Monitoring Agency –

Ein flexibles Steuerungsinstrument für den europäischen Milchmarkt

Expertise

im Auftrag des European Milk Boards EMB

Durchgeführt von:

Dr. Andrea Fink-Keßler
Büro für Agrar- und Regionalentwicklung (BAR),
Tischbeinstr. 112, D-34121 Kassel
Tel. +49-561-27224, afk@agrar-regional-buero.de
www.landforscher.de

Unter fachlicher Beratung von:
Prof. Dr. Onno Poppinga, Hochzeitsstraße 5,
34376 Holzhausen-Immenhausen,
Tel. +49-5673-3540, rondopopp@t-online.de

Dr. Karin Jürgens
Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL)
Heilgenstädter Str. 3, 37130 Gleichen-Bremke
Tel.: +49-5592-927567, kj@agrarsoziologie.de

Kassel, im September 2013

Inhalt

Vorbemerkungen 3
Vorbemerkung zu Prognosen, Erfahrungswerten und der Methodik dieser Studie: 4
Entwicklungen auf dem Milchsektor: Warum es eine flexible Angebotsregulierung braucht 5
Ausgangspunkt: Die Akteure auf dem Milchmarkt 5
Entwicklungen auf dem EU-Milchsektor: Die Milchkrise und ihre Folgen 7
Warum es eine flexible Angebotsregulierung braucht 20
Flexible Angebotsregulierung mit Hilfe einer Monitoring Agency 25
Ziele, Funktionsweise und Instrumente 25
Umsetzung 27
Einzelbetriebliche Anpassung der Mengen 27
Politische Gestaltungsmöglichkeiten 28
Wie passt die Monitoring Agency in die vorhandene Marktordnung für Milch? 29
Bringt die MA die „alte Milchquote“ durch die Hintertür wieder rein? 29
Was unterscheidet diese Angebotsregulierung vom „Freiwilligen Lieferverzicht“ 30
Welche Wirkungen sind zu erwarten? 31
Preisstabilisierung und die Vermeidung weiterer Krisen 31
Verlässlicher Rahmen fördert nachhaltigere Milcherzeugung 32
Stabilisierung der Milcherzeugerstruktur und Versorgungssicherheit der Verbraucher 35
Chancen für Qualität auf dem Binnenmarkt 37
Weltmärkte – eine zweite, aber gut bezahlte Option 38
Ausblick und offene Fragen 42
Quellenverzeichnis 44

Vorbemerkungen

Der politische Prozess zur Neugestaltung des Europäischen Milchmarktes nach 2015 ist noch nicht abgeschlossen. Bereits während der Milchkrise 2008/09 haben die im European Milk Board zusammengeschlossenen europäischen Milcherzeugerverbände die politische Forderung nach einer flexiblen und temporären Angebotsregulierung mit Hilfe einer **Monitoring Agency** entwickelt. Sie erwarten von diesem Steuerungsinstrument, dass es

- die produzierte Milchmenge flexibel und in Eigenverantwortung der Marktpartner an der Nachfrage orientiert,
- die Preise innerhalb eines Zielpreiskorridors hält, dadurch die Preisschwankungen dämpft und die Preise auf kostendeckendem Niveau zu stabilisieren hilft sowie dadurch
- für eine nachhaltige Milcherzeugung einen verlässlichen Rahmen schafft und
- eine flächendeckende Versorgung der europäischen Konsumenten mit einer qualitativ hochstehenden Milch gewährleistet.

Das European Milk Board hat die „Landforscher“ damit beauftragt, Argumente und Überlegungen zu vertiefen, die für eine Etablierung dieses Instrumentes sprechen: Nachfolgend werden dargestellt:

(1) Ausgangsüberlegungen über die Folgen der Milchkrise und die künftig notwendigen Instrumente zur Sicherung einer nachhaltigen Milchwirtschaft in Europa;

(2) das Konzept einer flexiblen und temporären Angebotsregulierung sowie die Funktionsweise der Monitoring Agency;

(3) die erwartbaren Wirkungen.

Vorbemerkung zu Prognosen, Erfahrungswerten und der Methodik dieser Studie:

Die Abschätzungen, die die vorliegende Expertise vornimmt, beruhen sowohl auf den datenmäßig erfassbaren Trends als auch insbesondere auf den konkreten Erfahrungen, die die Milcherzeuger auf den Milchmärkten gemacht haben und täglich weiterhin machen.

Wir verzichten dabei bewusst auf mathematisch-simulierte Prognosen über die Wirkungsweise des vorgeschlagenen Instruments. Erfahrungen mit dieser Art von Prognosen und eigene Überprüfungen zeigten, dass deren Ergebnisse den realen Entwicklungen kaum standhalten. Aufgrund der hohen Komplexität, die v.a. das Preisgeschehen kennzeichnet, führt schon das Weglassen oder das Hinzufügen einzelner Faktoren zu großen unterschiedlichen Prognoseergebnissen.

Zu diesem Schluss kam u.a. die International Dairy Foods Association (IDFA) in den USA. Sie hatte 2012 sechs Studien auswerten lassen, die die Effekte der vom Dachverband der US-amerikanischen Milcherzeugerverbände vorgeschlagenen Angebotsregulierung auf die US-Milchexporte berechnen sollten. Die Ergebnisse waren zu unterschiedlich, als dass eine Aussage hätte gemacht werden können, so das Fazit der IDFA.[1]

Eigene Überprüfungen der OECD-Preisprognosen haben ergeben, dass weder die starken Preisschwankungen noch die Krise davon erfasst werden konnten. Die stets positiven Preisprognosen mussten daher schon nach kurzer Zeit an der Realität korrigiert werden.[2] (siehe Tabelle 1 a im Anhang I)

[1] IDFA (2012): DMSP Potential Impact on U.S. Dairy Exports. Informa economics, S. 9 and S. 12 "Models, by definition, are simplifications of more complicated systems. It simply is not possible to include all of the potential influences on exports in a single equation (..) While we do not have a conclusion about what the "right" way to model U.S. exports is, the discussion does show how difficult modeling exports is and how adding or removing a single variable can have a large impact on the estimated elasticity and consequently have a large impact on the final quantities and prices generated by the models under various scenarios.

[2] Poppinga (2012): Vortrag auf BDM-Milchtagung Ostfriesland in Hesel am 9.4.2012.

Entwicklungen auf dem Milchsektor: Warum es eine flexible Angebotsregulierung braucht

Ausgangspunkt: Die Akteure auf dem Milchmarkt

1. **Milch** ist ein traditionelles und wertvolles Nahrungsmittel in Europa. Früher war sie als Fettlieferantin wichtig und heute sind es vor allem ihre vielfältigen Proteine, die sie für die Ernährung wertvoll machen. Mit einer Milcherzeugungsmenge von 159 Millionen Tonnen (2011, davon 151,8 Mio. t Kuhmlich) ist die EU-27 das größte Milcherzeugungsgebiet der Welt. Über Jahrhunderte hinweg hat die Milch viele der europäischen Landschaften erzeugt. Sie prägt und verändert sie bis heute. Gerade in peripheren ländlichen Räumen, in den grünlandreichen Regionen der Mittelgebirge und der küstennahen Regionen gehört Milch, neben Fleisch zu den zentralen landwirtschaftlichen Erzeugnissen. 60 Prozent des Fleisches stammt in Europa aus der Milcherzeugung. Die europäische Basis der Milcherzeugung sind die 32 Mio. **Kühe**. Die durchschnittliche europäische Kuh gibt knapp 6.700 Kilogramm Milch im Jahr, und das sind 20 Prozent mehr als noch vor 10 Jahren. Von diesen Kühen stammen 98 Prozent der 142 Mio. Tonnen Milch, die 2011 von Molkereien verarbeitet wurden. Im Süden und im Osten Europas wird auch Milch von Schafen, Ziegen und Büffeln genutzt. Aus der Milch stammen 13 Prozent des Wertes der europäischen Agrarproduktion (2011).[3]

   Noch heute bietet die Milch einer großen Vielfalt unterschiedlichster **Milchviehbetriebe** ein Arbeitseinkommen. Selbst die spezialisierten Milchviehbetriebe[4] haben eine große Bandbreite:

   > *In der EU-15 haben die spezialisierten Milchviehbetriebe durchschnittlich 52 Kühe und melken 364 Tonnen Milch im Jahr. In den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (EU-12) liegt ihre Durchschnittsherdengröße bei 17 Kühen und sie geben jährlich 97 Tonnen Milch. In Rumänien und Bulgarien umfassen die Herden der spezialisierten Milchviehbetriebe nur 7 Kühe und der Jahresertrag liegt bei 27 Tonnen Milch. Vor allem in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten dient die Milch noch in hohem Maße der Selbstversorgung der Betriebe und der Nahversorgung der Bevölkerung. In der EU-15 verblieben 2010 knapp 4 Prozent der erzeugten Milch auf den Höfen oder wurden direkt verkauft, in der EU-12 war es noch jeder dritte Liter Milch.*[5]

2. Milch ist in Europa als Rohstoff die Grundlage einer umsatzstarken und beschäftigungsintensiven **Milch verarbeitenden Industrie**. Ein Schwerpunkt liegt in der Erzeugung von Käse, der im Jahr 2011 allein 67 Mio. t der 152 Mio. t erzeugter Milch benötigte.[6] Weitere 35 Mio. t gingen in die

---

[3] Marquer, P. (2013): Milk and dairy production statistics. Statistics in focus 17/2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Milk_and_dairy_production_statistics download 14.08.2013.

[4] Die spezialisierten Milchviehbetriebe werden im FADN (Farm Accountancy Data Network oder deutsch: INLB) erfasst. Es sind Betriebe, die 50 Prozent oder mehr ihres Einkommens aus der Milch (und der dazugehörigen Subventionen) erwirtschaften. EU-KOM (2013): Dairy Farms Report 2012, Anhang I, S. 42 und S. 6. 2009 waren es 12.890 Betriebe, die in dieser Kategorie erfasst wurden.

[5] 2010 verblieben in der EU-12 (mittel-und osteuropäische Mitgliedstaaten) 9,1 Mio. Liter Milch von 27,2 Mio. Liter erzeugter Milch auf den Höfen oder wurden direkt verkauft. Quelle: EuroStat sowie EU-KOM (2013): S. 6.

[6] Marquer (2013): S. 5.

Butterproduktion, 31 Mio. t wurden frisch verkauft und 19 Mio. t gingen in die Milchpulverproduktion. Auf den europäischen Milchmärkten treffen sich Molkereiunternehmen unterschiedlichster Grundorientierung: Molkereien mit einer Art „Heimorientierung" und regionaler Versorgung mit Milchfrischprodukten treffen auf solche, die Markenware für internationale Märkte herstellen und vertreiben oder auch nur lagerfähige commodities für den Weltmarkt. Spezialhersteller von Vorprodukten für die Ernährungsindustrie (z.B. Molkenproteinpulver etc.) treffen auf global und breit aufgestellte Unternehmen der Ernährungsindustrie, die, wie Nestlé, auch mit Milchprodukten handeln. Dabei müssen sie alle sich mit Lebensmittel-Einzelhandelsunternehmen auseinandersetzen, die einen weitaus höheren Konzentrationsgrad und damit Marktmacht erreicht haben als die Mehrheit der Verarbeitungsunternehmen. Der Handel selbst bietet Milchprodukte bevorzugt unter den eigenen Handelsnamen an. So ist oftmals die wirkliche Herkunft der Milch nicht mehr erkennbar. Milch selbst ist damit zum international austauschbaren Rohstoff geworden.

Die europäischen Milchverarbeitungsunternehmen haben sich durch die Öffnung des EU-Binnenmarktes Anfang der 1990er Jahre internationalisiert. 2009 wurden 53 Prozent der angelieferten Milch von nur 84 (= 1,4 Prozent) der 6000 Molkereiunternehmen verarbeitet. Drei Viertel der Molkereien hingegen verarbeiteten weniger als 5.000 Tonnen Milch pro Jahr.[7] Während es in Italien, Griechenland, Spanien und UK noch zahlreiche Molkereien gibt, werden in den Niederlanden 97 Prozent der Milch von nur drei Unternehmen erfasst, in Dänemark 96 Prozent, in Österreich 64 Prozent und in Deutschland 37 Prozent.[8] Dabei sind nationale Molkereiunternehmen, wie zum Beispiel Arla Foods (Schweden/Dänemark) oder FrieslandCampina (Niederlande/mulitnational) durch grenzüberschreitende Fusionen und Beteiligungen zu europäischen Milchunternehmen geworden. Einige, wie Danone und Lactalis (beide Frankreich), hingegen sind zu internationalen Unternehmen, sog. „global player" gewachsen.

3. 510 Mio. **Verbraucher** leben in Europa (EU-28, 2013). Milch spielt in ihrer Ernährung als Grundnahrungsmittel und als Genussmittel eine große und doch von Land zu Land immer noch unterschiedliche Rolle. Langsam nur löst sich die Milch aus ihrer verordneten Standardisierung und beginnt sich, als Folge der sich verändernden Verbraucherwünsche, in ihrer Qualität zu differenzieren: Biomilch, gentechnikfreie Milch, Heumilch, faire Milch etc. Auf der anderen Seite wird die Milch in immer feinere Einzelbestandteile zerlegt und diese als funktionelle Stoffe in zahlreichen Lebensmitteln eingesetzt. Dabei spielen die Molkenproteine künftig eine noch stärkere Rolle. Das einst so positive Image der Milch wird jedoch in dem Maße in Frage gestellt, wie die mit der Milcherzeugung verbundenen gesellschaftlichen Anliegen von Tier-, Umwelt- und Klimaschutz öffentlich diskutiert werden.

4. **Global** gesehen nimmt die Milch sowohl als Nahrungsmittel wie auch als sog. „commodity" – d.h. Standardware/Rohstoff oder Handelsware – eine von Land zu Land sehr unterschiedliche Rolle ein. Als große Tendenzen festzumachen sind: eine sich ausdehnende Milcherzeugung im Zusammenhang mit dem Wachstum der Weltbevölkerung auf inzwischen 6,9 Mrd. Menschen, eine Übernahme westlicher, d.h. an Milch und Fleisch reicher Konsummuster sowie die globale Präsenz von Markenprodukten als Folge besserer Einkommen. Dennoch: Frischerzeugnisse von Milch bleiben leicht verderblich und so dominiert in allen Ländern, die über eine eigene Milcherzeugung verfügen, auch die lokale bis nationale Versorgung mit Milch. Nur 7 Prozent (2011) der Milcherzeugung werden global gehandelt.

---

[7] Marquer (2013): S. 4.

[8] Lebensmittel-Zeitung 8, 22. 2. 2012. S. 20.

Die Weltmilcherzeugung hat sich seit dem Jahr 2000 von 490 Mio. t auf 614 Mio. t im Jahr 2011 um mehr als 25 Prozent erweitert (Bevölkerungswachstum in dieser Zeit: plus 15 Prozent). Besonders ausgedehnt wurde sie in China (von einem beschiedenen Ausgangsniveau in Höhe von 8,6 Mio. t (2000) um mehr als das Vierfache auf knapp 37 Mio. t (2011). Großen Zuwachs erfuhr sie in diesem Zeitraum auch in Indien (plus 74 Prozent), Brasilien (plus 58 Prozent) und in Neuseeland (plus 46 Prozent). In der EU war die Milcherzeugung durch die Milchquote gedeckelt. Mit jedem Erweiterungsschritt der Union dehnte sie sich bis auf 148 Mio. t im Jahr 2008 (EU-27) aus. 2011 wurden in der EU-27 rund 152 Mio. t Milch erzeugt und so stellt die EU den größten, Milch erzeugenden Raum dar. Global gesehen folgen die USA (89 Mio. t), Indien (57,4 Mio. t) und China mit 36,9 Mio. t. Dort wird inzwischen doppelt so viel Milch erzeugt wie in Neuseeland (17,9 Mio. t).[9]

Idealerweise sollten sich die Interessen der Produzenten, Verarbeiter und Konsumenten auf den Märkten ausgleichen und der Preis dafür sorgen, dass die knappen Güter optimal verteilt werden. Tatsächlich aber gibt es zahlreiche Einschränkungen (Monopole, ungleiche Informationen etc.), sog. „Marktversagen", und es gibt öffentliche Güter. Diese haben keinen Preis, der sich über Märkte bilden könnte und sie dienen dem Gemeinwohl (z.B. intakte Umwelt oder der Ressourcenschutz). Politisches Eingreifen in den Markt rechtfertigt sich vor diesem Hintergrund. So ist es die Aufgabe der Politik, zu helfen, dass ein fairer und zugleich dem Gemeinwohl dienender Interessenausgleich zwischen diesen Akteuren hergestellt und gesichert werden kann.

Entwicklungen auf dem EU-Milchsektor: Die Milchkrise und ihre Folgen

5. **EU-Milchmarkt zwischen Regulierung und De-Regulierung:** Der Milchsektor ist seit Gründung der EWG und in Fortführung der meisten nationalen Milchmarktordnungen stark reguliert gewesen. Diese Regulierung, wie die vieler anderer Industrieländer, geht zurück auf die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise 1928. Seit 2007 ist die europäische Milchmarktordnung in die Gemeinsame Marktordnung (GMO) integriert.

Seit den 1990er Jahren drängen politische (WTO-Verhandlungen) wie ökonomische Kräfte auf eine Globalisierung und damit verbunden auf eine De-Regulierung der Agrar- und eben auch der Milchmärkte. Viele Staaten haben die Regulierungen des Milchmarktes dennoch beibehalten. In Norwegen, Israel und in Kanada wird die Milchmarktordnung am Binnenverbrauch und an der Stabilisierung der ***Erzeugerpreise ausgerichtet. In den USA hat der Milcherzeugerverband, in Reaktion auf die Milchkrise, einen Programmvorschlag entwickelt, der mit Hilfe einer freiwilligen Angebotsregulierung direkt in das Milch(über)****angebot eingreifen lässt, um die Märkte und die Erzeugerpreise zu stabilisieren. Im August 2013 war offen, ob dieses vom Senat bereits gebilligte Programm in die neue Farm Bill aufgenommen wird oder nicht (Bericht zu Kanada und den Reformbemühungen in den USA siehe Anhang II).*

[9] Alle Angaben aus: FAO Production Yearbook http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx sowie Angaben des Milchindustrieverbandes zur Milchquote in Europa auf Basis der VO (EG) 1234/2007 in MIV (2012): Daten, Zahlen, Fakten 2010, Anhang X.

Dabei gelten bis heute als Bestimmungsgründe für diese Regulierungen die in Artikel 39 AEUV formulierten Ziele der europäischen Agrarpolitik:[10]

- Stabilisierung der Märkte,
- Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung,
- Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Mit der Agrarreform 2003 (Luxemburger Beschlüsse) und dem Health Check von 2008 wurde – wie auf den anderen Märkten zuvor–die De-Regulierung des Milchsektors eingeläutet. Das erklärte Ziel war, eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten zu erreichen, um, so die Hoffnung, die Chancen eines wachsenden Weltmilchmarktes besser nutzen zu können. [11]

- Abschaffung des Richtpreises und Senkung des Interventionspreisniveaus auf durchschnittlich 215 Euro pro Tonne bis zum Jahr 2008, Begrenzung der Butter- und Magermilchpulver-Interventionsmenge, so dass auch Preise unterhalb des Interventionspreisniveaus zugelassen werden. [12]
- Teilweise Ausgleich der Preisabsenkung durch Ausgleichszahlungen.
- Senkung und ab 2008 Abschaffung der Beihilfen (Ausnahmen Schulmilch und private Lagerhaltung)
- Zunächst starke Senkung, ab 2007 Aussetzung der Exporterstattungen (Magermilchpulver ab 2/2006 und Butter ab 4/2007 bis Krisenintervention 2009).
- Ab 2008 Begleitmaßnahmen: die Mitgliedstaaten können Modulationsmittel in einen Milchfonds geben, um die Milcherzeuger bei ihrer Anpassung an die neue Marktlage zu unterstützen.
- Ein tiefer Eingriff in die bisherigen Rahmenbedingungen ist der Beschluss, die **Milchquotenregelung ab 2015 abzuschaffen und zuvor, zur „sanften Landung" eine schrittweise Erhöhung der Quoten** vorzunehmen. Erstmalig wurde die Quote zwischen 2005 und 2007 um jährlich 0,5 Prozent, d.h. insgesamt 1,5 Prozent erhöht. Im März 2008 fiel der Beschluss (trotz bereits sinkender Preise), die Quote um weitere 2 Prozent zu erhöhen. Die Änderung der Fettkorrektur brachte eine weitere Erhöhung um 1,3 Prozent und im November 2008 wurde beschlossen, die Quote fünfmal um jährlich je 1 Prozent zu erhöhen. Die Gesamtquotenerhöhung zwischen 2004/05 und 2014/15 beträgt damit 9,8 Prozent.[13]

6. **Übermengen und sinkende reale Erzeugerpreise**: Die Festlegung der Quote über dem Verbrauch des EU-Binnenmarktes, insbesondere aber die seit 2008 schrittweise Erhöhung der Quote üben einen starken Druck auf die Erzeugerpreise aus. So waren bereits während der Quotenregelung die Milcherzeugerpreise in den fünf großen Erzeugerländern (F, It, NL, UK und D) seit 1990 real

[10] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Abl C 115/47 vom 9. Mai 2008. Artikel 39 entspricht dem ehemaligen Art. 33 des EG-Vertrages.

