



Bundesministerium  
für Ernährung  
und Landwirtschaft

# Milchbericht 2017

des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung: Milchwirtschaft im Wandel</b> .....	3
<b>2</b>	<b>Bestandsaufnahme und künftige Herausforderungen</b> .....	4
2.1	Agrarpolitische und rechtliche Rahmenbedingungen .....	4
2.1.1	Systemwechsel: Milchwirtschaft ohne Quote	
2.1.2	Das Milchpaket 2012 .....	5
2.1.3	Direktzahlungen und zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik .....	6
2.2	Strukturelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Milchwirtschaft .....	7
2.2.1	Milcherzeugung und -verarbeitung in Deutschland im europäischen und internationalen Kontext .....	7
2.2.2	Wichtige Eckdaten der Milcherzeugung .....	11
2.2.3	Wichtige Eckdaten der Milchverarbeitung .....	13
2.2.4	Mengen- und Preisentwicklung .....	15
2.3	Maßnahmen zur Bewältigung der Milchkrise 2015/16 .....	18
2.4	Bericht Bundeskartellamt .....	23
2.5	Fazit und künftige Herausforderungen .....	25
<b>3</b>	<b>Handlungsfelder für Milchwirtschaft und Milchpolitik auf nationaler und EU-Ebene</b> 26	
3.1	Brancheninitiative .....	26
3.2	Gestaltung der Vertragsbeziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien (u. a. Bericht Bundeskartellamt, Artikel 148 GMO) .....	28
3.3	Verbesserung der Wertschöpfung bei Milcherzeugnissen .....	30
3.4	Privatwirtschaftliche Vorsorge zum Umgang mit Preisvolatilitäten (u. a. Risikoabsicherungsinstrumente) .....	32
3.5	Gestaltung von Sicherheitsnetz, Kriseninstrumenten und Außenbeziehungen auf EU-Ebene .....	35
3.6	Weitere Maßnahmen zur Struktur- und Einkommensverbesserung .....	38
3.6.1	Maßnahme der zweiten Säule .....	38
3.6.2	Gestaltung der Direktzahlungen .....	39

## 1 Einleitung: Milchwirtschaft im Wandel

Die Milcherzeugung ist der wichtigste Produktionszweig der deutschen Landwirtschaft und die deutsche Molkereiwirtschaft die größte Branche innerhalb der deutschen Ernährungsindustrie. Für etwa ein Viertel der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland stellt die Milcherzeugung – in vielen Fällen ohne wirtschaftliche Alternativen – die Haupteinnahmequelle dar. Damit ist die Milchwirtschaft in vielen Regionen nicht nur von großer Bedeutung für den ländlichen Wirtschafts- und Arbeitsmarkt. Sie leistet auch einen wichtigen Beitrag zum Erhalt und zur Pflege gewachsener Kulturlandschaften. Über die Grünlandnutzung wird an vielen Standorten die Landschaft offen und für den Lebens- und Erholungsraum und den Tourismus attraktiv gehalten.

In den letzten Jahren hat die Milchwirtschaft einen erheblichen Strukturwandel vollzogen. Die Anzahl der Milchbetriebe ist kontinuierlich zurückgegangen, während der durchschnittliche Kuhbestand je Haltung angestiegen ist. Ein Konzentrationsprozess ist auch bei den Molkereiunternehmen zu verzeichnen.

Im Rahmen der EU-Agrarpolitik wurde die Preisstützung seit den neunziger Jahren und verstärkt seit 2003 abgebaut und durch Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe ersetzt, die in Deutschland nun von der Produktion entkoppelt sind. Entkopplung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Direktzahlungen unabhängig vom erzeugten Produkt und von der erzeugten Menge ausgezahlt werden. Die Intervention wurde in der Menge begrenzt. Zudem sind die Interventionspreise schrittweise reduziert sowie die Exporterstattungen ausgesetzt worden. Dies führte zu einer verstärkten Eingliederung des EU-Milchmarktes in den Weltmarkt und damit grundsätzlich auch zu einem besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Weltmarkt. Die Integration in den Weltmarkt bedeutet, dass Angebots- und Nachfrageänderungen in anderen Regionen der Welt nun direkter auf den europäischen und damit auf die nationalen Milchmärkte wirken können. Preisausschläge im Binnenmarkt nahmen in Intensität und an Häufigkeit zu. Ferner wurde 2015 die Ära der EU-Milchquote beendet. Das Angebot an europäischer Rohmilch richtet sich nun maßgeblich an den Determinanten des Marktes aus. Es zeigt sich, dass insbesondere die Ebene der Milcherzeuger in den Phasen tiefer Marktpreise einem großen Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist, der viele Betriebe in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht.

Durch den Wandel auf dem Milchmarkt müssen sich Molkereien und Milcherzeuger neuen Herausforderungen stellen. Neben der voraussichtlich auch zukünftig starken Preisvolatilität gehört dazu zum einen der zunehmende Protektionismus wichtiger Handelspartner. Zu anderen steigen die Anforderungen des Handels und der Gesellschaft an die Herstellung von Milch und Milcherzeugnissen stetig. Der Verdrängungswettbewerb im Lebensmitteleinzelhandel, der lange über den Preis bestimmt wurde, führte zuletzt zunehmend auch zu einer wachsenden Diversifizierung der Produktpalette im Milchbereich. Gentechnikfreie und laktosefreie Milch, Biomilch, Bergbauermilch, Weidemilch oder Heumilch sind nur einige Beispiele dafür. Hinzu kommen vermehrt An-

forderungen vom Handel hinsichtlich Regionalität, Tierwohl oder Nachhaltigkeit, die an die Erzeugung gestellt werden.

Die außerordentlich schwierige Lage am Milchmarkt in den Jahren 2015 und 2016 hat die Milcherzeuger besonderen Belastungen ausgesetzt. Mit der Umsetzung der beiden EU-Hilfspakete und ergänzenden nationalen Maßnahmen und Mitteln wurden finanzielle und rechtliche Hilfestellungen gewährt.

Mit der Einrichtung eines Branchendialogs Milch hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) der Milchbranche eine Plattform zur Verfügung gestellt, um gemeinsam Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu beraten. In den letzten Monaten haben regelmäßig so genannte Milchstrukturgespräche stattgefunden.

## **2 Bestandsaufnahme und künftige Herausforderungen**

### **2.1 Agrarpolitische und rechtliche Rahmenbedingungen**

Die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vor allem seit 2003 und der Ausstieg aus der 1984 eingeführten einzelbetrieblichen Milchquote in 2015 haben die Rahmenbedingungen des EU-Milchmarktes neu bestimmt.

#### **2.1.1 Systemwechsel: Milchwirtschaft ohne Quote**

Die Liberalisierung des EU-Milchmarktes fand über Jahre hinweg in kleinen Schritten statt. Sie diente dem Ziel, die Abschaffung der Milchquote zum 01.04.2015 vorzubereiten. Die Abschaffung der Milchquote war notwendig geworden, da die zunehmende Integration des EU-Milchmarktes in den Weltmilchmarkt durch den Abbau des Außenhandelsregelungen, insbesondere der Exporterstattungen, dazu führte, dass die Milchquote alleine keine wirksame Maßnahme zur Preisstützung mehr darstellte. Die Möglichkeiten, das Binnenmarktpreisniveau von dem Weltmarktpreisniveau zu „entkoppeln“, waren nicht mehr gegeben.

Dies bedeutete, dass die Milcherzeuger in den letzten Jahren trotz noch bestehender Quotenregelung weitgehend dem Weltmarkt ausgesetzt waren. Gleichzeitig mussten sie die finanziellen Belastungen, die mit dem Quotenregime verbunden waren (vor allem Kauf und Pacht von Milchquoten), tragen.

Die 2008 beschlossenen schrittweisen Erhöhungen der Milchquote sollten den Bedarf zum Quotenkauf verringern und gleichzeitig helfen, die Chancen des expandierenden Weltmarktes zu nutzen. Es wurde eine „sanfte Landung“ angestrebt. Die Nachfrage am Weltmarkt entwickelte sich in der Folge positiv und stimulierte die Produktion so stark, dass die Quote bis zu ihrem Auslaufen im Jahr 2015 ein knapper Faktor blieb. Das letzte Quotenjahr führte EU-weit zu einer Rekord-

überlieferung von 2,9 Mio. Tonnen (davon Deutschland 1,1 Mio. Tonnen) und einer Rekordsuperabgabe von EU-weit 818 Mio. Euro (davon Deutschland: 309 Mio. Euro). Mit dieser Belastung ging die EU-Milchwirtschaft in die Zeit einer „quotenlosen“ Milchmarktordnung über.

Die in der Gemeinsamen Marktorganisation (EU) Nr. 1308/2013 (GMO) niedergelegte Milchmarktordnung beinhaltet nur noch die klassischen Marktinstrumente. Diese stellen eine Ausdünnung des vorher geltenden Richtpreis- und Interventionssystems dar. Das sogenannte Sicherheitsnetz umfasst zum einen den Ankauf von Butter und Magermilchpulver durch öffentliche Stellen, zum anderen die Möglichkeit einer Beihilfe für die private Lagerhaltung bestimmter Milcherzeugnisse (Butter, Magermilchpulver und Käse).

Neben diesen Binnenmarktmaßnahmen enthält die GMO auch Maßnahmen für den Handel mit Drittstaaten im Milchbereich. So ist die Möglichkeit vorgesehen, ein Lizenzverfahren für die Einfuhr oder Ausfuhr von Milch und Milcherzeugnissen durchzuführen.

Ausfuhrerstattungen, also eine Subventionierung der Exporte, werden – im Gegensatz zu früheren Regelungen – völkerrechtlich aufgrund der Beschlüsse der Nairobi-Konferenz der WTO seit Januar 2016 auch im Rahmen von Marktkrisen nicht mehr gewährt. Die Bundesregierung hatte sowohl innerhalb der EU als auch international hierauf gedrängt.

Hinzuweisen ist auf weitere Instrumente, die die klassischen Marktinstrumente ergänzen und unterstützen sollen. Hierunter versteht man unter anderem das Milchproduktrecht, das in der GMO eine Verankerung findet. Es soll durch den Bezeichnungsschutz von Milchprodukten dafür Sorge getragen werden, dass eine hohe Produktgüte vorherrscht und dadurch der Absatz von Milchprodukten steigt.

Weiterhin sind Regelungen zur Gründung und Anerkennung von Erzeugerorganisationen, deren Vereinigungen sowie von Branchenverbänden in der GMO enthalten. Darüber hinaus enthält die GMO auch die allgemeinen kartellrechtlichen Bestimmungen, die die Anwendung des EU-Kartellrechts vorsehen, sofern die GMO keine Ausnahmen regelt.

Sind die Auswirkungen von Marktschwankungen zu gravierend und ist das oben dargestellte Sicherheitsnetz ausgereizt, beinhaltet die GMO sogenannte Krisenvorschriften, die es der Kommission ermöglichen, durch Delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte die erforderlichen Maßnahmen zur Bereinigung dieser Marktsituation zu erlassen.

### **2.1.2 Das Milchpaket 2012**

Das Milchpaket 2012 wurde 2014 in die GMO integriert. Es geht auf die Empfehlungen einer nach der Milchkrise 2008/2009 eingesetzten Hochrangigen Expertengruppe Milch zurück.

Ziel der Regelungen ist es, die Stellung der Erzeuger innerhalb der Lieferkette zu stärken. Folgende Bereiche sind von den Regelungen betroffen:

- Anerkennung von Erzeugerorganisationen, deren Vereinigungen sowie von Branchenverbänden,
- Option für die Mitgliedstaaten, gesetzliche Regelungen für Rohmilchliefverträge zu erlassen,
- eine spezielle Kartellfreistellung für anerkannte Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen, für die angeschlossenen Landwirte Verträge über die Lieferung von Rohmilch an Verarbeiter oder Abholer auszuhandeln,
- Option für die Mitgliedstaaten, eine spezifische Mengenregulierung für geo-geschützten Käse zu erlassen und
- Neuaufnahme einer monatlichen Meldepflicht der Mitgliedstaaten und der Erstankäufer von Rohmilch in Bezug auf die Rohmilchlieferungen.

