Monitoring Agency –

Ein flexibles Steuerungsinstrument für den europäischen Milchmarkt

Kurzfassung der Expertise

im Auftrag des European Milk Board (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

Unter fachlicher Beratung von:
Prof. Dr. Onno Poppinga, Hochzeitsstraße 5,
34376 Holzhausen-Immenhausen,
Tel. +40-5673-3540, 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

Vorbemerkung

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 (EMB) 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.
- für eine nachhaltige Milcherzeugung einen verlässlichen Rahmen schafft.
- eine flächendeckende Versorgung der europäischen Konsumenten mit einer qualitativ hochwertigen 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.[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]

Entwicklungen auf dem Milchsektor: Warum es eine flexible Angebotsregulierung braucht

1. Milch ist ein traditionelles und wertvolles Lebensmittel in Europa. 32 Millionen Milchkühe sind die Basis ihrer Erzeugung. Diese wiederum stellt 13 Prozent des Wertes der europäischen Agrarproduktion (2011) dar.[3] Milcherzeugung hat über Jahrhunderte hinweg die Landschaften geprägt. Sie bietet einer großen Vielfalt an Milcherzeugerbetrieben ein Arbeitseinkommen und ist zugleich Grundlage einer umsatzstarken und beschäftigungsintensiven Milchindustrie. Europa ist weltweit das größte Milcherzeugergebiet und ein 500 Millionen Verbraucher umfassender Absatzmarkt, der bei weitem die Größe des Weltmilchmarktes übersteigt. Global gesehen steigt die Milcherzeugung im Zusammenhang mit der wachsenden Bevölkerung und der Übernahme westlicher Konsumgewohnheiten als Folge besserer Einkommensverhältnisse und einer Verstädterung an.

2. Der EU-Milchmarkt war seit seiner Gründung 1968 stark reguliert. Diese Regulierung, wie die vieler anderer Industrieländer, geht zurück auf die Erfahrungen aus der Weltwirtschaftskrise 1928. In der EU gelten als Bestimmungsgründe für diese Regulierung weiterhin die in Art. 39 AEUV formulierten Ziele und Erwägungsgründe:[4] (1) Stabilisierung der Märkte, (2) Gewährung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung und (3) Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher zu angemessen Preisen.

   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.

---

[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.

[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] 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.

Deregulierung und die Folgen der Milchkrise 2008/09

3. **Seit 2003 wird der Milchmarkt de-reguliert** mit dem Ziel einer Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten.[5] Ab 2015 wird dazu auch die Milchquotierung auslaufen. Zur Vorbereitung wurde ab 2004/05 die Milchquote schrittweise erhöht (insgesamt 9,8 Prozent bis 2015). Kaschiert durch nominell stabile Preise, mussten sich die Milcherzeuger der fünf großen Erzeugerländer mit den **seit der 1990er Jahren real sinkenden Erzeugerpreisen** auseinandersetzen (minus 55 Prozent zwischen 1989 bis 2006).[6] **Als Folge der De-Regulierung (Abschaffung Richtpreis, Herabsetzung des Interventionspreisniveaus auf ein sehr niedriges Niveau) fielen die Preise ab 2003 auch nominell. Allerdings folgen sie seither auch verstärkt dem Verlauf der volatilen, d.h. stark steigenden wie fallenden Weltmarktpreise**.[7]

4. **Die Milchkrise 2008/09** folgte auf eine Preishausse der Weltmärkte 2007. Bis Juni 2009 waren in der EU-25 die Milchpreise um 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr und damit weit unter die Erzeugungskosten gefallen.[8] Zwar konnten nun erstmalig Exporte ohne zusätzliche Exporterstattungen in Drittländer getätigt werden – für die Milcherzeuger Europas war diese Krise, mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten, aber dennoch im Ganzen gesehen eine Katastrophe mit Langzeitfolgen:

   - 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.[9]
   - Über 6 Mrd. Euro **Einkommensrückgang** erlitten die spezialisierten Milchviehbetriebe (siehe Tabelle 1).[10] In der EU-15 fiel ihr Einkommen unter das Niveau von 2001 (nominell wie real). Die Netto-Gewinnmarge pro Tonne Milch (Erlöse aus Milch minus Vorleistungen, Abschreibung und fixe Kosten) fiel von 64 Euro im Jahr 2007 auf 9 Euro im Jahr 2009. Entsprechend nahm die Bedeutung der Direktzahlungen für das Einkommen in der EU-15 von 44 Prozent (2006) auf 64 Prozent (2009) zu.
   - Auch dies mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten (siehe Tabelle 2). Während sich die Krise in Italien auf hohem Niveau etwas bemerkbar machte, waren die

---

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

[6] Betrachtet man jedoch den deflationierten 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. EU-Rechnungshof (2009): S. 27f sowie die Punkte 22-26 und EU-Rechnungshof (2001): Sonderbericht Nr. 6 vom 30.10.2001/Abl C 305.