[11] Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 und Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007.

[12] 1. Juni 2004 Herabsetzung des Interventionspreises für Butter auf 305,32 und für MMP auf 195,24 EUR/100 kg. Seit 1.9.2008 gelten Preise von 221,75 EUR/100 kg Butter und 169,80 EUR/100 kg MMP. Aus: MIV(2012): Tabelle 13_1. Basis seit 1.9. 2008 ist die VO (EG) Nr. 361/2008. Die Angaben zum durchschnittlichen Interventionspreisniveau von 22 Cent/kg Milch stammen aus LEL (2010): Jahresheft Agrarmärkte 2010, S. 208.

[13] LEL (2012): Jahresheft Agrarmärkte 2011/2012, S. 214, Tabelle 12_7.

gesunken. Kaschiert wurde diese Entwicklung durch die nominelle Stabilität der Preise.[14] Die De-Regulierung (Abschaffung des Richtpreises und Herabsetzung des Interventionspreises auf ein sehr niedriges Niveau) ließ ab 2003 die Erzeugerpreise auch nominell fallen. Dieses weitere Absinken der realen Milcherzeugerpreise (in Kombination mit den Ausgleichszahlungen aus der ersten Säule der GAP) war politisch beabsichtigt. So erwiderte die EU-Kommission 2009 den Sonderbericht des EU-Rechnungshofes unter anderem mit der Bemerkung, „der Unterschied (des EU-Milchpreises, AFK) zum Weltmarktpreis (müsse) verringert werden".[15]

Zwischen 1984 und 2003 blieben die nominalen Milcherzeugerpreise in den wichtigsten Milchländern der EU (D, F, It, NL UK) mehr oder weniger konstant auf einem Niveau. Erst mit der Reform 2003 begannen sie auch nominal zu sinken (siehe auch Tabelle 1).

Betrachtet man jedoch den deflationierten, realen Erzeugerpreis und nimmt das Jahr 2000 = 100 an, so fielen die Preise ab 1989 (Index 140) auf 100 im Jahr 2000 und bis 2006 auf ein Niveau von 85 und damit real um 55 Prozent unter das Niveau von 1989.[16]

Tabelle 1: Entwicklung der nominellen EU-Erzeugerpreise seit 2000 (EU-27) bis zur Preishausse 2007 in den fünf Haupt-Milcherzeugerländern ab Hof, 3,7% Fett, o. Mwst. (EU: gewichtetes Mittel)

in EUR/100 kg	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
EU-25			27,60	27,10	31,30	33,90	25,60	29,80	33,97	32,62
EU-15	29,18	28,90	28,20	27,60	31,90	34,60	26,35	30,30	33,54	34,48
Deutschland	30,00	28,49	27,60	27,35	33,46	33,84	24,08	30,09	34,83	32,02
Frankreich	28,90	28,80	27,00	25,94	27,96	32,60	25,83	29,17	31,71	31.95
Italien	34,09	33,52	33,24	32,35	35,10	41,76	30,22	32,83	39,75	36,97
Niederlande	29,98	28,83	27,99	27,28	31,77	34,36	25,17	31,41	35,65	33,80
UK	26,20	24,49	26,22	25,58	30,08	31,60	25,86	27,90	30,60	33,66

Quelle: MIV (div. Jg) Daten, Zahlen, Fakten, jeweils Tabelle 8_8 sowie CIRCA 12/2012 und CIRCA 8/2013. Die Milchpreise für 2013 von EU-15 und den fünf genannten Ländern wurden als arithmetisches Mittel errechnet.

7. **EU-Binnenmarktpreise folgen verstärkt den Weltmilchpreisen:** Die Herabsetzung des Interventionspreisniveaus[17] für Butter und Magermilchpulver federt den Milchpreis nur noch bis zu 21,5 Cent/kg ab und damit rund sieben Cent unter dem Niveau von 2000.[18] Seither greifen, mit jeweils zeitlicher Verzögerung, aber sehr deutlich, die Weltmilchpreise auf die ab-Werkpreise und insbesondere auf die Erzeugerpreise der Europäischen Union durch. Stärker als zuvor hängt nun die Entwicklung der Binnenmarktpreise von den Entwicklungen auf den Weltmilchmärkten und dessen volatilen Verlauf der Milchpreise ab.

   Die im Rahmen der WTO-Verhandlungen durchgesetzte weltweite De-Regulierung von Milchmärkten führt zu einer Annäherung der verschiedenen Milchpreisniveaus der wichtigsten Haupt-Erzeuger- und Importländer: Im Jahr 2000 unterschieden sich die höchsten von den niedrigsten

[14] EU-Rechnungshof (2009): Punkt 22-26 sowie EU-Rechnungshof (2001): Sonderbericht Nr. 6 vom 30.10.2001/Abl C 305.

[15] EU-Rechnungshof (2009): S. 53.

[16] EU-Rechnungshof (2009): Abb. 8 und 10 auf den Seiten 27-28.

[17] 1. Juni 2004 Herabsetzung des Interventionspreises für Butter auf 305,32 und für MMP auf 195,24 EUR/100 kg. Seit 1.9.2008 gelten Preise von 221,75 EUR/100 kg Butter und 169,80 EUR/100 kg MMP. Aus: MIV (2012): Tabelle 13_1. Basis seit 1.9. 2008 ist die VO (EG) Nr. 361/2008.

[18] LEL (2012): Tabelle 12_1.

nationalen Milchpreisen noch um den Faktor 3,3. Im Jahr 2010 lag die Differenz nur noch beim Faktor 1,5.[19]

8. **Die Milchkrise 2008/2009** folgte auf eine Preishausse der Weltmärkte im Jahr 2007 als Folge eines extremen Rückschlags und des Absturzes der Milcherzeugerpreise in den Jahren 2008 und 2009. Die Ab-Werk-Preise sanken erstmalig unter das ohnehin schon niedrig gesetzte EU-Interventionspreisniveau und Milcherzeugnisse konnten zum ersten Mal ohne Exporterstattungen in Drittländer verkauft werden:

   > *Im November 2007 war in Deutschland der Milchpreis (3,7% Fett, ab Hof) auf 41,65 Cent/kg angestiegen. Das war eine Steigerung um 14 Cent/kg oder 50 Prozent gegenüber dem Novemberpreis des Vorjahres. Auf den Jahresdurchschnittspreis hin gesehen, erreichte diese Preisspitze Europa im Jahr 2008, wenngleich auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten (siehe Tabelle 2 sowie Tabelle 2a im Anhang I). Als im Frühjahr 2008 in Europa die Butterpreise ab Werk um 39 Prozent und die MMP-Preise um 49 Prozent (Käse minus 18 Prozent, Rohmilch minus 31 Prozent) gefallen waren, zogen sie die Erzeugerpreise im Juni 2008 auf einen ersten Tiefpunkt.* [20]
   >
   > *Anstatt gewohnheitsmäßig auf Herbst wieder zu steigen, fielen die Preise weiter und kamen im Mai/Juni/Juli 2009 auf einem absoluten Tiefpunkt (EU-25 minus 26 Prozent gegenüber Juni 2008) weit unter den Erzeugungskosten liegend an. So tief waren nominalen die Milcherzeugerpreise seit den 1970er Jahren nicht mehr gefallen, konstatierte der Milchindustrieverband in Deutschland.* [21]

   Diese Krise wurde nicht allein durch die Preisreaktionen auf dem Weltmarkt hervorgerufen. Ermuntert durch die Quotenerhöhungen (bis 2008 um 1,5 Prozent, dann, trotz fallender Preise, um weitere 2 Prozent im Mai 2008) ist die Milcherzeugung in der EU von 133,77 Mio. Tonnen im Jahr 2007 auf 135,55 Mio. Tonnen im Jahr 2008 und damit um 1,8 Mio. Tonnen gestiegen.[22] Zwar konnte die EU in diesem Jahr ihre Exporte erneut steigern allerdings nur wertmäßig (plus 200 Mio. Euro),[23] nicht jedoch mengenmäßig. Dieser Angebotsüberhang drückte zusätzlich auf die Preise am europäischen Milchmarkt.

---

[19] Lafougere, Ch. (2012): World and EU Dairy through 2016. Vortrag auf Milchtagung der EU-Kommission 10. Dezember 2010. http://www.assocaseari.it/sites/assocaseari.it/files/documenti/presentation%2017%20decembre%20milan.pdf Download 22. 07.2013.

[20] EU KOM (2009) 385: Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009, S. 4.

[21] MIV (2010a): Geschäftsbericht 2009/2010, S. 18.

[22] MIV (2011): Tabelle 8 Übersicht Milchmarkt.

[23] Wohlgemuth (2013): Außenhandel mit Käse. Seine Quelle: Außenhandelsdatenbank der EU (Easy Comext).

Tabelle 2: Entwicklung der Milcherzeugerpreise während des Milchstreiks, der Milchkrise und dem Folgejahr in Europa und in Deutschland 2007 bis 2009, nach VO 479/2010 Art. 2, tatsächl. Fettgehalt ab Hof
* gewichtetes Mittel;
** arithmetisches Mittel;
*** Preise 3,7% Fett ab Hof)

Monat/Jahr	Cent/kg	Cent/kg	Cent/kg	Cent/kg
	EU-25*	**EU-15****	**EU-10****	**D****
10/2007				40,96***
11/2007				41,65***
12/2007				40,89***
1/2008	38,5	40,26	36,38	38,50
2/2008	37,8	39,53	36,18	37,00
3/2008	36,4	38,20	35,32	35,30
4/2008	34,5	36,65	33,62	34,00
5/2008	34,0	36,20	32,52	34,00
6/2008	33,3	35,21	32,14	32,80
7/2008	34,1	35,98	31,94	33,60
8/2008	35,0	37,00	31,60	34,10
9/2008	35,1	37,23	31,60	33,40
10/2008	33,8	36,64	30,83	31,80
11/2008	32,8	35,48	29,89	29,80
12/2008	30,9	33,94	28,79	27,80
1/2009	29,4	31,70	26,85	26,00
2/2009	28,4	30,97	25,31	25,20
3/2009	26,5	28,60	24,27	24,00
4/2009	24,5	27,21	23,47	23,00
5/2009	24,4	26,69	23,07	22,40
6/2009	24,5	26,62	22,84	22,00
7/2009	24,9	26,60	23,03	22,00
8/2009	25,7	27,17	23,39	22,18
9/2009	26,3	28,16	23,98	22,07
10/2009	26,9	29,27	25,23	23,10
11/2009	28,4	30,34	26,96	26,64
12/2009	28,3	30,30	27,82	26,00

Quelle: EU-KOM - CIRCA, Basic Dairy Statistics 8/2013

Die EU reagierte ab März 2009 mit der Reduktion des Angebotes durch Aufkauf und Einlagerung von Magermilchpulver und Butter, um die weitere Talfahrt der Milcherzeugerpreise von 2008 auf 2009 aufzuhalten.[24] Erst ab Herbst 2009 kam der Ende 2008 auf 1,40 €/kg abgerutschte Magermilchpulverpreis wieder auf dem sehr niedrigen Interventionsniveau an und die 2010/11 wieder steigende internationale Nachfrage bringt seinen Preis wieder auf die Höhe von 2,20 €/kg. [25] Erst im Jahr 2011 kam der durchschnittliche Milcherzeugerpreis in der EU wieder auf das Niveau von 2007/08 (siehe Tabelle 1).

9. **Die Folgen der Krise für die Milcherzeuger Europas:** Die Milchpreise waren 2009 um durchschnittlich 18 Prozent gegenüber 2007 (bzw. um 25 Prozent gegenüber 2008) gefallen. Angesichts des ohnehin durchschnittlich nicht kostendeckenden Milchpreisniveaus in der EU eine Katastrophe für

[24] EU KOM (2009) 385: S. 6-8.

[25] LEL(2012): Jahreshefte Agrarmärkte 2011/2011, Milchmarkt 2011/2012, S. 233.

viele Milchbetriebe. Dabei waren die EU-Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlicher Art und Weise von der Milchkrise betroffen.[26]

> *Besonders hoch war der Preisverfall (minus 24 Prozent 2009 gegenüber 2007) in der EU-10 (den nach 2004 beigetretenen mittel-und osteuropäischen Staaten). Auch zwischen den „alten" Mitgliedstaaten (EU-15) waren große Unterschiede: Stark getroffen hat es die irischen Milchbauern, ihr Milchpreis ging von 2007 auf 2009 um 29 Prozent zurück. Weniger betroffen waren die italienischen (minus 0,8 Prozent) und die finnischen Milchbetriebe (plus 8 Prozent!), da aus ihrer Milch Produkte mit relativ hoher Wertschöpfung erzeugt werden. In den beiden großen Milchländern Deutschland und Frankreich fielen die Preise um 28 bzw. um 7 Prozent.*

Der Preisverfall um durchschnittlich 24,5 Prozent (2009 gegenüber 2008 / minus 18 Prozent 2009 gegenüber 2007) führte zu **Einbußen im Erlös** allein im Jahr 2009 in Höhe von 11 Mrd. Euro.[27]

> *Berechnung: Anlieferungsmenge 2009 an Molkerei in EU-27 waren 133.234.000 t. Der Auszahlungspreis lag durchschnittlich bei 25,6 ct/kg und damit 8,3 ct/kg unter dem durchschnittlichen Vorjahrespreis von 33,90 ct/kg.[28]*

Die Daten des Buchführungsnetzes FADN lassen die **Einkommensverluste der spezialisierten Milchviehbetriebe** in Europa (siehe Tabelle 3) genauer betrachten**.**[29] Nachdem das Betriebseinkommen im Jahr 2007 infolge der guten Milchpreise kräftig angestiegen war, führte der Preisverfall in den alten Mitgliedstaaten zu einem Einkommen unter dem Niveau von 2001 (nominell wie real). Die Verluste an Nettoeinkommen aller spezialisierten Milchviehbetriebe in der EU-27 beliefen sich im ersten Krisenjahr 2008 auf insgesamt 1,133 Mrd. Euro und im zweiten Krisenjahr auf weitere 4,995 Mrd. Euro.[30]

Im Einzelnen:[31]

- gingen in der gesamten EU-27 die **Netto-Gewinnmargen** (Erlöse aus Milch minus Vorleistungen, Abschreibung und fixe Kosten) von 64 Euro pro 100 Kilogramm Milch (2007) auf 9 Euro im Jahr 2009 zurück. In der EU-15 war sie sogar um 92 Prozent, d.h. von 60 Euro auf 5 Euro pro 100 kg Milch gefallen.
- verminderten sich die **Betriebsgewinne** pro Arbeitskrafteinheit um 38 Prozent (EU-27) bzw. 44 Prozent (EU-15);
- nahm die Bedeutung der Direktzahlungen in der EU-15 von 44 Prozent (2006) auf 64 Prozent (2009) zu.

---

[26] EU-KOM (2013): Dairy Farms Report, Brüssel.

[27] Eigene Berechnungen: Der Auszahlungspreis lag 2009 durchschnittlich (EU-27) bei 25,6 ct/kg und damit 8,3 ct/kg unter dem Vorjahrespreis von 33,9 ct/kg. Anlieferungsmenge 2009: 133.234.000 Tonnen.

[28] Die Daten stammen aus MIV (2011): Zahlen, Daten, Fakten. Tab. 8_8 und Tab. 8.

[29] EU-KOM (2013): Dairy Farms Report 2012. Die Daten stammen aus dem FADN (Farm Accountancy Data Network deutsch: INLB) und sie decken 78 Prozent der 147.614 Milcherzeuger in der EU-27 im Jahr 2009 ab. Als spezialisierte Milchviehbetriebe gelten diejenigen Betriebe, die mehr als 50 Prozent ihres Betriebseinkommens aus der Milch erwirtschaften.

[30] Berechnungen auf Basis der Daten des EU-KOM (2013). Der Rückgang der Betriebseinkommen (Farm Net Income) pro Arbeitskraft (AWU Annual Work Unit) wurde hochgerechnet auf die von der Erhebung repräsentierte Anzahl von 539.925 (2008) bzw. 508 611(2009) in der EU-27 als spezialisierte Milchviehbetriebe genannte Anzahl Betriebe. Anhand des AK-Besatzes wurde auf das Gesamtbetriebseinkommen hochgerechnet.

[31] Alle Angaben aus EU-KOM (2013).

Tabelle 3: Erlöse, Kosten, Gewinnmarge und Betriebseinkommen in der EU-27 und EU-15						
EU-27	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2009: 2007**	**2009: 2008**
Gesamterlöse Milch (Preis, nationale Hilfen) in Euro/t Milch		344	344	286	-17%	-17%
Kosten (variable Kosten, Fixkosten und Abschreibung) in Euro/t Milch		280	301	277	-1 %	-8 %
Brutto-Gewinnmarge in Euro/t Milch (Erlöse aus Milch minus Betriebskosten/Vorleistungen)		147	131	92	-37 %	-30 %
Netto-Gewinnmarge in Euro /t Milch (Erlöse aus Milch minus Vorleistungen + Abschreibung + fixe Faktoren)		64	43	9	-86 %	-80%
Betriebseinkommen (farm net income) in Euro pro Arbeitskrafteinheit[32]		16.524	15.373	10.220	-38%	-36%
Entkoppelte Direktzahlungen in Euro pro Arbeitskrafteinheit		5.431	6.107	6.027		
Anteil der Zahlungen an Betriebseinkommen je Arbeitskrafteinheit		33 %	40 %	59 %		
EU-15	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2009: 2007**	**2009: 2008**
Gesamterlöse Milch (Preis, nationale Hilfen) in Euro/t Milch	304	350	349	293	-16%	-16%
Kosten (variable Kosten, Fixkosten und Abschreibung) in Euro/t Milch	182	201	217	198	-1,5%	-8%
Brutto-Gewinnmarge in Euro/t Milch (Erlöse aus Milch minus Betriebskosten/Vorleistungen)	114	148	131	93	-37%	-29%
Netto-Gewinnmarge in Euro /t Milch (Erlöse aus Milch minus Vorleistungen + Abschreibung + fixe Faktoren)	29	60	39	5	-92%	-87%
Betriebseinkommen (farm net income) in Euro pro Arbeitskrafteinheit	22.122	28.918	23.720	16.145	-44%	-32%
Entkoppelte Direktzahlungen in Euro/Arbeitskrafteinheit	9.825	10.467	10.496	10.310		
Anteil der Zahlungen am Betriebseinkommen je Arbeitskrafteinheit	44%	36%	44%	64%		
Quelle: EU-KOM (2013): Dairy Farms Report						

10. Große Unterschiede gab es zwischen den EU-Mitgliedstaaten (Tabelle 4). Während sich in Italien die Krise auf hohem Niveau etwas bemerkbar machte, wirtschafteten die dänischen Betriebe bereits seit 2007 mit Verlusten.

