

Europäischer Milchmarkt - Mengensteuerung mit Hilfe einer Monitoringstelle

I. Begründung

Der europäische Milchmarkt weist eine ganz besondere Struktur auf. Auf der Seite der Erzeuger ist er gekennzeichnet von starkem Wettbewerb bei hoher Transparenz und hoher Austauschbarkeit (Rohstoff Milch). Auf Seiten der Molkereiwirtschaft und besonders auf Seiten des Einzelhandels gibt es eine starke Konzentration in wenigen Unternehmen.¹

Das deutsche Kartellamt hat in seiner Untersuchung zum Milchsektor zum Verhältnis zwischen Molkereien und Erzeugern geschrieben²: „Das Verhältnis der Milcherzeuger zu den Molkereien (...) (ist) durch eine Machtungleichverteilung zu Gunsten der Molkereien gekennzeichnet“. Weil die „Marktstufe der Milcherzeuger (...) fragmentiert“, aber „die Marktstufe der Molkereien stärker konzentriert“ sei, hätten die Bauern „keine signifikante Marktmacht“, so der Bericht. Die schlechte Machtposition der Bauern macht das Kartellamt vor allem am bisher fehlenden Einfluss auf die Preisbildung fest. Dabei sieht die Lage der Bauern in Genossenschaftsmolkereien laut Kartellamt keinesfalls besser aus. In dem Bericht heißt es: „Eine Preisbildung aus Sicht des Erzeugers („bottom up“) findet - wenn überhaupt – nur gegenüber privaten Molkereien statt, eine Preisbildung „upside down“ („der Erzeuger bekommt, was je nach Umsatz auf den Absatzmärkten übrig bleibt“) findet gegenwärtig im Verhältnis der genossenschaftlichen Molkereien gegenüber ihren Genossen statt.“ Diese Preisbildung von oben nach unten bietet nach Einschätzung der Wettbewerbshüter/innen „weniger Anreize“ für die Genossenschaften, bei deren Abnehmern (z.B. Handel) „einen höheren Abschluss zu erzielen, als wenn sie (die Genossenschaften) zunächst den Milchauszahlungspreis mit ihren Genossen aushandeln würden“.

Auch der EU-Rechnungshof schreibt in seiner Presseerklärung zum Milch-Sonderbericht von Oktober 2009: „Die Konzentration der Verarbeitungs- und Handelsunternehmen darf die Milcherzeuger nicht in die Lage von Preisnehmern drängen und die Möglichkeiten der Endverbraucher, angemessen an Preissenkungen beteiligt zu werden, nicht einschränken.“

Milcherzeuger und Endverbraucher sind aktuell die schwächsten Glieder der Wertschöpfungs- und Verwertungskette Milch. Sie müssen gegenüber den anderen Akteuren am Milchmarkt in ihrer Position gestärkt werden, um ein gesundes Funktionieren des Marktes zu erreichen. Nur ein solcher Markt kann kostendeckende Milcherzeugerpreise gewährleisten und dem gesellschaftlichen Interesse einer nachhaltigen Versorgung mit qualitativ hochwertiger Milch nachkommen. Es gilt die produzierte Menge an der Nachfrage zu orientieren. Hierfür sollte die EU Kommission **eine europäische Monitoringstelle** einrichten. Diese kann den Rahmen für einen Interessensausgleich zwischen Milcherzeugern und Milchindustrie bieten und absichern, dass die gesellschaftlichen Belange respektiert werden.

¹ In Westeuropa verfügen die zehn größten Supermarktketten über einen Marktanteil von knapp 40% (Vorley 2007:9). Auf Ebene der einzelnen Mitgliedsstaaten fällt die Konzentration noch stärker aus: In Deutschland und Frankreich hatten in 2007 die fünf größten Handelsketten einen Marktanteil von 70% (Agribusiness Accountability Initiative 2007)

² Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch Zwischenbericht (B2-19/08), <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/publikationen/Sektoruntersuchung.php>

