

# Die Diskussion zur Milchpolitik auf EU-Ebene

Eine Diskussionshilfe

Der 2009 erneuerte Grundlagenvertrag „**Vertrag über die Arbeitsweise der EU**“ besagt in Art. 39 (1): Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es, [...] der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch **Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten**; die Märkte zu stabilisieren; die Versorgung sicherzustellen [...].

**Hier müssen wir Parlament und Kommission in die Verantwortung nehmen!**

## Wer bewertet, ob der Markt funktioniert oder nicht?

Torsten Sach vom Milchindustrieverband findet, aus Sicht seines Verbandes funktioniert der Milchmarkt durchaus. Willi Kampmann vom DBV (EU-Büro) sieht das genauso. Er will der Milchindustrie mit einer am europäischen Bedarf angepassten Mengenbegrenzung nicht die Chance auf gute Exportgeschäfte nehmen; die Erzeuger müssten lernen zu diesen Preisen zu produzieren. (Aussagen auf MilchVA in Berlin am 4.10.2010) Ähnliche Standpunkte vertreten Sonnleiter (DBV), Bleser (MdB, CDU, Agrarausschuss)...

## Was sagen die anderen?

- **Der Europäische Rechnungshof**  
stellte 2009 fest, dass die EU ihre Ziele (Marktgleichgewicht, Preisstabilisierung, Einkommenssicherung und Wettbewerbsfähigkeit) in der Milchmarktpolitik nicht erreicht hat. Stattdessen warnt der Europäische Rechnungshof im Zuge der Liberalisierung vor der „**Instabilität der Märkte**“ und vor der Beschleunigung der Umstrukturierung, deren „**Folge das Verschwinden einer großen Zahl von Milchviehhältern in den am meisten benachteiligten Gebieten und eine geografische Konzentration der Produktion sein kann**“.  
Er empfiehlt eine „**Fortsetzung der Bemühungen, die Milcherzeugung vorrangig auf die Bedarfsdeckung des europäischen Binnenmarkts und erst an zweiter Stelle auf die Produktion von Käse und anderen Milcherzeugnissen mit hohem Mehrwert auszurichten, die ohne Budgethilfe für den Weltmarkt exportfähig sind**“.
- **Das Deutsche Kartellamt, in seinem Zwischenbericht vom Dezember 2009, die High Level Group on Milk** im Juni 2010 sowie das **EU-Parlament in den Berichten von Lyon und Bové** konstatieren alle **eine schlechte Position der Erzeuger am Markt und sprechen sich einhellig für eine Stärkung der Erzeuger – u.a. durch Bündelung aus.**
- **Der Bericht des liberalen EU-Abgeordneten Lyon** („über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013“) spricht in Punkt 31 von der „Förderung gerechter Handelsbedingungen“; in Punkt 34 von „einem sicheren Einkommen der Landwirte“ sowie in Punkt 35 und 61 von einer „Stärkung der Erzeugergemeinschaften“.
- **Im Bericht des GRÜNEN EU-Abgeordneten Bové** (zur „Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette“) fordert das Europaparlament, die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, **gegen das Problem der ungerechten Verteilung der Gewinne in der Lebensmittelversorgungskette vorzugehen; vor allem im Hinblick auf gerechte Einkommen für die Landwirte.** Der Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung in der

Lebensmittelversorgungskette sei von 31 % im Jahr 1995 auf 24 % im Jahr 2005 in der EU-25 gefallen und **das Durchschnittseinkommen der Landwirte sei 2009 in der EU-27 um mehr als 12 % gesunken, während die Gewinne der Verarbeitungs- und Einzelhandelsbetriebe konstant stiegen, zählt der Bericht auf.** Das Dokument beschreibt auch, was in der Lebensmittelkette besonders im Argen liegt, nämlich z.B. Missbrauch der Marktmacht, unlautere Praktiken in der Vertragsgestaltung, beschränkter Marktzugang, etc. Eine übermäßige Konzentration in der Lebensmittelkette habe für die Produktvielfalt, das kulturelle Erbe, kleine Einzelhandelsgeschäfte, Arbeitsplätze und Existenzgrundlagen verheerende Folgen. Trotz der Deutlichkeit des Berichtes trifft er bei den meisten Parlamentariern im EU-Agrarausschuss auf Zustimmung und wurde im Juli mehrheitlich angenommen. Im September wurde er vom EU-Parlament verabschiedet.