    - Das Nettoeinkommen pro Arbeitskraft der dänischen Betriebe sank auf minus 36.563 Euro im Jahr 2009. Diese hohen Verluste hängen mit der speziellen Verfasstheit dänischer Betriebe zusammen. So sind 47 Prozent der Arbeitskräfte Lohnarbeitskräfte und zugleich haben die dänischen Betriebe hohe Kapitalkosten zu tragen. Beide Kostenfaktoren waren

[32] Das Betriebseinkommen errechnet sich aus den Gesamterlösen aus der Milchwirtschaft + Direktzahlungen minus Vorleistungen, Abschreibungen, fixe Faktoren sowie Löhne, Zinsen und Forderungen. Siehe EU-KOM (2013): Annex I, S. 37f.

zwischen 2007 und 2009 stark angestiegen (plus 19 Prozent Löhne und plus 27 Prozent Kapitalkosten) und konnten aus den geringeren Erlösen nicht mehr bestritten werden.[33]

- Die niederländischen Milchbauern verloren im Krisenjahr 2009 durchschnittlich (!) 82.000 Euro pro Betrieb nachdem ihr cash flow II, d.h. das zum Lebensunterhalt disponible Einkommen, auf 20.100 Euro (nach Steuern aber incl. Betriebsprämie) gesunken war.[34]

Tabelle 4: Brutto- und Netto-Gewinnmargen (Milcherlöse minus Betriebs- und Fixkosten aber ohne Arbeitskosten zzgl. nationaler Hilfen) bei spezialisierten Milchviehbetrieben in der EU (INLB-Daten) in Euro/t Milch

		2004	2007	2008	2009
EU-27	Brutto-GM		147	131	92
	Netto-GM		64	43	9
EU-15	Brutto-GM		148	131	93
	Netto-GM	62	61	41	7
EU-10	Brutto-GM		121	110	67
	Netto-GM	49	59	36	2
Dänemark	Brutto-GM		136	140	66
	Netto-GM	2	-11	-70	-114
Deutschland	Brutto-GM		151	91	81
	Netto-GM	40	59	-2	-8
Frankreich	Brutto-GM		118	121	82
	Netto-GM	43	22	18	-23
Irland	Brutto-GM		157	148	58
	Netto-GM	83	84	58	1
Niederlande	Brutto-GM		169	146	87
	Netto-GM	63	65	33	-24
Italien	Brutto-GM		199	212	196
	Netto	130	131	151	128
Polen	Brutto-GM		139	123	80
	Netto	70	95	66	30

Quelle: EU-KOM (2013): Dairy Farms Report

11. **Folgende Wirkungen und Langzeitwirkungen hatte die Milchkrise in Deutschland**. Eine Auswertung der FADN-Daten für Deutschland lässt einen genaueren Blick auf die Wirkung der Milchkrise auf spezialisierte Milchviehbetriebe im Haupterwerb in einzelnen Regionen und unterschieden nach Betriebsgrößenklassen zu. Ohne Berücksichtigung der für Deutschland auch wichtigen Personengesellschaften und juristischen Personen lassen sich folgende Wirkungen aus diesen Buchführungsdaten des Testbetriebsnetzes erkennen (siehe auch Tabellen 3a bis c in Anhang I).[35]

    Zunächst waren die Betriebseinkommen bei den spezialisierten Milchviehbetrieben im Haupterwerb von 2006 auf 2007 deutlich angestiegen. Die Betriebe haben investiert. In den beiden Folge-

[33] EU-KOM (2013) Dairy Farms Report 2012, S. 32. Erfasst werden nur Milchviehbetriebe mit Buchführung ab einer bestimmten Betriebsgröße (Farm Accountancy Data Network (FADN)). Hier benannt als Informationsnetz Landwirtschaftlicher Buchführung (INLB)..

[34] LEI, Farm Accountancy Data Network http://www3.lei.wur.nl/BIN_ASP/show.exe?language=US&aktie=xvindtoon&Database=LTC&bj=2009&ej=2012&PublicatieID=3&Valuta=1&kiestabel=2.06 Download 10. 09. 2013. Die Einkommensverluste wurden in den beiden folgenden Jahren 2010 und 2011 etwas kompensiert und es konnten wieder Rücklagen in Höhe von 33.100 (2010) und 48.000 (2011) gebildet werden. Im Jahr 2012 jedoch gerieten die Betriebe erneut in eine Situation, in der aufgrund der stark gestiegenen Betriebskosten keine Rücklagen mehr gebildet werden konnten.

[35] Poppinga, O. (2013):Überlegungen zu den Folgen der Milchpreiskrise. Unveröff. Manuskript. Datenbasis: INLB-Daten und Buchführungsdaten BMELV.

jahren kam es jedoch, verglichen mit dem Jahr 2006/2007 und damit vor der Preishausse, zu besonders hohen **Einkommensverlusten.**[36] Diese Einkommensverluste waren mit 46 Prozent besonders hoch bei den großen Betrieben (über 100 EGE) und lagen bei den mittleren, spezialisierten Milchviehbetrieben (40 bis unter 100 EGE) auch noch bei 44 Prozent. Hochgerechnet für beide Krisenjahre beliefen sich die Verluste der Gesamtheit spezialisierter Milchviehbetriebe in Deutschland auf insgesamt **1,22 Mio. Euro**.

Unter „großem Betrieb" werden die im FADN erfassten Betriebe der Größenklassen 6 verstanden. Diese haben mehr als 100 EGE. In Niedersachsen entspricht dies im Jahr 2009 einem Betrieb mit rund 100 Hektar LF und 107 Milchkühen. Im südlichen Bayern hingegen einem Betrieb mit 80 Milchkühen und ebenfalls rund 100 Hektar LF.

Die mittleren und großen Betriebe verloren **Eigenkapital** in Höhe von 107 bzw. 235 Euro pro Hektar (2009/10 gegenüber 2007/08), **ihre Bruttoinvestitionen pro Hektar** gingen um 35 bzw. 24 Prozent zurück und dennoch **stiegen bei den großen Betrieben die Verbindlichkeiten pro Hektar um 11 Prozent** (siehe Tabelle 5)**.** 2011/12 liegen die Nettoverbindlichkeiten der großen Betriebe (über 250 EGE) um den Faktor 4,6 höher als die der kleinen Betriebe (50 bis 100 EGE). Der Verschuldungsgrad (gemessen im Verhältnis Fremdkapital zu Eigenkapital) nahm durchschnittlich von 0,19 auf 0,22 zu.

Tabelle 5: Bruttoinvestitionen und Verbindlichkeiten in drei Betriebsgrößenklassen spezialisierter Milchviehbetriebe in Deutschland von 2006 bis 2010 auf Basis FADN-Daten

	Bruttoinvestitionen Euro/Hektar			Verbindlichkeiten Euro/Hektar		
	16-<40 EGE	40-<100 EGE	>100 EGE	16-<40 EGE	40-<100 EGE	>100 EGE
2006/07	465	586	695	1.284	1.810	2.233
2007/08	333	708	741	1.159	1.728	2.248
2008/09	448	591	729	1.159	1.736	2.347
2009/10	234	460	562	1.147	1.757	2.498

12. Regional betrachtet zeigt sich ein sehr heterogenes Bild in Deutschland (Tabelle 6): Die durchschnittlichen nominellen Betriebseinkommen der spezialisierten Milchviehbetriebe sind unterschiedlich hoch und reichten im Jahr 2007 von rund 55.300 Euro (Bayern) bis hin zu 116.000 Euro (Niedersachsen). Im Krisenjahr 2008 gehen die Betriebseinkommen gegenüber dem Vorjahr um 32 bis 44 Prozent zurück und auch gegenüber dem relativ günstigen Jahr 2006 gab es deutliche Verluste von 7 bis 21 Prozent.

    Betrachtet man den cash flow II (Einnahmen weniger Ausgaben) und damit die tatsächlich zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten (incl. Kosten Altenteiler, Sozialversicherung) verfügbaren freien Mittel, so verblieben den kleinen Betrieben (16-<40 EGE) in Deutschland im Jahr 2008 minus 570 Euro, den mittleren Betrieben (40 bis < 100 EGE) 2.989 Euro und den großen Betrieben (>100 EGE) immerhin noch 11.000 Euro. Es wird klar, dass die Betriebe ohne eine zusätzliche Betriebsprämie nicht einmal mehr die Beiträge in die Sozialversicherungskasse hätten leisten

[36] FADN-Daten (deutsch: INLB), eigene Berechnungen von Onno Poppinga und Karin Jürgens. Nicht enthalten sind die in Deutschland wirtschaftenden Personengesellschaften und juristische Personen. Auf Basis des Standarddeckungsbeitrages wird die wirtschaftliche Betriebsgröße der Betriebe bestimmt (ausgedrückt in europäischen Größeneinheiten (EGE oder ESU European Size unit). 1 EGE entspricht einem bestimmten Betrag in EUR des Deckungsbeitrags (von 2002 bis 2009 entsprach 1 EGE = 1.200 Euro Standarddeckungsbeitrag. Ab 2010/11 wurde die Einteilung auf Standard-Output umgestellt. Daher sind die nach Betriebsgrößenklassen ermittelten Daten nach 2010 nicht mehr vergleichbar mit denen vor 2010.

können. Die Lebenshaltungskosten hätten – bei ohne vollständigem Verbrauch der Abschreibungen – fast komplett durch die Aufnahme von Krediten beglichen werden müssen oder aber –sofern vorhanden – aus den Rücklagen genommen werden müssen.

Tabelle 6: Betriebseinkommen in verschiedenen Bundesländern Deutschlands auf Basis FADN-Daten

Bundesland	Nominelles Betriebseinkommen 2007 in Euro	2007 zu 2008	2006 zu 2008	Cash flow II minus Betriebsprämie im Jahr 2008 in Euro /Betrieb
Bayern	55.285	-39%	-18%	6.936
Baden-Württemberg	61.225	-43%	-21	255
Hessen	64.079	-38%	-7%	-203
RLP	86.994	-32%	-8%	6.644
NRW	112.843	-43%	-7%	337
Schleswig-Holstein	115.240	-39%	-20%	9.450
Niedersachsen	116.140	-44%	-13%	-4.429

13. Für die Region Niedersachsen, einer Wachstums- und Intensivregion der Milcherzeugung Deutschlands zeigen sich für die großen Betriebe (Betriebsgrößenklasse /BG 6) und mittleren Betriebe (BG 5) folgende Wirkungen der Krise.[37]

    - Die großen spezialisierten Milchviehbetriebe im Haupterwerb (BG 6) sind bis 2009 auf durchschnittlich 107 Hektar LF und 107 Milchkühe in der Herde angewachsen. Sie haben rationalisiert und konnten die Gesamtarbeitskräfte von 2,9 (1993) auf 2,5 (2009) senken, wobei mit 1,8 AK die Familienarbeitskräfte immer noch überwiegen. Ihr nominales Betriebseinkommen ist fast doppelt so hoch als das der mittleren Betriebe (BG 5 mit rund 46 Kühen und 55 Hektar LF 2009), dennoch hat sich ihr reales Betriebseinkommen gegenüber 1993 nur geringfügig erhöht.
    - In der Milchkrise mussten sie 30 Prozent Einkommensverluste hinnehmen, die mittleren Betriebe 23 Prozent.
    - Während in den mittleren Betrieben (BG 5) der cash flow II – also die Mittel für die gesamten Lebenshaltungskosten der Familie – zwischen 2005 und 2009 um 25 Prozent gesunken ist, erhöhte er sich bei den großen Betrieben (BG 6) um 10 Prozent. Im Krisenjahr 2008 jedoch sank er in beiden Betriebsgrößenklassen (BG) auf ein Viertel (BG 5) bzw. auf die Hälfte (BG 6) des Jahres 2006.
    - Rechnet man die Betriebsprämie vom Cash flow II ab, so verfügten die Betriebe der Betriebsgrößenklasse 6 im guten Jahr 2007 über 59.295 Euro für ihre 1,8 Familien-AK (die BG 5 nur noch über 24.790 Euro, wovon 1,4 Familien-AK leben mussten). Im darauffolgenden Krisenjahr waren sowohl bei den mittleren als auch bei den größeren Betrieben keine Mittel mehr vorhanden, um – ohne Betriebsprämie – die Lebenshaltungskosten zu bestreiten. Die mittleren Betriebe (BG 5) mussten 9.902 Euro aus dem Vermögen beisteuern, die großen Betriebe 1.725 Euro.

14. Mit großen Unterschieden zwischen den Regionen und den Betrieben kann dennoch als Tendenz festgehalten werden, dass sich in den auf die Krise folgenden Jahren die Tilgung von Schulden

[37] Jürgens, K. (2013a):Wirtschaftliche Lage und Verschuldung der Milcherzeugerbetriebe Deutschlands. Interner Bericht im Auftrag der MEG Milch Board w.V., Gleichen.

verschleppte und sich in vielen Betrieben das Verhältnis von Eigenkapital (dessen Wert, inflationsbedingt ohnehin sinkt) zu Fremdkapital verschlechterte. Gerade in den Gunstregionen blieben die Belastungen pro Liter Milch trotz weiterer Ausdehnung der Milcherzeugung nahezu gleich hoch. Neuinvestitionen werden verschleppt oder vertagt, andere Betriebe wiederum investierten noch selbst in der Phase niedrigster Milchpreise.

- **In den sog. Gunstregionen stieg das Verhältnis von Fremd- zu Eigenkapital** von 2002 auf 2009 von 0,32 auf 0,36 in Niedersachsen, von 0,25 auf 0,33 in Schleswig-Holstein. Dabei hatten gerade die großen Betriebe (BG 6) über fast alle Jahre (2005 bis 2009) hinweg betrachtet nominale Verbindlichkeiten zwischen 33 bis 35 Cent pro Kilogramm Milch und dies obwohl die erzeugte Milchmenge von 730.000 Kilogramm pro Betrieb im Jahr 2005 auf 880.000 Kilogramm Milch im Jahr 2009 gestiegen war.[38]

15. **Langzeitfolgen der Krise** zeigten sich als **Rückgang der Investitionen**. Vermutlich aufgrund des längeren „Bremsweges" bei der Reduzierung von Investitionen macht sich der Rückgang erst mit einem Jahr Verspätung bemerkbar. Diese nicht getätigten Investitionen wirken verlustreich in den ländlichen Raum hinein.

- Werden in Deutschland die Bruttoinvestitionen der Milchviehbetriebe von 2009/2010 mit denen des Wirtschaftsjahres 2008/2009 verglichen, zeigt sich ein **Rückgang von insgesamt 500 Mio. Euro** (siehe Tabelle 5). In der Krise haben vor allem die mittleren Betriebe ihre Nettoinvestitionen von 229 Euro pro Hektar (2007/08) auf minus 14 Euro pro Hektar 2009/10 zurückgenommen. [39]
- 2009 sanken selbst in den Gunstlagen und bei den großen Betrieben (BG 6) die **Nettoinvestitionen** bezogen auf das Kilogramm erzeugter Milch im Jahr, nachdem sie zwischen 2006 und 2008 gestiegen waren. In Rheinland-Pfalz sanken sie auf minus 2,7 Cent im Jahr 2009, in Mecklenburg-Vorpommern auf 0,1 Cent pro Kilogramm Milch (bei gleichzeitig rückläufiger Milchmenge von 2,2 auf 1,5 Mio. kg Milch). In Schleswig-Holstein hingegen wurden mit 2,0 Cent pro Kilogramm Milch weiter Nettoinvestitionen getätigt, aber um ein Cent pro Kilogramm weniger als noch in den beiden Jahren zuvor.[40]
- Die „Delle" in den Milchpreisen im Sommer 2012 bei gleichzeitig stark gestiegenen Futter- und anderen Betriebskosten traf dann diejenigen Betriebe besonders stark, die im Krisenjahr auf die staatlich gewährten Überbrückungskredite zurückgegriffen hatten. Sie konnten in dieser, von ihrer Wirkung mit der Milchkrise vergleichbaren Situation, ihre Kredittilgungen nicht vornehmen. [41]

So haben die Krise und die Folgejahre viele Betriebe finanziell ausbluten lassen. Sie verloren Einnahmen, konnten ihre Schulden nicht abbauen, verbrauchten alle (eventuell) noch vorhandenen Rücklagen und waren bis teilweise zur Zahlungsunfähigkeit getrieben worden. **Dies betraf besonders stark die großen, stark gewachsenen spezialisierten Milchviehbetriebe, die laut Politik und**

---

[38] Real lagen die Verbindlichkeiten 2009 bei 24,6 Cent pro Kilogramm Milch.

[39] Poppinga, O. (2013):Überlegungen zu den Folgen der Milchpreiskrise. Unveröff. Manuskript.

[40] Jürgens, K. (2013b):Vortrag im Rahmen einer Fachtagung des MUELV, in Mainz am 13. September.

[41] Die Deutsche Rentenbank hatte 2009 ein Soforthilfe-Kreditprogramm aufgelegt, das eine einprozentige, durch den Bund finanzierte Zinsverbilligung vorsah, für vier Jahre gewährt wurde und im ersten Jahr tilgungsfrei war. Viele Landwirte hatten diese Soforthilfe in Anspruch genommen. Fahlbusch et. al. (2010): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 59, Supplement, S. 45-62, S.51.

Beratung eigentlich die Zukunft Europas darstellen sollen. Mit anderen Worten: sie verloren die finanziellen Polster mit der sie eine weitere vergleichbare Krise durchstehen könnten.

16. **Ein Jahr nach der Krise 2008/09 hatte jeder dritte, 2007 noch wirtschaftende, Milchviehhalter Europas (EU-27) aufgegeben** (rechnet man den Zeitraum 2003 bis 2010 waren es sogar 43 Prozent der Betriebe).[42]

    - Der Rückgang der Milchviehbetriebe ist besonders stark in den osteuropäischen, Mitgliedstaaten. So haben v.a. in Rumänien und Bulgarien zahllose Kleinbetriebe aufgegeben, stark rückläufig ist die Zahl der Milchbetriebe auch in Tschechien, Slowakei, Slowenien und Estland.
    - Aber auch in der EU-15 gab zwischen 2006/07 und 2011/12 jeder fünfte Milchviehhalter auf.[43] So haben allein in Deutschland im Krisenjahr rund 4.000 Betriebe aufgehört und die Zahl der Milchbetriebe sank 2009 erstmalig unter die 100.000-Grenze. 2012 waren es noch 85.000 Betriebe. Damit hat seit 2002 jeder dritte Betrieb das Melken eingestellt.
    - Die Wachstumsschwelle liegt seit 2007 in der EU-15 bei mehr als 100 Kühen. In den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten restrukturiert sich hingegen die Milchviehhaltung in dem Sinne, dass die Zahl der Großbetriebe zurück geht und die Zahl der Familienbetriebe (10 bis 99 Kühe) zunimmt.[44]

    Weitere Krisen und **Europa läuft Gefahr, seine flächendeckende Milcherzeugung zu verlieren.** Dafür besonders gefährdet sind die benachteiligten Gebiete und Bergregionen.

17. Die Milchkrise zog, neben den Wertschöpfungsverlusten im ländlichen Raum, **hohe gesellschaftliche Kosten** nach sich:[45]

    - Die öffentliche Lagerhaltung sowie sich anschließende Erstattungen für Drittlandexporte (zusammen: 703 Mio. Euro) mussten verstärkt in Anspruch genommen werden.
    - Ein Krisenfonds in Höhe von 300 Mio. Euro bot den Milchbetrieben Soforthilfe (wurde aber relativ spät in Höhe von 294 Mio. Euro ausbezahlt).
    - Einzelne Mitgliedstaaten haben eigene Sonderprogramme aufgelegt und Zuschüsse gegeben (Deutschland insgesamt 808 Mio. Euro).

18. **Wenig profitiert haben die Verbraucher**. Entgegen den Annahmen der klassischen ökonomischen Theorie lagen im Jahr 2009 die Verbraucherpreise immer noch 14 Prozent über den Preisen vor der Preissteigerung 2007/08.[46] Die Verbraucherpreise, so das Fazit des EU-Rechnungshofes aus seiner Analyse von 2009, scheinen „weitgehend entkoppelt" zu sein von den Milcherzeuger- und

---

[42] Fahlbusch et al. (2011): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 60, Supplement, S. 52-71 darin Tabelle 9, S. 59 Daten aus Stat. Bundesamt. Fahlbusch et al. (2013) Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse im Jahr 2012. In: GJAE 62, Supplement, S.46-66 darin Tab. 8 S.54. Zwischen 2000 und 2012 haben in Deutschland 34,4 Prozent der Milchviehhalter aufgegeben. LEL (2012): Tab. 12_23, S. 24; MIV (2012b): Tabelle 8_3_1 Milchkuhhaltung nach Bestandsgrößen.

[43] DairyCo (2013): Dairy Statistics 2013, S. 10.

[44] MIV (2012b): Tab. 8_3_1.

