

## EMB – EUROPEAN MILK BOARD

# ANALYSE DER VORSCHLÄGE DER EU-KOMMISSION ZUM MILCHMARKT<sup>1</sup>

## 1. HINTERGRUND

Die EU-Kommission für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hat am 9. Dezember 2010 Vorschläge an das EU-Parlament und den EU-Rat zur Stabilisierung des Milchmarktes herausgebracht. Damit hat sie auf die chronische Krise am Milchmarkt und die daraus resultierenden europaweiten Proteste der europäischen Milcherzeuger gegen eine destabilisierende Milchpolitik reagiert. In der vorliegenden Analyse werden die Vorschläge der Kommission bezüglich ihrer Realisierbarkeit und ihrer Wirkung auf den Sektor Milch untersucht.

### 1.1 Ursachen der Krise

Die Krise im Milchsektor äußert sich in stark schwankenden, dabei hauptsächlich niedrigen Milch-Erzeugerpreisen, die keine Deckung der Produktionskosten ermöglichen. Die Folge davon ist eine Verdrängung der Milchproduktion aus ganzen Regionen der EU und die Konzentration in sogenannten Niedrigkostenregionen. Eine flächendeckende Erzeugung gehört immer mehr der Vergangenheit an. Ursache für die niedrigen Erzeugerpreise ist das im Verhältnis zur nachgefragten Menge existierende strukturelle Überangebot am Milchmarkt. Durch diese Übermengen ist die Marktposition der Milcherzeuger geschwächt. Eine Möglichkeit, die Überproduktion eigenverantwortlich einzudämmen und damit auf Marktgegebenheiten zu reagieren, existiert für die Produzenten nicht.

Diese Problematik ist permanent sichtbar und hat sich besonders auch nach dem starken Preisverfall im Jahr 2009 gezeigt. Produktionsreduktionen, um auf den schwachen Preis zu reagieren, fanden europaweit nicht im erforderlichen Umfang statt. Der Markt allein kann diese Anpassungen nicht leisten. Zum einen liegt das daran, dass die Angebots-Preiselastizität, d.h. die Stärke der Reaktion des Angebotes auf sich verändernde Preise, im Milchsektor kurzfristig stets gering ist. Die Anpassung der Produktion an fallende oder steigende Preise kann aufgrund der Charakteristika von Agrarprodukten nicht angemessen erfolgen. So sank auch 2009 die Produktion erst mit einer hohen Zeitverzögerung in einem Teil der EU-Regionen. Zum anderen hat das von der EU-Politik eingeleitete Auslaufen der Quote für das Jahr 2015 sich schon jetzt negativ auf die Entwicklungen des Marktes ausgewirkt. Die Erweiterung der Quote um ein Prozent, die 2009 von der EU vorgenommen wurde, hat dazu geführt, dass in einigen Niedrigkosten-Regionen die Produktion zusätzlich ausgeweitet wurde. Damit stand den mittelfristig einsetzenden Produktionsrückgängen nach dem Preisverfall

---

<sup>1</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates, Brüssel, den 9. Dezember 2010 KOM(2010) 728; 2010/xxxx (COD)

in anderen europäischen Regionen eine Mengenausweitung in diesen Niedrigkostenregionen entgegen, was den Verdrängungsprozess weiter gefördert hat.

Zusätzlich zur Problematik des Überangebotes bereitet die unausgeglichene Marktstruktur im Milchsektor, die zu einer Schwächung der Position der Milcherzeuger führt, große Schwierigkeiten. Die 950.000 Milcherzeuger in der EU (2009) sind zumeist Klein- und Kleinstunternehmen. Sie treten kaum gebündelt auf und agieren nur regional. Ihnen stehen etwa 5.400 Molkereien gegenüber<sup>2</sup>, davon sind über 90 Prozent sogenannte Kleinstbetriebe bzw. Nischenmolkereien. Die zehn größten Molkereien verarbeiten ca. 30 Prozent der produzierten Milch.<sup>3</sup> Durch diese Schiefelage am Markt können Erzeuger dem Preisdruck von Seiten der Verarbeiter nichts entgegensetzen. Das Resultat sind Preise, die weit unter einem kostendeckenden Niveau liegen.

Entgegen der Aussage der EU-Kommission in ihrem Vorschlagspapier vom 9. Dezember hat das existierende Sicherheitsnetz der EU die Krise nicht bewältigen können. Der Einkommensverlust der Erzeuger in ganz Europa konnte kaum gedämpft werden. So verloren beispielsweise Frankreichs Milchproduzenten im Jahr 2009 im Durchschnitt 54 Prozent ihres Einkommens.<sup>4</sup> In Dänemark hatten die Milchbauern als Betriebsergebnis im gleichen Jahr durchschnittlich ein Minus von 126.000 Euro.<sup>5</sup>

## 1.2. Destabilisierende EU-Politik nachteilig für Erzeuger und Verbraucher

Für die Milcherzeuger Europas bedeutet die instabile Situation eine reale Bedrohung ihrer Existenz. Vor diesem Hintergrund gipfelten die Proteste der europäischen Milchproduzenten 2008 und 2009 jeweils in einen Lieferstopp, der in zahlreichen europäischen Ländern durchgeführt wurde. 2009 wurden im Zuge dessen ca. 500 Millionen Liter Milch in acht Ländern auf die Felder gebracht bzw. nicht an die Molkereien geliefert. Protestaktionen wie Autobahn- und Molkereiblockaden, Demonstrationen vor politischen Institutionen, Mahnfeuer und Milchausschüttungen fanden europaweit statt. Die Verknappung des Angebots durch die genannte Nichtlieferung, die für die teilnehmenden Erzeuger eine starke Belastung sowohl psychischer als auch finanzieller Natur darstellte, trug zu einer leichten Erholung der Preise bei. Sie führte aber vor allen Dingen der Europäischen Politik vor Augen, dass bezüglich des EU-Milchmarktes großer Handlungszwang besteht. Der bisherige politische Kurs fördert die Instabilität des gesamten Sektors.

Besonders auch im Hinblick auf die Konsumenten ist es von Nachteil eine Politik zu fahren, die nicht auf die Stabilisierung von Erzeugerpreisen ausgerichtet ist. Denn starke Preisschwankungen führen zu Mechanismen, von denen Verarbeiter besonders profitieren und mittels derer sie ihre Margen ausweiten. So werden Preissteigerungen an den Konsumenten weitergegeben, aber umgedreht führt ein Sinken des Erzeugerpreises oftmals nicht zur Senkung des Verbraucherpreises.