Diese Regelungen sind in die GMO einschließlich besonderer kartellrechtlicher Ausnahmen aufgenommen worden. Das Milchpaket wurde befristet bis zum 30.06.2020 verabschiedet. Die Kommission hat über die Umsetzung und die Wirksamkeit des Pakets zu berichten. Der letzte Bericht wurde am 24.11.2016 vorgelegt. Die Kommission stellt fest, dass die Inanspruchnahme der im Milchpaket verankerten Instrumente zunehmend sei. So nutzen bereits 13 Mitgliedstaaten die Möglichkeit von verpflichtenden Verträgen. In 11 Mitgliedstaaten wurden Erzeugerorganisationen gegründet und anerkannt. Ende 2015 belief sich die Zahl der Erzeugerorganisationen auf 260, wovon etwa 92 % in Deutschland, Frankreich und Italien anerkannt wurden. Die Kommission schlägt in ihrem oben genannten Bericht vor, die Gründung von Erzeugerorganisationen, deren Vereinigungen und Branchenverbänden weiterhin zu stärken.

In Deutschland war bereits vor dem Inkrafttreten des Milchpakets kein Defizit bei der Bündelung des Rohmilchangebots in Erzeugerorganisationen zu verzeichnen. Ebenfalls herrschten in Deutschland bereits vorher schriftliche Rohmilchliefverträge oder genossenschaftliche Lieferordnungen vor. Die Wirkungen des Milchpakets waren in Deutschland daher begrenzt.

### **2.1.3 Direktzahlungen und zweite Säule der GAP**

Im Förderzeitraum 2014 bis 2020 werden EU-weit rund 312 Mrd. Euro an Mitteln für die erste Säule der GAP aus dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellt. Nach Mittelübertragungen für die Entwicklung der ländlichen Räume erhält Deutschland ca. 34 Mrd. Euro an Direktzahlungen in diesem Zeitraum. Ein Milchwirtschaftsbetrieb mit einer durchschnittlichen Flächenausstattung von rund 67 Hektar erhält in Deutschland ca. 20.000 Euro jährlich an Direktzahlungen. Diese Direktzahlungen sichern und stabilisieren das Einkommen der Milcherzeuger und dienen so auch zur finanziellen Absicherung von marktbedingten Risiken. Darüber hinaus wurden in Deutschland bei den Direktzahlungen durch die Gleichstellung von Acker- und Grünlandflächen sowie durch die Einführung einer Umverteilungsprämie zugunsten kleiner und mittlerer Betriebe mit Blick auf das Auslaufen der Milchquotenregelung bereits wichtige Schritte in die richtige Richtung gemacht. Betriebe mit hohem Anteil von Ackergras oder Dauergrünland profitieren zudem ggf. von Frei-

stellungen bei bestimmten Greeningauflagen. Das Greening verpflichtet die Landwirte, Höchstanteile bei den Anbaukulturen einzuhalten, Dauergrünland zu erhalten und mindestens 5 % ihrer Ackerflächen als ökologische Vorrangflächen bereitzustellen.

Deutschland hat die im EU-Recht angebotene Option in Anspruch genommen, einen Teil der Mittel für die Direktzahlungen zwischen den beiden Säulen der GAP umzuschichten. So werden jährlich 4,5 % der Mittel für Direktzahlungen bis zum Jahr 2019 in die Förderung der ländlichen Entwicklung übertragen.

Im Zeitraum 2014 bis 2020 stehen Deutschland jährlich rund 1,35 Mrd. Euro an EU-Mitteln für die Förderung der ländlichen Räume im Rahmen der zweiten Säule der GAP zur Verfügung. Diese EU-Mittel müssen mit nationalen Mitteln von Bund, Ländern oder Kommunen kofinanziert werden; dafür sind etwa 670 Mio. Euro jährlich vorgesehen. Die Maßnahmen der zweiten Säule bieten ein breites Spektrum zur Unterstützung auch von Milchviehhaltern. Insbesondere die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, die überwiegend Grünlandgebiete umfassen, unterstützt den Erhalt einer flächendeckenden Landbewirtschaftung. Weiterhin besonders zu nennen sind die Agrarumweltmaßnahmen (z. B. Förderung extensiver Grünlandbewirtschaftung) und Tierschutzmaßnahmen (z. B. Förderung der Sommerweidehaltung). Die Entscheidung über die Ausgestaltung und Anwendung dieser Maßnahmen sowie über die Verwendung der aufgrund der oben genannten Umschichtung erhöhten Finanzmittel für die zweite Säule sowie den Einsatz von landesspezifischen Fördermitteln treffen die Länder.

## **2.2 Strukturelle und wirtschaftliche Rahmenbedingungen der Milchwirtschaft**

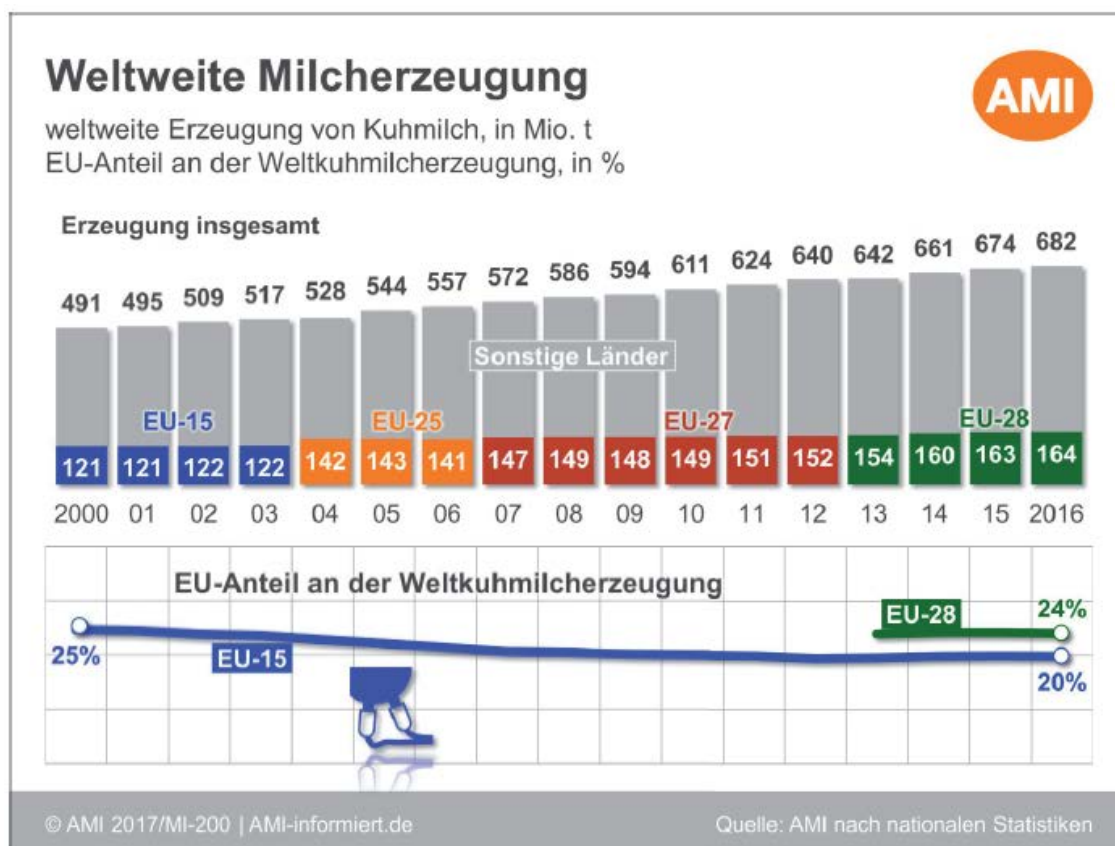
### **2.2.1 Milcherzeugung und -verarbeitung in Deutschland im europäischen und internationalen Kontext**

Die Kuhmilcherzeugung in Deutschland ist in den letzten Jahren angewachsen. Vor allem mit Blick auf das Quotenende zum 01.04.2015 wurde die Milchproduktion erhöht. So sind 2009 in Deutschland 29,2 Mio. Tonnen<sup>1</sup> Kuhmilch erzeugt worden. 2016 betrug die Kuhmilcherzeugung nach gegenwärtiger Schätzung 32,6 Mio. Tonnen.

Auch die EU-Kuhmilcherzeugung hat sich erhöht. Seit 2009, dem letzten Krisenjahr, ist die Milchproduktion von rund 149 Mio. Tonnen auf rund 164 Mio. Tonnen in 2016 gesteigert worden. Weltweit ist die erzeugte Kuhmilchmenge von rund 594 Mio. Tonnen in 2009 auf rund 682 Mio. Tonnen in 2016 angestiegen. Der Anteil der EU-28 an der weltweiten Kuhmilcherzeugung lag 2016 bei rund 24 %.

---

1 AMI Marktbilanz Milch 2013



Der Betrag der Kuhmilcherzeugung vermindert um die Mengen für die verfütterte Milch, für Direktvermarktung und für Naturalentnahmen ergibt die Anlieferungsmenge von Rohmilch an milchwirtschaftliche Unternehmen. An deutsche Molkereiunternehmen gelieferte, konventionell erzeugte Kuhmilch zeigt mengenmäßig eine deutliche Zunahme: Im Jahr 1995 betrug die Anlieferungsmenge 26,9 Mio. Tonnen<sup>2</sup>. Im Jahr 2009 wurde eine Menge von 28,2 Mio. Tonnen<sup>3</sup> geliefert. Bis zum Jahr 2016 erhöhte sich die angelieferte Milchmenge auf 31,3 Mio. Tonnen<sup>4</sup>. Die Menge an ökologisch erzeugter Milch, die an Molkereien geliefert worden ist, beträgt im Jahr 2016 voraussichtlich rund 795 Tsd. Tonnen<sup>5</sup> (2009: 546 Tsd. Tonnen).

Die EU-weit angelieferte Milchmenge wuchs in den letzten Jahren ebenfalls. 2009 wurden 134,2 Mio. Tonnen<sup>6</sup> Milch angeliefert. Im Jahr 2016 liegt die voraussichtliche Anlieferungsmenge der EU-Mitgliedstaaten bei 153,2 Mio. Tonnen<sup>7</sup>. Die größten Milchlieferanten innerhalb der EU sind Deutschland, Frankreich und Großbritannien:

<sup>2</sup> Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1998, Seite: 490

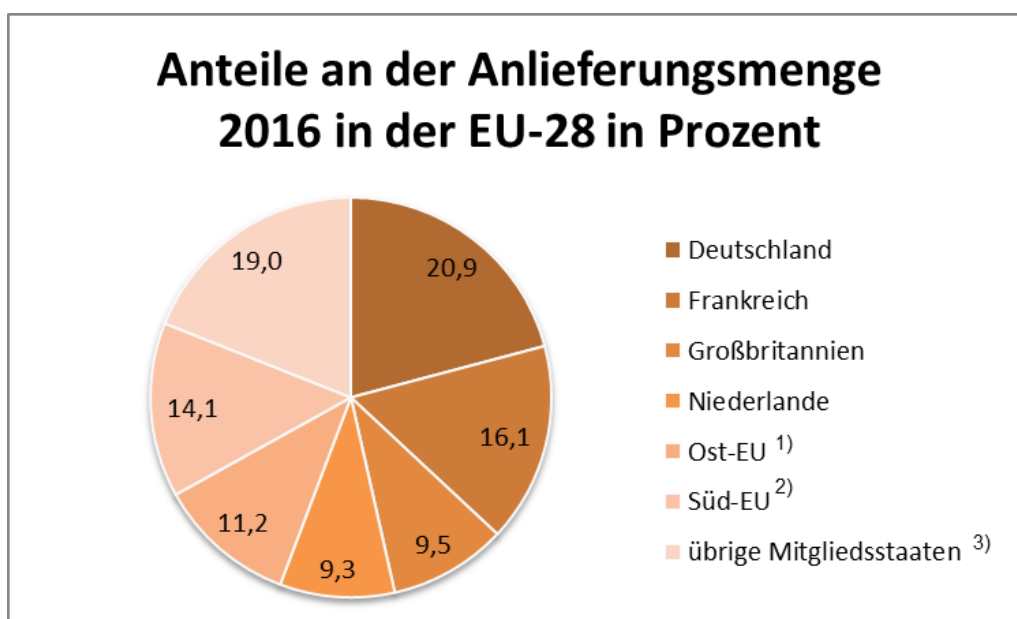
<sup>3</sup> BMEL: Statistischer Monatsbericht 2011/02