[45] MIV (2012b): Tab. 14_3 und Tab. 13_4_1. Laut Antwort der EU-Kommission auf die Anfrage DE-E-009016/2013 der Grünen im EP beliefen sich die Ausgaben 2009 bis 2013 auf 373 Mio. Euro Ausfuhrerstattungen und 36 Mio. Euro Lagerhaltungskosten. Nettoeinnahmen nach Verkauf: 50 Mio. Euro. Siehe auch Tabelle 4a im Anhang I.

[46] EU-KOM (2009) 385: S. 5; EU-Rechnungshof (2009): Pkt 28; EU-KOM (2010) 728: S. 2.

damit von den Rohstoffpreisen. Zu einem ähnlichen Schluss kam die EU-Kommission.[47] Die Preissteigerungen bei den Agrarrohstoffen ab Mitte 2007 bis Anfang 2008 seien schneller in Verbraucherpreiserhöhungen umgesetzt worden als der Preisverfall ab dem zweiten Quartal 2008. Die Lebensmittel verarbeitende Industrie und der Handel hätten „auf den Verfall der Agrarrohstoffpreise langsamer und schwächer reagiert als auf den Preisauftrieb im Jahr 2007".

Die Verbraucherpreise stiegen ab August 2007 bis Frühjahr 2008 kräftig an (was die Verbraucher mit einer Kaufzurückhaltung v.a. bei Butter quittierten). Der Butterpreis war in Deutschland von Juli auf August 2007 um 47 Prozent gestiegen[48] und dies zu einem Zeitpunkt als die Milchpreise ab Werk (Butter, Magermilchpulver, Rohmilch) schon zu sinken begonnen hatten. Die anschließende Rücknahme der Verbraucherpreissteigerungen war gering (minus zwei Prozent) und so kamen die Verbraucherpreise 2009 auf einem Niveau von 14 Prozent über den Preisen von vor der Preissteigerung 2007/2008 zu liegen. [49]

Im Rückblick gesehen konstatiert der Milchindustrieverband Deutschlands (MIV): Preiserhöhungen als auch Preissenkungen hätten keinen wesentlichen Impuls ausgeübt auf das Einkaufsverhalten in Deutschland. Lediglich bei Butter scheinen die Verbraucher preiselastisch zu reagieren (minus 3,7 Prozent Verbrauch privater Haushalte von Januar bis Juli 2010 gegenüber dem Vorjahreszeitraum von 2009).[50]

2013 stiegen die Verbraucherpreise für Milch- und Milchprodukte erneut an. Begründet wird dies seitens des Milchindustrieverbandes mit den gegenüber 2012 um 30 Prozent gestiegenen Milcherzeugerpreisen (36,51 Cent pro Kilogramm).[51] *Tatsächlich aber lagen die Erzeugerpreise 2012 (Januar bis Oktober) bei 33,6 Cent/kg und damit 3 Cent/kg unter dem Vorjahreszeitraum.*[52]

Die unzureichende Weitergabe der gefallenen Rohmilch-Preise an die Verbraucher verweist auf eine, so die EU-Kommission in ihrer Analyse der Wertschöpfungskette Milch, gewisse „Ineffizienz", die aus den „strukturellen Schwächen des Systems" rühre und die Preisschwankungen auf den Märkten weiter verschärfen könne. Ungleichgewichte in der Verhandlungsmacht der verschiedenen Akteure könnten zu unlauteren Handelspraktiken bis wettbewerbswidrigen Praktiken führen, die dem jeweils größeren und mächtigeren Akteur zum Vorteil gereichen. Diese Praktiken können an jeder Verbindungsstelle zwischen den Gliedern der Kette vorkommen – also sowohl zwischen den Milcherzeugern und den Milchverarbeitern als auch zwischen diesen und dem Lebensmitteleinzelhandel.[53]

[47] KOM (2009) 591: Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern.

[48] Fahlbusch et al. (2009): S. 37.

[49] EU-KOM (2009) 385: S. 5.

[50] MIV (2010a): Geschäftsbericht 2009/2010, S. 22.

[51] FAZ vom 22. 8.2013 „Milchbauern bekommen Rekordpreis".

[52] http://www.lwk-rlp.de/aktuelles/einzelansicht/archive/2013/july/article/erzeugerpreise-fuer-juni-milch-erneut-schwaecher-zeichen-fuer-trendwende-sind-dennoch-erkennbar/, Abruf 22. 8.2013.

[53] EU-KOM (2009) 591: S. 4-6.

Warum es eine flexible Angebotsregulierung braucht

19. **Die Krise 2008/09 brachte die strukturellen und die Krise wesentlich verschärfenden Defizite der Preisbildung auf dem Milchmarkt in den Blickpunkt von Politik und Öffentlichkeit.** Die Milchkrise und die starken Auseinandersetzungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien (Milchlieferboykott[54] 2008 und 2009) haben (nicht nur in Europa) eine erhöhte Aufmerksamkeit gelegt auf die Milchmärkte und ihre „strukturellen Schwächen" bei der Preisbildung. Zahlreiche Analysen entstanden[55] und die EU-Kommission hat eine High-Level-Group einberufen, um die aktuelle wie die künftige Gestaltung der Milchmarktordnung zu überprüfen. Die Analysen zeigten, was die Milcherzeuger seit Jahren erfahren:

    - Ungleichgewichte in der Verhandlungsmacht der verschiedenen Akteure auf dem Milchmarkt führen, so die Analyse der EU-Kommission, zu unlauteren Handelspraktiken bis hin zu wettbewerbswidrigem Verhalten.[56] Insbesondere für die Milcherzeuger bestehe kein „funktionsfähiges Wettbewerbs- und Verhandlungsumfeld", stellte der EU-Rechnungshof fest und die übliche „upside down" Preisbildung der Genossenschaften dränge die Produzenten in die Rolle des „Preisnehmers".[57]
    - Aufgrund der schlechten Stellung der Erzeuger innerhalb der Wertschöpfungskette werden die Preisrisiken auf sie abgewälzt, während der entstehende Mehrwert an die Verarbeiter und an den Handel gehe, so die in der Krise einberufene High Level Group.[58]
    - Der von der EU eingeleitete De-Regulierungsprozess habe zwar zu etwas mehr Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten geführt, nicht aber zu einem funktionsfähigen Wettbewerb um die Rohmilch. Dabei hätte die De-Regulierung dazu führen sollen, dass die „Preissignale für die Entscheidungen der Landwirte über Art und Menge der Erzeugung maßgeblich" werden.[59]
    - Tatsächlich aber hat die De-Regulierung lediglich den Druck auf die Molkereien, auch für die Genossenschaftsmolkereien, verstärkt, die Rohmilch so kostengünstig wie nur möglich einzukaufen. Auch die genossenschaftlich organisierten Molkereien werden zunehmend wie vertikal integrierte Unternehmen geführt. Rohstoffkosten sind auch für sie lediglich Beschaffungskosten.[60]
    - Es sind die Vertragsstrukturen und Bindungen an die Genossenschaften und nicht nur allein der hohe Konzentrationsgrad der Verarbeitungsunternehmen, die den Milchbetrieben wenig bis keine Wahlmöglichkeiten geben an wen und zu welchen Konditionen sie ihre Milch abliefern. Tatsächlich hat die Einflussnahme der Milcherzeuger auf „ihre" Molkereigenossenschaft in dem Maße abgenommen, wie die Entscheidungen für das operative Geschäft in Unternehmen ausgelagert werden, die der Genossenschaft vorgeschaltet sind. [61]

---

[54] Der erste Milchstreik in der neueren Geschichte erfolgte bereits 2007 in Deutschland durch die Biomilcherzeuger.

[55] EU-KOM (2009) 385; EU-KOM (2009) 591; EU-Rechnungshof (2009); Bundeskartellamt (2009); High Level Group (2010); EU-KOM (2010) 727; EU-KOM (2010) 728;

[56] EU-KOM (2009) 591: S. 5.

[57] EU-Rechnungshof (2009): S. 46.

[58] EU-KOM (2010) 727: S 3.

[59] Zitat aus: Erwägungsgrund (1) der VO (EU) 261/2012 zur Änderung der VO (EG) 1234/2007 (Vertragsbeziehungen).

[60] Bundeskartellamt (2009): S. 58f.

[61] Bundeskartellamt (2009): S. 135.

- Nicht zuletzt beeinflusse die Marktlage selbst die Stellung der Milcherzeuger, stellte der EU-Rechnungshof fest: gibt es zu viel Milch, verschlechtert sich die Stellung.[62]

20. Die EU-Kommission reagierte darauf mit der **Verabschiedung des Milchpaketes**, das im Oktober 2012 in Kraft trat. Es wurde zusammen mit der in der Krise einberufenen High-Level-Group entwickelt und hatte zum Ziel, die (1) Markttransparenz und (2) die Stellung der Milcherzeuger in der Wertschöpfungskette zu verbessern. Letzteres sollte über

    - Abschluss schriftlicher Verträge,
    - Stärkung von Erzeugergemeinschaften zur Angebotsbündelung und
    - durch den Aufbau von Branchenorganisationen

    die Verhandlungsmacht der Erzeuger so stärken, dass eine marktkonformere Preisbildung als bisher ermöglicht wird. [63]

21. **Das Milchpaket reicht aber nicht aus, um eine marktkonformere Preisbildung zu ermöglichen**. Aus Sicht der Milcherzeugerverbände sind

    - insbesondere die dort gezogenen Grenzen der Angebotsbündelung in Höhe von 3,5 Prozent der EU-Milchanlieferung (bzw. 33 Prozent der nationalen Anlieferung) angesichts der tatsächlichen Konzentration der verarbeitenden Unternehmen keinesfalls ausreichend (siehe Übersicht 1).[64] Unternehmen wie FrieslandCampina (NL) bündeln bereits 7,4 Prozent der europäischen Milchanlieferung, bezogen auf die EU-15 sogar 8,5 Prozent und erfassen mehr als 88 Prozent der niederländischen Milch. Darüber hinaus erscheint es fragwürdig, ob es auf freiwilliger Basis überhaupt gelingen würde, einen höheren Bündelungsgrad zu erreichen. Von den hoch konzentrierten Molkereiunternehmen wird erheblicher Druck auf die Erzeuger ausgeübt, um eine Bündelung vor den Molkereien zu verhindern

    - Auch ist eine Herausnahme der Genossenschaften aus der Vertragspflicht angesichts der realen Verhältnisse nicht angemessen. Die „Ineffizienz" des Milchmarktes wird so nicht wirklich beseitigt.

    - Verträge allein sind nicht wirklich wirksam, solange strukturelle Überschüsse und die Rückkoppelungseffekte der Weltmarktpreise auf den europäischen Markt es den Erzeugern schwer machen, ihre Produktionskosten in den Verträgen zu verankern.

    - Branchenorganisationen sind im Milchpaket mit keinerlei Befugnissen ausgestattet und verfügen daher über keine Durchsetzungskraft.

22. **Das bestehende Sicherheitsnetz schützt vor Krisen nicht**. Im Rahmen der Agrarreformbeschlüsse 2013 wurden die verbliebenen Instrumente der Marktordnung (staatliche Intervention auf bestehend niedrigem Niveau, Beihilfen für private Lagerhaltung, Exportsubventionen sind derzeit nur

---

[62] EU-Rechnungshof (2009): S. 48.

[63] VO (EU) Nr. 261/2012; VO (EU) Nr. 511/2010; VO (EU) Nr. 880/2012; http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_de.htm

[64] EMB (2010): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission zum Milchmarkt, Hamm.

ausgesetzt) in Kombination mit den Direktzahlungen aus der Ersten Säule der GAP als „Sicherheitsnetz" bezeichnet. Ergänzend wurden Maßnahmen zur Risikoversicherung vorgeschlagen.[65]

Übersicht 1: Milchverarbeitungsmenge europäischer Milchkonzerne aus der Top10 Liste der globalen Konzerne und ihre Anteile an nationaler Milchanlieferungsmenge 2011 in Mio. t Milch

Europäisch/intern Milchkonzerne	Milchverarbeitungsmenge 2011	Anteil an angelieferter Milch in Europa (2011) 139,436 Mio. t	Anteil an angelieferter Milch in EU-15 (2011) 121,1 Mio. t	Anteil an angelieferter Milch in den Ländern 2011
Nr. 5 FrieslandCampina (NL)	10,3 Mio. t	7,4 %	8,5 %	NL: 11,642 Mio. t **88,4%**
Nr. 7 Arla Food (SE/DK(D)	8,7 Mio. t	6,2%	7,2%	DK 4,8 Mio. t und SE 2,85 Mio. t **114 %**
Nr. 11 DMK (D)	6,7 Mio. t	4,8%	5,5	D:29,764 Mio. t **22,5 %**
Nr. 8 Danone (F, international)	8,0 Mio. t	(5,7%)	(6,6%)	F: 25,127 Mio. t
Nr. 6 Lactalis (F, international)	10,2 Mio. t	(7,2%)	(8,4%)	-
Sodiaal (F)	5,2 Mio. t	3,7%	4,3 %	**20,6%**
Parmalat (It)	3,6 Mio. t	2,6%	3,0 %	I: 10,479 Mio. t **34,5%**
Müller-Gruppe (D)	2,6 Mio. t	1,9%	2,1%	**8,7%**
Zum Vergleich				
Nr. 1 Fonterra (NZ)	20,5 Mio. t			
Nr. 2 Dairy Farmes of America (USA)	17,1 Mio. t			
Nr. 3 Nestlé (CH)	14,9 Mio. t			

*Quelle: IFCN Dairy Conference 2011, www.ifcn.dairy.org sowie EuroStat, eig. Berechnungen; * Daten aus MIV (2012): Fakten . Informationen für Journalisten. Milchmengen aus 2010*

Die Direktzahlungen sind weder auf volatile Preise noch auf Krisen hin ausgerichtet, kritisierte bereits der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (BMELV, Deutschland).[66] Sie wurden auch nicht als Kriseninstrument entwickelt, sondern sollen, so die Kommission in ihrer Begründung zur GAP, „eine Grundsicherung des Jahreseinkommens der EU-Landwirte und eine Unterstützung im Falle spezifischer Marktstörungen bieten". In dieser Hinsicht hatten sie durchaus eine stabilisierende Wirkung auf die Betriebe während der Krise.

Mit großer Verzögerung aber durchaus wirksam zeigten sich in der Krise die Maßnahmen von staatlichem Aufkauf und Lagerhaltung. Es bedurfte jedoch zusätzlicher staatlicher Mittel, um die Liquiditätsengpässe der Erzeuger etwas abzumildern.

[65] Die EU-Kommission hat 2006 in ihrer neuen „Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrarsektor 2007-2013" in Kapitel V ausdrücklich ein gutes Risiko-und Krisenmanagement gefordert und staatliche Beihilfen für Risikomanagementinstrumente als mit dem EG-Vertrag vereinbar erklärt sowie unzulässige Wettbewerbsverzerrungen damit vermieden werden.

[66] EU-KOM (2011a)625: Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der Stützungsregelung der GAP, S. 2; Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik BMELV (2011): Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft, April 2011, S. 21f. „Es könne", so der Beirat, „ deshalb durchaus vorkommen, dass Direktzahlungen gerade nicht jenen Betrieben zukommen, die besonders von volatilen Märkten betroffen sind, und umgekehrt, jene begünstigen, die keiner Stabilisierung der Einkommen bedürfen."

Der grundlegende Konstruktionsfehler der Interventionsmaßnahmen liegt jedoch darin, dass die Ursache des Preisverfalls, die Übermenge an Milch, nicht vermieden sondern nur zeitlich „verschoben" wird. Der Abverkauf der in der Krise eingelagerten Mengen setzt – wie die Göttinger Wissenschaftler Fahlbusch et al feststellten - anschließend die Weltmarktpreise wieder unter Druck.[67]

Wirksamer ist eine **Angebotsregulierung, die an der Ursache – der Milcherzeugung selbst – ansetzt** und damit den Kreislauf aus Einlagerung und anschließendem preisdrückenden Verkauf auf dem Weltmarkt unterbricht. Es braucht daher ein Instrument, das das Angebot in beide Richtungen regulieren und damit den Binnenmarkt wie auch den Weltmarkt stabilisieren kann.

22. Die **Abschaffung der Milchquote ohne Folgeregelung gefährdet die Stabilität des Binnenmarktes.** Die Gewährleistung der Stabilität des Binnenmarktes ist ein oberes Ziel der GAP und rechtfertigt laut Art. 39 AEUV die zur Sicherung des Gemeinwohls zu treffenden Eingriffe in den Milchmarkt. Diese Stabilität ist gefährdet nach 2015.

> *Die EU-Kommission ging in ihrem Outlook 2011 von einer Gesamtsteigerung um sieben Prozent zwischen 2009 und 2020 (oder 0,33 Prozent pro Jahr) aus. 2012 waren ihre Schätzungen für das Jahr bereits um 1,9 Mio. t Milch übertroffen worden.[68] In ihrem Outlook 2012 prognostiziert sie ein Wachstum von acht Prozent bis 2022 und eine um 10 Prozent gestiegene Milchanlieferungsmenge.[69]*

Die Milchwirtschaft selbst äußert Sorgen, wie mit einem Anstieg der erzeugten Milchmenge nach 2015 umgegangen werden könnte.[70] Zugleich richtet sie sich darauf ein, Milchlieferanten nur noch für bestimmte Mengen ein bestimmtes Preisniveau zuzusichern (A-Milch) und die nicht begrenzte B-Milch zu willkürlich niedrigen Preisen abzunehmen. Dies verschafft den großen Molkereiunternehmen einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil und verschärft den Konzentrationsprozess. Zugleich erlaubt es eine aggressive und die lokalen Märkte unterwandernde Preispolitik auf den Weltmärkten.

Welche Folgen eine ungesicherte Abschaffung der Milchquote und die Einrichtung eines Systems von A- und B-Milch haben können, lässt sich an der Schweizer Milchwirtschaft studieren (siehe Anhang II Bericht über Schweiz).

> *Bereits während einer dreijährigen Übergangszeit (2006 bis 2009) konnten die Milcherzeuger in der Schweiz vorzeitig aus der Milchkontingentierung aussteigen und ihre Milchmenge unbegrenzt steigern. So steigerte sich die vermarktbare Milchmenge von rund 3,29 Mio. t auf 3,47 Mio. t im*

---

[67] Fahlbusch et al. (2010): S. 59.

[68] EU-KOM (2011b): Prospects for agricultural market and income in the EU 2011-2020. DG-agri (Hg): Statistical Annex.

[69] EU-KOM (2012) 741: Evolution of the market situation (…) second „soft landing" report, S. 5. Die OECD prognostiziert ein verlangsamtes Wachstum OECD Outlook (2013): Dairy, S. 210. Die genaue Prognose ist: plus 0,8 Prozent im Jahr 2015, plus 0,7 Prozent 2016 und dann ein verlangsamtes Wachstum von jährlich 0,3 Prozent sowie eine Minderung der Gewinnmarge um 10 Prozent als Ursache der Wachstumsminderung.

[70] Interview mit Josef Schwaiger von DMK. Er fordert den Bau von mehr Sprühtürmen. http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-1074996.html Abruf 20.8.2013. Lt Dairy Australia (2012): S. 22. hat gerade Deutschland (als Hauptproduzent von MMP) einen Nachholbedarf an Investitionen in Sprühtürme.

Jahr 2012.[71] Der Schweizer Milcherzeugerpreis war auch unter der alten Milchmarktordnung kontinuierlich gesunken und hatte 2010 bei 61,78 Rappen/kg Verkehrsmilch gelegen. Im Gegensatz zu den EU-Milchpreisen hat er sich (nach einer kurzen Spitze 2008) aufgrund der Übermengen auch nach 2009 nicht wieder erholt.[72] Erst zu Beginn des Jahres 2013 hat sich die Marktsituation etwas beruhigt und der Preis kommt wieder nach oben. Aber es zeichnet sich in den ersten fünf Monaten ein starker Rückgang der Milchanlieferung auf das Niveau von 2007 ab. Nun ist es die Milcherzeugung, die, finanziell ausgeblutet, nicht mehr nach oben kommen kann. Zu viele Betriebe haben aufgegeben.[73] (Zwischen 2010 und 2012 waren es 7 Prozent der 26.151 Milchviehbetriebe des Jahres 2010.[74]) und den in der Produktion verbliebenen Betrieben fehlen schlicht die Ressourcen, um Futter zuzukaufen (schlechtes Frühjahr) oder um neues Vieh einzustallen.