II. Zusammensetzung

Die Monitoringstelle ist auf europäischer Ebene angelegt. Jedes Mitgliedsland entsendet jeweils einen Vertreter der Milchproduzenten. Die Verbraucher sind mit einem Beobachterstatus ebenfalls an der Monitoringstelle beteiligt und stellen so sicher, dass ihre Interessen und die Ziele der europäischen Agrarpolitik respektiert werden. Vertreter der Molkereiwirtschaft bringen ihre Expertise bezüglich der Marktentwicklungen ein. Außerdem ist die Monitoringstelle mit hauptamtlichen Fachkräften ausgestattet, welche die erforderliche Datengrundlage bezüglich der Entwicklung von Produktionskosten, Nachfrage, Erzeuger- und Verbraucherpreisen erheben, die Berechnung des Zielpreiskorridors vornehmen sowie in Zusammenarbeit mit der europäischen Administration die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen erwirken und überwachen. Die EU-Politik wirkt somit als eine Art Schirmherr für die sinnvolle Gestaltung des Milchmarktes und schafft damit die Voraussetzungen für eine nachhaltige Milcherzeugung in Europa.

III. Funktionsweise

Die Vertreter der Monitoringstelle ermitteln die jeweiligen Vollkosten der Milchproduktion in Europa und legen nach einem definierten Verfahren die Unter- und Obergrenze des anzustrebenden Erzeugerpreises für 1 kg Milch mit 3,7% Fett, 3,4% Eiweiß, fest. Dadurch ergibt sich ein Zielbereich (Zielpreiskorridor), Abb. 1, in dem sich der durchschnittliche europäische Milchpreis befinden sollte. Bei diesem Modell werden keine Preise bestimmt oder vorgegeben. Die Preisbildung soll wie bisher frei über den Markt erfolgen. Verlässt der Marktpreis den vorgegebenen Korridor werden lediglich Parameter (Verhältnis Angebot u. Nachfrage) angepasst, nicht jedoch der Preisbildungsmechanismus selbst. Damit ist ein Maximum an Marktwirtschaft im Milchmarkt gewährleistet.³

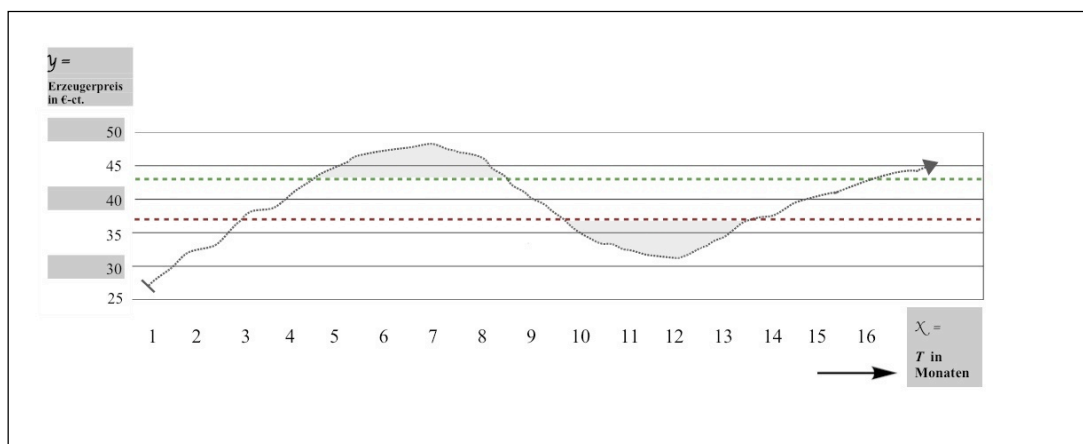


Abb.1 Beispiel eines Zielpreiskorridors (37 – 43 Cent /Kg Fettkorrigierte Milch, FCM)

Übersteigt der durchschnittliche, europäische Milcherzeugerpreis die Preisobergrenze, so wird die Milchmenge sukzessive erhöht, bis sich der durchschnittliche Erzeugerpreis wieder im

³ Auch das Europäische Parlament fordert die EU-Kommission im Bové-Bericht auf, neue Gesetzesvorschläge zu entwickeln, um das Wettbewerbsrecht zu reformieren und so die Verhandlungsmacht der Erzeuger zu stärken und eine bessere Organisation von klein- und mittelständischen Betrieben, beispielsweise in Form von Erzeugerorganisationen, zu ermöglichen. Darüber hinaus stellt der Bericht die Bedeutung kostendeckender Preise heraus. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//DE>

Korridor befindet. Sinkt der Erzeugerpreis unter die untere Grenze des Korridors ab, wird die europäische Milchproduktion sukzessive zurückgefahren, solange bis sich der Erzeugerpreis wieder im Korridor befindet. Da der Milchpreis schon bei Mengenveränderungen von 1 bis 2% reagiert, werden bei kontinuierlicher Beobachtung des Marktes und Ergreifens entsprechender Maßnahmen bezüglich der Milcherzeugung immer nur kleine Nachjustierungen notwendig sein.