Wie die Grafik 1 zeigt, ist gerade in Ländern mit liberalen Systemen die Differenz zwischen Erzeuger- und Konsumentenpreisen besonders hoch. Die Grafik zeigt einen vergleichbaren Warenkorb mit Milchprodukten unter unterschiedlichen Marktbedingungen. So wird im regulierten Kanada der höchste Erzeuger-Milchpreis

<sup>2</sup> Eurostat: From grass to glass; a look at the dairy chain. 76/2008. 13.08.2008, S. 4

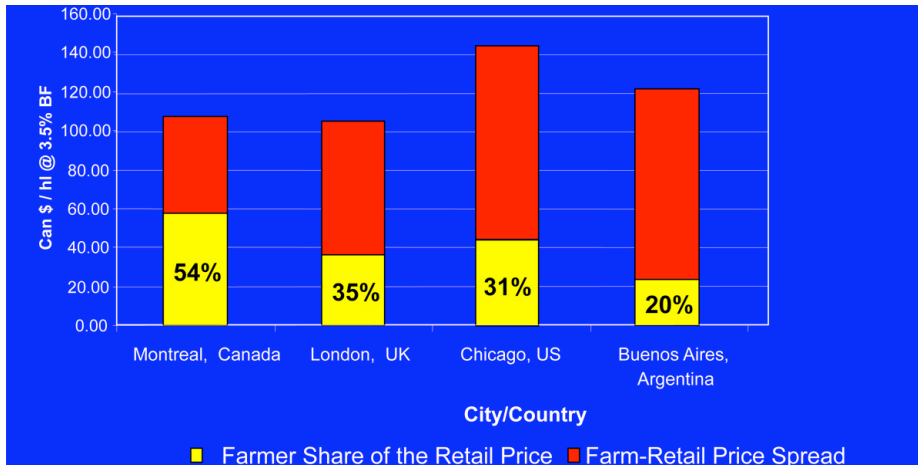
<sup>3</sup> LEI Wageningen (2006): European dairy policy in the years to come: impact of quota abolition on the dairy sector. The Hague, S. 13

<sup>4</sup> France Agricole, 14.12.2009: <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/revenu-agricole-2009-une-chute-de-32-avec-un-retour-20-ans-en-arriere-20893.html> (Zugriff 7.12.10)

<sup>5</sup> Kvæg (dänische Sektororganisation für Milch- und Rindfleischproduzenten) <http://www.vfl.dk/Afdelinger/Kvaeg/Kvaeg.htm> (Zugriff 7.12.10)

bezahlt, der Preis für die Konsumenten ist aber weitaus geringer als in den USA, in denen der Milchmarkt nur wenig reguliert wird. Im Vergleich zu Großbritannien ist der kanadische Konsumentenpreis nur geringfügig höher. In den UK erhält der Milcherzeuger allerdings einen wesentlich niedrigeren Anteil daran.

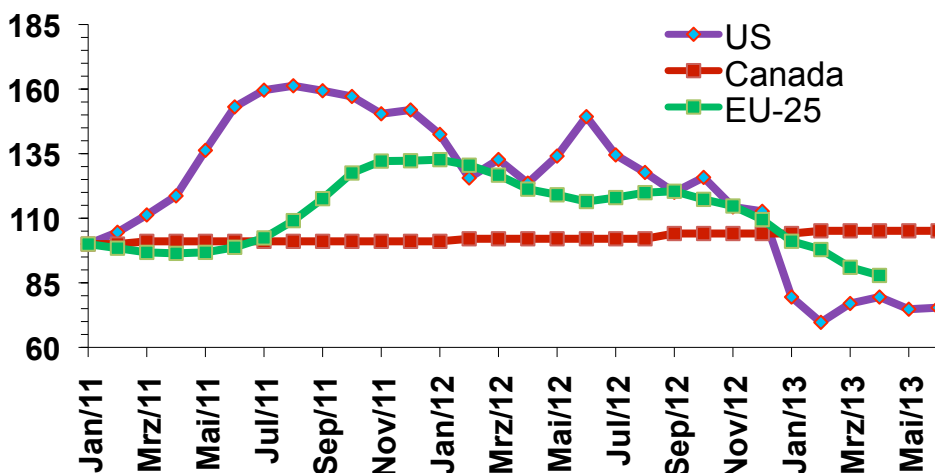
**Grafik 1: Erzeugeranteil am Verbraucherpreis**



Quelle: Dairy Farmers of Canada

Grafik 2 zeigt die starken Erzeugerpreisschwankungen im liberalisierten US-Markt sowie jene in der EU im Gegensatz zu der stabilen Preisentwicklung des regulierten kanadischen Milchmarktes.

**Grafik 2: Erzeugerpreise zwischen 2007 und 2009**



Quelle: Dairy Farmers of Canada

## 2. BEWERTUNG DER KOMMISSIONSVORSCHLÄGE

Wie das vorherige Kapitel deutlich zeigt, besteht eine dringende Notwendigkeit, den Milchmarkt mit geeigneten Instrumenten zu stabilisieren und chronischen Preiskrisen vorzubeugen. **Dieses Ziel kann mit den von der EU-Kommission vorgestellten Instrumenten so nicht erreicht werden.** Dabei liegt die Schwäche ihres aktuellen Papiers nicht in der Analyse der Krisenursachen. Die Diagnose der Schwierigkeiten ist zum Teil zutreffend. So spricht die Kommission unter anderem von einem „Ungleichgewicht der Verhandlungsmacht“ und „Verkrustungen des Marktes“, die „zu gravierenden Mängeln bei der Ausrichtung des Angebots an der Nachfrage sowie zu unfairen Handelspraktiken führen“ können.<sup>6</sup> Der Fehler liegt vielmehr in den Schlüssen, die die EU-Kommission aus der Analyse der Situation zieht bzw. teilweise auch in ihrer fehlenden Bereitschaft, Instrumente wirklich konsequent anzuwenden. So ist eine rechtliche Stärkung von Erzeugergemeinschaften am Markt prinzipiell der richtige Weg. Der vorgeschlagene maximale Bündelungsgrad von europaweit 3,5 Prozent bzw. national 33 Prozent kann allerdings eine angemessene Stärkung der Marktposition auf Erzeugerseite nicht gewährleisten. Im Gegenteil: Für die Erzeuger diverser EU-Länder würde die aktuelle Position durch diese geringen Prozentzahlen sogar noch geschwächt. Problematisch ist auch, dass das Kommissionspapier vorsieht, dass den Mitgliedern von Genossenschaften die Möglichkeit einer Bündelung vorenthalten wird.

Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Branchenorganisationen (BO) können schon per se nicht dazu beitragen, den Milchsektor zu stabilisieren. Die ihnen zugewiesene Rolle in den Bereichen „Forschung, Qualitätsverbesserung sowie Förderung und Verbreitung vorbildlicher Methoden bei Erzeugung und Verarbeitung“<sup>7</sup> birgt keinerlei Möglichkeit, auf die Menge am Markt wirkungsvoll Einfluss auszuüben. Das entscheidende Moment sind jedoch die völlig gegenläufigen Interessen von Erzeugern und Verarbeitern bezüglich der Mengen und Preise am Markt.