Eine unkontrollierte Überschussproduktion wird auch in der EU zu vergleichbaren Folgen führen. Sie wird zuerst die Preise und dann die Basis der Milcherzeugung selbst gefährden. Eine Gefahr auf die schon 2009 der EU-Rechnungshof hingewiesen und **eine Orientierung der Politik auf den Binnenmarkt gefordert hatte.** [75] **Auch aus Erzeugersicht muss seine Stabilität Vorrang haben vor zusätzlichen Exporten auf Drittlandmärkte**.

23. Während die EU-Kommission in ihrem neuen Marktbericht (second „soft landing" report) keine weiteren Maßnahmen für erforderlich hält,[76] forderte das Europa-Parlament, im Rahmen der GAP-Reform 2013, auf Basis von Artikel 186 der GMO („Störungsklausel") zur Krisenintervention die Etablierung eines „Freiwilligen Lieferverzichtes gegen Ausfallentschädigung bei schwerwiegenden Marktstörungen".[77] Dieses Instrument hatte die EU-Kommission 2010 in ihrem Bericht zur Marktlage selbst vorgeschlagen,[78] es im Milchpaket jedoch nicht mehr berücksichtigt. Demnach könnten die Milcherzeuger freiwillig und gegen Ausgleich ein bis zwei Prozent der Gesamtmilcherzeugung vom Markt nehmen, um diesen zu stabilisieren (siehe auch Punkt 35).

Aktuell wird in den USA als Reaktion auf die Milchkrise und im Rahmen der Agrarreform (Farm Bill 2012) eine Auseinandersetzung darüber geführt, ob der Milchmarkt neue Regulierungen benötigt. Der Nationale Milcherzeugerverband (NMPF) hat dazu ein „Dairy Security Act" vorgelegt, das die alten Regelungen ablösen soll. Demnach können, bei fallenden Gewinnmargen, die Milcherzeuger eine Einschränkung der Anlieferungsmilch (gegen Entschädigung) vornehmen, um den Milchmarkt und die Erzeugereinkommen zu stabilisieren.[79] Dieser Vorschlag hat durchaus Chancen in die neue Farm Bill integriert zu werden (siehe genauer Bericht über USA Milchmarktreform im Anhang II).

---

[71] Daten aus http://www.swissmilk.ch/de/produzenten/milchmarkt/zahlen-fakten-milchmarkt/grafiken-abbildungen/jahreszahlen.html. Abruf 10. 7.2013

[72] Milchstatistik der Schweiz: 2010, Tabelle 8.2, http://www.swissmilk.ch/de/produzenten/milchmarkt/zahlen-fakten-milchmarkt/statistiken/-dl-/fileadmin/filemount/publikation-milchstatistik-der-schweiz-2010-2011-september-de.pdf. Abruf 10.7.2013.

[73] Milchstatistik der Schweiz (2010): Tabelle 8.2, www.swissmilk.ch.

[74] Daten aus http://www.swissmilk.ch/de/produzenten/milchmarkt/zahlen-fakten-milchmarkt/grafiken-abbildungen/jahreszahlen.html

[75] EU-Rechnungshof (2009): S. 45 sowie Empfehlung Nr. 4, S.48.

[76] EU-KOM (2012) 741: S. 8.

[77] Dantin, M. (2012): Compromise Amendment – Specific Crisis Management Measures. Bericht des Berichterstatters des Europäischen Parlaments vom 20. 12. 2012.Bericht des Agrarausschusses 2011/0281 (COD).

[78] EU-KOM (2010) 727: S. 8.

[79] www.nmpf.org.

Flexible Angebotsregulierung mit Hilfe einer Monitoring Agency

Ziele, Funktionsweise und Instrumente

24. Das European Milk Board hat das von ihm entwickelte Instrument der Monitoring Agency (MA) mehrfach beschrieben.[80]

    Die Ziele der Monitoring Agency sind:

    - Verbesserung der Markttransparenz und Übermittlung der Preissignale des Milchmarktes an die Milcherzeuger.
    - Flexible Anpassung der Milcherzeugungsmenge an die Nachfrage zur Wieder-Herstellung des Marktgleichgewichts.
    - Stabilisierung der Preise auf einem durchschnittlich kostendeckenden Niveau um
    - eine nachhaltige und flächendeckende Milcherzeugung zu ermöglichen sowie
    - die Milchversorgung in der Europäischen Union zu sichern.

    Die Monitoring Agency ist eine europäische Agentur. Die Entscheidungen der Monitoring Agency sind für die Milcherzeuger allgemeinverbindlich. Dazu hat die EU per Rechtsakt ihr diese Macht übertragen, im Sinne nachfolgender Ziele Handlungen verbindlich in die Wege leiten zu können und auch entsprechende Sanktionen erteilen zu dürfen.

    Auf diese Weise können die Milcherzeuger ihr Milchangebot entsprechend der Erfordernisse des Marktes regulieren. Der Interessensausgleich mit den Milchverarbeitern vollzieht sich weiterhin auf dem Markt und vor dem Hintergrund einer mit staatlicher Hilfe verbesserten Verhandlungsposition der Milcherzeuger.

25. **Aufgaben und Funktionsweise**. Die Monitoring Agency bedingt ein europaweit umgesetztes, verbindliches Mengenregulierungssystem mit einzelbetrieblichen Lieferrechten auf der Basis der bestehenden Milchmengenverteilung in Europa. Die Mengenänderungen werden flexibel, d.h. in Abhängigkeit von der Marktlage vorgenommen. Die Anzahl der Mengenanpassungen im Zeitablauf sowie die Höhe der Mengenanpassung ergeben sich daher ausschließlich aus dem Marktverlauf.

    Die Vertreter der Monitoringstelle ermitteln die jeweiligen Kosten der Milcherzeugung[81] in Europa und legen nach einem definierten Verfahren die Unter- und Obergrenze des anzustrebenden Er-

[80] EMB (2012): Europäischer Milchmarkt- Mengensteuerung mit Hilfe einer Monitoringstelle. http://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Positions_EMB/12-02_Positions/11-01_EMB_Monitoringstelle_DE.pdf .

zeugerpreises für 1 Kilogramm Milch, 4,0 Prozent Fett, 3,4 Prozent Eiweiß, fest. Dadurch ergibt sich ein Zielbereich (**Zielpreiskorridor**), in dem sich der durchschnittliche europäische Milchpreis befinden sollte. Verlässt der Marktpreis den vorgegebenen Korridor, werden lediglich Parameter (Verhältnis Angebot und Nachfrage) angepasst, nicht jedoch der Preisbildungsmechanismus selbst.

Sinkt der durchschnittliche europäische Milcherzeugerpreis unter die untere Grenze des Korridors ab, wird die europäische Milchproduktion sukzessive solange zurückgefahren, bis sich der Erzeugerpreis wieder im Korridor befindet. Übersteigt der Erzeugerpreis die Preisobergrenze, so wird die Milchmenge sukzessive erhöht, bis sich der durchschnittliche Erzeugerpreis wieder im Korridor befindet.

> *Aufgrund der hohen Diversität der europäischen Milcherzeuger ist es von besonderer Bedeutung, dass die Festsetzungen der Monitoring Agency zu einem fairen Interessenausgleich zwischen den Milcherzeugern Europas sorgen. Hierzu bedarf es weiterer Untersuchungen und Überlegungen.*

Finanzierung: Die Finanzierung erfolgt über einen Marktregulierungsfonds, in welchen die Erzeuger im Umlageverfahren (pro Kilogramm Milch) einbezahlen. Es kann eine Kofinanzierung durch die EU erfolgen.

26. **Instrumente**. Die Ermittlung und Festlegung der durchschnittlichen Kosten und insbesondere die für eine Korrektur notwendigen Milchmenge haben zentrale Bedeutung. Diese Verfahren müssen klar und eindeutig festgelegt sein. Ihre Veränderung kann nur nach einer bestimmten Frist bzw. auf Basis eines festgelegten Verfahrens erfolgen.

    > *Vorarbeiten für die Kostenermittlung wurden bereits geleistet: Kostenermittlung auf Basis der FADN-Daten nach verbessertem Verfahren zur Hochrechnung der aktuellen Kosten sowie Milk Marker Index. Er setzt Kosten und Preise der Milcherzeugung in ein Verhältnis und ist ein Maßstab für die Über- oder Unterdeckung (www.milch-marker-index.de).*[82]

    Instrumente der Mengenregulierung sind:

    - **Basismenge**. Fortführung der bereits erfolgten, nationalen wie betrieblichen Milchmengenverteilung.
    - **Lieferrechte**. Es wird eine „Manövriermasse“ geschaffen in Höhe von drei bis fünf Prozent der bestehenden Lieferrechte. Diese Lieferrechte werden je nach Marktlage an die Milcherzeuger zur Produktion freigegeben oder wieder entzogen. Diese Lieferrechte werden zeitlich befristet vergeben und gehen nicht in den Besitz des Betriebes über.
    - **Freiwillige Mengenstilllegung** gegen Vergütung: Ergänzend können auf freiwilliger Basis bestimmte Teilmengen eines Betriebes, zeitlich befristet, stillgelegt werden. Die Vergabe erfolgt auf Basis von Ausschreibungen. Die Finanzierung kann aus einem Marktregulierungsfonds erfolgen.
    - **Strategische Lagerhaltung.** Die strategische Lagerhaltung dient (1) dem Ausgleich kurzfristiger Über- und Unterlieferungen in der Milchanlieferung und (2) der Mengenanpassung bis die Anpassung der Produktion gegriffen hat. Empfohlen wird die

---

[81] Zur Kostenermittlung und Methodik siehe Jürgens, K. (2013c): Was kostet die Milch? Berechnung der Milcherzeugungskosten in Deutschland von 2002 bis 2012, Gutachten im Auftrag des MEG Milch Boards w.V., Gleichen.

[82] Jürgens (2013c)

Begrenzung auf je 50.000 Tonnen Butter und Magermilchpulver. Ihre Finanzierung erfolgt ebenfalls aus dem Marktregulierungsfonds. Das Aufkaufniveau liegt an der unteren Linie des Zielpreiskorridors.

Die Monitoring Agency verbessert den Wettbewerb auf den europäischen Milchmärkten. Sie ist kein Instrument der Marktbeherrschung oder gar Preisfestsetzung. Die Preisbildung findet auf dem Markt statt. Durch die verbesserte Position der Erzeuger findet ein Wettbewerb um die Rohmilch statt und es kann eine fairere Verteilung des Mehrwertes entlang der Wertschöpfungskette erreicht werden. Nur im Fall, dass die Preise den in Eigenverantwortung der Milcherzeuger festgelegten und auch immer wieder veränderbaren Zielpreiskorridor verlassen haben, wird durch eine angeordnete Angebotsregulierung das Marktgleichgewicht wieder hergestellt.

Einzelbetriebliche Lieferrechte ermöglichen es der Politik, die Milchproduktion gezielt und kostengünstig in benachteiligten Regionen zu befördern.

27. **Außenschutz als Voraussetzung**. Voraussetzung für das Funktionieren der Monitoring Agency ist die Beibehaltung der derzeit gültigen Regelungen zum Außenschutz. Diese waren 1998 in der Uruguay-Runde der WTO-Verhandlungen vereinbart worden und gelten weiterhin. Für Milch und Milchprodukte sehen sie einen Zollaufschlag auf den jeweils aktuellen Weltmarktpreis von plus 90 Prozent vor. Vereinbart wurde auch ein zollfreier Marktzugang in Höhe von fünf Prozent der EU-Milchproduktion (Butter und Magermilchpulver). Er wird aktuell kaum ausgeschöpft.

    In der darauffolgenden und formal noch nicht abgeschlossenen Doha-Runde hatte die EU das Angebot gemacht, die Importzölle von derzeit 90 Prozent auf 60 Prozent zu senken und ab 2013 auf die Exporterstattungen zu verzichten. Da diese Doha-Runde 2008 ergebnislos abgebrochen worden war, gelten die alten Vereinbarungen der Uruguay-Runde weiterhin. Es ist davon auszugehen, dass diese Außenschutzregelungen beibehalten werden können. Da Milch und Milchprodukte als „sensible" Produkte gelten, ist dann ein höheres Schutzniveau möglich, wenn die Produktion begrenzt ist.

Umsetzung

28. Für die Umsetzung sind zwei Varianten möglich: (1) **Staatliche Variante.** Die Monitoring Agency teilt der EU-Kommission den Handlungsbedarf mit. Diese setzt ihn in Kraft und leitet die Anordnung an die Mitgliedstaaten. Beibehaltung der Überwachung der Einhaltung der Lieferrechte durch die Zollbehörden. (2) **Verantwortung bei nationalen Milch Boards.** Die Milk Boards der Mitgliedstaaten geben den von der Monitoring Agency ermittelten Handlungsbedarf an die Erzeugergemeinschaften bzw. an die einzelnen Milcherzeuger weiter und übernehmen die Aufgabe der Zollbehörden.

Einzelbetriebliche Anpassung der Mengen

29. Erfahrungen aus der Bewältigung der Milchkrise 2009 sowie eigene Berechnungen haben gezeigt, dass eine **Reduktion der Jahresmilchmenge um 1 bis maximal 2 Prozent ausreichen** kann, um die Preise zu stabilisieren (siehe genauer Punkt 36).

Kritisiert wurde, dass die flexible Mengensteuerung betrieblich nicht machbar sei. Jeder Milcherzeuger weiß aber genau, wie er die erzeugte Milchmenge durch eine Vielzahl an Maßnahmen kurzfristig steigern oder vermindern kann und dies in weitaus größerem Umfang als den geforderten ein bis zwei Prozent. Zum Beispiel durch*:*

- Verminderung des Kraftfuttereinsatzes;
- Kälberfütterung mit Vollmilch;
- verlängerte Trockenstellzeit der Kühe;
- spätere Belegung von Färsen;
- früher als geplanter Verkauf von altmelkenden Kühen.

Eine Minderung der Milchleistung der Hochleistungskühe durch gewisse Einschränkung der Kraftfuttergaben führt zu keiner Gefährdung der Gesundheit (Ketoacidose als Folge eines Ungleichgewichts der Pansenbakterien) und damit des Tierwohls, wie dies von Kritikern der Mengensteuerung vorgebracht wird.[83] Der oftmals negative Zusammenhang zwischen intensiver Fütterung der Hochleistungskühe und deren Gesundheit ist durch eine Vielzahl an Studien belegt.[84] Eine Reduktion der Fütterungsintensität könnte sich daher förderlich auf den Gesundheitsstatus der Kühe auswirken.

Politische Gestaltungsmöglichkeiten

30. Das Instrument der Lieferrechte eröffnet Spielräume für politische Gestaltung und eine Berücksichtigung der hohen Diversität der europäischen Milcherzeugerbetriebe und ihrer unterschiedlichen Standorte und betrieblichen Strategien.

    - So können Regionen, die besonders betroffen sind von dem Rückzug der Milch (benachteiligte Gebiete, Berggebiete) durch eine Zuteilung höherer Lieferrechte oder durch die Beibehaltung dieser Lieferrechte entgegen angeordneter Mengenreduktion gestützt werden.
    - Darüber hinaus können Sonderregelungen bezüglich der Zuteilung von Lieferrechten mit Jungbauern und Existenzgründern vereinbart werden.
    - Möglich wäre auch, dass direktvermarktete Milchmengen grundsätzlich von der finanziellen Beteiligung (Umlage) wie auch von den Regulierungen freigestellt würden.

[83] Weber, S. (2013): Stellungnahme zum ergänzenden Vorschlag des Europaparlaments zur Bewältigung schwerwiegender Störungen auf dem Milchmarkt. Thünen-Institut für Marktanalyse, Braunschweig, S. 4.

[84] EFSA (European Food Safety Authority) (2009): Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare on a Request from the Commission on the Risk Assessment of the Impact of Housing, Feeding, Management and Genetic Selection on Behaviour, Fear and Pain Problems in Dairy Cows. In: ESFA Journal 1139, S.1-66.

Wie passt die Monitoring Agency in die vorhandene Marktordnung für Milch?

31. Zur Durchsetzung der für eine Angebotsregulierung notwendigen **Allgemeinverbindlichkeit** bedarf es der Übertragung staatlicher Macht an die Monitoring Agency. Nur der Vorrang öffentlicher Anliegen über die Partikularinteressen rechtfertigt die Übertragung staatlicher Macht an eine zentrale Einrichtung wie die der Monitoring Agency. Der bereits von der EU gesetzte Rahmen: Art 39 AEUV (ehemals Art. 33 EG Vertrag) sowie die darauf begründete (Milch-) Marktordnung zeigen die beiden aus ökonomischer Sicht wichtigsten Bestimmungsgründe für staatliches Handeln bzw. für eine Regulierung des Milchmarktes:

    (1) Sicherstellung des Wettbewerbs (bzw. Beseitigung von Marktversagen) und

    (2) die Sicherstellung gesellschaftlich erwünschter öffentlicher Güter (in diesem Fall: Sicherstellung der Versorgung mit Milch zu angemessenen Preisen sowie Umwelt-, Ressourcen-, Klima- und Tierschutz).[85]

    Um diese Ziele zu erreichen ist die Einführung einer flexiblen und temporär begrenzten Angebotsregulierung sogar geboten,

    - da infolge der schlechten Verhandlungsposition der Milcherzeuger auch nach Auslaufen der Quote weiterhin ein Marktversagen im Bereich der Preisbildung stattfinden wird und dieses Marktversagen nur unzureichend durch die Maßnahmen des Milchpaketes vermindert wird.
    - da ohne weitere Regulierung des Angebotes der EU-Milchmarkt nicht stabilisiert wird und für die Milcherzeuger Europas sowie für die Verbraucher innerhalb und außerhalb der EU ruinöse Krisen nicht vermieden werden;
    - da ohne eine solche Regulierung langfristig gesehen die Basis der Milcherzeugung in vielen Regionen wegbrechen wird und damit eine flächendeckende Versorgung der Verbraucher nicht mehr gewährleistet werden kann.

Bringt die MA die „alte Milchquote“ durch die Hintertür wieder rein?

32. Die vorgeschlagene neue und flexible Angebotsregulierung unterscheidet sich wesentlich von der „alten“ Milchquotierung:

    - Sie erfolgt weitgehend in Eigenverantwortung der Milcherzeuger, verbessert ihre Verhandlungsposition und ermöglicht Wettbewerb um den Rohstoff Milch.
    - Sie erlaubt ein flexibles Reagieren auf die Marktlage und eine zügige Wiederherstellung des Marktgleichgewichtes.
    - Sie funktioniert sowohl bei Überproduktion als auch bei Unterproduktion.
    - Die zusätzlich zu den bestehenden Lieferrechten neu vergebenen Lieferrechte gehen nicht in den Besitz über und stellen daher auch keinen Kostenfaktor für die Betriebe dar.

---

[85] Siehe Picot (2009 und 2011) sowie Picot und Burr (1997) und Christensen (2011).

- Betriebsindividuelle Veränderungen einschließlich Wachstum werden durch die Einführung eines Preiskorridors nicht behindert. Es ist allerdings zu erwarten, dass qualitative gegenüber quantitativen Veränderungen größere Bedeutung erlangen werden.

Was unterscheidet diese Angebotsregulierung vom „Freiwilligen Lieferverzicht“

33. Das Europäische Parlament hatte sich im Frühjahr 2013 für die Etablierung des Instrumentes „Freiwilliger Produktionsverzicht gegen Ausfallentschädigung“ (FPVZ) ausgesprochen“. Dieses sollte auf Basis des Artikel 186 der GMO („Störklausel“) eingesetzt werden können, um im „Fall eines schwerwiegenden Ungleichgewichts den Markt zusätzlich stabilisieren zu können“.

    - Die Monitoring Agency setzt auf kontinuierliche Marktbeobachtung und auf klare Regeln der Angebotsregulierung. Der FPVZ hingegen bedarf einer Definition des Krisenfalls. Diese Definition hängt u.U. vom jeweiligen politisch-wirtschaftlichen Kräftefeld ab und wird auf jeden Fall von einem niedrigeren Preisniveau ausgelöst als die Monitoring Agency. So könnte zum Beispiel der Krisenfall definiert sein als der Zeitpunkt, an dem, wie während der letzten Milchkrise, auch die variablen Kosten der Produktion im europäischen Durchschnitt nicht mehr gedeckt sind. Entscheidend ist auch, wer diesen Krisenfall definiert (EU-Kommission? Verbände? Dafür zu schaffendes Gremium?).
    - Die Monitoring Agency ist verbindlich und kostenneutral. Der FPVZ ist freiwillig und bedarf besonderer Anreize (Mengenvergütung) und Restriktionen zur Begrenzung der Mehrproduktion der expansionswilligen Betriebe (Abgaben).
    - Der FPVZ kann Krisen mildern, wird aber keine Absicherung des durchschnittlichen Erzeugerpreises ermöglichen. Daher hätten die milcherzeugenden Betriebe u.U. beträchtliche Verluste zu tragen und es ist zudem wahrscheinlich, dass zusätzliche öffentlich finanzierte Hilfsprogramme erforderlich bleiben.
    - Der FPVZ bietet keine zusätzlichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten für benachteiligte Regionen oder Berggebiete.

