU außerordentlich zu spüren. Die Notierungen für Getreide, Mais und Eiweißpflanzen steigen massiv an.

### **3. Liberalisierte Märkte brauchen immer wieder staatliche Eingriffe**

Die Vorstellung, liberalisierte Märkte brauchen keine staatlichen Eingriffe, entspricht nicht der Realität. Durch die zunehmende Volatilität der liberalisierten Märkte werden staatliche Eingriffe geradezu „überlebensnotwendig“. Die Eingriffe sind unterschiedlicher Form. Das zeigen die Beispiele in den USA, der EU oder in der Schweiz (als Pionier der Abschaffung der Quote). Alle bedienen sich in irgendeiner Form des Instruments der staatlichen Intervention. Es ist somit nicht die Frage, „ob“ von staatlicher Seite aus interveniert wird, sondern „wie“.

### **4. Produktionsverlagerung in Gunstlagen**

Kostensenkung als vorrangig empfohlene Stellschraube, Wachsen oder Weichen als Paradigma. Dies sollen die Grundlagen der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit sein, verbunden mit der Verlagerung der Produktion in die so genannten Gunstlagen. Diese Zielsetzung, die durch die Ausrichtung der EU-Agrarpolitik auf die Eroberung von Exportmärkten vorgegeben wird, hat immense Auswirkungen auf unsere ländlichen Räume.

Im Jahr 2008 hat der Weltpolitikrat in seinem Weltpolitikbericht betont: Eine Agrarpolitik, die darauf setzt, Wettbewerbsfähigkeit durch „Kostenführerschaft“ und Export zu schaffen

- fördert die Konzentration in der Sekundärstufe, entleert den ländlichen Raum
- zentralisiert Vorleistung, Verarbeitung und Vermarktung
- verursacht das Ausbleiben regionaler Wertschöpfung
- treibt Bäuerinnen und Bauern in problematische Abhängigkeiten
- führt zu Uniformität beim Angebot
- zerstört Märkte und deren Entwicklung in anderen Ländern
- zerstört Arbeitsplätze
- kostet viel Geld in der Nachsorge.

Charakteristisch ist innerhalb der EU, dass sich 60 Prozent der Milchbetriebe in benachteiligten Gebieten befinden. Gerade in solchen Betrieben wird ein überproportionaler Anteil der Milch auf Flächen produziert, die nicht anderweitig für die menschliche Ernährung bewirtschaftet werden können. Hören diese Betriebe mit der Milchwirtschaft auf, sind wertvolle Kulturlandschaften bedroht, ist die multifunktionale Landwirtschaft in der EU gefährdet und werden viele öffentliche Leistungen nicht mehr quasi automatisch als Koppelprodukt der Milchproduktion erbracht.

### **III. Fehlanzeige: Die Macht der Erzeuger**

Weder der Handel noch die Molkereien haben von sich aus ein Interesse daran, möglichst hohe Auszahlungspreise an die Erzeuger zu zahlen. Auch Genossenschaften nicht. Dass diese Problematik auch von der Politik wahrgenommen wird, zeigt sich an offiziellen Berichten des US Government Accountability Office, der EU-Kommission und des deutschen Kartellamtes sowie an der Einrichtung der neutralen Fachstelle für Markttransparenz in der Schweiz.

Das deutsche Kartellamt hat in seiner Untersuchung zum Milchsektor zum Verhältnis zwischen Molkereien und Erzeugern geschrieben: „Das Verhältnis der Milcherzeuger zu den Molkereien ist durch eine Machtungleichverteilung zu Gunsten der Molkereien gekennzeichnet“. Weil die „Marktstufe der Milcherzeuger fragmentiert“, aber „die Marktstufe der Molkereien stärker konzentriert“ sei, hätten die Bauern „keine signifikante Marktmacht“, so der Bericht. Die schlechte Machtposition der Bauern macht das Kartellamt vor allem am bisher fehlenden Einfluss auf die Preisbildung fest. Dabei sieht die Lage der Bauern in Genossenschaftsmolkereien laut Kartellamt keinesfalls besser aus. In dem Bericht heißt es: „Eine Preisbildung aus Sicht des Erzeugers („bottom up“) findet – wenn überhaupt – nur gegenüber privaten Molkereien statt, eine Preisbildung „upside down“ [„der Erzeuger bekommt, was je nach Umsatz auf den Absatzmärkten übrig bleibt“] findet gegenwärtig im Verhältnis der genossenschaftlichen Molkereien gegenüber ihren Genossen statt.“ Diese Preisbildung von oben nach unten bietet nach Einschätzung der Wettbewerbshüter/innen „weniger Anreize“ für die Genossenschaften, bei deren Abnehmern (z. B. Handel) „einen höheren Abschluss zu erzielen, als wenn sie [die

Genossenschaften] zunächst den Milchauszahlungspreis mit ihren Genossen aushandeln würden“.