Auch mit dem Vorschlag fakultativer Kontrakte leistet die Kommission keinen Beitrag zur Stärkung der Produzenten und damit zu einer Lösung der Milchmarktkrise. Grund dafür ist das Fehlen der notwendigen Voraussetzungen für die Erstellung fairer Kontrakte. Die starke Konzentration auf Seiten der Molkereien versus viele unorganisierte Anbieter auf Erzeugerseite erlaubt keine Verhandlungen auf Augenhöhe. Die ungleichen Positionen führen dazu, dass dem Erzeuger als dem Schwächeren am Markt die Vertragsbedingungen solcher Kontrakte von der Verarbeiterseite diktiert werden.

Nur ein funktionierender Markt kann kostendeckende Milcherzeugerpreise gewährleisten und dem gesellschaftlichen Interesse einer nachhaltigen Versorgung mit qualitativ hochwertiger Milch nachkommen. Dazu ist es notwendig, die produzierte Menge an der Nachfrage zu orientieren und dabei kostendeckende Erzeugerpreise als Orientierungsmaßstab zu nehmen. Hierfür sollte die EU Kommission eine europäische **Monitoringstelle** einrichten, in der die Akteure des Marktes eigenverantwortlich Mengenanpassungen vornehmen. Diese Monitoringstelle kann den Rahmen für einen Interessenausgleich zwischen Milcherzeugern und Milchindustrie bieten und absichern, dass die gesellschaftlichen Belange respektiert werden.

In den nächsten Abschnitten werden die wichtigsten Punkte des Kommissionspapiers detailliert bewertet, bevor im darauffolgenden Kapitel ein Überblick zur Monitoringstelle gegeben wird.

---

<sup>6</sup> KOM(2010) 728; 2010/xxxx (COD), S. 3

<sup>7</sup> Ebd.

## **2.1 Bündelung der Erzeuger in Erzeugerorganisationen zum Zweck der Vertragsaushandlung**

Wie die Europäische Kommission treffend festgestellt hat, ist der Milchmarkt durch eine starke Konzentration auf der Verarbeiterseite gekennzeichnet, während die Erzeuger kaum gebündelt auftreten. Die daraus resultierende schwache Position der Produzenten am Markt ist für die extrem niedrigen Erzeugerpreise mitverantwortlich und öffnet unfairen Handelspraktiken die Türen. Aus diesem Grund begrüßt das European Milk Board prinzipiell den Vorschlag der EU-Kommission, den Milcherzeugern über größere Bündelungsmöglichkeiten eine bessere Position am Markt einzuräumen. Allerdings muss es sich dabei um eine wirkliche Ausweitung der Bündelungsmöglichkeiten handeln. Der von der EU-Kommission vorgeschlagene maximale Grad von 3,5 Prozent der EU-Milchmenge und 33 Prozent der nationalen Menge beachtet die Marktgegebenheiten nicht und würde real wenig Verbesserung bringen bzw. bestehende Möglichkeiten der Erzeuger einiger EU-Staaten sogar noch empfindlich einschränken.

### ***Problematik 3,5 Prozent EU-weit***

Die Bündelung von Milcherzeugergemeinschaften wäre bei 3,5 Prozent der EU-Menge auf rund 4,7 Milliarden kg Milch begrenzt. Das ist viel zu gering, denn Molkereien wie Arla Foods oder FrieslandCampina besitzen mit 8,7 Milliarden<sup>8</sup> bzw. 11,7 Milliarden<sup>9</sup> kg Milch auf Molkereiseite schon einen Anteil von ca. 6,5 bzw. 8,8 Prozent des europäischen Marktes. Außerdem können sie auch weiter ungehindert wachsen und noch mehr Marktanteile auf sich vereinen.

Es handelt sich bei den Molkereien zudem um Konzerne mit einheitlicher Geschäftsführung, die zielgerichteter agieren können als eine Gemeinschaft von individuellen Milchviehbetrieben. Dabei bedarf es bei der enormen Größe der marktbeherrschenden Molkereien nicht einmal Absprachen, um eine einheitliche Strategie beim Rohmilcheinkauf zu verfolgen. Der Konzentration von beispielsweise 8 Prozent auf Molkereiseite muss daher eine deutlich höhere Konzentration auf Seiten der Erzeuger gegenüberstehen, um eine ähnliche Stellung auf dem Milchmarkt erreichen zu können. 3,5 Prozent für die Erzeuger würden die ungleichen Positionen nicht ausreichend ausbalancieren. Es blieben unfaire Positionen. Das EMB hatte daher den Entwurf einer Gruppenfreistellung mit einem EU-weiten Bündelungsgrad von 30 Prozent bei der EU-Kommission eingereicht.

### ***Problematik 33 Prozent nationaler Bündlungsgrad***

Auch der Vorschlag, die Bündelung national auf 33 Prozent zu begrenzen, geht weit an der realen Situation in den nationalen Molkereisektoren vorbei. Eines der zahlreichen Beispiele ist Dänemark, wo die Molkerei Arla Foods bereits 95 Prozent der Marktanteile auf sich vereinigt.<sup>10</sup> Damit ist sie bereits fast dreimal so stark, wie eine Erzeugerorganisation nach den Vorschlägen der EU-Kommission jemals werden könnte. Ein weiteres Beispiel ist Irland, wo nur drei Molkereien den Milchmarkt dominieren.<sup>11</sup> Um die Verhandlungsposition der Erzeuger im notwendigen Maße zu verbessern, muss hier ganz offensichtlich ein

<sup>8</sup> Arla Geschäftsbericht 2009: <http://www.arlafoods.de/uber-uns/geschaeftsbericht-2009/kennzahlen-im-uberblick/> (Zugriff 6.12.10)

<sup>9</sup> Kennzahlen FrieslandCampina: <http://www.campina.de/uber-uns.aspx> (Zugriff 6.12.10)

<sup>10</sup> Baking + Biscuit 2009 Ausgabe 04, S. 32

<sup>11</sup> LEI Wageningen (2006): European dairy policy in the years to come: impact of quota abolition on the dairy sector. The Hague, S. 13

weitaus höherer Bündelungsgrad für die Erzeuger angesetzt werden. Wird das nicht berücksichtigt und werden die niedrigen Bündelungsgrenzen von 3,5 bzw. 33 Prozent beschlossen, dann werden:

a) durch diese Bündelungsgrenzen bedingte kleine Erzeugergemeinschaften, die in einem Umfeld mit *keinen oder wenigen* anderen Erzeugergemeinschaften, d.h. mit vielen ungebündelten Erzeugern, existieren, starke Probleme haben. Denn sie werden zu wenig Verhandlungsmacht besitzen, um für ihre Mitglieder einen angemessenen Preis auszuhandeln.