<sup>4</sup> AMI Marktbilanz Milch 2017

<sup>5</sup> AMI Marktbilanz Milch 2017

<sup>6</sup> EU Milk Market Observatory (MMO), Short-term outlook - details

<sup>7</sup> EU Milk Market Observatory (MMO), Short-term outlook - details



1) Ost-EU: Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Polen, Tschechien

2) Süd-EU: Portugal, Spanien, Italien, Kroatien, Malta, Griechenland, Zypern

3) übrige Mitgliedsstaaten: Belgien, Dänemark, Estland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Slowenien, Slowakei, Finnland, Schweden

Quelle: Europäische Kommission

Bei gesättigtem Inlandsmarkt führen Milchmengenwachse zu entsprechenden Zunahmen der Ausfuhren aus der EU. So hat die Ausfuhr im Jahr 2009 rund 12,7 Mio. Tonnen<sup>8</sup> Milchäquivalente betragen. 2016 dürfte die Ausfuhr ca. 18,7 Mio. Tonnen<sup>9</sup> Milchäquivalent betragen haben. Der Export von Milch und Milchprodukten bildet damit für Deutschland ein wichtiges Absatzventil.

Die weltweit erzeugte Kuhmilchmenge wird in erster Linie zur Versorgung der jeweiligen inländischen Märkte mit Milch und Milcherzeugnissen verwendet. Nur ein relativ kleiner Teil der Kuhmilcherzeugnisse gelangt in den Welthandel. So hat der Welthandel mit Milchprodukten (alle Tierarten) nach Berechnung der ZMB im Jahr 2009 rund 47,2 Mio. Tonnen Milchäquivalent betragen und ist bis zum Jahr 2016 auf voraussichtlich 64,2 Mio. Tonnen Milchäquivalent angewachsen<sup>10</sup>. Der Anteil der EU am Welthandel mit Kuhmilchprodukten gemessen in Milchäquivalenten wird seit 2006 mit rund 30 % beziffert<sup>11</sup>.

Die EU ist am Weltmarkt zusammen mit Neuseeland, den Vereinigten Staaten, und Australien ein großer Nettoexporteur. Zu den Hauptabnehmerländern der EU zählen, gemessen am Exportwert, in jüngster Zeit China, die USA, Saudi-Arabien und die Schweiz. An fünfter und sechster Stelle folgen Japan und Algerien. Im Jahr 2013 hat Russland noch an erster Stelle gestanden. In 2016 haben die Ausfuhren der EU nach Russland nahezu keine Rolle mehr gespielt.

<sup>8</sup> ZMB 2013; Seite 66

<sup>9</sup> ZMB: mündliche Auskunft Frau Wohlfahrt vom 08.05.2017

<sup>10</sup> ZMB: mündliche Auskunft Frau Wohlfahrt vom 08.05.2017

<sup>11</sup> ZMB: mündliche Auskunft Frau Wohlfahrt vom 08.05.2017

Mit Abstand größte Nettoimporteure am Weltmarkt sind China und Russland, gefolgt von Mexiko; aber auch viele bevölkerungsreiche Länder Ost- und Südasiens ebenso wie kaufkräftige arabische Staaten und zahlreiche Staaten Afrikas.

Aufgrund der zunehmenden Verflechtungen mit den internationalen Märkten bestimmt mehr und mehr das Preisniveau auf dem Weltmarkt für Milch und Milchprodukte die Grenzverwertung der angelieferten Rohmilch im Binnenmarkt. Es nimmt somit auch Einfluss auf die Höhe des Erzeugerpreises für Rohmilch in Deutschland. Der Selbstversorgungsgrad der EU mit Kuhmilch liegt 2016 nach Berechnungen der AMI bei schätzungsweise 114 %<sup>12</sup>.

Der Anteil der Drittlandsausfuhren an den deutschen Exporten von Milcherzeugnissen liegt bei 16 %. Der Löwenanteil der Ausfuhren geht also in den Binnenmarkt. Dies gilt auch für die übrigen Mitgliedstaaten. Dies unterstreicht die Bedeutung des freien Warenverkehrs in der EU für die Milchwirtschaft. Der Binnenmarkt bietet den europäischen Verbrauchern eine große Palette an Erzeugnissen aus allen Mitgliedstaaten. Beispielhaft sei verwiesen auf den Austausch an Milcherzeugnissen zwischen Deutschland und Frankreich. Deutschland versandte 2016 nach vorläufigen Angaben Milcherzeugnisse im Wert von 580 Mio. Euro nach Frankreich und erhielt Erzeugnisse im Wert von rund 950 Mio. Euro.

Die seit Januar 2017 in Frankreich für zwei Jahre befristet geltenden Herkunftskennzeichnungspflichten für Milch und Milch als Zutat in Milcherzeugnissen können nach Ansicht des BMEL Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen und den freien Warenverkehr behindern, zumal eine Reihe von Mitgliedstaaten dem Beispiel Frankreichs folgt und eigene Herkunftskennzeichnungsregelungen erlässt. Gesicherte Erkenntnisse bleiben zwar noch abzuwarten. Eine Umlenkung der Warenströme ist aber zu erwarten. Ähnlich zu beurteilen wäre eine EU-weit harmonisierte Herkunftskennzeichnungspflicht auf Mitgliedstaatsbasis. Denn auch eine solche Kennzeichnung könnte binnenmarktverzerrend wirken, in dem sie pauschal vermeintliche qualitative Unterschiede suggeriert, so dass eine Herkunftskennzeichnung auf freiwilliger Basis als Initiative der Wirtschaft das gebotene Instrument ist.

Dies gilt im Übrigen auch im Falle eines harten Brexits für die bisherigen Warenströme von und nach Großbritannien.

Die Mengennachfrage nach Milch und Milcherzeugnissen in Deutschland hat sich in den letzten zehn Jahren unterschiedlich entwickelt. Grob gesagt steigt der Verbrauch von Käse, während der Verbrauch von Frischmilcherzeugnissen stagniert und der Verbrauch von Kondensmilch- und Sahnerzeugnissen ebenso wie der von Butter heute niedriger liegt als vor zehn Jahren. Insgesamt bedeutet das eine stagnierende Mengennachfrage. Änderungen im Konsumverhalten zeigen sich in steigenden Anteilen von Erzeugnissen mit speziellen Anforderungen an die Rohmilcherzeugung (Biomilch, Weidemilch, Milch ohne Fütterung von gentechnisch veränderten Pflanzen) oder

---

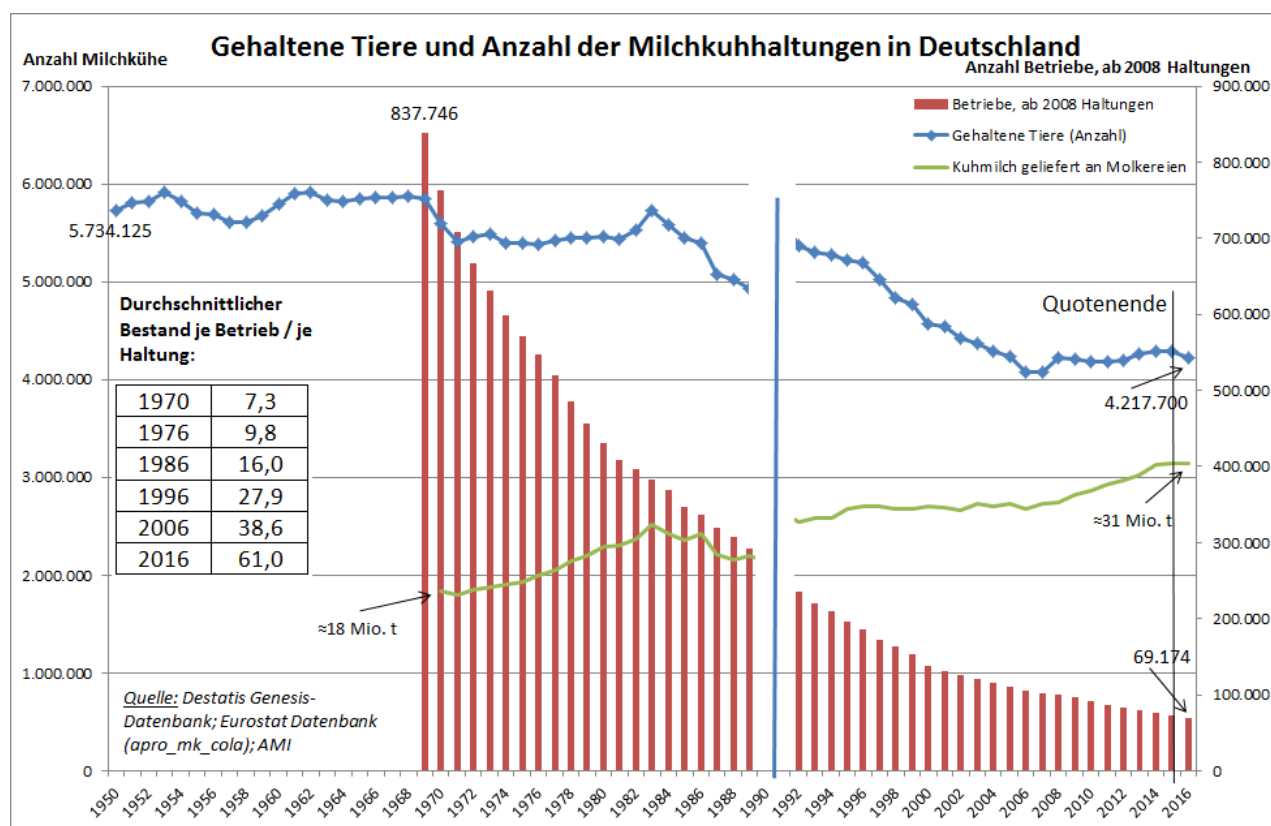
12 AMI 2017, Tab. 10.1.

an Inhaltsstoffe (laktosefrei), in den letzten Jahren aber auch in einer höheren Nachfrage nach höherpreisigen Markenprodukten<sup>13</sup>.

Anders als am mengenmäßig gesättigten Inlandsmarkt ist für die Welt insgesamt aufgrund des weiteren Bevölkerungsanstiegs und veränderter Konsumgewohnheiten von einer steigenden Nachfrage nach Milcherzeugnissen auszugehen. OECD und FAO zeigen in ihren Projektionen für den Zeitraum 2017 bis 2026 je nach Milcherzeugnisgruppe einen jährlichen Anstieg der Nachfrage zwischen 1,1 % (Frischmilcherzeugnisse) bis 2,2 % (Magermilchpulver)<sup>14</sup>.

## 2.2.2 Wichtige Eckdaten der Milcherzeugung

Der Strukturwandel in der Milcherzeugung hin zu größeren Kuhzahlen hält an. So ist in Deutschland ein relativ kontinuierlicher Rückgang der Zahl der Milcherzeuger auf rund 69.100<sup>15</sup> im Jahr 2016 zu verzeichnen. Die durchschnittliche Anzahl der Tiere je Betrieb hat sich in diesem Zeitraum auf 61 Tiere<sup>16</sup> je Betrieb erhöht. Die Jahresmilchleistung der Milchkühe stieg aufgrund züchterischen Fortschritts und verbesserten Managements, was allerdings mit einer geringeren Zahl an Laktationen je Tier verbunden war. Beispielsweise wurden im Jahr 1970 rechnerisch 3.280 kg Milch je Kuh an Molkereien geliefert. 2000 betrug die abgelieferte Milchmenge je Kuh durchschnittlich 5.900 kg und 2016 ca. 7.440 kg<sup>17</sup>.