[7] Die Herabsetzung des Interventionspreisniveaus für Butter und MMP federt den Milchpreis nur noch bis zu 21,5 Cent/kg ab und damit rund 7 Cent unter dem Niveau von 2000. 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.

[8] MIV (Milchindustrieverband) (2010): Geschäftsbericht 2009/2010, S. 18.

[9] 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.

[10] EU-KOM (2013): Dairy Farms Report 2012. Erfasst werden nur Milchviehbetriebe mit Buchführung ab einer bestimmten Betriebsgröße über das Farm Accountancy Data Network (FADN). Hier benannt als Informationsnetz Landwirtschaftlicher Buchführung (INLB). Die Daten 78 Prozent der 147 614 Milcherzeuger in der EU-27 im Jahr 2009 ab.

Verluste der dänischen Milcherzeuger groß. Ihr Nettoeinkommen pro Arbeitskraft sank auf minus 36.563 Euro im Jahr 2009. Diese Entwicklung hängt damit zusammen, dass 47 Prozent der Arbeitskräfte Lohnarbeitskräfte sind und die dänischen Betriebe, als Folge des Erbrechts, hohe Kapitalkosten zu tragen haben. Beide Kostenfaktoren waren 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.[11]

Tabelle 1: 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 [12]		16.524	15.373	10.220	-38%	-36%
Entkoppelte Direktzahlungen in Euro/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

[11] EU-KOM (2013): Dairy Farms Report 2012, S. 32. Auf Basis des Standarddeckungsbeitrages wird die wirtschaftliche Betriebsgröße der Betriebe bestimmt (ausgedrückt in europäischen Größeneinheiten (EGE). 1 EGE entspricht einem bestimmten Betrag in EUR des Deckungsbeitrags (von 2002 bis 2009 entsprach 1 EGE = 1.200 Euro Standarddeckungsbeitrag.

[12] 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): Dairy Farms Report, Annex I, S. 37f.

Tabelle 2: 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					

5. In Deutschland konnten bei den spezialisierten Milchviehbetrieben im Haupterwerb folgende **Wirkungen und Langzeitwirkungen der Krise** beobachtet werden.[13] Nachdem die Betriebseinkommen von 2006 auf 2007 deutlich angestiegen waren, haben sich in den beiden Folgejahren hohe Einkommensverluste ergeben. Mit 46 Prozent waren diese besonders hoch bei den großen Betrieben (über 100 EGE bzw. Betriebsgrößenklasse 6). Diese Betriebe haben zudem erhebliche **Kapitalverluste** hinnehmen müssen. Auf Deutschland hochgerechnet ergeben sich für beide Krisenjahre bei den spezialisierten Milchviehbetrieben Verluste in Höhe von 1,22 Mio. Euro. Folglich **sanken die Nettoinvestitionen pro Hektar**. Bei den großen Betrieben stiegen die **Verbindlichkeiten der Betriebe um 11 Prozent** und in den Gunstlagen des Nordens blieben die Verbindlichkeiten mit 31 bis 32 Cent pro Liter Milch, trotz Ausdehnung der erzeugten Milchmenge (2005 bis 2009), auf einem hohen Niveau.

   Betrachtet man den cash flow II – also die tatsächlich zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten (incl. Kosten für Altenteiler, Sozialversicherungskosten) sowie zur Rücklagenbildung verfügbaren freien Mittel - so wird klar, dass die Betriebe ohne eine zusätzliche Betriebsprämie nicht einmal mehr die Beträge für die Sozialversicherungskasse hätten leisten können (Tabelle 3). Die Lebenshaltungskosten hätten – trotz vollständigem Verbrauch der Abschreibungen – fast komplett durch die Aufnahme von Krediten beglichen werden oder aber – sofern vorhanden – aus den Rücklagen genommen werden müssen.