Für den Fall, dass:

b) *viele* kleine Erzeugergemeinschaften nebeneinander existieren, wird der Wettbewerbskampf zum starken Drücken der Preise führen und verhindern, dass ein Existenz sicherndes Niveau erreicht wird. Je höher die Zahl der Erzeugergemeinschaften (in Relation zur Zahl der regionalen Rohmilchabnehmer), desto größer ist die Gefahr, dass die Abnehmer bei der (legitimen) Suche nach dem günstigsten Rohstoff die einzelnen Organisationen gegeneinander ausspielen. In der Schweiz kann man diesen Fall aktuell sehr gut beobachten. Der Konkurrenzkampf vieler Erzeugerorganisationen in einem Überschussmarkt führt zu einem Erzeugerpreisniveau, das weit unterhalb der Produktionskosten liegt und die Existenz vieler Betriebe gefährdet.

Auch in der EU belegen bereits heute Beispiele aus der Praxis, dass ein höherer maximaler Bündelungsgrad unbedingt notwendig ist: In Deutschland werden rund 30 Milliarden kg Milch jährlich gemolken. Knapp ein Drittel davon wird gegenwärtig von den Mitgliedern der Erzeugergemeinschaft MEG Milch Board produziert (ca. 7 Mrd. kg Rohmilch). Trotz dieses nationalen Bündelungsgrades von knapp 30 Prozent ist die MEG Milch Board noch nicht in der Lage für die Erzeuger zu verhandeln. Doch schon diese 30 Prozent in Deutschland würden die 3,5 Prozent EU-Grenze übersteigen (4,7 Mrd. kg) – daher ist diese vorgeschlagene Beschränkung für die MEG Milch Board bei weitem nicht ausreichend und würde die Ziele des Boards stark einengen. Die nationale Bündelungsgrenze von 33 Prozent würde zudem die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten für deutsche Erzeugergemeinschaften stark reduzieren. Diese dürfen nach dem sogenannten Marktstrukturgesetz bis dato 70 - 80 Prozent der nationalen Milch bündeln (21 Mrd. – 24 Mrd. kg)

Auch in Deutschland bereiten sich derzeit die Molkereien Humana und Nordmilch intensiv darauf vor zu fusionieren – bereits Anfang 2011 sollen die endgültigen Verträge unterschrieben werden. Es wird dann in Norddeutschland ein Unternehmen entstehen, das rund 7,5 Mrd. kg Rohmilch verarbeitet. Damit ist die Milchmenge zu groß für eine einzige „Humana-Nordmilch-Lieferanten-MEG“ und es besteht die Gefahr, dass sich mehrere Gruppierungen bilden, die einzeln von der Molkerei unter Druck gesetzt werden können.

### ***Problematik Ausnahme Genossenschaften***

In dem Papier zum Milchmarkt wurde deutlich, dass das Bild von Molkereigenossenschaften, das innerhalb der EU-Kommission herrscht, mit der realen Situation nicht viel gemein hat. Dem Papier lässt sich entnehmen, dass Mitglieder von Molkereigenossenschaften von den Bündelungsmöglichkeiten mittels Erzeugerorganisationen ausgenommen werden sollen. Dem liegt die falsche Annahme zugrunde, dass die Interessen jener Milcherzeuger innerhalb der Genossenschaften per se beachtet würden. Dies entspricht jedoch nicht den herrschenden Gegebenheiten. Denn tatsächlich werden die Milcherzeuger-Interessen in Genossenschaften nur äußerst marginal beachtet. Die EU-Kommission muss die bestehenden Erfahrungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten berücksichtigen und darf sich nicht auf theoretische Annahmen stützen, die jeglicher Realität entbehren. So ist es zwar vom Ansatz her richtig, dass das Eigentum der Erzeuger an den jeweiligen Produktionsmitteln einer Genossenschaft theoretisch die bestehenden Probleme ausschließen müsste. Jedoch zeigen Auswertungen der Genossenschaften, dass die realen Strukturen dieser Vorstellung

nicht entsprechen:

- So zeigen europäische Beispiele, dass die Produktionsmittel zum Teil bei nur noch 25 Prozent der Molkereigenossenschaften im Eigentum der Genossenschaft selbst sind. Oftmals wurden die Produktionsmittel auf Konzerngesellschaften ausgegliedert, teilweise jedoch auch vollständig abgekoppelt. Damit unterstehen sie nicht mehr der direkten Kontrolle durch die Genossen.
- In nur sehr wenigen Genossenschaften sind ausschließlich aktive Milcherzeuger stimmberechtigt. Es existieren sehr viele Beispiele bei denen 25 – 50 Prozent der Genossen keine aktiven Milchproduzenten sind. Jene Nicht-Milcherzeuger sind an einem billigen Rohstoff – an einem geringen Erzeugerpreis – interessiert, da die entsprechenden Gelder andernfalls der Genossenschaft verloren gehen.
- Wie das deutsche Beispiel zeigt, besteht eine Interessensföhrleitung sehr häufig deswegen, weil sich die Vorstände in Generalversammlungen oft von Verbänden wie dem Genossenschaftsverband, dem Milchindustrieverband und dem Bauernverband unterstützen lassen. Damit kann die Geschäftsföhrung wirtschaftliche bzw. gesellschaftsrechtliche Entscheidungen mittels "Expertenassistenz" durchsetzen. Demgegenüber steht ein Schwund der Präsenz von Milcherzeugern in den Generalversammlungen. Aufgrund der sonstigen Belastungen oder politischer Frustration ist deren Repräsentation in deutschen Genossenschaften auf durchschnittlich 50 Prozent zurückgegangen.
- Problematisch ist auch, dass sich in Genossenschaften oft der Auszahlungspreis nicht wie marktwirtschaftlich üblich am Unternehmenserfolg sondern am durchschnittlichen Gesamtmarkt/Umgebungsmarkt orientiert. Damit erfolgt eine asymmetrische Umverteilung des Unternehmenserfolges an die Erzeuger.

Genossenschaftserzeugern nicht die Möglichkeit zu geben, sich innerhalb von Erzeugergemeinschaften zumindest für gemeinsame Verkaufsregeln zu bündeln, um einen angemessenen Erzeugerpreis erreichen zu können, ist aufgrund der aufgeführten Problematik absolut ungerechtfertigt. Nur wenn man die Frage nach der adäquaten Beachtung der Mitgliederinteressen durch die Genossenschaften mit ja beantworten könnte, wäre eine solche Ausnahme nachvollziehbar. Wie die Realität jedoch zeigt, lautet die Antwort auf diese Frage nein, denn die tatsächliche Erzeugermacht innerhalb der europäischen Genossenschaften ist marginal. Dieser Umstand muss bei der Reform des Milchmarktes eine wichtige Rolle spielen.