## **In beiden Berichten werden legislative Vorschläge zur Erzeugerstärkung von der EU-KOM gefordert.**

### **Der Vorschlag des EMB: Die GfVo**

In Deutschland ist mit der Möglichkeit der Bildung von Milcherzeugergemeinschaften (MEGs) auf Grundlage des deutschen MarktStrG eine kartellrechtskonforme Stärkung der Erzeugerposition ohne Markteingriffe und finanzielle staatliche Stützung möglich. Auf dieser Grundlage gründete sich im Jahre 2007 die MEG Milch-Board.

Auf EU-Ebene gibt es zwar kein dem deutschen vergleichbares „Marktstrukturgesetz“, eine Erzeugerbündelung, die die Gestaltung gemeinsamer Vermarktungsregeln, wie z.B. Mindestpreisbildungen/-forderungen, erlaubt ist dennoch möglich.

Die sogenannte „Gruppenfreistellungsverordnung“ (GfVo) liefert die rechtliche Grundlage eine Zusammenarbeit von Milcherzeugern (horizontal) sowie eine Zusammenarbeit von Milcherzeugern und Verarbeitender Industrie (vertikal) mit Gestaltung gemeinsamer Vermarktungsregeln bzw. Preisempfehlungen zu ermöglichen, ohne mit dem EU-Kartellrecht in Konflikt zu geraten.

Diese Form der kartellrechtlichen Sonderregelung wurde speziell für KMU entwickelt und passt in ihrer Konstruktion ideal auf landwirtschaftliche Unternehmen. Da es sich bei der Mehrheit der europäischen Milcherzeuger um kleine Betriebe handelt, die zumeist ausschließlich durch Familienmitglieder geführt werden, erfüllen diese die Anforderungen, an **kleine oder mittlere Unternehmen** (KMU) im Sinne des europäischen Rechts.

**Mehr zur EMB-Position im Positionspapier.**

## **EU-Agrarkommissar Dacian Ciolos hat am 9.12. einen Vorschlag zum Milchmarkt vorgelegt:**

1. Mitgliedsstaaten können entscheiden, ob sie Kontrakte zur Pflicht machen. Jene würden im Vorfeld geschlossen werden bezüglich Rohmilch – beinhalten Schlüsselaspekte des Preises, Lieferzeit und Liefermenge und Dauer des Vertrages. EU würde Grundrahmen solcher Kontrakte zur Orientierung erarbeiten. Genossenschaften müssten diese Kontrakte nicht eingehen, sofern sie ähnliche Regelungen in ihrer Satzung schon haben.

**[Siehe hierzu: EMB-Mindestanforderungen für die Vertragsgestaltung]**

2. Erzeuger können auch in Erzeugerorganisationen gemeinsam diese Bedingungen (inklusive Preis) aushandeln. Dafür ist eine Bündelungsgrenze je Erzeugerorganisation von 3,5 % der EU Milch und 75 % der gesamten nationalen Produktion bei Einzelländern, die mehr als 1,5 % der EU-Produktion leisten sowie 75% der kombinierten nationalen Produktionen mehrerer Länder, wenn die kombinierte Gesamtproduktion dieser Länder über 1,5 % der EU-Produktion liegt - vorgesehen.