[13] INLB-Daten, eigene Berechnungen von Onno Poppinga und Karin Jürgens.

Im Jahr 2007 hatten die großen Betriebe in Niedersachsen (Betriebsgrößenklasse 6 mit 2009 durchschnittlich 107 Hektar LF und 107 Milchkühen) einen cash flow II ohne Betriebsprämie in Höhe von 59.291 Euro, um den Lebensunterhalt der Familie (1,8 Famlien-AK) zu bestreiten. Im darauffolgenden Krisenjahr waren keine Mittel mehr vorhanden und ohne die Betriebsprämie hätten die Betriebe 1.725 Euro aus dem Vermögen nehmen müssen. Mittlere Betriebe (Betriebsgrößenklasse 5 oder im Jahr 2009 46 Milchkühe und 55 Hektar LF) hingegen hätten 9.902 Euro aus dem Vermögen beisteuern müssen, um ihren Unterhalt zu ermöglichen. [14]

Tabelle 3: Betriebseinkommen in verschiedenen Bundesländern Deutschlands (eigene Berechnungen auf Basis INLB-Daten)

Bundesland	Betriebseinkommen 2007 in Euro	2008 zu 2007	2008 zu 2006	Cash flow II minus Betriebsprämie im Jahr 2008 in Euro /Betrieb
Bayern	55.285	61%	82%	6.936
Baden-Württemberg	61.225	57%	79%	255
Hessen/RLP	64.079	64%	93%	-203
NRW	112.843	57%	93%	337
Schleswig-Holstein	115.240	61%	80%	9.450
Niedersachsen	116.140	56%	87%	-4.429

Tabelle 4: Bruttoinvestitionen und Verbindlichkeiten in drei Betriebsgrößenklassen spezialisierter Milchviehbetriebe in Deutschland von 2006 bis 2010

	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

Mit großen Unterschieden zwischen den Regionen und den Betrieben (siehe Tabelle 4) kann dennoch als Tendenz festgehalten werden, dass sich in den auf die Krise 2008/09 folgenden Jahren die Tilgung von Schulden verschleppte und sich in vielen Betrieben das Verhältnis von Eigenkapital (dessen Wert, inflationsbedingt ohnehin sinkt) zu Fremdkapital verschlechterte. Dabei blieben gerade in den Gunstregionen die Belastungen pro Liter Milch trotz weiterer Ausdehnung der Milcherzeugung nahezu gleich hoch. Neuinvestitionen werden daher verschleppt oder vertagt und andere Betriebe wiederum investierten selbst in der Phase niedrigster Milchpreise noch.

6. **Langzeitfolgen**: Erst ein Jahr nach der Krise zeigten sich die Langzeitfolgen als ein Rückgang der Investitionen (z.B. in Deutschland um 500 Mio. Euro im Jahr 2009/10). Im Sommer 2012 führte dann eine „Delle" in den Milchpreisen bei gleichzeitig stark gestiegenen Futter- und anderen Betriebskosten, viele Betriebe in die Situation, die vergleichbar war mit der während der Krise 2008/09.[15] Viele Betriebe hatten während der Krisenjahre auf die staatlich gewährten Überbrü-

[14] Jürgens (2013): Vortrag im Rahmen einer Fachtagung des MUELV in Mainz am 13. September 2013. Daten aus INLB und eigene Berechnungen.

[15] Fahlbusch et. al. (2010): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: GJAE 59, Supplement, S. 45-62, S.51.

ckungskredite zurückgegriffen, mussten diese ab 2012 zurückzahlen und konnten es nun nicht tun. [16] **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 teilweise in die Zahlungsunfähigkeit getrieben worden. **Dies betraf besonders stark die großen, stark gewachsenen spezialisierten Milchviehbetriebe, die laut Politik und Beratung eigentlich die Zukunft Europas darstellen sollen. Mit anderen Worten: sie verloren die finanziellen Polster, mit denen sie eine weitere vergleichbare Krise durchstehen könnten**.