## 2.2 Branchenorganisationen

In der von der EU-Kommission beschriebenen Form können Branchenorganisationen (BO) sicherlich eine erweiterte Transparenz flankieren, wie die Praxis jedoch zeigt, können sie nicht als Marktstabilisatoren agieren. So zeigen die Beispiele aus dem Obst- und Gemüsesektor, dass hohe Preisfluktuationen weiterhin bestehen. Das liegt unter anderem auch daran, dass der Einfluss der Erzeuger in diesen Organisationen nicht ausreichend ist.

In der Schweiz, die bereits 2009 die Milchkontingentierung abgeschafft hat, agiert die vom Parlament beauftragte Branchenorganisation Milch (BOM). Dieser Verband hat in seinen Zielsetzungen die Einführung einer Mengenregulierung festgeschrieben. Bis heute ist eine solche nicht umgesetzt worden und der

Schweizer Markt ist von hohen Übermengen gekennzeichnet. Diese werden weit unter den Produktionskosten auf den Märkten der EU sowie auf dem Weltmarkt abgesetzt. Um nun den Molkereien dennoch ein profitables Arbeiten zu ermöglichen, wurde auf der Jahresversammlung der BOM eine Segmentierung in A, B und C-Preise beschlossen. Während für die A-Milch der Richtpreis gezahlt wird, erhalten die Erzeuger für als B oder C deklarierte Milch nur weit geringere Preise. Diese Entscheidung der Schweizer Branchenorganisation ist ganz klar auf eine Schwächeposition der Erzeuger in diesem Gremium zurückzuführen. Nur wenn Erzeuger in eigenen Organisationen gebündelt und fähig sind, die Milchmenge vor der Molkerei zu steuern, können sie ihre Position am Milchmarkt verbessern und ein faires Auskommen sichern.

Branchenorganisationen schaffen es auf EU-Ebene auch zukünftig nicht, einen intensiveren Austausch der Akteure der Milch-Wertschöpfungskette so zu realisieren, dass der Milchmarkt ausbalanciert wird. Wie auch das Beispiel Schweiz zeigt, sind die Interessen der Beteiligten viel zu unterschiedlich, um auf diesem Weg tragfähige Lösungen erreichen zu können. Dafür ist eine Monitoringstelle unabdingbar. Diese muss neben der kontinuierlichen und zeitnahen Erhebung von Preis-, Kosten-, Mengen- und Marktentwicklungen das Ziel einer nachhaltigen Milcherzeugung in allen Regionen Europas verfolgen. Die Monitoringstelle legt auf der Basis von Produktionskostenberechnungen einen Zielpreiskorridor fest, der wiederum als Maßstab für zu produzierende Mengen dienen muss. Ein nachfrageorientiertes Angebot ist die Grundvoraussetzung für kostendeckende Erzeugerpreise und wirkt sich positiver auf die Landwirtschaft in Europa aus als teure, steuerfinanzierte Maßnahmen wie Intervention, Exportsubventionen oder Notfallzahlungen. Eine intensive Kommunikation zwischen Milchindustrie und Erzeugergemeinschaften sowie Vertretern aus Politik und Zivilgesellschaft wäre innerhalb dieser Monitoringstelle, die ganz klar am Ziel kostendeckender Erzeugerpreise und fairer Verbraucherpreise ausgerichtet sein muss, möglich. Näheres dazu im Kapitel 3.

### 2.3 Kontrakte

Die Problematik bezüglich der Kontrakte, wie sie die EU-Kommission den Mitgliedsstaaten fakultativ in Aussicht stellen möchte, ist vielfältig.

a) Verträge zwischen ungleichen Verhandlungspartnern beenden erfahrungsgemäß die Benachteiligung des schwächeren Vertragspartners nicht, sondern setzen sie fort. Da auf der Seite der Molkereien Konzentration herrscht, werden auch die Vertragsbedingungen von den Molkereien als stärkerem Marktpartner diktiert. Das hat schon das deutsche Bundeskartellamt in einer Sektoruntersuchung festgestellt.

b) EU-Staaten werden sich kaum dafür entscheiden, Verträge zwischen Molkereien und Milcherzeugern zur Pflicht zu machen, welche die Produktionskosten der Erzeuger berücksichtigen. Nur so könnte eine tatsächliche Verbesserung der Stellung der Milchviehhalter erreicht werden. Der Milchmarkt endet nicht an den Ländergrenzen. Wenn ein Staat Pflicht-Verträge einführt, welche marktregulierende Auswirkungen haben, andere Länder sich dem aber nicht anschließen, dann ist das Land mit den Pflichtverträgen in der EU wettbewerbstechnisch im Nachteil. Der Vorschlag entpuppt sich hier demnach als zahnlöser Tiger. Eine gemeinsame Agrarpolitik lässt sich innerhalb der EU mit solchen fakultativen Maßnahmen nicht erreichen. Es werden im Gegenteil schädliche Konkurrenzsituationen zwischen den Staaten weiter verschärft.

c) Auch die Aussage der Kommission, die Genossenschaften von der Pflicht, Verträge zu schließen, auszunehmen, ist nicht zu rechtfertigen. Das deutsche Kartellamt hat deutlich gezeigt, dass **gerade in Genossenschaften eine Preisbildung „upside down“ stattfindet**, d.h. der Erzeuger bekommt, was je nach Marktlage auf den Absatzmärkten übrig bleibt. Diese Preisbildung von oben nach unten bietet nach Einschätzung der Wettbewerbshüter/innen weniger Anreize für die Genossenschaften, bei den eigenen Abnehmern (z.B. Handel) „einen höheren Abschluss zu erzielen, als wenn sie (die Genossenschaften)

zunächst den Milchzahlungspreis mit ihren Genossen aushandeln würden“<sup>12</sup> Das trifft auf die Genossenschaften europaweit zu. Wenn man Genossenschaften nun eine Sonderstellung gibt, weil man fälschlicherweise annimmt, hier seien die Erzeuger besser gestellt, dann verbessert man nichts an der schwachen Position. Das ist besonders deshalb fatal, da ein hoher Prozentsatz der EU-Milcherzeuger in Genossenschaften ist – 58 Prozent der EU-Menge wird in Molkereigenossenschaften verarbeitet<sup>13</sup>.