13 Ermann et al. GJAE 66 (2017), 45

14 Dok. TAD/CA/APM/WP(2017)8, Entwurf für Sitzung der WP on Agricultural Policies and Markets

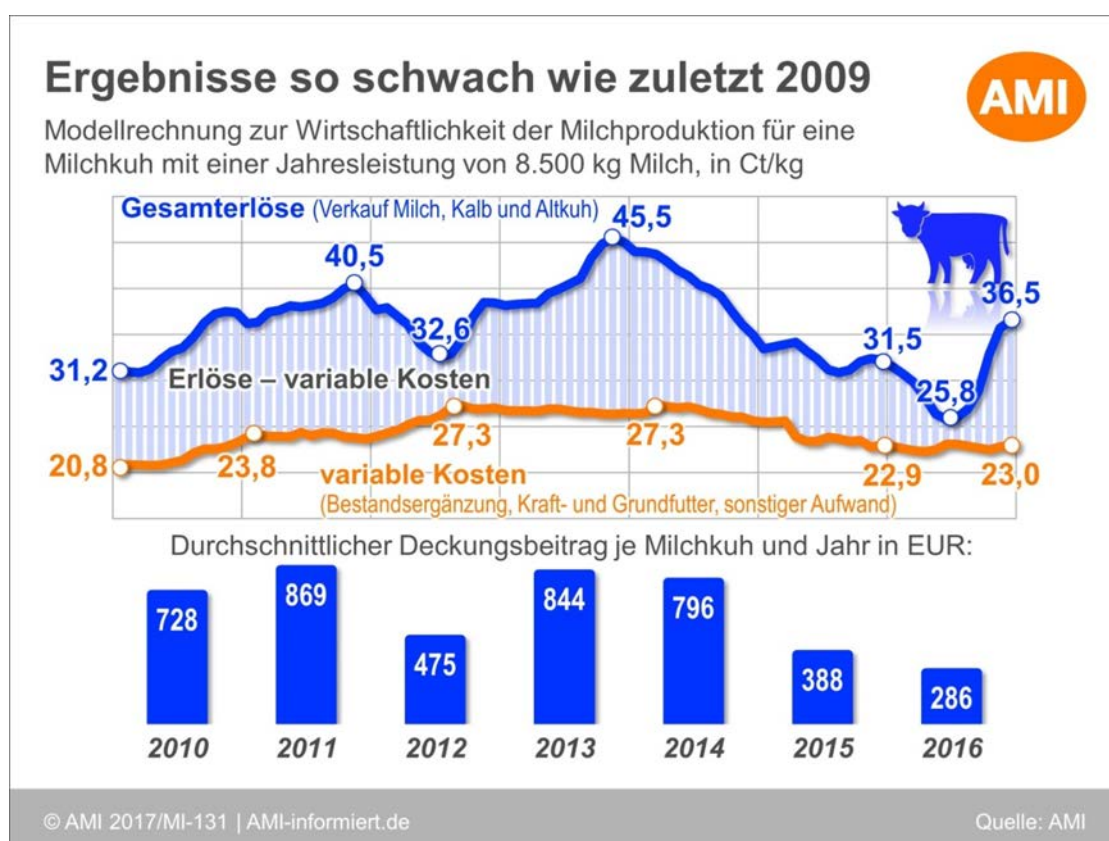
15 Destatis – Genesis-online Datenbank, Allg. und Repräs. Erhebung über die Viehbestände

16 Eigene Berechnungen nach destatis

17 Eigene Berechnungen nach destatis

Die Entwicklung der Milcherzeugerstrukturen vollzieht sich in den europäischen Ländern mit hohen Milchlieferungen ähnlich wie in Deutschland. In Frankreich wurden 2013 in 92.540 Milchbetrieben rund 3,7 Mio. Milchkühe gehalten, das sind ca. 40 Tiere je Haltung. In den Niederlanden und in Großbritannien werden durchschnittlich 83 Milchkühe je Betrieb gehalten. In den Niederlanden verteilen sich rund 1,5 Mio. Milchkühe auf 18.670 Milchbetriebe. Großbritannien hat rund 1,8 Mio. Milchkühe in 21.300 Betrieben<sup>18</sup>.

In den vergangenen Jahren beeinflussten zunehmende Preisschwankungen die Entwicklung auf dem Milchmarkt. In einzelnen Jahren (beispielsweise 2012 und 2016) können die Volatilität der Erzeugerpreise und damit einhergehende ausgeprägte Erlösschwankungen die Wirtschaftlichkeit und die Liquidität der Milchbetriebe, die in der Milchkrise im Wirtschaftsjahr 2015/16 einen Tiefpunkt erreichten, gefährden.

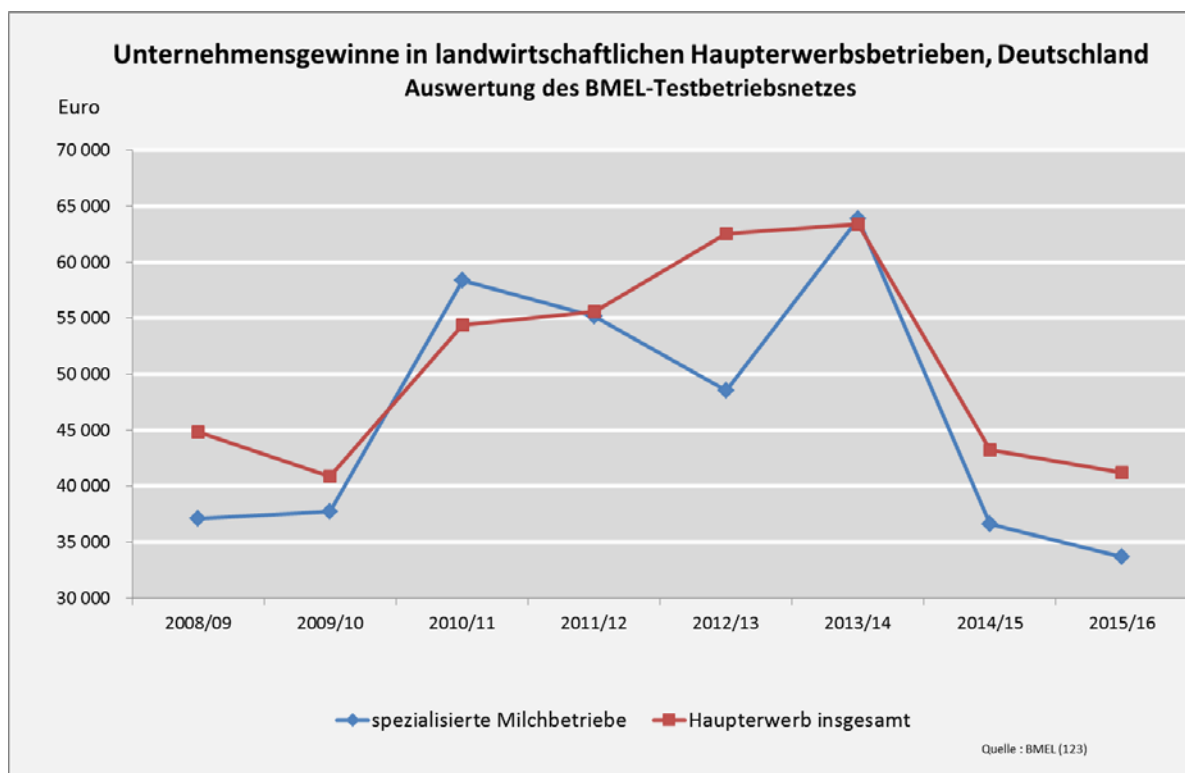


Die Unternehmensgewinne in den spezialisierten Milchbetrieben (Haupterwerbsbetriebe) zeigen einen der Erlösentwicklung entsprechenden Verlauf. Sie sind zudem im Vergleich zu den Unternehmensgewinnen im Durchschnitt aller landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe in den Krisenjahren 2008 und 2009 sowie 2012, 2015 und 2016 spürbar niedriger ausgefallen<sup>19</sup>. Bezeichnend für den deutlichen Rückgang der Unternehmensgewinne im Wirtschaftsjahr 2014/15 war das Zusammentreffen mehrerer negativer Faktoren. Sowohl bei pflanzlichen als auch tierischen Pro-

<sup>18</sup> EUROSTAT; Milchkühe je Haltung berechnet nach EUROSTAT; Stand 2013

<sup>19</sup> BMEL (2016): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe

dukten war die Preisentwicklung negativ. Im Wirtschaftsjahr 2015/16 sind die Gewinne je Unternehmen im Durchschnitt aller Haupterwerbsbetriebe um 4,7 % auf 41.251 Euro weiter gesunken. Bei den Milchbetrieben weisen die Buchführungsergebnisse ein Minus von 8 % auf (33.650 Euro Gewinn je Unternehmen). Wesentliche Ursache hierfür war der bis Juli 2016 anhaltende Verfall der Auszahlungspreise für Milch. Erhebliche Einsparungen auf der Kostenseite haben einen noch stärkeren Rückgang der Einkommen verhindert. Stabilisierend wirkten auch die staatlichen unternehmensbezogenen Direktzahlungen und Zuschüsse, die einen erheblichen Anteil an der Absicherung der Existenzen in schwierigen Jahren ausmachen.



Jährliche Einkommensschwankungen in der Landwirtschaft sind nicht ungewöhnlich. Maßnahmen des Risikomanagements auf privatwirtschaftlicher Ebene haben daher an Bedeutung gewonnen, um dieser Entwicklung zu begegnen.

### 2.2.3 Wichtige Eckdaten der Milchverarbeitung

Konzentrationsprozesse finden auch bei den milchwirtschaftlichen Unternehmen statt. Die Zahl der Molkereien in Deutschland hat sich dabei von 314 im Jahr 1994 auf 124 im Jahr 2015 verringert<sup>20</sup>. Die durchschnittliche Verarbeitungsmenge hat sich sukzessive auf mehr als 260.000 Tonnen<sup>21</sup> Rohmilch pro Molkerei erhöht.

<sup>20</sup> BLE (2017): Die Unternehmensstruktur der Molkereiwirtschaft in Deutschland 2015, und HSH Nordbank: Branchenstudie Molkereiwirtschaft Februar 2017; Seite 11

<sup>21</sup> HSH Nordbank: Branchenstudie Molkereiwirtschaft Februar 2017; Seite 11

Genossenschaftliche Molkereien wie beispielsweise DMK Deutsches Milchkontor, Hochwald Foods, Arla Foods und FrieslandCampina gehören zu den umsatzstärksten Molkereien in Deutschland. Daneben stehen an Privatmolkereien insbesondere die Unternehmensgruppe Theo Müller sowie Zott und Ehrmann.