7. 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).[17] Der Rückgang der Milchviehbetriebe ist besonders stark in den osteuropäischen, zusätzlich mit der Restrukturierung ihrer Milchwirtschaft beschäftigten Mitgliedstaaten. Aber auch in der EU-15 gab zwischen 2006/07 und 2011/12 jeder fünfte Milchviehhalter auf.[18] Weitere Krisen und **Europa läuft Gefahr, seine flächendeckende Milcherzeugung zu verlieren.** Dafür besonders gefährdet sind die benachteiligten Gebiete und Bergregionen.

8. Die Milchkrise zog **hohe gesellschaftliche Kosten** nach sich: Die öffentliche Lagerhaltung sowie sich anschließende Erstattungen für Drittlandexporte (zusammen: 703 Mio. Euro) mussten verstärkt in Anspruch genommen werden.[19] Ein Krisenfonds in Höhe von 300 Mio. Euro bot den Milchbetrieben Soforthilfe (wurde aber relativ spät in Höhe von 294 Mio. Euro ausbezahlt) und einzelne Mitgliedstaaten haben eigene Sonderprogramme aufgelegt und Zuschüsse gegeben (Deutschland insgesamt 808 Mio. Euro).

9. **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 07/08.*[20]* Die Verbraucherpreise seien „weitgehend entkoppelt" von den Milcherzeugerpreisen, konstatierte die EU-Kommission in ihrem Bericht von 2009 zur Lebensmittelversorgungskette. [21]

---

[16] 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.

[17] 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 % der Milchviehhalter aufgegeben. LEL (2012): Milchmärkte 2012. Tab.12_23, S. 24; MIV (2012): Daten, Zahlen Fakten. Darin: Tabelle 8_3_1 Milchkuhhaltung nach Bestandsgrößen

[18] DairyCo (2013): Dairy Statistics 2013: S.12.

[19] MIV (2012): Daten Fakten 2010/2012 Tab. 14_3 und Tab. 13_4_1. Lt Auskunft 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.

[20] EU KOM (2009) 385: Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009, S. 5; EU-Rechnungshof (2009): Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Pkt 28; EU-KOM (2010) 728: Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates im Hinblick auf Vertragsbeziehungen im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, S. 2.

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

Warum es eine flexible Angebotsregulierung braucht

10. **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.**[22]

    - 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. Insbesondere für die Milcherzeuger besteht 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".[23]
    - 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 von der EU-Kommission in der Krise einberufene High Level Group.[24]
    - Der von der EU eingeleitete De-Regulierungsprozess habe zwar zu etwas mehr Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten geführt, dabei aber den Druck auf die Molkereien, auch auf die Genossenschaftsmolkereien, verstärkt, die Rohmilch so kostengünstig wie nur möglich einzukaufen.[25]

11. Die EU-Kommission reagierte darauf mit der **Verabschiedung des Milchpakets**, das im Oktober 2012 in Kraft trat. Ziel des Milchpaketes ist es die Markttransparenz und die Stellung der Milcherzeuger in der Wertschöpfungskette durch (1) Verträge, (2) Erzeugergemeinschaften und (3) Branchenorganisationen so zu stärken, dass eine marktkonformere Preisbildung ermöglicht wird. [26]

12. **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. Unternehmen wie Friesland-Campina (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. Auch ist eine Herausnahme der Genossenschaften aus der Vertragspflicht angesichts der realen Verhältnisse nicht angemessen. Die „Ineffizienz" des Milchmarktes wird so nicht wirklich beseitigt.

13. **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 ausgesetzt) in Kombination mit den Direktzahlungen aus der Ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik GAP als „Sicherheitsnetz" bezeichnet. Die Direktzahlungen und Marktmaßnahmen wur-

---

[22] EU-KOM (2009) 385; EU-KOM (2009) 591; EU-KOM (2010) 727 und 728; High Level Group (2010); EU-Rechnungshof (2009), Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch. Zwischenbericht Dezember 2009, S.56.

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

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

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

[26] 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

den jedoch 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". Sie sind aber weder auf volatile Preise noch auf Krisen hin ausgerichtet.[27] Wirksamer zeigten sich in der Krise der Aufkauf und die Lagerhaltung. Es bedurfte jedoch zusätzlicher staatlicher Mittel, um die Liquiditätsengpässe der Erzeuger etwas abzumildern (siehe Punkt 8). Der grundlegende Konstruktionsfehler der Interventionsmaßnahmen liegt jedoch darin, dass die Ursache des Preisverfalls, die Übermenge an Milch, nicht vermieden wird und dass der Abverkauf der in der Krise eingelagerten Mengen anschließend die Weltmarktpreise wieder unter Druck gesetzt hat.[28]

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.