Die Einbindung von Verbrauchervertretern in diesen Prozess ist wichtig, um die Transparenz der Entscheidungen und ihre Ausrichtung an den Zielen der Monitoringstelle zu gewährleisten.

IV. Voraussetzungen

Grundvoraussetzung dieses Systems ist der Fortbestand einer **einzelbetrieblichen Mengengrenzung sowie die Allgemeinverbindlichkeit**, die absichert, dass jedes Mitglied der nationalen oder regionalen Erzeugergemeinschaften bzw. jeder Milcherzeuger die Mengenvorgaben befolgt. Ein solches System ist mit der europäischen Milchgarantiemengenregelung bereits eingeführt. Im bestehenden System wurden sukzessive Mengenänderungen nach oben und unten bereits praktiziert. Neu ist in Zukunft die Mengenänderung in Abhängigkeit der Marktlage.

Damit diese in Zukunft stärker privatwirtschaftlich durch die Milcherzeuger organisiert werden kann, ist eine **Ausnahmeregelung im europäischen Wettbewerbsrecht** notwendig. Diese muss es Erzeugern gestatten, sich in großen Erzeugergemeinschaften zusammenzuschließen. Eine Gruppenfreistellung für Milcherzeuger wäre ein gutes Instrument, um diese in ihrer Marktposition zu stärken.⁴

Wenn Europa sich bereit erklärt, seine eigene Milcherzeugung zu begrenzen, dann bestehen auch gute Chancen auf WTO-Ebene eine **Aufrechterhaltung des Außenschutzes** durchzusetzen. Dieser ist notwendig, um die Milcherzeugung in Europa und damit den Markt für Milcherzeugnisse vor Billigimporten zu schützen.

V. Administrierbarkeit und Kosten

Neben marginalen Verwaltungskosten wird der EU-Haushalt nicht durch zusätzliche Kosten belastet, ganz im Gegensatz zu alternativen Ansätzen mit Elementen wie Ausgleichszahlungen, Intervention und Exporterstattungen.

Der organisatorische und finanzielle Aufwand ist extrem niedrig und von allen Mitgliedsstaaten leistbar, da auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann. Die meisten der zur Ermittlung des Korridors erforderlichen Daten sowie die anderen Daten zur Entwicklung des Marktes können aus den bereits bestehenden, umfangreichen Erhebungen gewonnen werden, so dass kein zusätzlicher Erhebungsaufwand besteht. Es geht lediglich darum, die Erhebungen zu verfeinern, sie kontinuierlicher durchzuführen und besser zu koordinieren.⁵ Im Vergleich zu allen alternativen Modellen ist dieses Modell mit Abstand am einfachsten zu administrieren.

⁴ Entwurf des European Milk Board „Gruppenfreistellungsverordnung für Milcherzeuger im europäischen Wettbewerbsrecht“ unter <http://www.europeanmilkboard.org/emb/positions.html>

⁵ Die EU-Kommission erhebt beispielsweise über das Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen alle drei Jahre auch die Kosten der Milcherzeugung in allen Mitgliedsstaaten (http://www.ec.europa.eu/agriculture/rca/pdf/site_de.pdf). Diese Untersuchungen müssten zeitnaher vorgenommen werden und die Kosten für Lohnansätze und sonstige kalkulatorische Kosten mitberücksichtigt werden. Dann können sie als Grundlage der Arbeit der Monitoringstelle verwendet werden.

