



Positionspapier des European Milk Board zur Sitzung der EU High Level Group am 2.2.2010

Das European Milk Board begrüßt die erneute Beteiligung der Akteure des Milchmarktes an der Erarbeitung von tragfähigen Zukunftsmodellen für den Milchmarkt in Europa durch die EU High Level Expert Group.

Wir weisen darauf hin, dass es entscheidend ist, immer in Gesamtkonzepten zu denken, die der Komplexität des Marktes gerecht werden, und einzelne Maßnahmen in einem entsprechenden Kontext zu betrachten.

Dieser Maxime entsprechend finden Sie im folgenden unsere Antworten auf die Leitfragen:

Im Kontext von Marktorientierung und Wettbewerbsfähigkeit, sind die aktuellen Interventionsinstrumente (Kombination öffentlicher und privater Lagerhaltung) angemessen, um als Sicherheitsnetz in Krisenzeiten zu dienen ohne dauerhafte Maßnahmen zu sein?

Die Erfahrungen des letzten Jahres haben sehr deutlich gezeigt, dass die aktuellen Interventionsinstrumente nicht geeignet sind, um als Sicherheitsnetz für die Einkommen der Erzeuger zu dienen. Anfang 2009 konnte gar nicht rasch genug und ausreichend Milchpulver und Butter eingelagert werden, um die bestehenden Übermengen abzufangen. Es wäre notwendig gewesen und hätte keine finanziellen Mittel erfordert, die Milcherzeugung zu drosseln, um Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht zu bringen. So hätte die Einlagerung von 30 % der EU-Jahresproduktion an Magermilchpulver und von 4-5 % der Butterproduktion innerhalb eines halben Jahres vermieden werden können. Diese Bestände werden das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auch im laufenden Jahr belasten.

Mit Blick in die Zukunft bedeutet dies, dass es eine Regulierung schon der erzeugten Milch-Menge durch die Erzeuger braucht, damit diese zeitnah wirksam auf Veränderungen der Nachfrage reagieren können.

Beispiel Schweiz:

In der Schweiz kann diese Notwendigkeit aktuell sehr gut beobachtet werden. Die Mengenbegrenzung auf einzelbetrieblicher Ebene wurde abgeschafft, die Milcherzeuger haben mit ihrer Zersplitterung in 38 Erzeugergemeinschaften aktuell keine Möglichkeit, die Milchmenge wirksam an die Nachfrage anzupassen. Die Politik hat die staatliche Regulierung abgeschafft ohne die Erzeuger in die Fähigkeit zu versetzen, als Akteure am freien Markt erfolgreich zu agieren. Aktuell wachsen die Butterberge der privaten Intervention und die Erzeugerpreise liegen weit unter dem Produktionskostendeckenden Niveau.

Für die Schweiz wie für die EU gilt: Besonders dann, wenn sich der Staat aus der direkten Mengenregulierung zurückziehen will, steht er in der Pflicht, den Milcherzeugern als dem schwächsten Glied der Lebensmittelkette Milch wirksame Instrumente an die Hand zu geben, um eigenständig und selbstverantwortlich Überschüsse zu vermeiden. Was es braucht, in der Schweiz und in der EU, ist die Bündelung der Erzeuger in großen, von der nachgelagerten Stufe unabhängigen Erzeugergemeinschaften, die mit dem Recht ausgestattet werden, die Milchmenge entsprechend der Marktlage zu verändern.

Auch das deutsche Kartellamt hat in seinem am 11.1.2010 veröffentlichten Zwischenbericht zur Sektoruntersuchung Milch¹ darauf hingewiesen, dass der Einfluss der Erzeuger am Markt gestärkt werden muss. Aus Sicht des Amtes ist „das Verhältnis der Milcherzeuger zu den Molkereien (...) 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.

Das Amt schlägt vor, die vom deutschen Gesetzgeber geschaffenen Ausnahmetatbestände zur Gründung von regionalen Erzeugergemeinschaften zu nutzen, um die Verhandlungsposition der Erzeuger gegenüber den Molkereien zu stärken. Das EMB fordert, dass die EU noch einen Schritt weitergeht und eine **Freistellungsrichtlinie vom Kartellverbot** beschließt, die die Bündelung der Milcherzeuger auf nationaler und europäischer Ebene zulässt und mit dem Recht ausstattet, mengenregulierende Maßnahmen zur Vermeidung von Überschüssen zu ergreifen.