Rang	Unternehmen	Umsatz in Mio. Euro
1.	DMK Deutsches Milchkontor	4.600
2.	Müller	1.800
3.	Hochwald Foods	1.440
4.	Arla Foods	1.400
5.	FrieslandCampina	1.100
6.	Bayernland	1.000
7.	Zott	902
8.	Ehrmann	755
9.	Fude + Serrahn	647
10.	Molkerei Ammerland	639

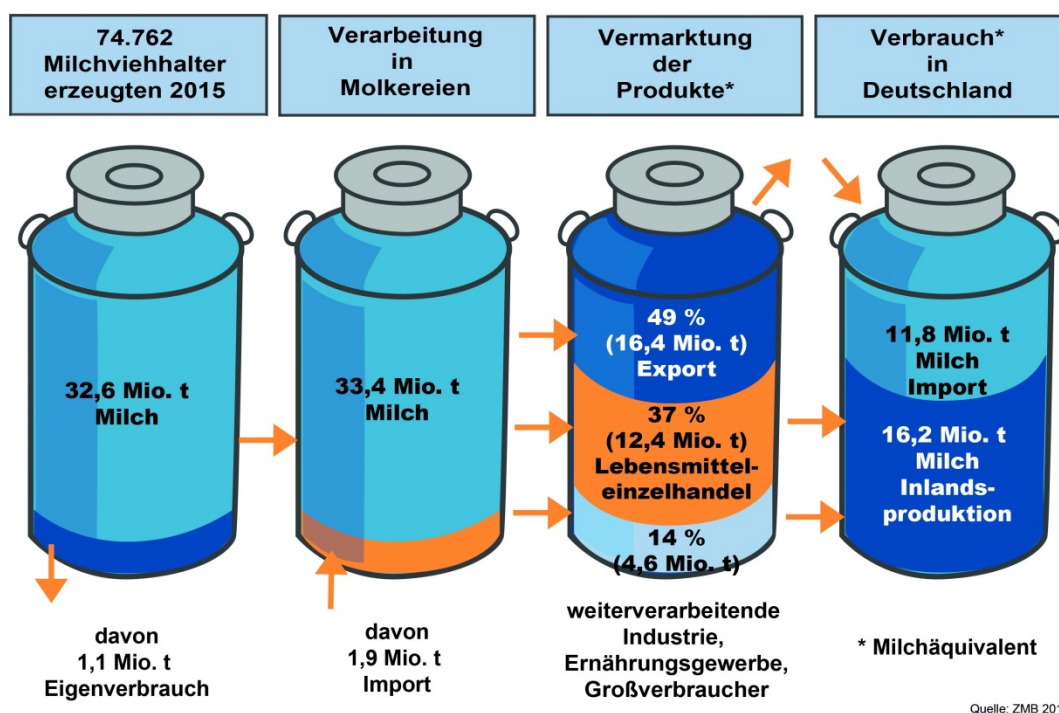
(Quelle: molkerei-industrie Spezial 2016, B&L Medien Gesellschaft mbH & Co. KG, Hilden © 2016)

Der Gesamtumsatz in der Milchverarbeitung in Deutschland betrug im Jahr 2015 rund 23,5 Mrd. Euro (milchverarbeitende Unternehmen, ohne Hersteller von Speiseeis). Gemessen an dieser Zahl erwirtschaften demnach die 10 größten von den insgesamt 124 Molkereien rund 60 % des Gesamtumsatzes der Milchverarbeitung in Deutschland.

Verglichen mit den Molkereistrukturen in den Niederlanden (FrieslandCampina) und Dänemark (Arla) ist der Grad der Konzentration auf dem deutschen Molkereimarkt allerdings geringer. Ferner weisen die großen deutschen Molkereien im Vergleich z. B. mit großen Molkereien in Frankreich (Lactalis, Danone) deutlich niedrigere jährliche Umsätze auf (Lactalis: rund 16.500 Mio. Euro; Danone rund 11.100 Mio. Euro im Jahr 2014)<sup>22</sup>. Entscheidend ist neben wirtschaftlicher Größe jedoch auch das Produkt- und Markenportfolio der milchwirtschaftlichen Unternehmen.

Die in den Molkereien in Deutschland verarbeitete Milch geht zu 37 % in den Lebensmitteleinzelhandel (rund 12,4 Mio. Tonnen Milchäquivalent), zu 14 % (rund 4,6 Mio. Tonnen Milchäquivalent) in die weiterverarbeitende Industrie, ins Ernährungsgewerbe und an Großverbraucher. Der größte Teil (rund 49 %) wird exportiert.

<sup>22</sup> Vortrag Denis Ramspacher (FDSA) am 17.11.2016 beim Fachausschuss Milch des Rheinischen Landwirtschaftsverbandes



Der Warenwert der deutschen Agrarausfuhr von Milch und Milcherzeugnissen im Jahr 2016 beläuft sich auf 8,4 Mrd. Euro<sup>23</sup>. Darunter fallen:

- Käse mit 3,3 Mrd. Euro (entspricht 1,2 Mio. Tonnen),
- Frisch- und Trockenmilch mit 3,5 Mrd. Euro (entspricht 4,6 Mio. Tonnen),
- Milchgetränke, Speiseeis, Kasein u. a. mit 1,1 Mrd. Euro (entspricht 459.596 Tonnen),
- Butter und Milchstreichfett mit 496,8 Mio. Euro (entspricht 151.814 Tonnen),
- Milchpulver mit 859,4 Mio. Euro (entspricht 425.434 Tonnen).

Gegenüber den Hochpreisjahren 2013 und 2014 sind die Erlöse der Molkereien in Deutschland aus dem Export von Milch- und Milcherzeugnissen zwar um knapp 1 Mrd. Euro gesunken, jedoch nicht der Anteil des Auslandsumsatzes an den gesamten Umsätzen der Molkereiwirtschaft (ca. 28 %<sup>24</sup>). Deutsche Milch- und Milcherzeugnisse bleiben im Ausland weiterhin gefragt. Exportiert wird neben den EU-Mitgliedstaaten auch in Drittländer wie etwa China, Schweiz, Saudi-Arabien, Japan, Ägypten oder in die USA.

## 2.2.4 Mengen- und Preisentwicklung

Die kurzfristige Mengenentwicklung der Kuhmilch stellt eine weitere Determinante für die Höhe der Erzeugerpreise der angelieferten Rohmilch dar. Von Januar bis April 2016 hat in Deutschland die angelieferte Menge an Kuhmilch noch erheblich über dem Niveau des Jahres 2015 gelegen, ist dann allerdings ab Ende Mai bis zum Ende des Jahres 2016 spürbar unter das Niveau des Vorjahres gerutscht<sup>25</sup>. Insgesamt betrug die Kuhmilchanlieferung deutscher Milcherzeuger an deutsche

<sup>23</sup> Bericht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zum deutschen Agrarexport 2017, vorläufige Daten

<sup>24</sup> AMI Marktspiegel Milcherzeugung vom 28.04.2017

<sup>25</sup> AMI Marktbilanz Milch 2017; Seite 37

Molkereien im Jahr 2016 rund 31,3 Mio. Tonnen. Trotz saisonal zunehmender Anlieferungsmenge zeigt sich ohne Unterbrechung bis zum Mai 2017 eine deutliche Unterschreitung der Vorjahresmenge<sup>26</sup>.

Auch EU-weit ist das monatliche EU-Milchaufkommen seit Juni 2016 unter die Vorjahreslinie gesunken. Der Rückstand zum Vorjahr ist im vierten Quartal 2016 mit durchschnittlich 3,8 % am stärksten gewesen<sup>27</sup>. Insgesamt betrug die Milchanlieferung im Jahr 2016 nach Einschätzung der AMI EU-weit rund 152,5 Mio. Tonnen und ist damit gegenüber dem Vorjahr (2015: 151,9 Mio. Tonnen) leicht angestiegen.

Sowohl in Deutschland als auch EU-weit sind die monatlichen Erzeugerpreise für Rohmilch im ersten Halbjahr 2016 massiv gesunken. So hat in Deutschland der durchschnittliche Erzeugerpreis für konventionelle Milch im Juni 2016 seinen Tiefstand mit 22,8 Cent/kg<sup>28</sup> erreicht.

Infolgedessen hat sich die Wirtschaftlichkeit und Liquiditätslage der Milchbetriebe weiter deutlich verschlechtert, was die EU im Sommer 2016 dazu veranlasst hat, im Agrarrat ein neues Hilfspaket mit Krisenmaßnahmen zur freiwilligen befristeten Verringerung oder Nichtsteigerung der Anlieferungsmilch ab Oktober 2016 zu beschließen (siehe auch nachfolgenden Abschnitt 2.3). Zusätzlich hat die Bundesregierung nationale Maßnahmen zur Flankierung des EU-Pakets beschlossen.

Ausgelöst durch den EU-weiten Rückgang der Anlieferungsmenge seit Juni 2016 und durch spürbar steigende Weltmarktpreise haben sich die Erzeugerpreise für Rohmilch in der zweiten Jahreshälfte 2016 jedoch wieder deutlich erholt und im Dezember 2016 durchschnittlich die 30 Cent-Marke überschritten. Seitdem konsolidiert sich der durchschnittliche Erzeugerpreis für Rohmilch in Deutschland auf einem Niveau von 32 Cent/kg bis 33 Cent/kg (März 2017: durchschnittlich 32,6 Cent/kg<sup>29</sup>).

Im Mai 2017 ist die Fettseite der verarbeiteten Milch (z. B. Blockbutter, Industrierahm) weiterhin deutlich stärker nachgefragt worden als die Eiweißseite (z. B. Milchpulver). Die Preise für Milchpulver bleiben daher derzeit nahe dem Niveau des Interventionspreises, während die Preise für Blockbutter sich auf hohem Niveau halten<sup>30</sup>. Die Fettseite stabilisiert derzeit den durchschnittlichen Erzeugerpreis.

Die Preise für ökologisch erzeugte Milch hingegen verzeichnen im März 2017 ein stabil hohes Niveau von 48,9 Cent/kg<sup>31</sup>. 136.018 Tonnen<sup>32</sup> ökologische Milch wurden in den ersten beiden Monaten dieses Jahres an deutsche milchwirtschaftliche Unternehmen abgeliefert und die Nach-

---

26 AMI Marktspiegel Milcherzeugung vom 28.04.2017

27 AMI Marktbilanz Milch 2017; Seite 37

28 BLE Monatliche Preise für konventionell erzeugte Kuhmilch

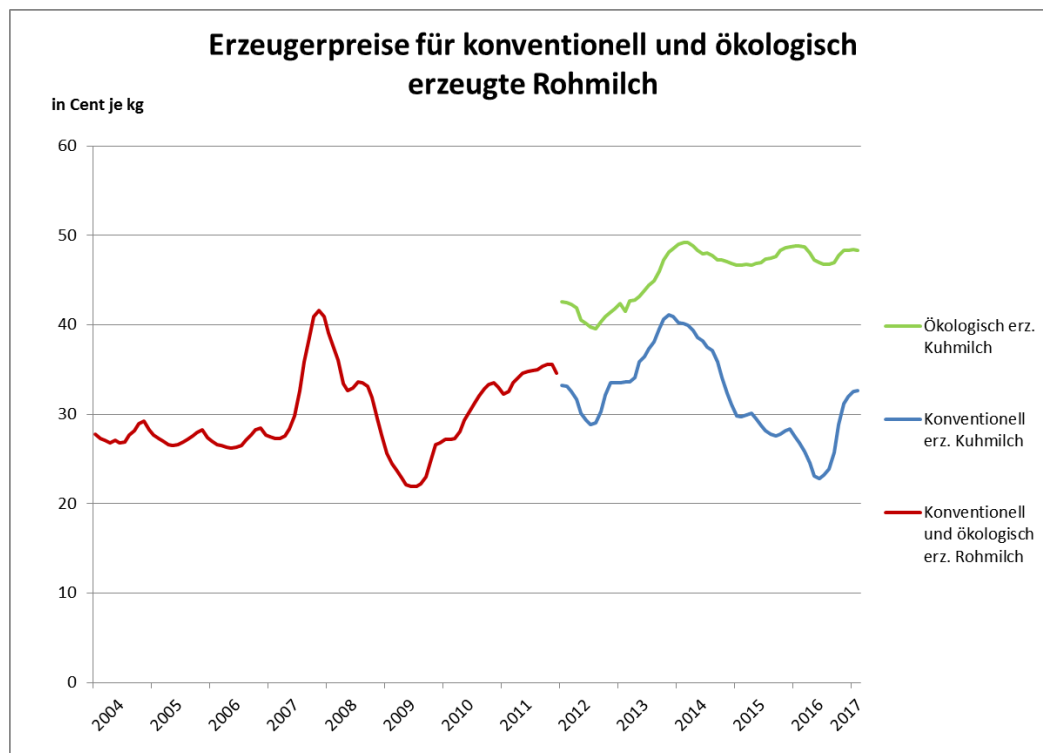
29 AMI Markt Spiegel; Ausgabe 04/2017 vom 28.04.2017; Seite 7

30 AMI Markt Woche Milch; Ausgabe 18/2017 vom 03.05.2017, S. 6

31 AMI Markt Spiegel; Ausgabe 04/2017 vom 28.04.2017; Seite 7

32 BLE Monatliche Rohmilchliefereien der Erzeuger an milchwirtschaftliche Unternehmen

frage nach Bio-Milchprodukten steigt weiterhin an<sup>33</sup>. Die seit 2012 für ökologisch erzeugte Rohmilch separat erfassten Erzeugerpreise weisen eine steigende bis stabile Entwicklung von 40 Cent/kg bis knapp 50 Cent/kg auf.