Dennoch stellt der Freiwillige Produktionsverzicht unter allen bisher diskutierten Kriseninstrumenten die beste Variante dar. Wie die Monitoring Agency zielt er auf die Wiederherstellung des Marktgleichgewichts und grenzt Übermengen bereits bei ihrer Entstehung ein.

Welche Wirkungen sind zu erwarten?

Preisstabilisierung und die Vermeidung weiterer Krisen

34. Der europäische Milchmarkt weist einen Selbstversorgungsgrad von 112 Prozent auf (2011). Die Erfahrungen aller Marktbeteiligten zeigen, dass es, ungeachtet vom Welthandel mit Milch, nur geringer Mengenveränderungen auf dem EU-Binnenmarkt und auch innerhalb der Mitgliedstaaten bedarf, damit die Milchpreise sich nach oben oder nach unten bewegen.

    - Ein Entzug von 0,55 Prozent der abgelieferten Mengen Milch genügte während des Milchlieferboykotts 2008 in Deutschland, um dort von Juli bis September die weitere Talfahrt der Preise zu stoppen (siehe Tabelle 2).[86]
    - Auch im Jahr 2012 konnten Verknappungen der Anlieferungsmilch in Höhe von 535.000 Tonnen gegenüber dem Vorjahreszeitraum ein Absinken der Preise aufhalten.[87]
    - Diesen Zusammenhang bestätigte unlängst auch Josef Schwaiger von Deutschlands größtem Milchunternehmen DMK als er sagte, "eine 3 Prozent höhere Milchmenge vor einem Jahr (2012) hatte im Industriesektor Preissenkungen von bis zu 35 Prozent zur Folge. In diesem Jahr bringen knapp 2 Prozent weniger Milch Preisaufschläge von bis zu 50 Prozent."[88]

    Während der Milchkrise 2008/09 wurden durch Interventionskäufe rund 1,24 Prozent der Milcherzeugung (bezogen auf Butter) bzw. 1,33 Prozent (bezogen auf Magermilchpulver MMP) vom Markt genommen.[89]

    > *Die Interventionsaufkäufe für Butter und Magermilchpulver begannen im März 2009 und beliefen sich bis zum Ende der Intervention im Herbst 2009 auf insgesamt 83.000 t Butter (4 Prozent der Buttererzeugung in der EU) und 274.000 t Magermilchpulver (25 Prozent der Magermilchpulver Herstellung in der EU).[90] Zum Jahresende hin lagen damit 103.300 t Butter in den Lagerhäusern, davon 27.100 in privater Lagerung und 259.700 t Magermilchpulver.*

    Es konnten die Preise damit stabilisiert werden. Auch die EU-Kommission sprach später davon, dass dazu ein bis zwei Prozent ausreichen.[91]

---

[86] Eig. Berechnungen auf Basis Daten ZMB/BMELV aus MIV (2010b): Tab 2_5_1 Milchanlieferung Deutschland nach Bundesländern. Vgl. auch Aussage von Fahlbusch et al. (2010): S. 42 „Die kurzfristige Beruhigung (des Preisverfalls, AFK) in den Monaten Juni bis August 2008 ist zum einen auf den „Milchstreik" zum anderen aber auch auf die wieder ansteigende Milchnachfrage durch sinkende Verbraucherpreise zurückzuführen."

[87] Milk Management Committee Statistics von 13.12.2012, https://circabc.europa.eu Abruf 24. 07. 2012; EU-KOM (2012) Milk Market Situation.

[88] LebensmittelZeitung 25 vom 21.6.2013.

[89] EU-KOM (2009) 385: S. 6-8.

[90] Hinzu kommt bei Butter noch die private Lagerhaltung 160.000 t (2008), 134.000 t (2009). Die Vorräte nahmen bis 2011 wieder deutlich ab. In der Spitzenzeit, 2009, waren es 100.000 t Butter im Interventionsvorrat. Daten von EU-Kommission und BMELV zit. nach LEL (2012): Tabelle 12_13 sowie MIV (2012b):Tabelle 10_3_1.

[91] EU-KOM (2010):727: S.4.

35. Wenn zum Zeitpunkt der Milchkrise bereits eine Monitoring Agency gearbeitet hätte, dann

    - wären die bereits Ende 2007 fallenden Weltmarktpreise für Butter und MMP bemerkt worden. Spätestens Ende 2007, als die Ab-Werk-Preise in Europa zu fallen begonnen hatten, hätte ein Beschluss für den erwartbaren Fall der Erzeugerpreise vorbereitet werden können.
    - hätten, als im Frühjahr 2008 in der EU die Butterpreise ab Werk um 39 Prozent und die MMP-Preise um 49 Prozent gefallen waren, die Aufkäufe und Einlagerungen schon erfolgen können. So hätte die Zeit überbrückt werden können, bis die Rücknahme der Milchanlieferungsmenge gegriffen hätte. Diese hätte spätestens im Mai 2008 Wirkung gezeigt.
    - Hätte - anders als die Einlagerung der überschüssigen Milchmenge in vollem Umfang und ihr anschließender, den Weltmarktpreis unter Druck setzender Abverkauf,[92] die Rücknahme der Milchanlieferung diese Folgewirkungen auf den Weltmarkt nicht gehabt, sondern im Gegenteil zu seiner Stabilisierung beigetragen.
    - hätte eine Krise in dem Umfang wie 2008/2009 vermieden werden können.
    - hätte eine inverse Reaktion der Milcherzeuger vermieden werden können. So ist bekannt, dass Milcherzeuger auf sinkende Preise bzw. abnehmende Gewinnmargen invers reagieren, d.h., sie reagieren mit einer Steigerung der Milchleistung und Ausdehnung der Ablieferungsmenge. Diese Reaktion war auch während der Krise zu beobachten.[93] Das inverse Verhalten verschärft die preissenkende Wirkung des Überangebots. Der neue Rahmen hätte den Landwirten und den Molkereien die Signale des Marktes rechtzeitig vermittelt und diese Reaktion wäre vermeidbar gewesen.

36. Die Monitoring Agency nimmt eine flexible und auf den aktuellen Markt bezogene Regulierung des Angebotes vor, um das Marktgleichgewicht und damit die Preise zu stabilisieren. Sie macht dies auf einem durchschnittlichen europäischen Niveau (Zielpreiskorridor). Es handelt sich daher um keine Preisfestsetzung. Da die tatsächlichen Milcherzeugerpreise in der EU-27 breit gestreut sind (in der EU-15 unterschieden sie sich um den Faktor 1,3[94]), bleiben der Wettbewerb und die Anreize, Kosten zu sparen und die Betriebe ökonomisch effizient zu führen, erhalten. Da jedoch zu hohe Preisvolatilität sowie Krisen vermieden werden, wird ein finanzielles Ausbluten gerade der wachstumswilligen Betriebe vermieden und ausreichende Möglichkeiten der Eigenkapitalbildung für weitere Investitionen bleiben erhalten.

Verlässlicher Rahmen fördert nachhaltigere Milcherzeugung

37. **Die Monitoring Agency würde der Milchwirtschaft Europas und insbesondere den Milcherzeugern einen verlässlichen Rahmen bieten, der Raum schaffen könnte für die Entwicklung einer nicht nur ökonomisch sondern auch ökologisch und sozial nachhaltigen Milcherzeugung**.

---

[92] Fahlbusch et al. (2010): S.53. Die subventionierten Exporte nach 2009 hätten, so Fahlbusch et al. die Weltmarktpreise erneut unter Druck gesetzt.

[93] Plus 1,5 Prozent höhere Milchleistung pro Hektar vom Wirtschaftsjahr 07/08 auf 08/09 und weiter1,2 Prozent im darauffolgenden Jahr. Poppinga (2013) auf Basis FADN-Daten Deutschland. Die mittleren Betriebe (40 bis < 100 EGE) hingegen schränkten die Milchleistung pro Hektar ein.

[94] MIV (2012b): Tabelle 8_8.

Derzeit gibt es kaum Raum für die Entwicklung einer nachhaltigen Milchwirtschaft:

- Die steigenden Milchpreise werden von den noch schneller steigenden Kosten aufgefressen. So steigen seit 2010 die Einkaufspreise für landwirtschaftliche Betriebsmittel stark an. Sie liegen bereits 60 Prozent über dem Niveau von 2005. 2012 erreichten sie eine Verdoppelung gegenüber 2005.[95] Zum Beispiel in Deutschland sind die Kosten für Sojaschrot von Dezember 2011 auf August 2012 um 77 Prozent gestiegen und bis Juli 2013 haben sie sich auf einem um 60 Prozent höheren Niveau eingependelt.[96] Gestiegen sind zudem die Energie- und Düngemittelkosten. Alles zusammen hat allein in Deutschland die Kosten für Betriebsmittel von 2010 bis 2012 um fast 40 Prozent nach oben getrieben.[97]
- So zeigen Kostenberechnungen aus Deutschland, dass auch 2012 die ausbezahlten Milchpreise (durchschnittlich 33 Cent/kg Milch) weit entfernt von den Kosten der Betriebe waren. Diese lagen in der Region Nord bei 43 Cent/kg, in der Region Süd bei 51 Cent pro Kilogramm Milch und in der Region Ost bei 45 Cent/kg.[98]
- Bereits 2006 stellte das International Farm Comparison Network (IFCN) für das gesamte Jahrzehnt nicht kostendeckende Milchpreise fest.[99] Die aus diesem Grund nicht allein aus der Milchwirtschaft heraus zu finanzierenden Wachstumsschritte werden daher in vielen Mitgliedstaaten öffentlich aus den ELER-Mitteln gefördert.

  Staatlich gefördertes Größenwachstum. Schon seit Mitte der 1970er Jahre werden „wachstumswillige" Betriebe mit öffentlichen Mitteln der Investitionsförderung gefördert. In der letzten ELER-Förderperiode haben sich in Deutschland einige Bundesländer dazu entschieden, die Stallbauinvestitionen im Milchviehbereich vorrangig zu fördern (Schleswig-Holstein, Niedersachsen). Allein aus den Gewinnen der Milch heraus und ohne diese öffentlichen Mittel, hätten viele Betriebe diese Wachstumsschritte nicht vollziehen können. In der Krise waren es nun auch genau diese Betriebe, die aufgrund hoher Verschuldung, Kapitaldienste und geringer Eigenkapitaldecke am meisten unter dem extremen Preisverfall zu leiden hatten und daher erneut nach öffentlicher Unterstützung für die Erweiterungen ihrer Stallkapazitäten suchen.

Eine Angebotsregulierung und Wieder-Herstellung (durchschnittlich) kostendeckender Milchpreise mit Hilfe der Monitoring Agency wird von ihren Kritikern als ein „Rückschritt auf dem Weg zu einer modernen Milchwirtschaft" betrachtet, da sie „den Strukturwandel weiter behindern" und sich an „nicht leistungsorientierte" Milcherzeuger richten würde.[100] Solange Zukunftsfähigkeit mit ökonomischer Effizienz durch Nutzung von Skaleneffekten gleichgesetzt wird, solange stimmt diese Kritik und das von den Milcherzeugern vorgeschlagene Instrument stellt sich offen diesem Verständnis von „Fortschritt" entgegen. Der Vorschlag der Milcherzeuger wird jedoch getragen vom Wissen, dass diese Art von „Fortschritt" langfristig die Basis der Milcherzeugung selbst gefährdet, den Konsumentenwünschen nach Qualität (inkl. Gesundheit der Milchtiere und einer intakten Umwelt) nicht mehr entspricht und auch die Sicherstellung der Versorgung der europäischen Ver-

---

[95] Fahlbusch et al. (2013): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 62, Supplement, S. 46-65, S.53 und 59. ZMB (2012): Milchmarkt 2012, S. 4.

[96] www.milchtrends.de Abruf 20.07.13 und eig. Berechnungen sowie Fahlbusch et al. (2013): S. 58.

[97] ZMB (2012).

[98] Jürgens (2013c). Diese Kosten wurden ermittelt abzüglich öffentlicher Beihilfen wie zum Beispiel Direktzahlungen.

[99] Hemme et al. (2006): IFCN Dairy Report, Kiel.

[100] Weber (2013): S. 5 und 15.

braucher nicht mehr gewährleisten wird. Zudem stellt diese Art von Fortschritt keine Antwort auf die von der EU selbst formulierten großen künftigen Herausforderungen (v.a. Klima, Biodiversität) dar.

38. **Das rein quantitative Wachstum der Milcherzeugung gefährdet seine eigene Basis: die Gesundheit der Milchkühe und die der sie betreuenden Menschen**.

    - So hat sich unter dem Leistungsdruck die Lebenszeit der Milchkühe drastisch verkürzt (Deutschland: 2,2 Jahre Nutzungsdauer der lebenden und 2,9 Jahre der abgehenden Milchkühe).[101]
    - Bereits 2009 hatte die European Food Safety Authority ESFA festgestellt, dass die leistungsbetonte Zucht, die intensive Fütterung vor allem aber „zero-grazing", d.h. die mit zunehmenden Herdengrößen verbundene Abkehr von der Weidehaltung, Gesundheit und Wohlbefinden der Milchkühe in hohem Maße beeinträchtigen.[102]
    - Remontierungsraten von 35 Prozent (2012 in Deutschland) begrenzen auch die ökonomische Effizienz der intensiven Milcherzeugung.
    - Die Vergrößerung der Milchviehherden stößt an Grenzen, so zum Beispiel durch gesundheitliche Probleme und psychische Überlastung von Melker/innen und den künftig sich verschärfenden Fachkräftemangel.[103] Diese Grenzen werden durch die Einführung von Melkrobotern nur begrenzt aufgehoben.

    Der verlässliche Rahmen, den eine Monitoring Agency zu setzen vermag, würde die Betriebe entlasten und ihnen erlauben, stärker als zuvor auf eine bessere Lebensleistung der Kühe und auf die eigene Gesundheit und Arbeitsfähigkeit zu achten. Sie könnten Investitionen aus einer besseren Eigenkapitaldecke heraus vornehmen und diese nutzen für eine Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz im qualitativen Wachstum. Damit können sie auf die Wünsche der Konsumenten reagieren.

39. Inzwischen wächst **gesellschaftlicher Widerstand gegen die, nur von ökonomischer Effizienz getriebene Milcherzeugung**[104] und die ethisch nicht vertretbare Entwicklung hin zu einer Art „Wegwerfkuh". Alternativen dazu, wie die Biomilch, haben seit Jahren in den Kühlregalen einen festen Platz erobert, wenn sie auch vom quantitativen Wachstum und den Qualitätsminderungen nicht verschont blieben. Ihre Preise und Entwicklungsmöglichkeiten sind jedoch verkoppelt mit den Preisen der „Normalmilch". Verlässliche und kostendeckende Rahmenbedingungen würden auch diesen Alternativen helfen, sich zu entfalten.

---

[101] Hörning, B. (2013): Qualzucht bei Nutztieren, S. 5-7.

[102] EFSA (2009)

[103] AgrarBündnis (2013): Wandel und Zukunft der Landwirtschaft am Beispiel milchviehhaltender Betriebe. Protokoll und Thesenpapier des Fachgesprächs am 19. März 2013 in Kassel.

[104] Gerlach, S. und A. Spiller (2006): Stallbaukonflikte in Nicht-Veredlungsregionen. Beitrag zur GEWISOLA-Tagung am 5. Oktober 2006 in Gießen.

Stabilisierung der Milcherzeugerstruktur und Versorgungssicherheit der Verbraucher

40. **Nur in wenigen Regionen erfolgt noch ein Wachstum der Milcherzeugung, die meisten Regionen verlieren Milch. Eine Stabilisierung der Milcherzeugerpreise auf durchschnittlich kostendeckendem Niveau könnte dazu beitragen, die Milcherzeugerstruktur und damit die Versorgungssicherheit Europas zu stabilisieren. Beides ist gefährdet durch die aktuellen Entwicklungstendenzen**:[105]

41. Die europäischen Milchanlieferungsmengen wachsen langsam (siehe Tabelle 7)[106] und die Milchquote wurde 2011/12 um 4,5 Prozent unterliefert (siehe Tabelle 8).[107] Diese **Unterlieferung betrifft aktuell wie künftig vor allem die EU-12.** 2011/12 wurde die Quote in Bulgarien um 53 Prozent, in Rumänien um 43 Prozent und in Ungarn um 28 Prozent nicht ausgeschöpft. Als Folge der Re-Strukturierung stehen künftig Kleinerzeuger (v.a. Rumänien, Bulgarien aber auch immer noch Polen) und teilweise auch die Großbetriebe nicht mehr für die Nahversorgung zur Verfügung. Es ist zudem fraglich, ob sich nach Restrukturierung der Großbetriebe genügend Familienbetriebe neu aufbauen lassen, um diese Verluste an Milcherzeugung zu kompensieren. **Aber auch in der EU-15, den „alten" Mitgliedstaaten, verlieren traditionelle Milchregionen die Milch**: Schweden (Quote um 21 Prozent nicht ausgeschöpft), Finnland (13,5 Prozent nicht ausgeschöpft), das Vereinigte Königreich (8,9 Prozent unterliefert) und Österreich (4,2 Prozent unterliefert) bzw. kommen mit dem verordneten Wachstum nicht nach.

    Das in allen Mitgliedstaaten unterschiedliche Wachstum der Milcherzeugung zeigt sich auch im ersten Halbjahr 2013 gegenüber dem Vorjahr: Deutschland (+0,9 Prozent), Luxemburg (+ 0,5 Prozent), Niederlande (+3,3 Prozent), Dänemark (+ 0,9 Prozent), Estland (+6,3 Prozent), In allen anderen EU-Mitgliedstaaten ging die Milcherzeugung erneut zurück. Besonders stark rückläufig ist sie in Portugal (-5,6 Prozent) und im neu in die EU getretenen Kroatien (-12,2 Prozent) aber auch in Frankreich (-2,8 Prozent), Irland (-2,1 Prozent) und immer noch in Rumänien (-5,0 Prozent) und Tschechien (-3,0 Prozent).[108]

42. **Zu den Verlierern zählen europaweit die Regionen mit absolutem Grünland, benachteiligte Gebiete und Bergregionen**. Dies haben bereits der EU-Rechnungshof, die EU-Kommission selbst und 2013 erneut der Ausschuss der Regionen (AdR) zu Bedenken gegeben.[109]

    - Zwei Drittel der über 2,48 Millionen Milchvieh haltenden Betriebe Europas wirtschaften in diesen Regionen.

---

[105] Ein Risiko, das auch der Dairy Australia in seinem Outlook 2012 zu bedenken gab. Dairy Australia (2012): S, 22.

[106] Durchschnittliches Wachstum 2004 bis 2009 um 0,2 Prozent pro Jahr, Anstieg 2011 um 2,1 Prozent gegenüber Vorjahr auf 139 Mio. t; 2013 plus 0,6 Prozent. Eurostat.

[107] Pressemitteilung der EU-Kommission vom 18.11.2013 IP/12/1116. Unterlieferung bezieht sich nur auf die Milchmenge, die an Molkereien abgeliefert wurde und bezieht die direktvermarktete Milchmenge und ihre Quote nicht mit ein. Die Unterlieferung von 4,5 Prozent bezieht sich auf die Gesamtmilcherzeugung in Höhe von 140.995.000 t (Kuhmilch nur 138.198000 t)

[108] AMI (2013): Milchanlieferung in der EU 2013.

[109] Souchon, R. (2013): Ausschuss der Regionen NAT-V-028 Entwurf einer Stellungnahme, Punkt 26 bis 28; siehe auch EU-Rechnungshof (2009): S. 43ff und EU-KOM (2012) 741, S. 8.