Aus den genannten Gründen muss das European Milk Board Kontrakte ablehnen. Soll der Milchsektor zukünftig dennoch ausschließlich über Verträge zwischen Erzeugern und Verarbeitern geregelt werden, müssen entsprechende Minimum-Vertragskriterien respektiert werden.

### **Unabdingbare Minimum-Kriterien zur Ausgestaltung von Verträgen zwischen Erzeugern und Verarbeitern:**

1. EU-weite Verbindlichkeit von Minimum-Kriterien,
2. gesamte vertraglich vereinbarte Menge zu einem definierten Preis je Abnehmer,
3. Vertragslaufzeiten sind festzulegen,
4. Preisvereinbarung muss mindestens die durchschnittlichen Vollkosten der Milcherzeugung in der EU berücksichtigen, um Dumpingpreise zu vermeiden,
5. sinkt die Preisvereinbarung um mehr als 10% unter die Vollkostenschwelle, erlischt die Andienungspflicht bzw. der Vertrag,
6. Verträge dürfen nur zwischen Verarbeitern und eindeutigen, nicht von einer Molkerei abhängigen Erzeugerorganisationen abgeschlossen werden, Genossenschaftsmolkereien gelten ebenfalls nicht als Erzeugerorganisationen,
7. Vertragsmolkereien verpflichten sich, keine Milch aus Drittstaaten zu beziehen,
8. Kontrakte müssen der europäischen Monitoringstelle unverzüglich nach Abschluss gemeldet werden,
9. Gleiche europäische Standards bezüglich Basispreis (Fett, Eiweiß, Zellzahl u.ä.),
10. die Kennzeichnung von Milchprodukten bzw. Imitaten ist eindeutig zu definieren und bei Verstößen hart zu sanktionieren

---

<sup>12</sup> Deutsches Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch Zwischenbericht (B2-19/08), <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/publikationen/Sektoruntersuchung.php>, S. 56 ff. (Zugriff 15.12.10)

<sup>13</sup> KOM(2010) 728; 2010/xxxx (COD), S. 9

## 2.4 Freiwilliger Lieferverzicht

In dem Bericht 2010, der ergänzend zum Vorschlagspapier der EU-Kommission veröffentlicht wurde, heißt es: „Im Falle eines schwerwiegenden Ungleichgewichts könnte die Kommission als zusätzliches Instrument zur Stabilisierung des Marktes und als Sondermaßnahme (falls andere Maßnahmen unter der einheitlichen GMO unzureichend sind) ein (...) System in Betracht ziehen, wonach Milcherzeuger ihre Lieferungen gegen einen Ausgleich freiwillig einschränken dürften. Die Erfahrungen aus der Milchkrise zeigen, dass es ausreicht, 1 oder 2 % der Gesamtmilcherzeugung vom Markt zu nehmen, um Ungleichgewichte zu korrigieren und Stabilität wieder herzustellen.“<sup>14</sup> Die EU-Kommission erkennt mit diesem Vorschlag an, dass es stabilisierend auf den Markt wirkt, wenn die Produktion von Übermengen im Vorfeld verhindert bzw. eingeschränkt wird. Ein wichtiger Weg, der anders als die bis dato von der EU-Politik durchgeführten Quotenausdehnungen, Exportsubventionen und Interventionskäufe den Markt nicht erst mit Milch überschwemmen lässt, um später bereits produzierte Mengen teuer zu entsorgen. Dieser Vorschlag aus dem Bericht von 2010 ist ein Zeichen, dass die EU-Kommission ihre bisherige Politik überdenkt – wenn auch diese Reflektionen noch nicht ausreichend sind. Der Linie der Vorbeugung von Überproduktion sollte die Kommission weitaus stärker folgen. Flexible Anpassungen des Angebotes an die Nachfrage sind ein Muss für einen stabilen Markt.

## 2.5 Liberalisierte Sektoren als falsche Vorbilder

Um die Liberalisierung des Milchmarktes zu rechtfertigen, verweist die Kommission in ihrem Dokument mehrmals auf eine angenommene Vorbildwirkung anderer Sektoren, in denen flankierende Rahmenbedingungen bereits weitestgehend abgeschafft wurden. In dem Kommissionspapier wird allerdings nicht erwähnt, dass diese Märkte mit hohen Übermengen und instabilen Erzeugerpreisen zu kämpfen haben. Solch ein stark marktorientierter Sektor ist beispielsweise der Obst- und Gemüsesektor. Dessen Liberalisierung allerdings als Vorbild für den Milchmarkt zu nehmen wäre fatal. Auch hier decken Unternehmererträge oft nicht den Unternehmeraufwand.<sup>15</sup> Analysen zeigen, dass besonders bei schlecht lagerfähigen Obst/ Gemüse-Produkten die durchschnittlichen Produktionskosten über den Durchschnittserlösen liegen.<sup>16</sup> Gerade weil beide Sektoren große Gemeinsamkeiten aufweisen, sollte die Liberalisierung mit ihren negativen Auswirkungen *nicht* auf den Milchmarkt übertragen werden. Gemeinsam ist den Märkten beispielsweise die geringe Lagerfähigkeit ihrer Produkte sowie starke Konzentrationsprozesse. So stehen über drei Millionen Produzenten im Obst- und Gemüsesektor weniger als 100 Einkäufer in den europäischen Lieferketten gegenüber.<sup>17</sup>

Und auch im Schweine- und Geflügelsektor sind Situationen mit hoher Preisvolatilität, die sich negativ auf

---

<sup>14</sup> BERICHT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT, Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung, Dez 2010, S. 8

<sup>15</sup> ZBG (2007) Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau (Hrsg): Kennzahlen für den Betriebsvergleich im Gartenbau. 2007 – 50. Jahrgang, Hannover

<sup>16</sup> Humboldt-Universität zu Berlin (2008), Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Forschungsvorhaben zur Nationalen Strategie für Obst- und Gemüseerzeugerorganisationen in Deutschland, Entwurf Abschlussbericht S. 7

<sup>17</sup> Ebd., S. 10

Erzeuger und Konsumenten auswirken, an der Tagesordnung. Die Akteure in der Wertschöpfungskette arbeiten aufgrund dieser Unsicherheiten mit hohen Sicherheitsmargen, die die Konsumentenpreise stark erhöhen und die Erzeugerpreise signifikant senken.

## 2.6 Erhöhung der Transparenz

Das EMB begrüßt die Vorschläge der EU-Kommission zur Transparenzerweiterung. So ist das Senden von Informationen zur verarbeiteten Menge vom Verarbeiter über die nationale bis hin zur EU-Ebene ein wichtiger Punkt, der auch in Zukunft beachtet werden muss. Jedoch ist es notwendig, dass Instrumente existieren, mit denen man mit diesen gewonnenen Informationen auf die Marktsituation aktiv reagieren kann. Dafür wird im folgenden die Monitoringstelle als wirksames Instrument zur Stabilisierung des Milchmarktes näher erläutert.