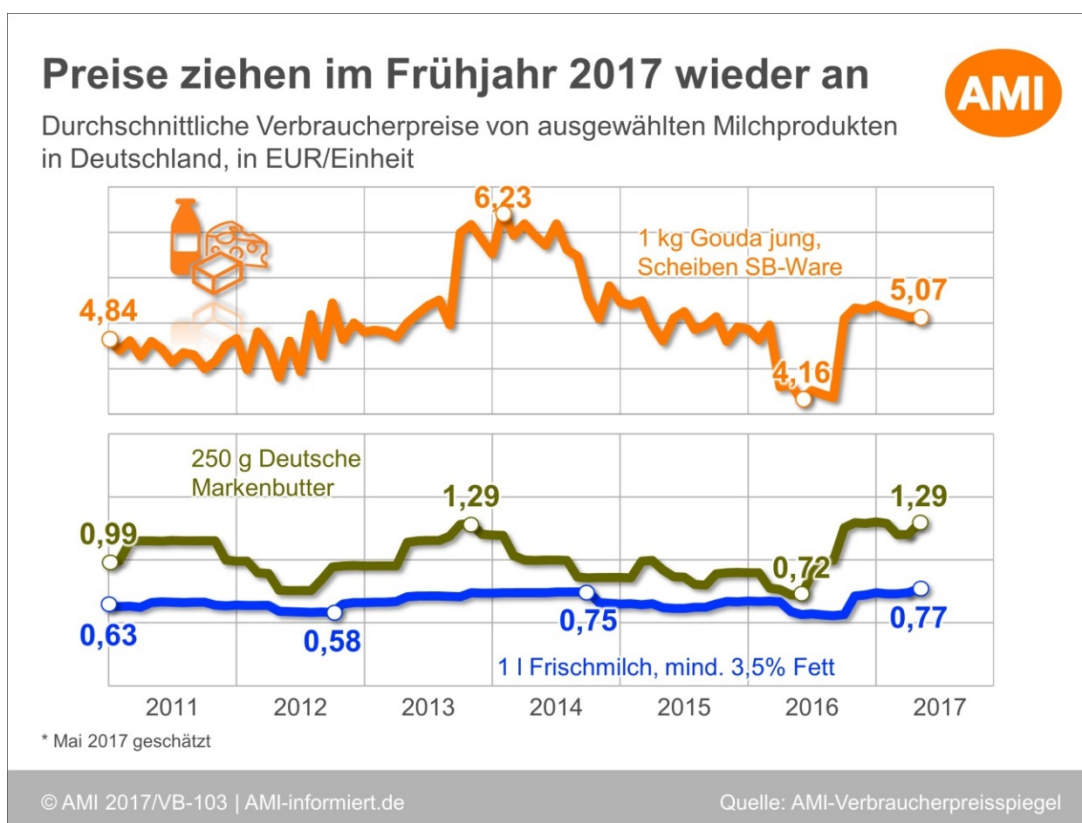


Erzeugerpreis in Deutschland bei 4,0 % (bis 2009: 3,7 %) Fett- und 3,4 % Eiweißgehalt ab Hof.  
Vor 2012 keine Unterscheidung zwischen konventionell und ökologisch erzeugter Kuhmilch  
Quelle: BLE

Die Verarbeitung der an Molkereien angelieferten Milch eröffnet eine große Produktpalette. Nach Informationen des ife (Institut für Ernährungswirtschaft) haben Trinkmilch und Butter einen Anteil von jeweils 15 % an der Gesamtverwertung der an die Molkereien in Deutschland angelieferten Milch, bezogen auf das Jahr 2014. Der überwiegende Anteil der angelieferten Milch (45 %) ist zu Käse verarbeitet worden. Von den einzelnen Molkereiprodukten wird nur ein Teil über den Lebensmitteleinzelhandel abgesetzt: Rund 71 % der in deutschen Molkereien hergestellten Trinkmilch geht an den Einzelhandel; bei Butter beträgt der Anteil etwa die Hälfte und bei Käse 55 %. Zu den Vertriebswegen der Molkereien zählen neben dem Einzelhandel auch die Ernährungsindustrie, der Fachgroßhandel/Großverbraucher und der Export von Milchprodukten.

Aufgrund der festeren Tendenzen am Milchmarkt in der zweiten Jahreshälfte 2016 haben sich auch die Verbraucherpreise für Milchprodukte in Deutschland verteuert. So hat sich der Ladenpreis für abgepackte Butter bereits ab Juli 2016 spürbar erhöht. Infolge der längeren Kontraktlaufzeiten bei Trinkmilch und Käse erfolgte der Anstieg der Verbraucherpreise erst ab November 2016. Im Durchschnitt des Jahres 2016 lagen die Verbraucherpreise für Milchprodukte (außer Butter) jedoch unterhalb der Preise des Vorjahres.

<sup>33</sup> AMI Markt Spiegel; Ausgabe 04/2017 vom 28.04.2017; Seite 8



### 2.3 Maßnahmen zur Bewältigung der Milchkrise 2015/16

Das weltweite Bevölkerungswachstum, der steigende Wohlstand in Schwellenländern (z. B. China) und sich dort verändernde Konsumpräferenzen sorgen für eine stetige Steigerung der globalen Nachfrage nach Milcherzeugnissen. Die infolgedessen gestiegenen Weltmarktpreise erbrachten im Jahr 2013 Anreize für eine globale Steigerung der Rohmilchproduktion. Das globale Milchangebot, das weltweit witterungsbedingten Schwankungen unterliegt, stieg dann 2014 aber auch, weil nahezu alle bedeutenden Standorte der Milcherzeugung von negativen Witterungseinflüssen verschont blieben. In der EU kam die Aufbruchstimmung mit Blick auf das Auslaufen der Quotenregelung hinzu. Es galt, die Chancen des Weltmarktes zu nutzen. Kuhstallbauten nahmen deutlich zu. Die dann zurückgehende Nachfrage vor allem aus China offenbarte beginnend 2014 die Risiken des Weltmarktes. Die auf Erzeuger- und Verarbeiterebene aufgestockten Kapazitäten trafen auf zurückgehende Absatzmöglichkeiten. Die Marktsituation wurde durch das Russlandembargo im Juni 2015 insbesondere für Milchprodukte weiterhin verschlechtert. Auch wenn der deutsche Export nach Russland aufgrund der bestehenden veterinärrechtlichen Sperren deutscher Molkereien zu diesem Zeitpunkt bereits zurückgegangen war, führten die umgelenkten Warenströme von bis dahin aus anderen Mitgliedstaaten nach Russland exportierten Milcherzeugnissen zu weiteren Belastungen des Milchmarktes. Gerade die baltischen Staaten und Finnland hatten mit großen Einbußen durch das Embargo zu kämpfen. Dies führte im Dezember 2014 zur ersten Anwendung der Krisenvorschriften der GMO und der Unterstützung der baltischen Milcherzeuger mit 39,4 Mio. Euro an EU-Mitteln.

Nach einem Höchststand mit ca. 41 Cent/kg im November 2013 erreichte die Entwicklung der Erzeugerpreise für konventionell erzeugte Rohmilch in Deutschland einen Tiefpunkt im Juni 2016 mit durchschnittlich 22,8 Cent/kg.

An eine Vollkostendeckung war selbst in grundsätzlich gut strukturierten Betrieben nicht mehr zu denken. Drängendstes Problem war die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit vor allem in den Betrieben mit Kapitaldienstverpflichtungen und hohen Fremdlöhnen. Ein Teil dieser Betriebe versuchten die Zahlungsfähigkeit zu erhalten, indem die zurückgehenden Preise durch erhöhte Rohmilcherzeugung kompensiert wurden. Bezogen auf den Gesamtmarkt führt ein solches betriebswirtschaftlich nachvollziehbares Verhalten zu einer weiteren Verschärfung der Situation (inverse Angebotsreaktion). Ermöglicht wird dieses Verhalten durch die in der Regel unbeschränkte Abnahmepflicht der Molkereien. Zum Teil musste die Rohmilch für ca. 14 Cent/kg als Spotmilch verkauft werden, auch wenn die Milcherzeuger noch ca. 23 Cent/kg erhielten. Einzelne Molkereien haben eine Prämie für Nichtlieferung gezahlt.

Aufgrund all dieser Umstände befasste sich Mitte 2015 – auch auf Initiative der Bundesregierung – der Europäische Agrarrat mit der Thematik. Im September 2015 verabschiedete die EU das erste EU-Hilfspaket. Das 500 Mio. Euro umfassende Paket enthielt Maßnahmen für die unter der Krise leidenden Sektoren (Milch- und Schweinefleisch). Ein Anteil von 420 Mio. Euro wurde auf die Mitgliedstaaten verteilt. Außerdem wurde eine Task Force Agrarmärkte eingerichtet.

Der deutsche Anteil dieses ersten Hilfspakets betrug 69,2 Mio. Euro. Mittels eines Liquiditätshilfeprogramms, das mit einer Darlehensaufnahme verbunden war, wurden davon ca. 65 Mio. Euro an 9.000 Milcherzeuger und Schweinehalter in Deutschland verausgabt. Ein weiterer Bestandteil des ersten Hilfspakets der EU war die im Oktober 2015 beschlossene Verbesserung und Ausweitung der privaten Lagerhaltung bei Magermilchpulver und Käse. Weitere Maßnahmen waren u. a. der Abbau bzw. die Bemühungen zum Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie eine verbesserte Marktbeobachtung.

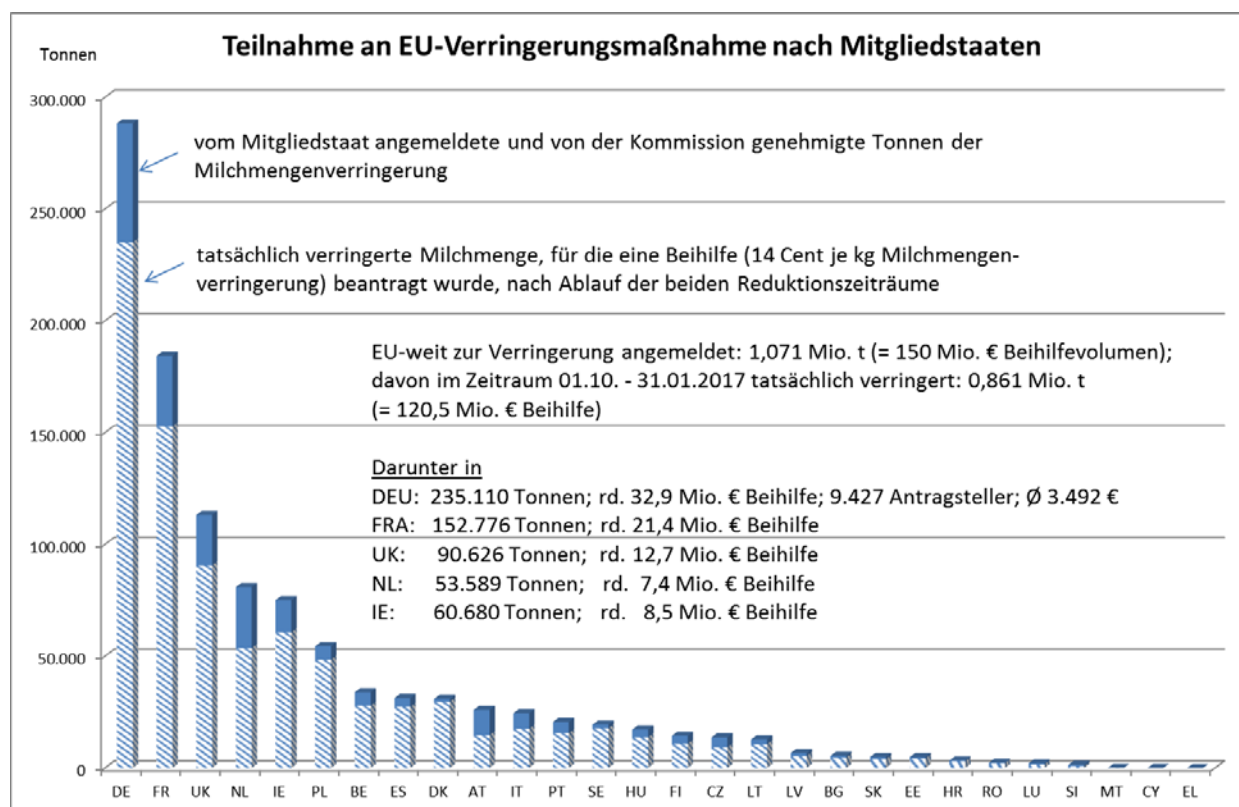
Im Frühjahr 2016 ergänzte die Kommission ihre Krisenmaßnahmen aufgrund der anhaltend schwierigen Marktsituation durch zwei Verordnungen zur kartellrechtlichen Freistellung anerkannter und nicht anerkannter Agrarorganisationen vom allgemeinen Kartellverbot des Artikels 101 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV), um Vereinbarungen über die Planung der Milcherzeugung treffen zu können. Dies wurde in Deutschland durch eine Änderung von Agrarmarktstrukturgesetz und der Agrarmarktstrukturverordnung umgesetzt. Die auf Freiwilligkeit angelegte Möglichkeit wurde weder in Deutschland noch in der EU von Agrarorganisationen genutzt.