Daher ist zur Erzeugerstärkung grundsätzlich auch Erzeugern, die Mitglied in einer Genossenschaft sind, die Bündelung in Milcherzeugerorganisationen zu ermöglichen (Doppelmitgliedschaft).

Bis derartige Erzeugerorganisationen aber eine ausreichende Struktur und Marktmacht entwickelt haben, um Marktregeln aushandeln zu können, muss ein Mindestmaß an Planungssicherheit für Erzeuger mit Hilfe angepasster Marktordnungen gewährleistet werden. Die Anforderungen des Artikel 39 im Vertrag von Lissabon<sup>1</sup> können nicht erreicht werden, wenn Erzeugerorganisationen sich zu Zeiten marktliberalisierter Regellosigkeit bilden und strukturieren müssen, während machtvollere Marktteilnehmer wie Handel und Ernährungsindustrie schon längst den Markt nach ihren Interessen geformt und unter sich aufgeteilt haben.

## **IV. Der Weg: Den Milchmarkt steuern!**

### **1. Monitoringstelle**

Um eine Milchmenge festzulegen, die den gesellschaftlichen Interessen einer nachhaltigen Versorgung mit qualitativ hochwertiger Milch entspricht und kostendeckende Milcherzeugerpreise gewährleistet, sollte die EU-Kommission eine europäische Stelle für Milchmarktgestaltung einrichten. Alle Akteure des Milchmarktes sollten an dieser europäischen Stelle für Milchmarktgestaltung beteiligt sein (Erzeuger, Verarbeiter, Politik, Zivilgesellschaft). Für das Funktionieren dieser Stelle ist eine Satzung notwendig, die klar die Festlegung des Zielpreiskorridors auf der Basis der Produktionskosten regelt und die Ziele der Milchmarktgestaltung im Sinne der Gesellschaft festschreibt (zur Zeit gibt es laut Milchpaket die Möglichkeit, ein „Monitoringtool“ einzurichten, speziell definiert wurde dieses nicht).

Die Vertreter einer solchen Monitoringstelle ermitteln die jeweiligen Vollkosten der Milchproduktion in Europa und legen nach einem definierten Verfahren die Unter- und Obergrenze des anzustrebenden Erzeugerpreises für ein Kilogramm Milch mit 3,7 Prozent Fett und 3,4 Prozent Eiweiß, fest. Dadurch ergibt sich ein Zielbereich (Zielpreiskorridor), in dem sich der durchschnittliche europäische Milchpreis befinden sollte. Bei diesem Modell werden keine Preise bestimmt oder vorgegeben. Die Preisbildung soll wie bisher frei über den Markt erfolgen. Verlässt der Marktpreis den vorgegebenen Korridor, werden lediglich Parameter (Verhältnis Angebot und Nachfrage = DIE MENGE) angepasst, nicht jedoch der Preisbildungsmechanismus selbst.

Grundvoraussetzung dieses Systems ist der Fortbestand einer einzel-betrieblichen Mengenbegrenzung sowie die Allgemeinverbindlichkeit, die absichert, dass jedes Mitglied der nationalen oder regionalen Erzeugergemeinschaften bzw. jeder Milcherzeuger die Mengenvorgaben befolgt. Ein solches System ist mit der europäischen Milchgarantiemengenregelung bereits eingeführt. Im bestehenden

---

<sup>1</sup> „Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es, der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten; die Märkte zu stabilisieren und die Versorgung sicherzustellen.“

System wurden sukzessive Mengenänderungen nach oben und unten bereits praktiziert. Neu ist in Zukunft nur die Mengenänderung in Abhängigkeit der Marktlage.

## **2. Mengenanpassung bei der Produktion durch die Erzeugergemeinschaften**

Die wichtigste Aufgabe der Erzeugergemeinschaften wird die Umsetzung der Mengenanpassungen auf der Basis der Vorgabe der Stelle für Milchmarktgestaltung sein. Die europäische Erzeugergemeinschaft gibt die Notwendigkeit der Senkung oder der Ausweitung der Milchmenge an die nationalen Erzeugergemeinschaften weiter. Die europäische Erzeugergemeinschaft muss außerdem in der Lage sein, auf unvermeidbar auftretende geringe Angebotsüberhänge reagieren zu können, indem sie eine strategische Lagerreserve zur Marktstabilisierung nutzt.