## 3. LÖSUNGSANSATZ - MONITORINGSTELLE

Aufgrund seiner besonderen Strukturen sowie der großen Bedeutung von Milch für die Ernährung der Bevölkerung kann der Milchmarkt nicht einfach sich selbst überlassen werden, sondern muss durch die Politik mit Rahmenbedingungen versehen werden. Das European Milk Board schlägt in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer Monitoringstelle vor.

Die Monitoringstelle ist auf europäischer Ebene angelegt. Sie ermittelt die jeweiligen Vollkosten der Milchproduktion in Europa und legt 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) 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 die Preise selbst. Damit ist ein Maximum an Marktwirtschaft im zukünftigen Milchmarkt gewährleistet.

Sinkt der durchschnittliche europäische Milcherzeugerpreis unter die untere Grenze des Korridors, wird die europäische Milchproduktion auf Erzeugerebene sukzessive solange zurückgefahren, bis sich der Erzeugerpreis wieder im Korridor befindet. Übersteigt der Erzeugerpreis die Preisobergrenze, so wird die Milchmenge sukzessive erhöht, bis der durchschnittliche Erzeugerpreis den Korridor wieder erreicht. Die Umsetzung der Mengenanpassung liegt in den Händen von Erzeugerorganisationen.

Jedes Mitgliedsland entsendet jeweils einen Vertreter der Milchproduzenten und der Endverbraucher an die Monitoringstelle. Darüber hinaus werden Vertreter der Molkereiwirtschaft sowie der Politik beratend miteingebunden. Die Monitoringstelle verfügt über einige hauptamtliche Fachkräfte, welche die erforderlichen Daten bezüglich der Entwicklung von Produktionskosten, Nachfrage, Erzeuger- und Verbraucherpreisen erheben. So wird das Bedürfnis aller Marktbeteiligten nach mehr Transparenz berücksichtigt. Die Einbindung von Verbrauchervertretern ist sehr wichtig, um die Transparenz der Entscheidungen und ihre Ausrichtung an den Zielen der Monitoringstelle zu gewährleisten.

Bei einem derartigen Modell wird die Stellung der Erzeuger und der Verbraucher eindeutig gestärkt. Der EU-Rechnungshof schreibt in seiner Presseerklärung zum Milch-Sonderbericht vom 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.<sup>18</sup> 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 Steuergelder spart, die nicht mehr für Maßnahmen der Überschussverwertung und akute Hilfsmaßnahmen ausgegeben werden müssen.

#### 4. FAZIT

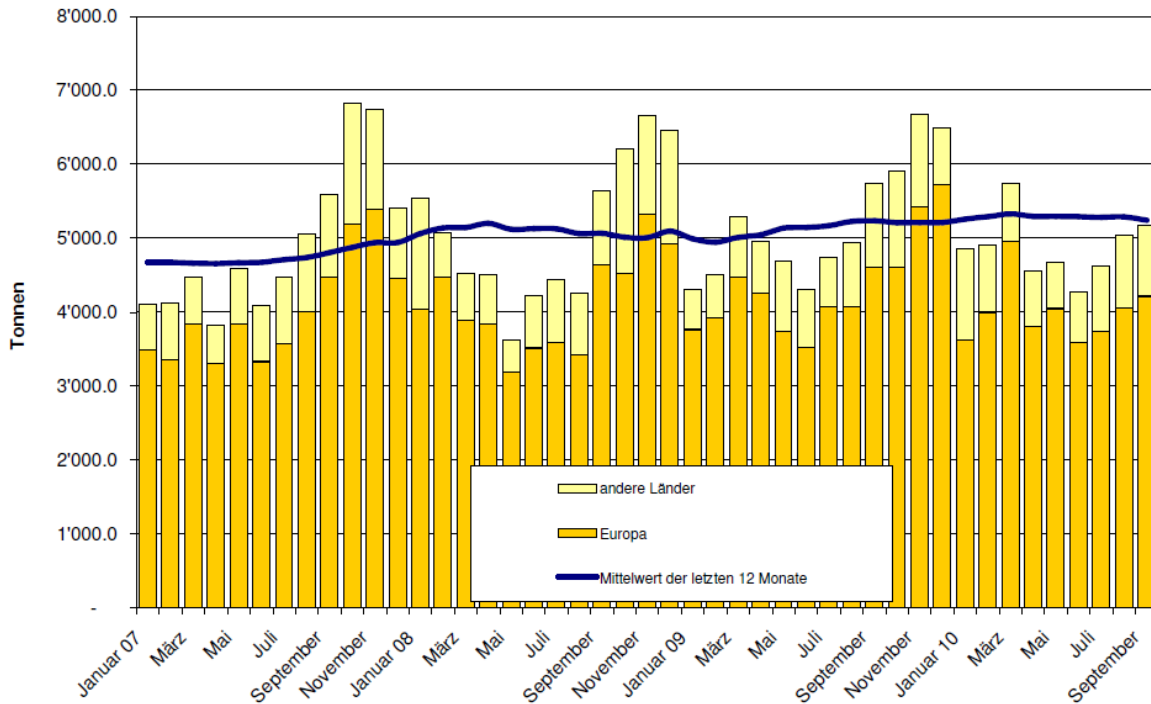
Im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft wurden im Artikel 33 die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt. Dazu gehört die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung (über ein angemessenes Pro-Kopf Einkommen) für die landwirtschaftliche Bevölkerung. In der vorliegenden Analyse wurde deutlich, dass es mit den aktuellen Vorschlägen der EU-Kommission nicht gelingen kann, im Milchsektor dieses Ziel zu erreichen. Mehr noch: Das Festhalten an der Liberalisierungsstrategie bietet neben den Erzeugern, auch den Verbrauchern und der Politik keine wünschenswerte Perspektive. Konzentrations- und Verdrängungsprozesse werden den EU-Milchsektor immer stärker prägen und eine flächendeckende Milchproduktion unmöglich machen.

Die EU-Politik muss sich stärker mit Beispielen aus der Praxis auseinandersetzen, um den eigenen Kurs realistisch bewerten zu können. 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 es haben sich in dem Alpenstaat rekordhohe Butterberge aufgebaut. Die Importe beispielsweise an Käse liegen stark über den Exporten (Siehe Grafik 3 und 4). Nicht die angestrebte Eroberung des Weltmarktes durch die Schweizer Produktion ist tonangebend, sondern das genaue Gegenteil: Der Weltmarkt nutzt den Schweizer Markt und die Erzeugerpreise sinken dabei rapide. Es zeichnet sich daher bereits ein Kurswechsel in der Politik ab. Befürwortet wird die Einführung eines Mengenmanagementsystems, das von den Erzeugern geleitet wird. 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 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.