Die staatliche oder private Lagerhaltung ist generell ein Instrument, das nur mit großer Vorsicht und für kleine Mengen eingesetzt werden darf. Eingelagerte Mengen müssen früher oder später wieder dem Markt zugeführt werden und können so leicht das empfindliche Mengengleichgewicht stören. Es sind also Instrumente, die allenfalls zusätzlich zu einer bestehenden effektiven Marktgestaltung durch gleichberechtigte Akteure eingesetzt werden können, um unvermeidbare Spitzen der Produktion abzufangen.

Ziel einer Gestaltung des europäischen Milchmarktes muss es sein – und so betont es auch der Rechnungshof der EU in seiner Empfehlung² - **die Milcherzeugung in Europa am Bedarf des Binnenmarktes** zu orientieren. Der Weltmarkt sei für Europa nur im Hochpreissegment interessant. Exporte sollten also nur dort stattfinden, wo eine hohe Wertschöpfung möglich ist, wie beispielsweise bei speziellen Käsesorten.

In dieser Frage erhalten die Milcherzeuger auch Unterstützung von den Verbänden der Entwicklungszusammenarbeit. Diese haben in Bezug auf die Exportsubventionen immer wieder darauf hingewiesen, dass diese in Drittländern zu Marktverzerrungen führen. Konkret bedeutet dies in Entwicklungsländern, dass lokale Strukturen der Milcherzeugung aufgrund der EU-subventionierten Importprodukte zerstört werden. Teilweise hat dies eine Ausweitung des Hungers verursacht. Beispielhaft sind hier Märkte in Burkina Faso, in Kamerun und in Bangladesch zu nennen.

Es sollte also von vornherein nur so viel Milch in Europa produziert werden, wie auf dem

1 Der Zwischenbericht des Bundeskartellamtes untersucht die Strukturen und die Verteilung der Marktmacht im Verhältnis der Milcherzeuger zu den Molkereien einerseits und im Verhältnis der Molkereien zum Handel andererseits. („vom Erzeuger bis zur Ladentheke“) www.bundeskartellamt.de
Pressemitteilung auf Englisch: http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/News/press/2010_01_11.php
Pressemitteilung auf Französisch: http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/News/press/2010_01_11.php
Pressemitteilung auf Deutsch: http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/aktuelles/presse/2010_01_11.php

2 „Die Kommission und die Mitgliedsstaaten sollten sich daher vorrangig auf die Bedarfsdeckung des europäischen Binnenmarktes konzentrieren und erst ergänzend auf die Herstellung von Käse und anderen Erzeugnissen mit hohem Mehrwert, die ohne Budgethilfe für den Weltmarkt exportfähig sind.“ (vgl. Pressemitteilung des Europäischen Rechnungshofes vom 15.10.2009 ECA/09/63.)

Binnenmarkt oder hochpreisigen Exportmärkten abgesetzt werden kann. Hierzu ist eine genaue Beobachtung der Marktentwicklung erforderlich, wie sie die vom EMB geforderte Monitoringstelle leisten könnte.³ Es reicht jedoch nicht, den genauen Milchbedarf festzulegen. Zusätzlich müssen die Erzeuger in die Lage versetzt werden, die Milchmenge zu reduzieren oder auszuweiten. Das bedeutet, dass es auf einzelbetrieblicher Ebene weiterhin Mengenbeschränkungen braucht und dass eine Allgemeinverbindlichkeit Erzeugergemeinschaften befähigt, mit Hilfe von freiwilligen Mengenreduzierungen die Menge zu justieren. Ein Sicherheitsnetz ohne Mengensteuerung, wie es in der Fragestellung der HLG zu erkennen ist, wäre entweder für die Erzeuger unwirksam, weil viel zu niedrig angesetzt, oder bei einem höheren Interventionsniveau für den Staat nicht bezahlbar und mit hohen Einlagerungsmengen verbunden.