Damit die Mengenanpassung in Zukunft stärker privatwirtschaftlich durch die Milcherzeuger organisiert werden kann, ist eine Ausnahmeregelung im europäischen Wettbewerbsrecht notwendig. Diese muss es Erzeugern gestatten, sich in großen Erzeugergemeinschaften zusammenzuschließen. Eine Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) für Milcherzeuger - angelehnt an das deutsche Marktstrukturgesetz - wäre ein gutes Instrument, um sie in ihrer Marktposition zu stärken.

## **3. Die Marktinstrumente**

### **3.1. Reserve**

Durch Anlegen einer Reserve von drei bis fünf Prozent der Lieferrechte kann eine „Manövriermasse“ geschaffen werden, mit welcher zeitnah und unbürokratisch auf Veränderungen am Markt reagiert werden kann.

Konditionen:

- Je nach Marktlage können daraus Mengen prozentual an die Milcherzeuger zur Produktion freigegeben werden.
- Diese zusätzlichen Lieferrechte sind zeitlich befristet.
- Diese befristeten Lieferrechte gehen nicht in den Besitz der Betriebe über, sondern werden nur zur Belieferung zur Verfügung gestellt.
- Bei einem Rückgang der Nachfrage können diese Produktionsrechte zeitnah und unbürokratisch wieder eingezogen werden.

### **3.2. Freiwillige Mengestillegung gegen Vergütung**

Ergänzend - bis zum Erreichen einer ausreichenden „Masse“ in der Reserve - kann ein Programm der freiwilligen Stilllegung gegen Vergütung zur Anwendung kommen.

Konditionen:

- Die Stilllegung erfolgt mittels Ausschreibung.
- Die Teilnahme ist zeitlich befristet und bezieht sich auf Teilmengen eines Betriebes.
- Die Vergütung kann aus öffentlichen Mitteln oder aus Mitteln eines erzeugerfinanzierten Marktregulierungsfonds gespeist werden.
- Superabgaben können zur Finanzierung herangezogen werden.

### **3.3. Strategische Lagerhaltung**

Es empfiehlt sich, eine mengenmäßig begrenzte Lagerung von Butter und Magermilchpulver, z. B. jeweils 50.000 Tonnen, einzurichten.

Gründe:

- Ausgleich natürlicher, jahreszeitlicher Schwankungen in der Milchlieferung
- Vermeidung von Lieferengpässen
- Wirksame Verhinderung der Spekulation mit Milchprodukten
- Abfederung von kurzzeitigen Über- bzw. Unterlieferungen im Falle notwendiger Anpassungen der Produktion
- Finanzierung analog Programm freiwillige Stilllegung.

Das Aufkaufniveau sollte an der unteren Linie des Preiskorridors liegen. Damit kann ein weiteres Absinken des Preises bis zum Wirksamwerden der Anpassung der Produktion durch die Erzeuger verhindert werden. Andererseits ist sichergestellt, dass bei wieder steigenden Preisen die eingelagerten Mengen preisunschädlich und zeitnah wieder in den Markt eingespeist werden können. Bei stark steigenden Preisen kann der Markt gezielt bis zur Ausweitung der Erzeugung aus der strategischen Lagerhaltung bedient werden. Diese strategische Lagerhaltung kann somit kostenneutral umgesetzt werden.

#### **4. Administrierbarkeit und Kosten**

Neben marginalen Verwaltungskosten wird der EU-Haushalt nicht durch zusätzliche Kosten belastet, ganz im Gegensatz zu alternativen Ansätzen mit Elementen wie Ausgleichszahlungen, Versicherungsbeihilfen, Intervention und Exporterstattungen. Der organisatorische und finanzielle Aufwand ist extrem niedrig und von allen Mitgliedsstaaten leistbar, da auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann. Die meisten der zur Ermittlung des Korridors erforderlichen Daten sowie die anderen Daten zur Entwicklung des Marktes können aus den bereits bestehenden, umfangreichen Erhebungen gewonnen werden, so dass kein zusätzlicher Erhebungsaufwand besteht. Es geht lediglich darum, die Erhebungen zu verfeinern, sie kontinuierlicher durchzuführen und besser zu koordinieren. Im Vergleich zu allen alternativen Modellen ist dieses Modell mit Abstand am einfachsten zu administrieren.