14. 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. Auch die Milchwirtschaft selbst äußert sich hier sorgenvoll.[29] 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. Nach ruinösen Übermengen und Preissenkungen sind die Milcherzeuger finanziell ausgeblutet: 2013 kommt, obwohl nach langer Talfahrt die Preise erstmals wieder angestiegen waren, die Milcherzeugung nicht mehr nach oben. Zu viele Betriebe haben aufgegeben[30] oder es fehlt ihnen schlicht an Ressourcen, um Futter zuzukaufen (schlechtes Frühjahr) oder um neues Vieh einzustallen. So wird auch in der EU nach 2015 eine unkontrollierte Überschussproduktion (nach wie vor werden, gemessen am EU-Binnenverbrauch, rund 10 Prozent zuviel Milch erzeugt) zuerst die Preise und dann die Basis der Milcherzeugung selbst gefährden. Eine Gefahr, auf die schon 2009 der EU-Rechnungshof hingewiesen und geeignete Maßnahmen dagegen gefordert hatte.[31] **So empfahl auch schon der EU-Rechnungshof 2009 eine Orientierung der Politik auf den Binnenmarkt. Seine Stabilität muss Vorrang haben vor zusätzlichen Exporten auf Drittlandmärkte**. Aus vergleichbarer Sorge heraus, hat das Europa-Parlament, im Rahmen der GAP-Reform 2013, zur Krisenintervention die Etablierung eines „Freiwilligen Lieferverzichts gegen Ausfallentschädigung" gefordert und selbst in den USA wird – durchaus mit Aussicht auf Erfolg - derzeit eine Auseinandersetzung dar-

---

[27] EU-KOM (2011) 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.

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

[29] Interview mit Josef Schwaiger. www.topagrar.com/news/Home-top-News-1074996.html. Download 14. 8. 2013

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

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

über geführt, ob bei fallenden Gewinnmargen eine Einschränkung der Anlieferungsmilch (gegen Entschädigung) hilfreich sein kann, um den Milchmarkt und die Erzeugereinkommen zu stabilisieren.[32]

Flexible Angebotsregulierung mit Hilfe einer Monitoring Agency

Ziele und Instrumente

15. Das European Milk Board hat das von ihm entwickelte Instrument der Monitoring Agency (MA) mehrfach beschrieben.[33]

    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.
    - Sicherung einer nachhaltigen und flächendeckenden Milcherzeugung und –versorgung in der Europäischen Union.

    Die Monitoring Agency ist eine europäische Agentur. Die Entscheidungen der Monitoring Agency sind für die Milcherzeuger allgemeinverbindlich. Dazu hat die EU ihr per Rechtsakt 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 in Eigenverantwortung ihr Milchangebot entsprechend der Erfordernisse des Marktes regulieren. Der Interessensausgleich mit den Milchverarbeitern vollzieht sich weiterhin auf dem Markt und vor dem Hintergrund einer durch die Monitoring Agency verbesserten Verhandlungsposition der Milcherzeuger.

16. **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.

---

[32] www.nmpf.org.

[33] 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. Download 10. Juli 2013.

Die Vertreter der Monitoring Agency ermitteln die jeweiligen Kosten der Milcherzeugung[34] in Europa und legen nach einem definierten Verfahren die Unter- und Obergrenze des anzustrebenden Erzeugerpreises 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 vorgegeben 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 so lange 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 für einen fairen Interessenausgleich zwischen den Milcherzeugern Europas sorgt. Hierzu bedarf es weiterer Untersuchungen und Überlegungen.

Die **Finanzierung der Monitoring Agency** erfolgt über einen Milchausgleichsfonds, in welchen die Erzeuger im Umlageverfahren (pro Kilogramm Milch) einbezahlen. Es kann eine Kofinanzierung durch die EU erfolgen.

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 5 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 für die ein höheres Schutzniveau möglich ist.