Auch mit einer geringeren Preisvolatilität besteht die Gefahr der Einkommensvolatilität für die Bauern. Welche neuen Maßnahmen können entwickelt werden, damit Bauern den Marktrisiken besser begegnen können, um ihre Einkommensvolatilität zu beschränken. Könnten solche Instrumente kompatibel mit der WTO green box sein?

Für Milcherzeuger ist es entscheidend, dass die Preise, die sie für ihr Produkt erzielen, die Kosten decken. Gefahren klimatischer Art oder aber ein jahresspezifisches Ansteigen der Futterkosten müssen sich auf den Auszahlungspreis auswirken. Die Milcherzeuger müssen in der Lage sein, ihre höheren Kosten an die folgenden Stufen in der Lebensmittelkette, also Molkereien, Einzelhandel und Verbraucher weitergeben zu können.

Verträge, die Menge und Preis zwischen Erzeuger und Verarbeiter langfristig festlegen, sind nicht geeignet, die Gesamtmenge zu beeinflussen. Sie erhöhen zudem die Abhängigkeit der Milcherzeuger von ihren Verarbeitern. Das deutsche Kartellamt stellt bereits heute „ein Machtgefälle zu Lasten der Erzeuger“ (siehe Fußnote 1) fest. Aus Sicht des EMB braucht es auch keine neuen Versicherungsmodelle, die wiederum durch die Erzeuger selber finanziert werden. Stattdessen ist es notwendig, Milcherzeugerpreise und Produktionskosten genau zu beobachten und miteinander in Einklang zu bringen. Entscheidend hierfür ist eine **Anpassung der Milchmenge an den Bedarf** sowie die **Befähigung der Erzeuger ihre Milchmengen zu reduzieren oder zu steigern**. Im Rahmen von Frage 3 wird noch einmal näher auf die vom EMB vorgeschlagenen Maßnahmen, die sich kostengünstig und unbürokratisch auf EU-Ebene umsetzen, lassen eingegangen.

Lassen Sie uns auch zu zwei weiteren Ideen Stellung nehmen, die mancherorts eine gewisse Aufmerksamkeit erzielen: Ertragsausfall-Versicherungen sowie das US-System des Milk Income Loss Contract Programm for Dairy Producer (MILC):

Sämtliche Modelle von staatlich subventionierten landwirtschaftlichen **Ertragsausfall-Versicherungen** laufen darauf hinaus, dass es erhebliche Mitnahmeeffekte der privaten Versicherungswirtschaft gibt. Anders ausgedrückt: Die Modelle führen früher oder später zur Bildung von Versicherungs-Renten. Diese Modelle kommen den Staat – oder nach absehbarem Rückzug der Steuerzahler – letztlich den Erzeugern sehr teuer. Zudem ist fraglich, ob die weit weniger Wetter- und damit Ertragsschwankungen unterworfenen Milcherzeugung sich vom Grundsatz für Versicherungslösungen überhaupt eignet. Ein Indiz ist, dass keine nennenswerten Angebote von Versicherungen bekannt sind.

Das **Grundprinzip des US-Systems MILC** erscheint für einige Mitgliedstaaten verlockend zu sein, um von der Produktion entkoppelte Zahlungen in Hochpreis-Phasen gegenüber den Steuerzahlern legitimieren zu können. Es ist eine große Frage, ob die Steuerzahler akzeptieren

3 Auch hier stützt der Rechnungshof mit seiner Empfehlung die Analysen des EMB: „Der Hof empfiehlt, die Entwicklung des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse weiter zu überwachen, um zu verhindern, dass die Liberalisierung des Sektors zu einer neuen Überproduktion führt. Andernfalls könnte sich das Ziel der Kommission, das Regulierungsniveau durch eine Art Sicherheitsnetz möglichst gering zu halten, schnell als unrealisierbar erweisen.“ (ebd.)

werden, dass sie über den EU-Haushalt Verluste der Milcherzeuger ausgleichen sollen, die durch unnötige Überschüsse entstanden sind. Zudem stellt das System eine gewisse Rück-Koppelung der Zahlungen dar, mit dem Effekt, dass auch hier wiederum Mitnahme-Effekte entstehen: Die Rück-Koppelung versetzt die Milchindustrie in die Lage, diese staatlichen gekoppelten Transfer-Zahlungen in ihrer Erzeugerpreis-Gestaltung wieder einzukalkulieren. Das ist kein Anreiz, Märkte ins notwendige Gleichgewicht zu bringen, im Gegenteil.