Auch Verbände solcher Produzentenorganisationen sollten betroffen sein von diesem Artikel. Diese Grenzen werden Genossenschaften nicht betreffen, insofern, da hier –laut Kommissionsvorschlag - eine vertikale Integration von Erzeugern zusammen mit der Verarbeitungsumgebung besteht.

**[Hier muss Kritik ansetzen; die dt. MEG Milch Board repräsentiert schon mehr als 3,5 % der EU-weiten Milchmenge und hält den dt. Verarbeitern gegenüber immer noch keine „Marktmacht“ in den Händen. In Genossenschaften ist die vertikale Integration von Erzeugerinteressen de facto nicht gegeben.]**

3. Interbranchenorganisationen: Bestehend aus Erzeugern, Verarbeitern, Verteilern und Handel. Sie können bei der Forschung, Qualitätsverbesserung und Erzeugermethoden/ Verarbeitungsfortschritt eine wichtige Rolle spielen. In einigen EU-Ländern gibt es sie schon. Im Gemüse und Fruchtsektor gibt es spezielle EU-Regeln. Es wird vorgeschlagen, dass man diese Regeln anpasst und sie im Milchsektor anwendet. So sollten deren Kerneinschränkungen des Wettbewerbs (Preisfestsetzung und Marktaufteilung) nicht mit im Milchsektor übernommen werden. Beschlüsse sollte zudem die Zustimmung von der Kommission benötigen. *Aufgaben der Branchenorganisationen u.a.:* Veröffentlichung von statistischem Material zu Preisen, Mengen und Dauer von Verträgen. Außerdem Analysen zu potentiellen Zukunftsmärkten auf regionalem und nationalem Level erstellen. Erstellen von Modellverträgen. Forschung zu Marktnotwendigkeiten und Verbrauchergeschmack und –erwartungen bezüglich Produktqualität und Umweltschutz. Erforschen von Potenzial von Bioproduktion. Interbranchenorganisationen werden für diese Aufgaben eine Ausnahme aus dem EU\_Wettbewerbsgesetz bekommen. Dafür müssen sie ihre Praktiken/ Ziele etc. bei Kommission melden und bestimmte Fristen einhalten, bevor sie jene realisieren können. Unter diese Ausnahme fällt nicht: Praktiken, die Markt aufteilen, die Marktorganisation negativ beeinträchtigen, Wettbewerb stören, obwohl es nicht nötig wäre, um Ziele zu erreichen, Preisfestsetzungen.

**[Die Bildung von Branchenorganisationen unterstützen wir, wenn hierbei die Fehler aus der Schweiz vermieden werden.]**

4. Transparenz erweitern: Treffen von Experten des Management Komitees der Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte zusammen mit HLG, damit die Verantwortlichkeit der Akteure der Wertschöpfungskette vergrößert wird, so dass sie besser die Marktsignale verstehen und besser das Angebot an die Nachfrage anpassen können. Es sollte Festlegung geben, dass Molkereien ihre Mengen an die EU-Staaten senden – EU-Staaten senden sie dann auf Grundlage bestehender Vorschriften an EU-Kommission. Genannte Regeln sollten lang genug vor und nach Abschaffung der Quoten eingeführt werden. Sie sind dennoch vorübergehender Natur und es sollte in Abständen überprüft werden, ob man sie weiter anwenden muss. In den Kommissionsberichten 2014 und 2018 soll es dazu Aussagen geben.

**Die Position der MEG Milch Board zu den Vorschlägen von Kommissar Ciolos „Änderungen im Milchsektor“ finden Sie gesondert in einem 2-seitigen Positionspapier.**

## Die Milch-Studie des Grünen Europaabgeordneten Martin Häusling

liefert einen Vergleich der Milchmarktsysteme in USA, Kanada, Schweiz und EU.