17. **Instrumente**: Die Ermittlung und Festlegung der durchschnittlichen Kosten wie Preise und insbesondere der für eine Korrektur notwendigen Milchmenge haben zentrale Bedeutung. Vorarbeiten dazu wurden bereits geleistet und auch der Kommission vorgestellt.[35] 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

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

[35] Jürgens (2013b):Vortrag bei der EU-Kommission, Juni 2013

Milcherzeuger zur Produktion freigegeben oder wieder entzogen. Diese Lieferrechte werden zeitlich befristet vergeben und gehen nicht in 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 (siehe Punkt 1 und 2) gegriffen hat. Empfohlen wird die Begrenzung auf je 50.000 Tonnen Butter und Magermilchpulver (MMP). 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, denn die Preisbildung findet auf dem Markt statt. Durch die verbesserte Position der Erzeuger findet erstmalig 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 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 fördern.

18. 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 Milchboards**: Die Milk Boards der Mitgliedstaaten übernehmen die Aufgabe der Zollbehörden und geben den von der Monitoring Agency ermittelten Handlungsbedarf ggfs. an die Erzeugergemeinschaften bzw. an die einzelnen Milcherzeuger weiter.

19. Erfahrungen aus der Bewältigung der Milchkrise 2008/09 sowie eigene Berechnungen haben gezeigt, dass eine **Reduktion der Jahresmilchmenge um 1 bis maximal 2 Prozent ausreichen** kann, um die Preise zu stabilisieren (siehe auch Punkt 23). 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: (1) Verminderung des Kraftfuttereinsatzes, (2) Kälberfütterung mit Vollmilch, (3) verlängerte Trockenstellzeit der Kühe, (4) spätere Belegung von Färsen oder (5) früher als geplanter Verkauf von altmelken Kühen.

Flexibilität und Eigenverantwortung

20. 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 könnten 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.

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

    - Sie erfolgt 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 Marktgleichgewichts.
    - Sie funktioniert sowohl bei Überproduktion als auch bei Unterproduktion.
    - Die zusätzlich zu den bestehenden Lieferrechten neu vergebenen Lieferrechte gehen nicht in den Besitz über (französisches Modell) und stellen daher auch keinen Kostenfaktor für die Betriebe dar.
    - 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.

22. Die Angebotsregulierung über die Monitoring Agency (MA) unterscheidet sich wie folgt vom Vorschlag des Europäischen Parlaments, einen „Freiwilligen Produktionsverzicht gegen Ausfallentschädigung (FPVZ)" zu etablieren.

    - Die MA 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 MA.
    - Die MA 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 FPVZ unter allen bisher diskutierten Kriseninstrumenten die beste Variante dar. Wie die Monitoring Agency zielt er auf die Wiederherstellung des Marktgleichgewichtes und grenzt Übermengen bereits bei ihrer Entstehung ein.

Welche Wirkungen sind zu erwarten?

Preisstabilisierung und die Vermeidung weiterer Krisen

23. 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 zunächst einmal die weitere Talfahrt der Preise zu stoppen. Auch im Jahr 2012 konnten Verknappungen der Anlieferungsmilch in Höhe von 535.000 Tonnen gegenüber dem Vorjahreszeitraum ein Absinken der Preise aufhalten. 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."[36]

    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. Es konnten die Preise damit stabilisiert werden. Auch die EU-Kommission sprach später davon, dass dazu 1 bis 2 Prozent ausreichen.[37]

24. 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.
    - Anders als die Einlagerung der überschüssigen Milchmenge in vollem Umfang und ihr anschließender, den Weltmarktpreis unter Druck setzender Abverkauf,[38] hätte 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.

25. 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

---

[36] LebensmittelZeitung 25 vom 21.6.2013 sowie eig. Berechnungen zum deutschen Milchstreik und EU-KOM (2012): Milk Market Situation, Brussels.

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

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

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[39], 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 (siehe Punkte 5 und 6) vermieden und ausreichende Möglichkeiten der Eigenkapitalbildung für weitere Investitionen bleiben erhalten.

Verlässlicher Rahmen fördert nachhaltigere Milcherzeugung

26. **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**.

    Dieser Raum ist aktuell nicht gegeben: Kostenberechnungen aus Deutschland zeigen, dass auch 2012 die ausbezahlten Milchpreise (durchschnittlich 33 Cent/kg Milch) weit entfernt waren von den Kosten der Betriebe. Diese lagen im Norden bei 43 Cent/kg und im Osten bei 45 Cent/kg.[40] Bereits 2006 stellte das International Farm Comparison Network (IFCN) für das gesamte Jahrzehnt nicht kostendeckende Milchpreise fest.[41] Die aus diesem Grund nicht allein aus der Milchwirtschaft heraus zu finanzierenden Wachstumsschritte werden daher in vielen Mitgliedstaaten öffentlich aus den ELER-Mitteln gefördert.