Sehen Sie die Entwicklung eines Milch-Terminmarktes in der EU als relevant und angemessen, um die Preistransparenz zu erhöhen und die Kontrolle von Preisrisiken zu verbessern? Was wären die notwendigen Marktbedingungen, damit solch ein Instrument effektiv funktionieren kann?

Ein Milchterminmarkt ist definitiv kein geeignetes Instrument, um transparente und stabile Preise zu sichern, um Markttransparenz zu gewährleisten.

Terminmärkte wie auch die Chicago Börse bieten nur eine Momentaufnahme der Preise von relativ kleinen Mengen. Diese werden dann als Anhaltspunkt genommen für andere Preisgespräche, obwohl sie nur einen Teil der Realität widerspiegeln. Angebot und Nachfrage regeln der Preis, gibt es an einem Tag viele Bieter und wenig Angebote, so steigt der Preis. Mit dem tatsächlichen Wert des Lebensmittels Milch und all seiner Produkte hat der Preis nichts zu tun. Die Gefahr von Terminmärkten besteht zusätzlich darin, dass internationale Händler diese manipulieren. Die Erzeuger haben keinen Einfluss mehr auf die Preisfindung.

Ganz grundsätzlich muss der **Preis sich an den Gesamtkosten der Erzeugung orientieren** und darf nicht spekulativ entstehen. Letzteres lässt die Interessen der Verbraucher komplett außer Acht. Denn ihnen geht somit die Sicherheit verloren, dass sie kontinuierlich auf ein hochwertiges, sozial und ökologisch verträglich erzeugtes Produkt zurückgreifen können. Terminmärkte sind kein geeignetes Instrument, um Preistransparenz und Preisfairness, Voraussetzungen eines Milchmarktes im Gleichgewicht zu gewährleisten.

In der Tat ist es notwendig, die Transparenz der Preise zu sichern. Preistransparenz ist insbesondere in einem Markt mit weniger Regeln wie ihn die EU anstrebt, notwendig. Auch hier ist die Schweiz wieder ein gutes Beispiel. In der Schweiz gibt es aktuell eine Vielzahl verschiedener Preissysteme der Molkereien. Dies führt dazu, dass die Erzeuger die Auszahlungspreise nicht vergleichen können. Zu komplex sind Zuschläge, Abzüge, unterschiedliche Grundpreise und sonstige Sonderregelungen. Hier braucht es ein Basispreissystem sowie eine beobachtende **Monitoringstelle**, die die tatsächlich gezahlten Erzeugerpreise zeitnah veröffentlicht.

Wie oben bereits aufgezeigt, betont auch der EU-Rechnungshof in seinem Sonderbericht die Notwendigkeit der **Preistransparenz über eine Beobachtung der Milchpreise**, sowohl auf der Ebene der Erzeuger als auch auf der Ebene des Einzelhandels. Doch Preistransparenz hat nur einen Wert, wenn Instrumente existieren, die die Einflussnahme der Akteure des Marktes auf Mengen und Preise ermöglichen.

Wir möchten ausdrücklich darauf hinweisen, dass nur die Kombination Kräftegleichgewicht und Mengengleichgewicht unter Einbezug aller betroffenen Akteure über eine Monitoringstelle in Zukunft einen funktionierenden Milchmarkt gewährleisten kann. Das heißt auch, dass nur mit einem solchen Ansatz eine hohe Produkt- und Erzeugungsqualität, ein lebendiger ländlicher Raum, Versorgungssicherheit und Klimaschutz gesichert werden können.

Wir weisen auch noch einmal auf unser Positionspapier vom 10. November 2009 hin, welches beigefügt ist.