VI. Praktische Umsetzung - Alternativen

a. Mittels bestehender staatlicher Instrumente

Die Monitoringstelle teilt der EU-Kommission den eventuellen Anpassungsbedarf mit, diese setzt ihn umgehend in Kraft und leitet die Vorgaben an alle Mitgliedsstaaten weiter. Diese setzen die Vorgaben entsprechend um, die Zollbehörden überwachen die Einhaltung in der bisherigen Weise.

b. Mittels nationaler Milch Boards

Nach Auslaufen der staatlichen Quotenregelung können nationale Milch Boards die Umsetzung der Vorgaben der Monitoringstelle übernehmen. Diese geben die Vorgaben gegebenenfalls über untergeordnete Erzeugerorganisationen bis an die einzelnen Milcherzeuger weiter.

Entscheidend für den Erfolg dieses auf privatwirtschaftlicher Basis beruhenden Ansatzes ist die sogenannte Allgemeinverbindlichkeit. Diese muss per Rechtsakt von der EU an eine europäische Organisation von Milcherzeugern übertragen werden. Das bedeutet, dass sich ausnahmslos alle Milcherzeuger an die Vorgaben dieser in Eigenverantwortung der Produzenten befindlichen Organisation halten müssen. Die „Allgemeinverbindlichkeit“ beinhaltet daher auch ausdrücklich das Recht für diese Organisation, bei Nichteinhalten der Vorgaben Sanktionen verhängen zu können.

VII. Mengeninstrumente

A. Reserve

Durch Anlegen einer Reserve von 3-5 % der Lieferrechte kann eine „Manövriermasse“ geschaffen werden, mit welcher zeitnah und unbürokratisch auf Veränderungen am Markt reagiert werden kann.

Konditionen:

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

B. Freiwillige Mengestillegung gegen Vergütung

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

Konditionen:

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

C. Strategische Lagerhaltung

Es empfiehlt sich, eine mengenmäßig begrenzte Lagerung von Butter und MMP, z.B. je 50.000 to, einzurichten.

Gründe:

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

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

Diese strategische Lagerhaltung kann somit kostenneutral umgesetzt werden.

VIII. Akzeptanz des Modells

Bei einem derartigen Modell wird die Stellung der Erzeuger und der Verbraucher eindeutig gestärkt. Die Mengenregulierung stärkt die Position der Milcherzeuger gegenüber der verarbeitenden Milchindustrie, die systembedingte, geringere Volatilität des Marktes stärkt die Position der Verbraucher in Bezug auf Spekulationen des Handels. Der Markt kann besser funktionieren, die Monitoringstelle schafft hierzu die Rahmenbedingungen, indem sie Kräfteverhältnisse austariert und so auch Steuergelder spart, die nicht mehr für Maßnahmen der Überschussverwertung und akute Hilfsmaßnahmen ausgegeben werden müssen.⁶ Verbraucher können auf stabile Preise auf einem angemessenen Niveau vertrauen. Erhalt und Aufbau einer nachhaltigen Milcherzeugung in allen Regionen Europas wird möglich. Somit ist mit einer hohen Akzeptanz in Bezug auf die Monitoringstelle zu rechnen.

IX. Fazit und Blick in die Welt

Eine stärkere Marktorientierung sowie die Einsparung von Mitteln im EU-Haushalt sind erklärte Ziele der europäischen Politik. Der Lissabon-Vertrag beinhaltet die Sicherung eines fairen Lebensstandards der Menschen, die im Agrarsektor arbeiten, sowie die Stabilisierung der Märkte als Ziele der GAP (Gemeinsamen Agrarpolitik). Mit den aktuellen Vorschlägen der EU-Kommission „Milchpaket“⁷ kann es nicht gelingen, im Milchsektor diese Ziele zu erreichen.

⁶ Die Einrichtung einer Monitoringstelle wie beschrieben befindet sich auch ganz in der Linie der europäischen Institutionen, die Stellung der Erzeuger in der Lebensmittelversorgungskette zu stärken. In der Mitteilung zur GAP-Reform nach 2013 der EU-Kommission ist zu lesen: „Schließlich muss die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette verbessert werden. Die langfristigen Perspektiven für die Landwirtschaft werden sich solange nicht verbessern, wie die Landwirte den ständigen Rückgang ihres Anteils an der Wertschöpfung durch die Lebensmittelversorgungskette nicht umkehren können. So ist der Anteil der Landwirtschaft an der Lebensmittelversorgungskette von 29 % im Jahr 2000 auf 24 % im Jahr 2005 zurückgegangen, während Lebensmittelindustrie, Großhandel und Vertrieb ihren Anteil im selben Zeitraum gesteigert haben.“ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_de.htm

⁷ Das Milchpaket ist zu finden unter http://ec.europa.eu/agriculture/milk/index_de.htm

Die Vorschläge gehen nicht weit genug, sind nicht konsequent in der Umsetzung.⁸ Im Falle ihrer unveränderten Umsetzung würden Konzentrations- und Verdrängungsprozesse den EU-Milchsektor bald noch stärker als heute prägen und eine flächendeckende und nachhaltige Milchproduktion unmöglich machen.