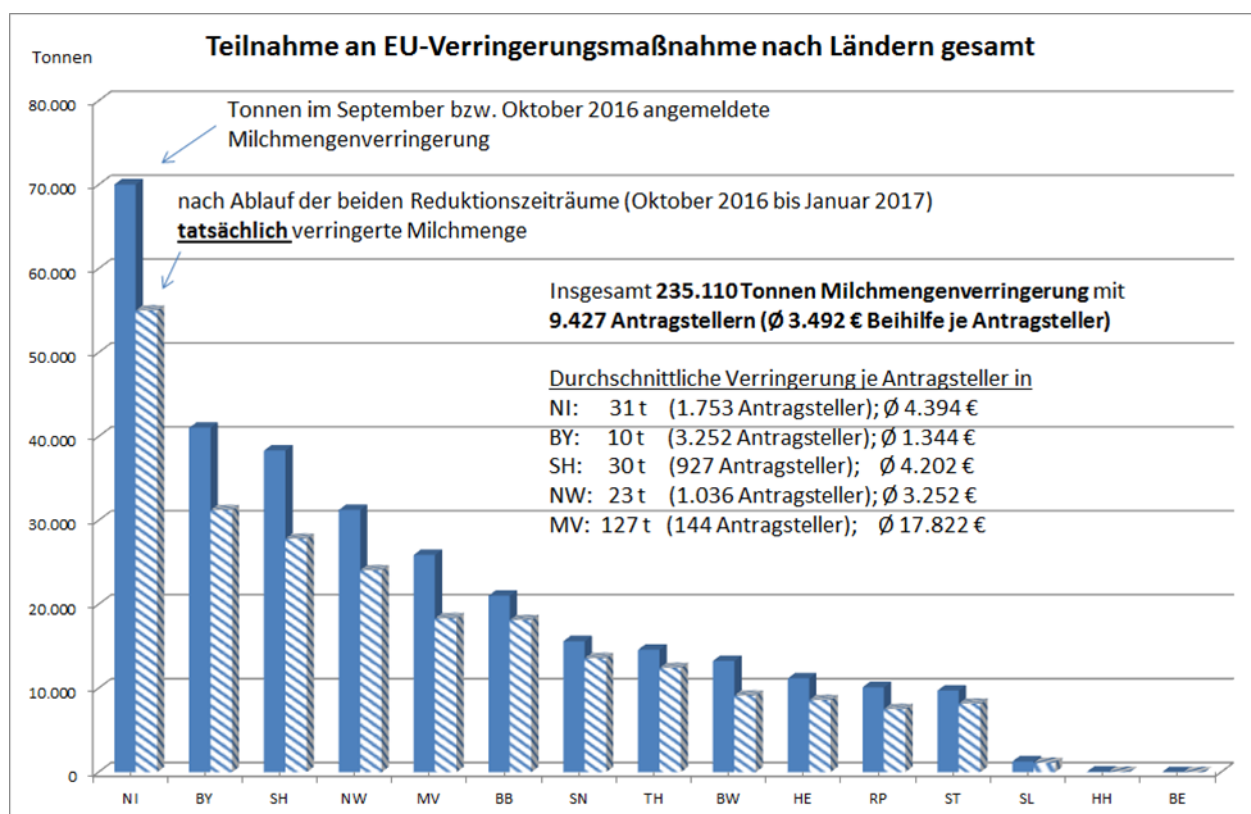
Im Juli 2016 folgte das zweite EU-Hilfspaket zur Stabilisierung der Agrarmärkte. Mit diesem insgesamt sieben Punkte umfassenden Paket wurden insbesondere 500 Mio. Euro für die folgenden zwei Maßnahmen zur Verfügung gestellt:

### EU-Milchmengenverringereungsprogramm:

Mit dieser Hilfsmaßnahme stellte die Kommission 150 Mio. Euro zur Verfügung. Diese sollten zur freiwilligen Verringerung der Milchlieferung dienen. Den Landwirten wird gemäß Verordnung (EU) 2016/1612 eine Prämie von 14 Cent/kg Produktionsverringereung zwischen einem Referenz- und einem Verringerungszeitraum gezahlt. Die Maßnahme ist seit Februar 2017 abgeschlossen.

Bei dieser Maßnahme gab es zwei Antragsrunden, an denen EU-weit 48.288 Antragsteller teilgenommen haben. Insgesamt ist damit ein Reduktionsvolumen in Höhe von 860.906 Tonnen erreicht worden, was einem Beihilfevolumen von rund 120 Mio. Euro EU-weit entspricht. Die Verringerungsmaßnahme ist damit von den Mitgliedstaaten nicht vollständig in Anspruch genommen worden (siehe Schaubild). Ca. 30 Mio. Euro sind nicht abgeflossen.





In Deutschland wurden insgesamt zunächst 10.867 Anträge als zulässig eingestuft. Mit diesen Anträgen wurde Beihilfe für ein Verringerungsvolumen von 303.508 Tonnen beantragt. In der Auswertung der Maßnahme zeigte sich, dass 235.110 Tonnen bei 9.427 Anträgen tatsächlich reduziert wurden. Dies stellt ca. 77 % der vorher beantragten Menge und ca. 2,3 % der tatsächlichen Milchanlieferung von Oktober 2016 bis Januar 2017 dar. Der durchschnittliche Beihilfebetrug pro Betrieb beträgt demnach 3.492 Euro.

Wäre die angekündigte Menge vollständig reduziert worden, hätte Deutschland rund 40 Mio. Euro erhalten, dieser Betrag verringert sich nun entsprechend auf ca. 32,9 Mio. Euro.

### **Envelope-Maßnahme mit Aufstockung durch Bundesmitteln:**

Die zweite EU-Hilfsmaßnahme enthielt 350 Mio. Euro aus EU-Mitteln zur nachhaltigen Entwicklung und Marktstabilisierung, die an die Mitgliedstaaten verteilt wurden. Die Maßnahme umfasst für Deutschland einen Betrag von rund 58 Mio. Euro an EU-Mitteln, der durch die gleiche Summe an Bundeshaushaltsmitteln aufgestockt wurde.

Die Bundesregierung verwendet die knapp 116 Mio. Euro für eine „Liquiditätshilfe mit Angebotsdisziplin“. Es wird eine Beihilfe von mindestens 0,36 Cent/kg Jahresmilchlieferrung (Dezember 2015 bis November 2016) gewährt, wenn die Milchanlieferung zwischen dem Beibehaltungs- und dem Bezugszeitraum (01.02. bis 30.04.2017 verglichen mit der gleichen Vorjahresperiode) nicht erhöht wird.

Es wurden ca. 24.000 Anträge auf Milchsonderbeihilfe gestellt, was ungefähr einem Drittel der deutschen Milcherzeuger und in etwa der Hälfte der Jahresmenge aller deutschen Milcherzeuger entspricht. Deswegen erhöht sich der Beihilfesatz auf ca. 0,7 Cent/kg Jahresmilchlieferrung.

Die Marktauswirkung des Programms kann erst im Nachhinein beurteilt werden. Nicht teilnehmende Milcherzeuger können unter Umständen die Verringerung bzw. Beibehaltung durch Produktionsausweitung kompensieren oder gar überkompensieren.

Eine Auswertung beider EU-Hilfsmaßnahmen wird von dem Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen-Institut) vorgenommen und liegt zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vor.

### **Weitere nationale Maßnahmen zur Flankierung des EU-Paketes:**

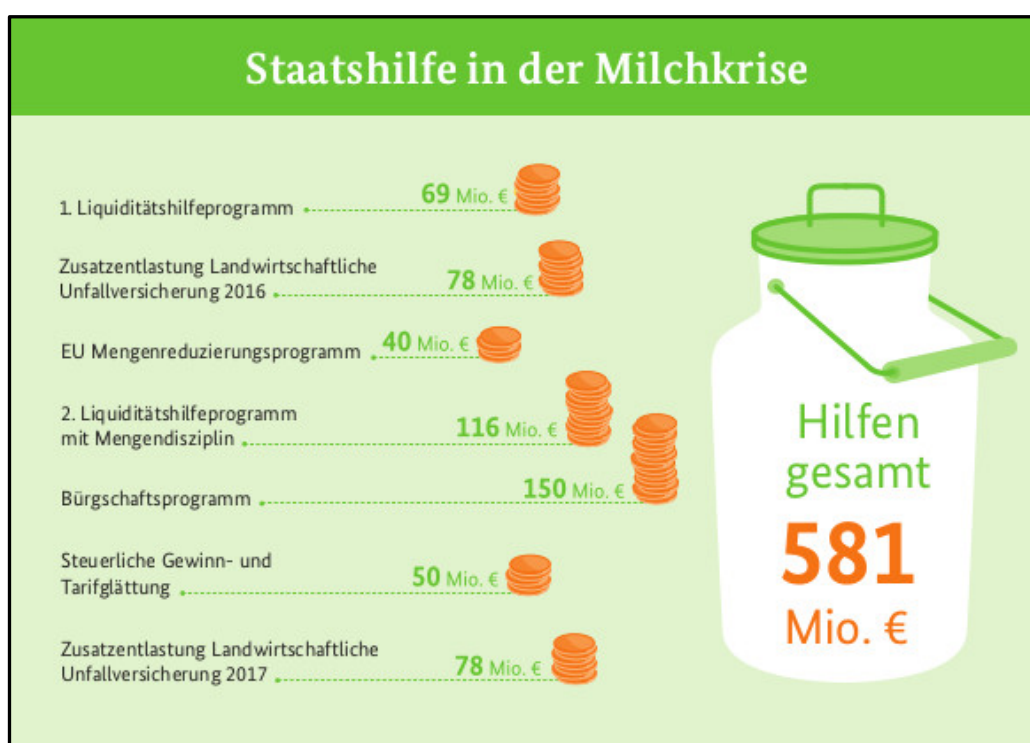
Für den Bundeshaushalt 2016 und 2017 wurde der Bundeszuschuss zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung (LUV) jeweils von 100 Mio. Euro auf 178 Mio. Euro erhöht. Dadurch steigt die Entlastungswirkung bei den Versicherungsbeiträgen von rund 20 % auf rund 36 %. Die Bundesmittel für die LUV sorgen dafür, dass die berechtigten Unternehmer durch Senkung ihrer Unfallversicherungsbeiträge unmittelbar kostenmäßig entlastet werden.