- Allein in den Berggebieten wird 10 Prozent der europäischen Milch gemolken und in einigen Mitgliedstaaten wie Österreich, Finnland, Slowenien liegt dieser Anteil bei mehr als 60 Prozent.
- In weiteren zehn Mitgliedstaaten haben die Berggebiete ebenfalls eine hohe Bedeutung für die Milchwirtschaft und die Milchwirtschaft ihrerseits eine Aufgabe im Erhalt dieser Kulturlandschaften.
- Angesichts der Tatsache, dass in der EU jährlich einige 10.000 Hektar an wertvollem Ackerland für die landwirtschaftliche Produktion verloren gehen, erscheint es auch aus diesem Grund heraus als notwendig, die Milchproduktion in diesen Gebieten aufrecht zu erhalten.

Tabelle 7: Milchquote und die Ausdehnung der Milcherzeugung in EU in 1000 t

	EU-15	EU-27				
	1999/00	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2014/15
Erzeugung (gesamt)	124.994	152.512	154.604	157.300		
Erzeugung (nur Kuh)*	121.197	147.615	149.297	151.800	153.000	?
Anlieferung an Molkerei*	114.690*	132.9308*	136.313*	139.436*	138.198*	
Milchquote** EU-27		148.300	149.686		152.468	153.879
EU-15	118.392		125.717		128.017	129.185
EU-25	(137.341)		145.486		148.184	149.553

Quelle: MIV (div. Jg.) jeweils Tabelle 8, LEL (2012) auf Basis EU-Kommission,
**nur Kuhmilch ** inkl. Direkt-Quote und Milch anderer Tierarten.*

Betriebe, die die Milcherzeugung aufgeben, wechseln in der Regel zur Fleischerzeugung (Mutterkuhhaltung). Langfristig könnten **Überschüsse im Rindfleischbereich** entstehen, die wiederum zu entsprechenden Preissenkungen und Einkommensverlusten führen könnten. Dann wäre die Aufrechterhaltung der Pflege der Kulturlandschaft in diesen Regionen elementar gefährdet.[110]

Tabelle 8: Über- und Unterlieferung der Milchquote 2011/12 in ausgewählten Mitgliedstaaten in Prozent

	Über/Unter-lieferung in %		Über/Unter-lieferung in %
EU-27	-4,7		
EU-12	-13,9	EU-15	-3,1
Bulgarien	-52,6	Schweden	-21,1
Rumänien	-43,4	Finnland	-13,5
Ungarn	-27,6	Vereinigtes Königreich	-9,8
Estland EE	-23,8	Portugal	-9,7
Litauen	-21,4	Österreich	-4,2
		Frankreich	-3,6
		Deutschland	+ 1,1
		Irland	+1,1
		Niederlande	+0,5
		Luxemburg	+0,5
		Dänemark	-0,2

Quelle: Pressemitteilung der EU-Kommission vom 18.11.2012 IP/12/1116/ Das Quotenjahr 2011/12

[110] Das Verhältnis von weiblichen Rindern zu Gesamtzahl an Rindern sinkt und lag 2011 für die EU-27 bei 41 Prozent. Dabei sinkt auch der Anteil der Milchkühe an den Kühen von 68,1 Prozent im Jahr 2001 auf derzeit (2011) 65,3 Prozent. Aus: Marquer, P. (2013): S. 3.

> ***Beispiel Kroatien**: Kroatien hat im ersten Halbjahr 2013 12,5 Prozent seiner Milchanlieferung an die Molkereien verloren. Im gleichen Zeitraum haben die Niederlande ihre Milchanlieferung um 2,3 Prozent gesteigert und die deutschen Milchbauern um 0,9 Prozent.[111] Die Niederlande haben einen Selbstversorgungsgrad von 168 Prozent. Werden jetzt die holländischen Milchbauern die kroatischen Stadtbewohner mit Frischmilch beliefern? Werden Tankzüge mit Rohmilch statt nach Italien jetzt auch nach Kroatien gefahren? Oder wandert die niederländische und deutsche Milch weiterhin wie bisher in die Trockentürme und in die Backstuben der Tiefkühlpizza-Hersteller und auf diesem Weg nach Kroatien und in Kroatien wird nur noch H-Milch auf den Frühstückstisch gestellt?*

43. **Das Wachstum der Milcherzeugung konzentriert sich dabei immer stärker auf wenige Mitgliedstaaten und dort auch auf bestimmte Regionen** rund um die Nordsee und den Atlantik: Nordwest-Frankreich, Niederlande, Dänemark, Norddeutschland und das südliche Irland. Die ehemaligen Grünlandgebiete transformieren sich dabei in intensive Futterbauregionen. Denn aufgrund der stark gestiegenen Kraftfutterpreise (v.a. Soja, Getreide) hat die Grundfuttererzeugung vom Acker (Mais) an Bedeutung gewonnen und das Grünland wird noch intensiver (Düngung, Mehrfachschnitte, Umbruch und Neuansaat) genutzt. Wo immer es möglich ist, wird das Grünland ersetzt durch den Anbau von Ackergras und Mais. Es ist fraglich, wie aus diesen Wachstumsregionen heraus eine künftige Nahversorgung mit Milch in denjenigen Regionen gewährleistet werden soll, die die Milcherzeugung verloren haben.

    In Deutschland ist dieser Trend anhand der Nachfrage nach Lieferrechten an der Börse deutlich zu sehen. So wanderten zwischen 2007 und 2012 die Lieferrechte nach Niedersachen (plus 5,38 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (plus 5,36 Prozent), nach Schleswig-Holstein (plus 4,97 Prozent) und NRW (plus 2,2 Prozent). Lieferrechte verloren haben insbesondere Hessen (minus 9,23 Prozent) aber auch Baden-Württemberg (minus 5,39 Prozent), sowie Thüringen und Bayern.[112]

44. **Dabei stößt schon heute das Wachstum (nicht nur aber besonders) der Intensivregionen an Grenzen.** Da die Milcherzeugung durch Futteranbau und Gülleausbringung einen relativ hohen Flächenbedarf hat, stößt das Wachstum gerade in diesen Intensivregionen bereits aktuell an die Grenze der Flächenverfügbarkeit. Um die gesetzlich verankerten Grenzen des Nährstoffeintrages und der Viehdichte einzuhalten, wird die Gülle überregional verteilt und führt in anderen Regionen zu Konflikten. Hinzu kommt die künftig noch stärker zu beachtende Klimarelevanz dieser Entwicklungen.

Chancen für Qualität auf dem Binnenmarkt

45. Die Montoring Agency begrenzt das Mengenwachstum europäischer Milchanlieferungen in dem Maße wie diese Mengen auf den Märkten nicht abzusetzen sind und daher zu Marktungleichgewichten führen. Statt auf Kostenführerschaft im Export zu setzen und dazu verstärkt Investitionen in neue Sprühtürme für die Magermilchpulver-Herstellung zu tätigen (wie es einigen in Deutsch-

[111] AMI 2013 sowie Gloy, D. (2013):Die Zukunft des DMK. Vortrag vom 4.6.2013 in Güstrow.

[112] MIV (2012a): S. 15.

land ansässigen Milchverarbeitern notwendig erscheint),[113] würde die Aussicht auf Mengenbegrenzung **Investitionen in die qualitative Entwicklung des Milchangebotes fördern.**

- Die neue Nestlé-Studie von 2010 hat dies erneut zur Sprache gebracht: die Milchwirtschaft braucht qualitatives Wachstum und das Segment der an Qualität orientierten Verbraucher erhöht sich auch in Deutschland, wenngleich auch langsam.[114]
- Doch nur wenige Verbraucher haben Vertrauen in die Qualitätsaussagen und gerade im Milchbereich wird durch irreführende Bezeichnungen und Bilder von Landidylle den Konsumenten Qualität vorgespielt, die tatsächlich in dieser Form (z.B. Milch aus Almgebieten) nicht gegeben ist.
- Einen Ansatz dies zu ändern hat das Milchpaket aufgegriffen. Die mit dem Milchpaket angeregte EU-Verordnung 1151/2012 über Qualitätsregeln für Agrarerzeugnisse und der darüber ermöglichte Bezeichnungsschutz für „Bergerzeugnisse" weist in die Richtung, in die politisch noch stärker gegangen werden müsste.

46. Zahlreiche kleinere Milchverarbeitungsunternehmen haben in den letzten Jahren durchaus erfolgreich gezeigt, **dass man mit dieser Qualitätsdifferenzierung erfolgreich wirtschaften kann**. Aber inzwischen experimentieren auch größere Unternehmen mit neuen Ansätzen für eine nachhaltigere Milcherzeugung und darauf aufbauender Qualitätsproduktion.
    - Die Heumilchkampagne der ARGE Heumilch, einem Dachverband der Verbände zur Förderung der Heuwirtschaft und ihres Gütesiegels, wurde 2010 von dem Internationalen Verband der Milchwirtschaft als weltweit beste Milchkampagne ausgezeichnet und das Konzept findet auch in Deutschland schon Nachahmer.[115]
    - Auch große Unternehmen wie FrieslandCampina arbeiten inzwischen an der Verbesserung der Prozessqualität. Marktrelevanz hat vor allem ihr Produkt „Landliebe", das mit dem Logo „ohne Gentechnik" versehen ist.[116]
    - Ein prominentes Beispiel außerhalb des Biosegments stellt die niederländische Käserei CONO Kaasmakers dar. Zusammen mit Naturschützern, den amerikanischen Eiscreme-Herstellern Ben&Jerry's (Unilever), Milchbauern und Umweltschützern arbeitet sie an Lösungen, wie Naturschutz auf Grünland, zusätzlicher Klimaschutz durch Abwärmenutzung des Kuhstalles mit hoher Milch- und damit Käsequalität (Breemster Käse) zusammen gehen können und zugleich ein fairer Auszahlungspreis für die Bauern erzielt werden kann.[117]

Weltmärkte – eine zweite, aber gut bezahlte Option

47. Die Etablierung einer flexiblen Angebotsregulierung in der EU-28 wird nicht ohne Effekte bleiben für den Welthandel mit Milch. Umgekehrt wird die Menge der zur Wiederherstellung des EU-

---

[113] Gloy (2013).

[114] Nestlé (2010): Das is(st) Qualität. Kurzfassung, Frankfurt/M.

[115] Milch-Marketing.de 12/2010:11, Beste Milchkampagne des Jahres.

[116] LebensmittelZeitung 2010 „Landliebe mit mehr „ohne Gentechnik", 10.6. 2010.

[117] Pfeil, M. (2010): Kühe würden Lely kaufen. In: Brand eins, Nr. 7, S.93-97. Fink-Keßler, A. (2012): Milch. Vom Mythos zur Massenware, München, S. 241ff.

Marktgleichgewichts vom Markt zu nehmenden Milch auch von den Entwicklungen auf den Weltmilchmärkten und deren Nachfrage beeinflusst.

Je nach Interessenlage wird das Verhältnis zwischen EU-Binnenmarkt und dem Weltmilchmarkt beschrieben als

- zu nutzende Chance, da nach 2015 eine größere (und billigere) Menge an Milch zur Verfügung stehen wird, um die „lukrativen Exportmärkte" der Schwellenländer bedienen zu können.[118]
- eine Notwendigkeit zur Stabilisierung des Binnenmarktes angesichts des immer noch mit 13,9 Mio. Tonnen Milch über der Binnennachfrage liegenden Milchangebotes.[119]
- ein Risiko für die Stabilität des Binnenmarktes, da schon geringe, nicht auf dem Weltmarkt unterzubringende Mengen an Milcherzeugnissen ausreichen, um die Binnenmarktpreise stark unter Druck zu setzen.

  2008 genügten bereits 41.000 Tonnen Käse und 58.000 Tonnen Butter, die möglicherweise als Folge der globalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise nicht mehr auf dem Weltmarkt verkauft werden konnten, um zusätzlichen Druck auf die ohnehin fallenden Milcherzeugerpreise in Europa auszuüben.[120]

48. **Die Chancen auf den Weltmärkten blieben weitgehend ein Versprechen**. Betrachtet man Mengen und Werte, dann bewegen sich die Drittlandgeschäfte nur für Käse und Molke aufwärts (Tabelle 9 und 10 sowie Tabelle 5a und die Abbildungen 1 bis 4 im Anhang I). Butterverkäufe gehen zurück und der Abverkauf von Milchpulver schwankt. Betrachtet man das Versprechen, nur hochwertige Ware abzusetzen, so zeigt sich, dass nur 10 Prozent des 2012 in Drittländer verkauften Käses einer „gehobenen Qualität" angehörten (bzw. mehr als 7,50 Euro pro Kilogramm erlösten). 65 Prozent der 3,6 Mrd. Euro Käseerlöse wurden hingegen mit niedrigpreisigem Käse (Erlöse unter 5 Euro das Kilogramm) erzielt.[121]

    Ein weiterer Hinweis auf den niedrigpreisigen Charakter eines Großteils der Käseexporte ergibt sich, wenn man die Verwertung der eingesetzten Milch betrachtet (siehe Tabelle 11). Verwendet man die Aussagen des Deutschen Milchindustrieverbandes, dass es 9,02 Kilogramm Rohmilch braucht, um ein Kilogramm Käse zu erzeugen, dann lassen sich aus den Erlösen im Drittexport Verwertungen der Milch (incl. Transport der Milch, Kosten der Molkerei und der Vermarktung) zwischen 37 und 45 Cent pro Kilogramm Milch erzielen.

---

[118] Vgl. Einschätzung Weber (2013): S. 5. Es fehlten bislang die Rohmilch-Mengen, um auf allen lukrativen Exportmärkten präsent sein zu können. Siehe auch EU-KOM (2012)741: S. 5 Basis ist Einschätzung OECD-FAO Outlook 2012-2021.

[119] Einschätzung u.a. der ZMB, Deutschland: „Was wichtig bleibt für eine ausgeglichene Marktsituation, ist das Exportgeschäft. Der Absatz von Milchprodukten auf dem Weltmarkt aus der EU ist in den vergangenen vier Jahren mit dem wachsenden Angebot deutlich gestiegen.(...) ist es vermutlich keine weiteren Exportsteigerungen notwendig, um den Markt im Gleichgewicht zu halten". ZMB (2012): S. 10.

[120] Wohlgemuth (2013)

[121] Wohlgemuth (2013)

Tabelle 9: EU-27 Drittlandexporte von Molkereierzeugnissen (Gewicht in 1000 Tonnen)									
Warengruppe	2004	2005	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Butter	328	317	241	212	154	149	156	126 1	127
Käse	582	551	587	596	555	578	676	683	779
Milchpulver	995	882	731	798	889	922	2070	1155	1204
Molke	359	365	374	411	390	461	463	538	556
Quelle: Außenhandelsdatenbank der EU, Berechnungen Wohlgemuth (2013)									

Tabelle 10**:** EU-27 Drittlandexporte von Molkereierzeugnissen (in Mio. Euro)									
Warengruppe	2004	2005	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Butter	597	637	479	515	506	366	573	554	510
Käse	2033	2034	2216	2438	2566	2369	2983	3215	3632
Milchpulver	1762	1657	1400	1997	2342	1688	2563	3014	3007
Molke	298	349	406	634	482	437	580	77	941
Quelle: Außenhandelsdatenbank der EU Berechnungen Wohlgemuth (2013)									

Tabelle 11: Verwertung der Milch in Käse im Drittlandexport		
Käse	Erlös im Drittlandexport in Euro pro Kilogramm Käse	Verwertung der eingesetzten Milch in Euro pro Kilogramm (inkl. aller Kosten ohne Erlöse für Molke)
Emmenthaler	4,03	0,45
Edamer	3,94	0,44
Gouda	3,51	0,39
Tilsiter	3,31	0,37
Quelle: Außenhandelsdatenbankd der EU und eig. Berechnungen nach Angaben des MIV (2012), S. 12.		

49. Ungeachtet der aktuell noch bestehenden Notwendigkeit (zu hoher Selbstversorgungsgrad, Importkontingente), die auf dem EU-Binnenmarkt nicht nachgefragten Milchmengen an Drittstaaten verkaufen zu müssen, möchten wir den Aspekt des Risikos betonen. **Setzt die EU weiterhin auf eine Exportstrategie, dann werden diese Risiken sich künftig verstärkt auf die Preisvolatilität und damit auf die Stabilität und die Entwicklungschancen des EU-Milchmarktes auswirken**:

    - Der Weltmilchmarkt gilt als sog. **„dünner" Markt**, da im Verhältnis zur Gesamtmilcherzeugung in Höhe von über 614 Millionen Tonnen (2011) nur 7 Prozent (2012) der erzeugten Milch oder umgerechnet 43 Mio. t Rohmilch gehandelt wurden [122]
    - Nur wenige Anbieter von Milcherzeugnissen (Neuseeland mit einem Marktanteil von aktuell 30 Prozent, EU-27 mit einem Anteil von 25 Prozent, USA mit 10 Prozent und Australien mit sechs Prozent Anteil am Welt-Milchhandel[123]) stehen einer Vielzahl unterschiedlicher Nachfrager gegenüber. Dabei konzentriert sich seit 2001 die **Marktmacht** zunehmend auf das neuseeländische Genossenschaftsunternehmen Fonterra. Dieses kontrolliert, direkt oder indirekt, mehr als die Hälfte des globalen Exportes an Magermilchpulver.[124]
    - Die Preisbildung selbst kann inzwischen nicht mehr allein durch die „Fundamentalfaktoren" von Angebot, Nachfrage und Lagerhaltung erklärt werden.[125] **Psychologische und spekulative Faktoren** spielen hier ebenso eine Rolle.

[122] Fellmann, Th. und S. Hélaine (2012): Commodity Market Development in Europe – Outlook. Proceedings of the October 2012 Workshop. EU-KOM (Hg.) JRC Scientific and Policy Reports, Luxembourg, S. 53.

[123] Fellmann, Th. Und S. Hélaine , ebenda.

[124] Fahlbusch et al. (2009): S. 105.

[125] Fahlbusch (2009): S. 47.

- Hohe Milchpreise führen zu sog. „trading down"-Effekten. So hatte die Preishausse 2007 zur verstärkten Substitution von teurem Milchfett durch preisgünstigeres erwerbbares Pflanzenfett geführt (z.B. auch bei Kälber-Milchaustauscher)[126] oder zum Erwerb preisgünstigerer Milcherzeugnisse gleicher Kategorie (z.B. Käse).
- Das Milchangebot und damit die Preise werden künftig verstärkt durch **Umwelt- und Wetterrisiken** sowie von der Kostenseite her bestimmt. Die von 2002 bis 2007 anhaltende Dürre in Australien und die Dürre in Neuseeland im Jahr 2008 veränderten die zur Verfügung stehende Milchmenge als auch die Position dieser Anbieter auf dem Weltmarkt.
- Auf der Nachfrageseite spielen für die Schwellenländer **die Wechselkurse** und damit die **Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten** eine große Rolle (aktuell: Abwertung in Indien, Brasilien). Die günstigen Prognosen von OECD-FAO, von ZMB bis EU-Kommission beruhen vor allem auf der als zunehmend eingeschätzten Nachfrage, die v.a. aus diesen Schwellenländern kommt. Ihre Nachfrage dürfte langfristig auch durch die starke Eigenerzeugung dieser Länder begrenzt werden.
- Durch die Globalisierung der Wertschöpfungsketten zeigen sich auch **globale Lebensmittelskandale im Milchsektor**. Diese wirken teilweise stark verändernd auf die Nachfrage.