Die EU-Politik muss sich stärker mit Beispielen aus der Praxis auseinandersetzen, um den eigenen Kurs realistisch zu bewerten. So sieht man aktuell in der Schweiz, dass die Liberalisierung des Marktes hochproblematisch ist. Seit dem Auslaufen der Quote im Mai 2009 werden Übermengen produziert und rekordhohe Butterberge sind entstanden. Die angestrebte Eroberung des Weltmarktes durch die Schweizer Produktion ist ein Traum geblieben. Zwar sind die Exporte leicht angestiegen, doch zugleich nahmen die Importe zu: EU-Milchverarbeiter nutzen den Schweizer Markt als neue Absatzmöglichkeit. Die Erzeugerpreise sinken rapide.

Es zeichnet sich daher bereits ein Kurswechsel in der Schweizer Politik ab: 16 Monate nach der Aufhebung der Milchquote in der Schweiz hat die große Kammer des Parlamentes (Nationalrat) am 1. Oktober 2010 für die Einrichtung einer Mengenregulierung durch die Erzeuger gestimmt. Jeder Produzent sollte nach dieser Vorlage, die erst noch vom Ständerat behandelt werden muss, weiterhin die Möglichkeit haben, soviel Milch zu liefern, wie er möchte. Auf die über seine Vertragsmenge hinaus produzierte Milch soll jedoch zukünftig eine Abgabe von maximal 30 Rappen (ca. 22 Cent) pro Liter erhoben werden können, welche die Kosten für den Absatz dieser Menge auf dem niedrigpreisigen Weltmarkt decken soll. Als Basis für die Vertragsmenge soll die Milchquote aus dem letzten Jahr der Milchkontingentierung dienen.

Für die Schweiz wie für die EU gilt: Besonders dann, wenn sich der Staat aus der direkten Mengenregulierung zurückziehen will, steht er in der Pflicht, den Milcherzeugern als dem schwächsten Glied der Lebensmittelkette Milch, wirksame Instrumente an die Hand zu geben, um eigenständig und selbstverantwortlich Überschüsse zu vermeiden. **Die Monitoringstelle wäre solch ein Instrument mit stabilisierender Wirkung für Erzeuger, Verarbeiter und Verbraucher.**

Auch Australien und die USA überdenken aktuell ihre liberalisierten Systeme, um extrem niedrigen Erzeuger- und hohen Verbraucherpreisen entgegenzuwirken. In den USA wird derzeit der Übergang zu einem Mengenmanagementsystem auf nationaler Ebene diskutiert. Diese Beispiele zeigen: Ohne Mengensteuerung geht es nicht. Die Fehler der angeführten Länder sollten in Europa nicht wiederholt werden. Dafür steht zu viel auf dem Spiel: der Fortbestand des europäischen Modells einer multifunktionalen Landwirtschaft.

European Milk Board

Tel 0049/2381/4360495,

E-Mail: office@europeanmilkboard.org

Website: www.europeanmilkboard.org

⁸ Erste Kommentare in der Presseerklärung des EMB vom 9.12.2010 unter [http://www.europeanmilkboard.org/de/special-content/news/news-details/article/press-release-the-commissions-proposals-cannot-prevent-another-milk-crisis.html?tx_ttnews\[backPid\]=55&cHash=259faad81b](http://www.europeanmilkboard.org/de/special-content/news/news-details/article/press-release-the-commissions-proposals-cannot-prevent-another-milk-crisis.html?tx_ttnews[backPid]=55&cHash=259faad81b) Eine detaillierte Auseinandersetzung des EMB mit den Vorschlägen der EU-Kommission in Kürze unter www.europeanmilkboard.org