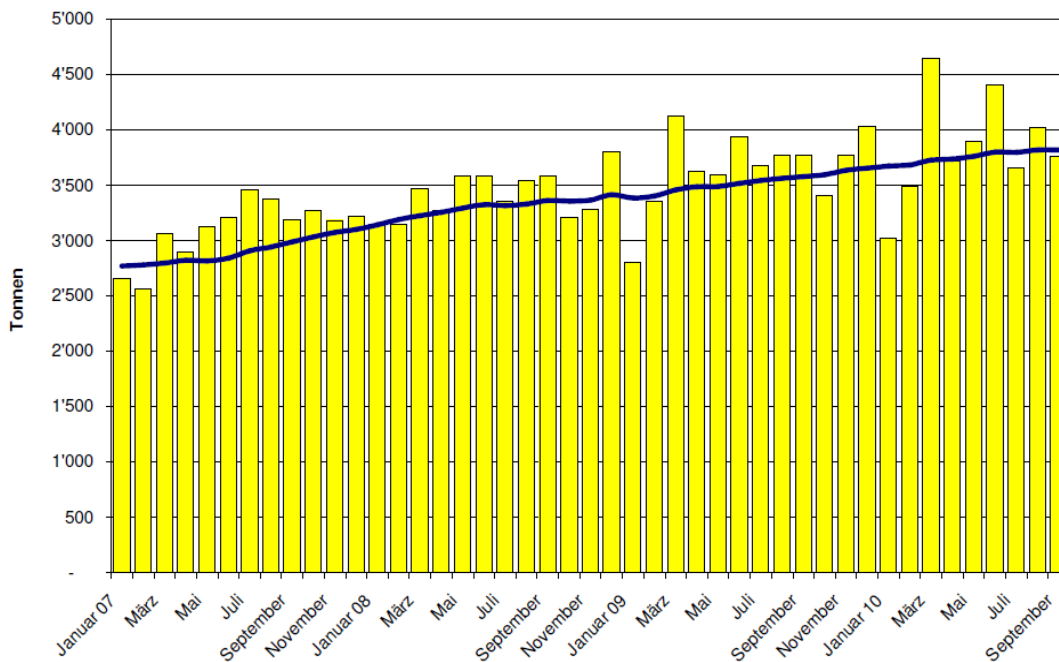
---

<sup>18</sup>Europäischer Rechnungshof, Pressemitteilung, 15. Oktober 2009  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=ECA/09/63&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (Zugriff, 15.12.10)

**Grafik 3: Entwicklung der Schweizer Käseexporte (inkl. Fertigfondue und Schmelzkäse)**



**Grafik 4: Entwicklung der Schweizer Käseimporte**

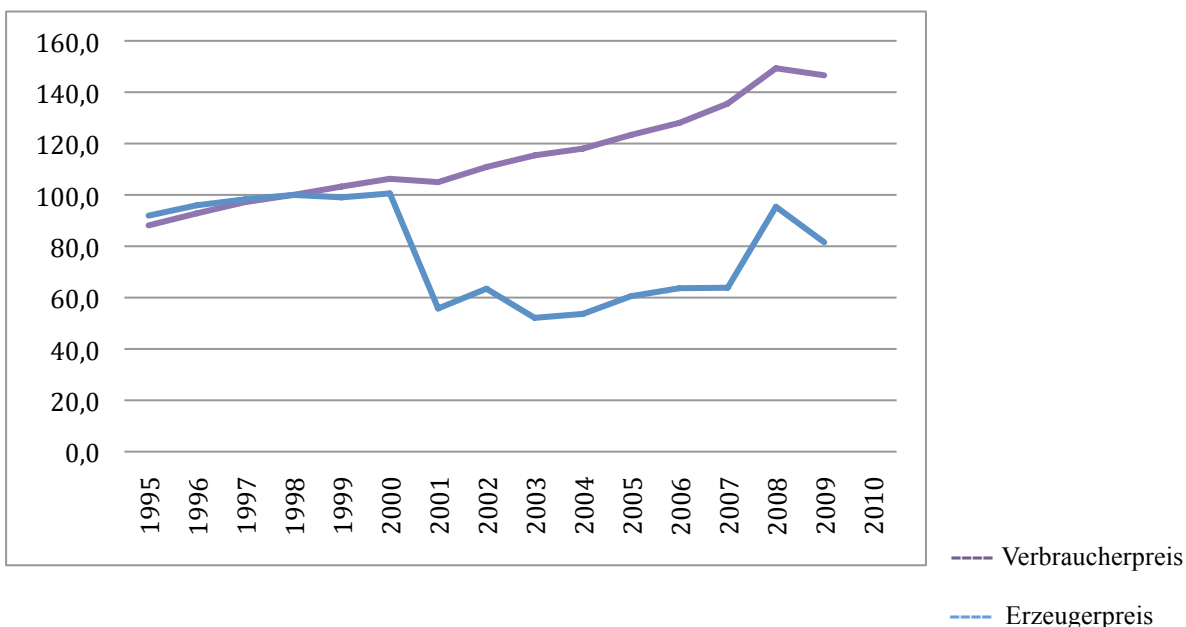


Quelle: SMP Schweizer Milchproduzentenverband

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. Die Sicherheit und Planbarkeit, die damit erreicht wird, macht es auch möglich, die Kosten für die Risikoabsicherung zu senken. Damit können alle Akteure der Wertschöpfungskette ihre Performance optimieren. Die eingesparten Kosten ermöglichen bessere Preise sowohl für Erzeuger als auch Verbraucher.

Auch Australien hat mit den Folgen der Deregulierung zu kämpfen (siehe dazu Grafik 5). Hier überdenkt man aktuell ebenfalls das liberalisierte System, um den extrem niedrigen Erzeuger- und hohen Verbraucherpreisen entgegenzuwirken. Zu den Ländern im Wandel zählt ebenso die USA, wo starke Preisschwankungen am Milchmarkt den Produzenten seit 20 Jahren schwer zu schaffen machen. Der Übergang zu einem Mengenmanagementsystem wird derzeit auf der nationalen Ebene in Erwägung gezogen. Diese Beispiele zeigen: Ohne Mengenmanagement geht es nicht! Die Fehler dieser Länder sollten in Europa nicht wiederholt werden. Dafür ist die Lage am EU-Milchmarkt viel zu fragil und es steht das europäische Modell einer multifunktionalen Landwirtschaft auf dem Spiel.

**Grafik 5: Einfluss der Deregulierung des australischen Milchmarktes auf den Verbraucherpreis und den Erzeugerpreis (Jahr 2000)**



Quelle: Dairy Farmers of Canada