    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.[42] 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. Ihr Vorschlag 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 Verbraucher 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.

27. **Das rein quantitative Wachstum der Milcherzeugung gefährdet seine eigene Basis: die Gesundheit der Milchkühe und die der sie betreuenden Menschen**. [43] So hat sich unter dem Leistungsdruck die

---

[39] MIV (2012): Daten, Fakten Zahlen 2012, Tabelle 8_8.

[40] Jürgens (2013a): S. 26f.

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

[42] Weber, S. (2013): Stellungnahme zum ergänzenden Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Bewältigung schwerwiegender Störungen auf dem Milchmarkt, S. 5 und 15.

[43] Hörning, B. (2013): Qualzucht bei Nutztieren. Studie im Auftrag der GRÜNEN, S. 5-7; AgrarBündnis (2013): Wandel und Zukunft der Landwirtschaft am Beispiel milchviehhaltender Betriebe. Protokoll und Thesenpapier des Fachgesprächs am 19. März 2013 in Kassel.

Lebenszeit der Milchkühe drastisch verkürzt (Deutschland: 2,2 Jahre Nutzungsdauer der Kühe). 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.[44] Die Vergrößerung der Milchviehherden stößt an Grenzen, so zum Beispiel durch gesundheitliche Probleme von Melker/innen und den sich künftig verschärfenden Fachkräftemangel. Diese Grenzen werden durch die Einführung von Melkrobotern nur begrenzt aufgehoben. Gesundheitliche Probleme wie der chronische Botulismus betreffen Tiere wie die sie betreuenden Menschen gleichermaßen und könnten aus einer Kombination intensiver Futterwirtschaft, Viehhaltung und Biogaserzeugung resultieren. 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.

28. Inzwischen wächst **gesellschaftlicher Widerstand gegen die, nur von ökonomischer Effizienz getriebene Milcherzeugung**[45] 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.

Stabilisierung der Milcherzeugerstruktur und Versorgungssicherheit der Verbraucher

29. **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**:[46]

30. Die europäische Milcherzeugung und die Anlieferungsmengen wachsen langsam[47] und die Milchquote wurde 2011/12 um 4,5 Prozent unterliefert.[48] Diese **Unterlieferung betrifft aktuell wie künf-**

---

[44] ESFA (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: The EFSA Journal 1139, S.1-66.

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

[46] Ein Risiko, das auch der Dairy Australia in seinem Outlook 2012 zu bedenken gab. Dairy Australia (2012): Dairy 2012. Situation and Outlook. www.dairyaustralia.com.au.

[47] 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. Vgl. EU-KOM (2011): Prospects for agricultural market and income in the EU 2011-2020.

[48] Pressemitteilung der EU-Kommission vom 18.11.2013 IP/12/1116.

tig vor allem die EU-10. 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) nicht mehr für die Nahversorgung zur Verfügung und es ist fraglich, ob sich nach der 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) und das Vereinigte Königreich (8,9 Prozent unterliefert) und Österreich (4,2 Prozent unterliefert) bzw. kommen mit dem verordneten Wachstum nicht nach.

31. 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. [49]

    Zwei Drittel der über 2,48 Millionen Milchvieh haltenden Betriebe Europas wirtschaften in diesen Regionen. 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 und in weiteren Mitgliedstaaten haben die Berggebiete ebenfalls eine hohe Bedeutung für die Milchwirtschaft und die Milchwirtschaft ihrerseits eine Aufgabe im Erhalt dieser Kulturlandschaften.

32. **Das Wachstum der Milcherzeugung konzentriert sich dabei immer stärker auf wenige Mitgliedstaaten und dort auch auf bestimmte Regionen** rund um die Nordsee und den Atlanik: 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.

    > ***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.[50] 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?*

[49] 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.

[50] AMI (2013): Milchanlieferung in der EU 2013. http://www.ami-informiert.de/ami-maerkte/ami-milchwirtschaft/ami-meldungen-milchwirtschaft/meldungen-single-ansicht/article/milchanlieferung-in-der-eu-im-1-halbjahr-2013-ruecklaeufig.html. Download 1. 9. 2013 sowie Gloy (2013): Die Zukunft des DMK. Vortrag vom 4.6.2013 in Güstrow

33. **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

34. 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 Deutschland ansässigen Milchverarbeitern notwendig erscheint[51]), 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.[52] 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.