In allen Ländern wird trotz Marktliberalisierung staatlicherseits der Milchmarkt reguliert. Wie und ob die Regulierungsmechanismen funktionieren, ist im Einzelnen sehr unterschiedlich:

- **Milchmarktsysteme von Schweiz, USA und Kanada im Überblick:**

Das Beispiel **Schweiz** führt vor, wie es nach der Aufhebung der Quote weitergehen kann, wenn Erzeuger keine Bündelung ihrer Marktmacht hinbekommen. Hier ist die Branchenorganisation Milch (BOM) endgültig gescheitert. Schwierigkeiten entstanden vor allem durch die Zusammensetzung der BOM, denn verbindlich gefasste Beschlüsse wurden von Handel und Molkereien schlicht nicht umgesetzt.

Trotz der viel beschworenen Marktliberalisierung gibt es auch in den **USA** Marktregulierung. Generell müssen Händler einen bestimmten Mindestpreis für die Milch zahlen. Staatliche Aufkäufe und Einkommensbeihilfen sollen Preisschwankungen abfedern. Neu ist das Instrument der sogenannten Risikoabsicherung: Milcherzeuger sollen sich über Termingeschäfte gegen volatile Märkte absichern. Diese Möglichkeit nutzt aber nur ein kleiner Teil. Die Unzufriedenheit der Milcherzeuger mit dem System geht soweit, dass derzeit ein neues System diskutiert wird. Ein Bonus-Malus-Prinzip: Wollen Milcherzeuger mehr produzieren, müssen sie den Marktzugang bezahlen (Malus). Jene Betriebe, die nicht zusätzlich produzieren, erhalten Zuschläge (Boni).

In **Kanada** hingegen scheint das Milchmarktsystem zur Zufriedenheit von Erzeugern, Verarbeitern, Handel und Verbrauchern zu funktionieren. Kern des Systems ist die Festlegung der Milchmenge durch die kanadische Milchkommission, die sich aus Vertretern der Milcherzeuger, Milchverarbeiter und der Verbraucher zusammensetzt. Der Erzeugerpreis wird auf Provinzebene zwischen Molkereien und Vertretern der Milcherzeuger ausgehandelt. So werden Milchmengen flexibel an die Nachfrage angepasst und kostendeckende, stabile Preise erreicht.

- **Ergebnisse der vergleichenden Länderanalyse:  
Konzentration von Handel und Industrie nur in Kanada nicht nachteilig für  
Milcherzeuger**

Die zunehmende Konzentration von Handel und Molkereien ist in allen untersuchten Ländern sichtbar. Die Gleichung ist einfach: je stärker die Kräfte des Marktes zum Tragen kommen, desto deutlicher wird die Schwäche der Erzeuger in der Wertschöpfungskette. In den USA, Kanada und der Schweiz beherrschen je drei oder vier Molkereien etwa drei Viertel des Marktes. Lediglich in Kanada hat dies keine negativen Auswirkungen auf den Erzeugerpreis. In der EU ist die Konzentration bisher weniger ausgeprägt, die Tendenz geht jedoch klar in diese Richtung.

- **Orientierung am Binnenmarkt schützt vor Schwankungen am Weltmarkt**

Der Blick auf die Milchpreise der letzten Jahre macht deutlich: je stärker die Milchproduktion am Bedarf des Binnenmarkts orientiert ist, desto krisenfester ist ein Milchsystem. Der dramatische Preisverfall am Weltmarkt 2008/2009 ließ auch die Milchpreise in der EU und den USA sinken. Nicht so in Kanada. Hier wird die Milchproduktion an den sich verändernden Bedarf angepasst und es werden nur 2% der Milchproduktion exportiert (USA 5%, EU 9%), bzw. nur 4 % importiert.

- **Niedrige Erzeugerpreise gleich niedrige Verbraucherpreise?**

In der Studie wird sichtbar, dass niedrige Erzeugerpreise keineswegs auch niedrige Preise für Verbraucher bedeuten. Am höchsten ist die Spanne in den liberalisierten Märkten Neuseelands, Australiens und der USA, während sie in Kanada am niedrigsten ausfällt.