  Der Melamin-Skandal in China im Jahr 2009 und der Vertrauensverlust der chinesischen Familien in die Qualität eigener Babymilchprodukte lösten eine starke, die Weltmarktpreise beeinflussende Nachfrage Chinas nach Vollmilchpulver (VMP) aus (bis hin zu Beteiligungen der chinesische Gruppe Biostime an der französischen Molkereigenossenschaft Isigny-Sainte Maire Mitte 2013 zur Sicherung der VMP-Basis[127]). Fonterra, das über seine Beteiligung an der chinesischen Molkerei einst bereits in den Melamin-Skandal verwickelt war, hatte 2013 erneut mit starken Qualitätsmängeln und Skandalen zu kämpfen: So wurden in seinem Milchpulver Rückstände von DCD, einem zur Sprengstoff-Herstellung verwendeten, antibakteriell gegen die Umwandlung von Nitrat in Nitrit wirksamen Stoff gefunden. 38 Tonnen mit dem tödlichen Clostridium botulinum verseuchten Molkenproteinpulvers wurden im Mai 2013 entdeckt. Es kam zu weltweiten Rückrufaktionen, Umsatzeinbußen und einem Vertrauensverlust, dessen Auswirkungen auf den Weltmilchmarkt noch nicht abgeschätzt werden können.[128]

50. Die Stabilisierung des EU-Binnenmarktes über eine flexible Angebotsregulierung wird nicht die Exporte schmälern, aber eine einseitige, auf Kostenführerschaft bedachte Expansionsstrategie. Die EU zählt nach wie vor zu den großen Akteuren des Weltmilchmarktes (Nr. 1 ist inzwischen mit 16,8 Mio. t Neuseeland, aus der EU-27 kamen 2011 „nur" 14,3 Mio. t Milch (in Milchäquivalente umgerechnet)). Die stabilisierende Wirkung auf die Weltmärkte, die von einem Marktgleichgewicht des EU-Binnenmarktes ausgehen könnte, ist nicht zu unterschätzen. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird, neben den Verwerfungen, die der Klimawandel provoziert, der Stabilisierung des Marktes in den USA und in der EU ein international hoher Wert beigemessen, wenn es um die Frage der künftigen Stabilität (und Vermeidung zu hoher Volatilitäten und Verwerfungen) des Weltmilchmarktes geht.[129]

---

[126] MIV (2008): S. 25 sowie Dairy Australia (2009): Dairy 2009:15.

[127] LebensmittelZeitung (2013) Nr. 23; LebensmittelZeitung (2013) Nr. 29.

[128] Angaben zu Skandalen aus: FAZ vom 7.8.2013 „Babymilch-Skandal belastet Milchkonzern Fonterra" und FAZ vom 12.8.2013 „Neuseeland leidet unter Fonterra".

[129] Dairy Australia (2013): S. 23.

***Internationale Suche nach Lösungen**: Da die Risiken der volatilen Preise und ihre negativen Wirkungen auf die Ernährungssicherung der Armen in der Welt zugenommen haben, wird inzwischen auf internationaler Ebene nach Lösungen gesucht, wie die globalisierten Nahrungsmärkte/Warenterminmärkte reguliert und die Risiken erneuter Ernährungs-, Finanz- und Weltwirtschaftskrisen begrenzt werden können.[130] Das International Food Policy Research Institute hat 2009 Vorschläge für eine physische und virtuelle Nahrungsmittelreserve auf den Tisch gelegt.[131] Außer einer konkreten Lagerhaltung (Getreide) schlägt das Institut vor, ein weiteres Instrument zu schaffen (virtuelle Reserve), um die Preise für Kontrakte an den Warenterminbörsen innerhalb eines dynamisch formulierten Preisbandes halten zu können. Bei Über- bzw. Unterschreiten von Preisober- und Preisuntergrenzen würde der von den Ländern bereit gestellte Geldbetrag dazu verwendet werden, um Terminkontrakte zu kaufen bzw. zu verkaufen und damit über die Stabilisierung der Terminpreise auch eine Stabilisierung der Spotpreise zu erreichen.*

Ausblick und offene Fragen

Die Milchkrise 2008/2009 hat nicht nur die nach seiner De-Regulierung erhöhte Verwundbarkeit des europäischen Milchmarktes gezeigt, sondern auch die strukturellen Defizite der Preisbildung auf dem EU-Milchmarkt sichtbar werden lassen. Die bisher darauf gefundenen Antworten wie das EU-Milchpaket und das Sicherheitsnetz aus Intervention und Direktzahlungen reichen aus Sicht der europäischen Milcherzeuger aber nicht aus: Weder können sie vergleichbare Krisen abwenden, noch die Defizite in der Preisbildung wesentlich beseitigen.

Aus der Erfahrung mit der Krise und den folgenden Entwicklungen auf den Milchmärkten sowie in Sorge um die künftige Stabilität des EU-Milchmarktes, eine ausreichenden Versorgung der europäischen Verbraucher als auch insbesondere in Sorge um den Erhalt von Entwicklungschancen für eine nachhaltige Milcherzeugung fordern die europäischen Milcherzeuger des European Milk Boards EMB die Etablierung eines weitergehenden Instrumentes der Marktbeobachtung und Angebotsregulierung: die Monitoring Agency.

Die allgemeinverbindliche Monitoring Agency ermöglicht eine schnelle und wirksame Übermittlung der Preissignale des Marktes an die Milcherzeuger. Durch eine flexible Anpassung der Milcherzeugungsmenge könnne das Marktgleichgewicht erhalten sowie stabile Preise innerhalb eines Zielpreiskorridors auf einem durchschnittlich kostendeckenden Niveau erreicht werden. Damit unterscheidet sich dieses Instrument von der „alten" Milchquote durch seine Flexibilität und Ausrichtung an den Erfordernissen des Marktes sowie durch die Verbesserung des Wettbewerbs um die Rohmilch. Im Gegensatz zum „Freiwilligen Lieferverzicht", dem Vorschlag des Europaparlaments zur GAP-Reform 2013, setzt die Monitoring Agency auf eine kontinuierliche Marktbeobachtung und klare sowie transparente Regeln der flexiblen Angebotsregulierung nach oben wie nach unten. Darüber hinaus bietet dieses Instrument politische Gestaltungsmöglichkeiten, um die Milcherzeugung auch in benachteiligten und Bergregionen aufrechtzuerhalten.

---

[130] FAO (2008). Siehe auch Vorschlag für eine Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EC des Europäischen Parlaments und des Rates.

[131] http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/20090326jvbEADSgr.pdf, download 27.07.2013.

Mit der Monitoring Agency erhalten die europäischen Milcherzeuger und die Milchwirtschaft einen verlässlichen Rahmen, der Raum geben wird für die Entwicklung einer nicht nur ökonomisch nachhaltigen sondern auch sozial und ökologisch nachhaltigen Milcherzeugung und darauf aufbauend einer an Qualität orientierten Produktion.

Verzichtet die EU hingegen auf eine Folgeregelung nach Auslaufen der Milchquote 2015, wird das Ziel einer flächendeckenden Milcherzeugung aufgegeben. Die Krise 2008/09 hat viele gerade der wachstumswilligen Betriebe finanziell fast ausgeblutet. Weitere vergleichbare Krisen werden zu Verlusten in der Milcherzeugerstruktur führen, die durch das Wachstum der wenigen verbliebenen Intensivregionen nicht aufgefangen werden. Dort stößt bereits heute das Wachstum an die Grenzen von Flächenverfügbarkeit, Umweltverträglichkeit und Gesundheit der Kühe sowie der sie betreuenden Menschen.

Der bestehende Zielkonflikt der GAP – Stabilität der Märkte/ausreichendes Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung/Versorgungssicherheit der Verbraucher versus Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten – wird durch das vom EMB vorgeschlagene Instrument in Richtung der Stabilität des EU-Milchmarktes und seiner Erzeugerstruktur und zugunsten einer nachhaltigeren Milcherzeugung beantwortet. Damit wird zugleich eine Antwort gegeben auf die anstehenden globalen Herausforderungen. Diese bestehen nicht nur in der Frage, wie eine wachsende Weltbevölkerung ausreichend und gut ernährt werden kann. Sie erschöpfen sich auch nicht in der Frage, wie die damit verbundenen Exportchancen genutzt werden sollen. Es muss auch die Frage nach der künftigen globalen Verteilung der Risiken gestellt werden: nach den Risiken volatiler Preise, die von Nahrungsteuerung und Hunger bis hin zu krisenhaften Einkommensverlusten reichen; nach den verstärkten Risiken von Wetter- und Umwelteinflüssen, die die Nahrungsgrundlage der milchgebenden Tiere begrenzen sowie nach den Risiken globaler Finanzmärkte und Lebensmittelskandale, die die Nachfrage nach Milchprodukten mit beeinflussen.

Ein Fokus politischen Handelns muss daher auf der Schaffung von Rahmenbedingungen und Prozessen sein, die zu einem fairen und globalen Ausgleich der Chancen und der Risiken auf den (Welt-)Milch- und Agrarmärkten führen. Dabei die bestehende Vielfalt (nicht nur) der europäischen Milcherzeuger zu erhalten und ihnen, im Kontext der europäisch-internationalen wie globalisierten Märkte und der sie beliefernden Unternehmen, Chancen zu eigenständigen Entwicklungen zu geben, gehört zu den künftig noch zu lösenden besonderen Herausforderungen.

Doch so viel kann gesagt werden: Es bedarf neuer, nicht nur die globalen Chancen sondern vor allem auch die globalen Risiken der Milchmärkte einbeziehender, flexibler und widerstandsfähiger Regelungen. Die Monitoring Agency wäre in dieser Hinsicht ein lohnenswerter Ansatz zur Lösung der anstehenden Fragen. Sie ermöglicht nicht nur eine flexible Stabilisierung des EU-Binnenmarktes, sondern stärkt zugleich faire Preisbildungsprozesse. Darüber hinaus wäre sie ein Beitrag aller Akteure des europäischen Milchmarktes zur notwendigen Übernahme von Mitverantwortung bei der Lösung der Probleme unseres „globalen Dorfes“. Nicht nur in Europa – auch weltweit bedarf es neuer Rahmenbedingungen und Instrumente, die Raum geben können für die Entwicklung stabiler Märkte, einer nachhaltigen Milcherzeugung, eines nachhaltigen Konsums und eines damit verbundenen fairen Ausgleichs der Interessen aller mit der Milch verbundenen Akteure.

Die europäischen Milcherzeuger des European Milk Boards haben ihr Angebot vorgelegt.

Quellenverzeichnis

AgrarBündnis (2013): Wandel und Zukunft der Landwirtschaft am Beispiel milchviehhaltender Betriebe. Protokoll und Thesenpapier des Fachgesprächs am 19. März 2013 in Kassel.

Brown, S. (2012): The Effects of a Modified Dairy Security Act of 2011 on Dairy Markets. http://www.nmpf.org/files/file/DSA2011MU.pdf. Download 17. 7. 2013.

Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch Zwischenbericht (B2-19/08), Bonn.

Christensen, J.G. (2011): Regulierung im Interesse des Gemeinwohls. Eine kritische Bilanz. In: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Heft 1, S. 167-187.

Dairy Australia (2009): Dairy 2009. Situation and outlook. www.dairyaustralia.com.au.

Dairy Australia (2012): Dairy 2012. Situation and outlook. www.dairyaustralia.com.au.

DairyCo (2013): Dairy Statistics 2013. Agriculture and Horticulture Developmentoard, Warwickshire, UK. www.dairyco.org.uk.

Dantin, M. (2012): Compromise Amendment – Specific Crisis Management Measures. Bericht des Berichterstatters des Europäischen Parlaments vom 20. 12. 2012. Bericht des Agrarausschusses 2011/0281 (COD).

EFSA (European Food Safety Authority) (2009): Scientific Opinion of the Panel on Animal Health and Welfare on a Request from the Commission on the Risk Assessment of the Impact of Housing, Feeding, Management and Genetic Selection on Behaviour, Fear and Pain Problems in Dairy Cows. In: ESFA Journal 1139, S.1-66.

EMB (2010): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission zum Milchmarkt, Hamm.

EMB (2012): Europäischer Milchmarkt- Mengensteuerung mit Hilfe einer Monitoringstelle. http://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Positions_EMB/12-02_Positions/11-01_EMB_Monitoringstelle_DE.pdf.

EU-KOM (2005): Berggebiete in der Europäischen Union. In: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/rurdev/mountain2005_de.pdf.

EU KOM (2009) 385: Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009, Brüssel.

EU-KOM (2009) 591: Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern, Brüssel.

EU-KOM (2010) 727: Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregeln, Brüssel.

EU-KOM (2010) 728: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor mit Milch und Milcherzeugnisse, Brüssel.

EU-KOM (2011a) 625: Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, Brüssel.

EU-KOM (2011b): Prospects for agricultural markets and income in the EU 2011-2020, Brüssel.

EU-KOM (2012) Milk Market Situation, Dezember 2012 Brussels. Powerpoint. http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/lait/library?l=/statistics_mangement&vm=detailed&sb=Title. Abgerufen 24.07.2013.

EU-KOM (2012) 741: Evaluation of the market situation and the consequent conditions for smoothy phasing-out the milk quota system – second "soft landing" report, Brüssel.

EU-KOM (2013): Dairy Farms Report 2012, Brüssel.

EU-Rechnungshof (2009): Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr. 14, Luxembourg.

EU-Rechnungshof (2001): Sonderbericht Nr, 6 über die Milchquoten vom 30.10.2001 /Abl C 305).

Fahlbusch, M. (2009): Preisfindung auf den internationalen Märkten für Milcherzeugnisse. Ein Vergleich von Ansätzen zur Analyse von Marktmacht. Masterarbeit. Universität Göttingen.

Fahlbusch et al. (2009): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Agrarwirtschaft 58, Heft 1; S. 36-53.

Fahlbusch et al. (2010): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 59, Supplement, S. 45-62.

Fahlbusch et al. (2011): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 60, Supplement, S. 52-71.

Fahlbusch et al. (2013) Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse im Jahr 2012. In: GJAE 62, Supplement, S.46-66.

FAO Production Yearbook http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx. Download 17. 7. 2013.

FAO (2008): The State of Food Insecurity in the World 2008, Rome. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0291e/i0291e00.pdf; download 19.7.2013

Fellmann, Th. und S. Hélaine (2012): Commodity Market Development in Europe – Outlook. Proceedings of the October 2012 Workshop. EU-KOM (Hg.) JRC Scientific and Policy Reports, Luxembourg.

Fink-Keßler, A. (2010): Milchmarktregulierung in den USA. Studie im Auftrag „Die Grünen/EFA" des Europäischen Parlaments.

Fink-Keßler, A. (2012): Milch. Vom Mythos zur Massenware, München.

Gerlach, S. und A. Spiller (2006): Stallbaukonflikte in Nicht-Veredlungsregionen. Beitrag zur GEWISO-LA-Tagung am 5. Oktober 2006 in Gießen. http://www.uni-goettingen.de/de/34023.html. Download 2. 8. 2013.

Gouin, D.-M. (2004): Supply management in the Dairy Sektor. Still an appropriate Regulation Methode. GREPA (hrsg.), Universität Laval, Canada.

Gloy, D. (2013): Die Zukunft des DMK. Vortrag vom 4.6.2013 in Güstrow. http://www.landwirtschaft-mv.de/cms2/LFA_prod/LFA/content/de/Fachinformationen/Betriebswirtschaft/Oekonomie_Tierproduktion/Tag_der_Agraroekonomie_Milch/06_Dirk_Gloy.pdf. Download 12.8. 2013.

High Level Group (2010): Report of the High Level Group on Milk Final Version 15 June 2010, Brüssel.

Hemme et al. (2006): IFCN Dairy Report 2006, Kiel.

Hörning, B. (2013): Qualzucht bei Nutztieren. Studie im Auftrag des BUND. Eberswalde.

IDFA (2012): DMSP Potential Impact on U.S. Dairy Exports. Informa economics. http://www.idfa.org/files/resources/dmsp_impact_on_exports_final_061212.pdf. Download 5.8.2013.

Jürgens, K. (2013a): Wirtschaftliche Lage und Verschuldung der Milcherzeugerbetriebe Deutschlands. Interner Bericht im Auftrag der MEG Milch Board w.V, Gleichen.

Jürgens, K. (2013b):Vortrag im Rahmen einer Fachtagung des MUELV, in Mainz am 13. September.

Jürgens, K. (2013c): Was kostet die Milch? Berechnung der Milcherzeugungskosten in Deutschland von 2002 bis 2012, Gutachten im Auftrag des MEG Milch Boards w.V., Gleichen.

Lafougere, Ch. (2012) World and EU Dairy through 2016. Vortrag auf Milchtagung der EU-Kommission 10. Dezember 2010.
http://www.assocaseari.it/sites/assocaseari.it/files/documenti/presentation%2017%20decembre%20milan.pdf Download 22. 07.2013

LEL (Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume) (2010): Jahresheft Agrarmärkte 2010. Milch 2010, Schwäbisch Gemünd, S. 207-242.

LEL (2012): Jahresheft Agrarmärkte 2011/2012. Milch 2011/12, Schwäbisch Gemünd, S. 216-254;

LEL (2013): Jahresheft Agrarmärkte 2013. Milch 2013, Schwäbisch Gemünd, S. 216-254

Lorenzen, S. (2013):Nervengift für Rinder. In: Landwirtschaft 2013. Der Kritische Agrarbericht. Agrar-Bündnis (Hrsg.), Hamm, S. 226-230.

Hall Findlex, M. (2012): Supply Management: Problems, Politics and Possibilities. In: The School of Public Policy, SPP Research Papers Vol 5 Issue 19 Juni 2012, S. 2-33.

Marquer, P. (2013): Milk and dairy production statistics. Statistics in focus 17/2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Milk_and_dairy_production_statistics Download 14.08.2013

Milchstatistik der Schweiz: http://www.swissmilk.ch/de/produzenten/milchmarkt/zahlen-fakten-milchmarkt/statistiken/-dl-/fileadmin/filemount/publikation-milchstatistik-der-schweiz-2010-2011-september-de.pdf. Download 10.7.2013.

Milk Management Committee Statistics von 13.12.2012, https://circabc.europa.eu Download 24. 07. 2012.

MIV (Milchindustrieverband) (2008): Zahlen, Daten, Fakten. Beilage zum Geschäftsbericht 2007/2008, Berlin.

MIV (Milchindustrieverband) (2009): Zahlen, Daten, Fakten. Beilage zum Geschäftsbericht 2008/2009, Berlin.

MIV (2010a): Geschäftsbericht 2009/2010, Berlin.

MIV (2010b): Zahlen, Daten, Fakten. Beilage zum Geschäftsbericht 2009/2010, Berlin.

MIV (2011): Zahlen, Daten, Fakten. Beilage zum Geschäftsbericht 2010/2011, Berlin.

MIV (2012a): Geschäftsbericht 2011/12, Berlin.

MIV (2012b): Zahlen, Daten, Fakten. Beilage zum Geschäftsbericht 2011/2012, Berlin.

Muirhead, B. und H. Campbell (2012): The World of Dairy: Comparing Dairy Frameworks in Canada and New Zealand in Light of Future Shocks to Food Systems. In: Research in Rural Sociology and Development. Vol. 18, S.147-168.

Nestlé (2010): Das is(st) Qualität. Kurzfassung, Frankfurt/M.

NMPF (2013): Hause Passes New Farm Bill on Purely Partisan Vote auf 216-208. Pressemitteilung vom 11. Juli 2013 (www.nmpf.org).

NMPF. The Dairy Security Act. www.nmpf.org , http://www.futurefordairy.com/.

OECD-FAO Agricultural Outlook 2013: Dairy. http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2013-12-en.

Pfeil, M. (2010): Kühe würden Lely kaufen. In: Brand eins, Nr. 7, S.93-97.

Picot, A., (2011): Warum und wie die Wirtschaft regulieren? In: Akademie-Aktuell 03/2011, S. 46-49.

Picot, A., (2009): Unternehmen zwischen Markt und Staat – Regulierung als Herausforderung. In: zfbf-Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 61/2009, S. 655-678.

Picot, A. und W. Burr (1997): Zur Leistungsfähigkeit von Regulierungsinstrumenten und Regulierungsinstanzen. In: zfbf 49 (3), S. 264-272.

Poppinga, O. (2012): Vortrag auf BDM-Milchtagung Ostfriesland in Hesel am 9.4.2012.

Poppinga, O. (2013): Überlegungen zu den Folgen der Milchpreiskrise. Unveröff. Manuskript

Souchon, R. (Berichterstatter): Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses der Regionen. Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Michquotenregelung. NAT-V-028 vom 30. Mai 2013

Stephenson. M. (2012): The Impacts on Dairy Farmers and Milk Markets of a Standalone Dairy Producer Margin Insurance Program. Dairy Policy Analysis, University of Wisconsin. http://dairy.wisc.edu.

Weber, S. (2013): Stellungnahme zum ergänzenden Vorschlag des Europaparlaments zur Bewältigung schwerwiegender Störungen auf dem Milchmarkt, Thünen-Institut für Marktanalyse, Braunschweig.

Wiggerthale, M. (2010): Die Zukunft der Milchwirtschaft:“Weniger ist mehr“. Eine Vergleichsstudie verschiedener Milchmarktkonzepte. Im Auftrag Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV (2011): Stellungnahme: Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft.

Wohlgemuth (2013): Außenhandel mit Käse. Unveröff. Manuskript.

ZMB (2012): Milchmarkt 2012: Schwankendes Milchaufkommen, schwankende Preis, Berlin, www.milk.de.