35. Zahlreiche kleinere Milchverarbeitungsunternehmen haben in den letzten Jahren durchaus erfolgreich gezeigt, **dass man mit dieser Qualitätsdifferenzierung erfolgreich wirtschaften kann**. Auch große Unternehmen wie Friesland/Campina arbeiten inzwischen an der Verbesserung der Prozessqualität. Marktrelevanz hat vor allem ihr Produkt „Landliebe“ das mit dem Logo „ohne Gentechnik“ versehen ist.[53] Aber sie gehen auch weiter, um sich auf die künftigen Herausforderungen (Klima, Biodiversität, Energieverbrauch, Kuhgesundheit) einzustellen. Als prominentes Beispiel außerhalb des Biosegments gilt die niederländische Käserei CONO Kaasmakers. 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.[54]

---

[51] Gloy (2013): Die Zukunft des DMK, Vortrag in Güstrow am 4.6. 3013

[52] Nestlé (2010): Das is(st) Qualität. Kurzfassung, Frankfurt/M. zit. nach Fahlbusch et.al (2013): S. 48.

[53] LebensmittelZeitung 2010 „Landliebe mit mehr „ohne Gentechnik“, 10.6. 2010.

[54] 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.

Weltmärkte – eine zweite, aber gut bezahlte Option

36. 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-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.[55]
    - eine Notwendigkeit zur Stabilisierung des Binnenmarktes angesichts des immer noch mit 13,9 Mio. Tonnen Milch über der Binnennachfrage liegenden Milchangebots.[56]
    - 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.

37. **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. 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 (mehr als 7,50 Euro pro Kilogramm erlöste). 65 Prozent der 3,6 Mrd. Euro Käseerlöse wurden hingegen mit niedrigpreisigem Käse von unter 5 Euro das Kilogramm erzielt.[57]

38. Ungeachtet der aktuell noch bestehenden Notwendigkeit, 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 Preisvolatiliät 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 werden.[58]
    - 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 6

---

[55] 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: Second „soft landing" report, S. 5.

[56] 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): Milchmarkt 2012, Berlin, S. 10.

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

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

Prozent Anteil am Welt-Milchhandel[59]) 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.[60]

- Die Preisbildung selbst kann inzwischen nicht mehr allein durch die „Fundamentalfaktoren" von Angebot, Nachfrage und Lagerhaltung erklärt werden.[61] **Psychologische und spekulative Faktoren** spielen hier ebenso eine Rolle.
- Das Milchangebot und damit die Preise werden künftig verstärkt durch **Umwelt- und Wetterrisiken** sowie von der Kostenseite her bestimmt.
- 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).
- Durch die Globalisierung der Wertschöpfungsketten zeigen sich auch **globale Lebensmittelskandale im Milchsektor**. Diese wirken teilweise stark auf die Nachfrage (So löste der Melamin-Skandal 2009 die gesteigerte Milchpulvernachfrage Chinas auf dem Weltmarkt aus; aktuell könnten die DCD-Rückstände und Clostridien in Milchpulver von Fonterra die Nachfrage beeinflussen).

39. 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.[62]

> ***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 Weltwirtschaftskrise begrenzt werden können.[63] Das International Food Policy Research Institute hat 2009 Vorschläge für eine physische und virtuelle Nahrungsmittelreserve auf den Tisch gelegt.[64] Außer einer konkrete 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 Preisban-*

[59] Fellmann u. Hélaine (2012): S. 53.

[60] Fahlbusch et al. (2009): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Agrarwirtschaft 58, H. 1, S. 36-53, S. 105.

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

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

[63] FAO (2008): The State of Food Insecurity in the World 2008, Rome. Siehe auch Vorschlag für eine Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente zur Aufhebung der Richtlinie 2004/39/EC des Europäischen Parlaments und des Rates.

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

des halten zu können. Bei Über- bzw. Unterschreiten von Preisober- und Preisuntergrenzen würde der von den Ländern bereit gestellte Geldbetrag dazu verwendet werden, 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 können 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.

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 widerstandfähiger 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.