Ein Bürgschaftsprogramm für Milchviehbetriebe ist am 02.01.2017 gestartet und läuft bis zum 31.12.2018. Es wird von der Landwirtschaftlichen Rentenbank umgesetzt. Milchviehbetriebe, die über ihre Hausbank Liquiditätssicherungsdarlehen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank beantragen, können gleichzeitig eine entsprechende Bürgschaft bei ihrer Hausbank beantragen. Der Bund übernimmt Ausfallbürgschaften in Höhe von bis zu 50 % der Summe des Liquiditätshilfedarlehens (maximale Darlehenshöhe pro Antragsteller 300.000 Euro). Die übrigen 50 % sind von der Hausbank zu übernehmen. Das Bürgschaftsprogramm kann einen Beitrag zur Überwindung der angespannten Liquiditätslage der Milchviehbetriebe leisten. Bisher ist das Interesse der Milcherzeuger an dem Bürgschaftsprogramm aber gering, so dass nicht mit einer nennenswerten Inanspruchnahme zu rechnen ist.

Als Reaktion auf markt- und klimabedingte Gewinnschwankungen sollen die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe durch eine neue steuerliche Maßnahme von der Einkommensteuer entlastet werden. Mit dem Gesetz zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes vom 20.12.2016 wurde eine dreijährige Gewinnglättung (Tarifglättung) eingeführt (§ 32c EStG – neu). Die Neuregelung ist auf neun Jahre befristet (2014 bis 2022). Zur Ermittlung der Steuerermäßigung ist nach drei Veranlagungszeiträumen eine fiktive Günstigerprüfung vorzunehmen. Dabei werden die der Besteuerung zugrunde gelegten Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft gleichmäßig auf drei festgelegte Veranlagungszeiträume (VZ 2014 bis 2016, VZ 2017 bis 2019 und VZ 2020 bis 2022) verteilt. Ist die sich aus dem Dreijahresdurchschnitt ergebende fiktive Einkommensteuer niedriger als die Besteuerung nach den tatsächlich in jedem Jahr erzielten Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, wird die

Steuerdifferenz nach dem dritten Veranlagungsjahr (d. h. jeweils in 2016, 2019 und 2022) erstattet, liegt sie höher, wird sie nacherhoben. Die Neuregelung im Einkommensteuergesetz wird zurzeit noch von der EU-Kommission beihilferechtlich geprüft.

Die Milcherzeuger sind in der schwierigen Marktsituation nicht allein gelassen worden. Sie haben umfassende Unterstützung durch die EU und die Bundesregierung erhalten. Die EU hat insgesamt 1 Mrd. Euro zuzüglich der Aufwendungen für die öffentliche und private Lagerhaltung aufgewendet. Rechnet man die Hilfen der Bundesregierung hinzu, so summiert sich das Hilfsangebot an die deutschen Milcherzeuger auf nahezu 600 Mio. Euro (siehe Abbildung).



Mit dem im Dezember 2016 veröffentlichten Abschlussbericht zeigt die Task Force Landwirtschaftliche Märkte aus ihrer Sicht notwendige Handlungsfelder zur Verbesserung der Situation auf. Der Schwerpunkt liegt auf der Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken in der Wertschöpfungskette, aber auch bei den Themen Risikomanagement und Warenterminmärkte sowie der Markttransparenz. Hinsichtlich der Lieferverträge z. B. für Rohmilch, wird generell die Schriftform empfohlen. Der Task-Force-Bericht hat auf EU-Ebene die Diskussion um die künftige Ausgestaltung der Rahmenbedingungen nach 2020 eingeläutet.

## 2.4 Bericht Bundeskartellamt

Einerseits ist der Agrar- und damit der Milchbereich eingebettet in die allgemeinen Vorschriften des EU- und des deutschen Kartellrechts. Andererseits bestehen auf beiden Ebenen Sondervorschriften. Aufgabe der Kartellbehörden ist es, die Anwendung und Durchsetzung des Kartellrechts sicherzustellen.

Bereits im Jahr 2012 hatte das Bundeskartellamt (BKartA) in seinem Endbericht zur Sektoruntersuchung Milch auf die Besonderheiten der Milchlieferbeziehungen und daraus resultierender kartellrechtlicher Probleme hingewiesen. Seit April 2016 führt das BKartA ein Verfahren zu den Lieferbeziehungen für Rohmilch durch, das auf erhebliches Interesse bei Marktteilnehmern, Politik und Presse gestoßen ist. Daher hat das BKartA die Öffentlichkeit mit dem Sachstandsbericht vom 13.03.2017 über den Stand des Verfahrens informiert und Hinweise zum weiteren Vorgehen gegeben. Zweck des Papiers ist, Anregungen für die Diskussion über alternative Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Lieferbeziehungen zu geben, die aus Sicht des BKartA erforderlich sind.

Hauptkritikpunkte sind als Ausschließlichkeitsbindungen

- die nachträgliche Preisfestsetzung,
  - die langen Kündigungsfristen (in der Regel zwei Jahre)
- sowie ergänzend
- die in der Regel 100 %ige Andienungspflicht der Milcherzeuger gegenüber den Molkereien.

Daraus resultiert nach den Ermittlungen des BKartA eine nachhaltige Beruhigung des Wettbewerbsgeschehens bei der Versorgung der Molkereien mit Rohmilch. Nach Auffassung des BKartA sind die vorherrschenden Ausschließlichkeitsbindungen auch bei Genossenschaften nicht durch § 28 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) privilegiert. U. a. aufgrund der umfassenden, bundesweiten Verbreitung gleichartiger Ausschließlichkeitsbindungen, die sich kumulativ auf den Wettbewerb auswirken, dürfte nach Einschätzung des BKartA das Tatbestandsmerkmal „Ausschluss des Wettbewerbs“ erfüllt sein.

Aufgrund seiner bisherigen Gespräche mit Marktteilnehmern sowie seiner Marktkenntnis gibt das BKartA deshalb folgende Hinweise für die weitere Ausgestaltung der Lieferbeziehungen:

- Grundsätzlich kurze Kündigungsfristen für Lieferverhältnisse erforderlich,
- Kopplung von Lieferverhältnis und Genossenschaftsmitgliedschaft lockern,
- Vielfalt der Interessenlagen bei den Vertragsbedingungen beachten,
- Festlegung der Preise vor Lieferung – auch in Gestalt von Festpreisvereinbarungen – wünschenswert,
- Vereinbarung fester Lieferungen, idealerweise mit gewisser Mengensteuerungsmöglichkeit durch Molkerei, sinnvoll und
- Absicherung durch Erzeugerorganisationen.

Parallel zur öffentlichen Diskussion dieses Sachstandsberichts führt das BKartA ein entsprechendes Verwaltungsverfahren gegen das Deutsche Milchkontor fort.

## 2.5 Fazit und künftige Herausforderungen

### Volatilität

Die 2008 beschlossenen Erhöhungen der EU-Milchquote und schließlich das Auslaufen der Milchquote 2015 haben den europäischen Milcherzeugern ermöglicht, am Wachstum des Weltmilchhandels zu partizipieren. Bei einem volumenmäßig weitgehend stagnierenden EU-Binnenabsatz war der Drittlandsexport eine wesentliche Verwertungsschiene für die seit 2008/09 in der EU gestiegene Milchanlieferung. Der EU-Anteil am Welthandel hat sich erhöht. Die Drittlandsexporte der EU haben angesichts deren Weltmarktanteils Auswirkungen auf den Weltmarkt. Umgekehrt haben Schwankungen des Weltmarktes Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Denn die Weltmarktpreise haben die früher vom Interventionspreis übernommene Grenzpreisfunktion weitgehend übernommen. Schwankungen des Weltmarktes pflanzen sich im Binnenmarkt fort.

Die Volatilität der Preise für Milch und Milcherzeugnisse ist eine wesentliche Herausforderung für die europäische Milchwirtschaft, aber auch für die Milchpolitik. Sie erschwert betriebliche Langfristplanungen und erfordert verstärkt betriebliche Risikomanagementmaßnahmen.

### Krisenbewältigung

Das Sicherheitsnetz hat in der Milchkrise seine Aufgabe einer Stabilisierung des Milchmarktes auf niedrigem Niveau erfüllt. Das in der GMO vorgesehene Kriseninstrumentarium wurde in vollem Umfang ausgeschöpft, um die Milcherzeuger in dieser schwierigen Situation zu unterstützen.

Die Erfahrung mit der Milchkrise hat gezeigt, dass die Reaktion des Rohmilchangebotes auf die verschlechterte Marktlage deutlich zu langsam erfolgte.

Mit dem Erreichen eines Preisniveaus von derzeit ca. 32 Cent/kg Rohmilch ist die Bewältigung der Krisensituation allerdings noch nicht beendet. Die Auslagerung der gut 400.000 Tonnen Magermilchpulver dürfte die notwendige Markterholung jedoch verzögern.

### Gesellschaftliche Anforderungen

Gleichzeitig steht die europäische und deutsche Milcherzeugung und -verarbeitung im gesellschaftlichen Fokus. Europäische und deutsche Verbraucher stellen hohe Anforderungen an die Milcherzeugnisse und an deren Herstellung.

Einerseits sind die Milcherzeuger aufgrund des technischen Fortschritts und entsprechender Produktivitätsfortschritte in der Lage, mehr Rohmilch zu erzeugen als in früheren Jahren. Ein stetiges Wachstum der Betriebe ist die Folge. Andererseits betrachten es die Verbraucher zunehmend kri-

tisch, wenn Kühe in großen Betrieben nicht mehr auf die Weide kommen, zu viel Gülle ausgebracht wird oder z. B. Kühe nur noch zwei bis drei Kälber zur Welt bringen.

Die Milcherzeugung hat aber auch wegen der Nutzung des Grünlandes eine besondere gesellschaftliche Bedeutung für das Landschaftsbild und die Erhaltung der Kulturlandschaft.

Die Anpassung an gesellschaftliche Anforderungen ist neben der Preisvolatilität die zweite zentrale Herausforderung in der Wertschöpfungskette Milch.

### **Brexit, Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020**

Bei der Verwendung der durch den Brexit knapper werdenden EU-Mittel tritt die Agrarpolitik noch mehr in Konkurrenz zu den übrigen Politikbereichen der EU. Auch wird sich die Konkurrenz um die Mittelausstattung der beiden Säulen innerhalb der GAP verschärfen.

Bei der Gestaltung der Maßnahmen der GAP nach 2020 werden die Herausforderungen, vor denen die tierhaltenden Betriebe stehen, in besonderer Weise zu berücksichtigen sein.

Wirtschaft und Politik müssen diese Herausforderungen gemeinsam meistern. Die Bewältigung der letzten Milchkrise war eine Kraftanstrengung – auch der öffentlichen Haushalte –, die nicht selbstverständlich ist und den Bedarf für eine kritische Situationsanalyse und Strukturveränderung untermauert. Es müssen dringend Vorkehrungen getroffen werden, um künftig auf schwierige Marktsituationen besser vorbereitet zu sein und reagieren zu können.

Das BMEL sieht unter Berücksichtigung der Ergebnisse der bisher geführten Milchstrukturgespräche Handlungsbedarf vor allem auf den nachfolgenden Feldern.

## **3. Handlungsfelder für Milchwirtschaft und Milchpolitik auf nationaler und EU-Ebene**

### **3.1 Brancheninitiative**

Die Herausforderungen, vor denen die Milchbranche steht, erfordern eine enge und schlagkräftige Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette Milch, im Rahmen des rechtlich Zulässigen. Ein anerkannter Branchenverband kann hierfür eine ideale Plattform bieten. Ein solcher anerkannter Branchenverband könnte die weitgehenden Handlungsmöglichkeiten der Gemeinsamen Marktorganisation – auch in kartellrechtlicher Hinsicht – nutzen.

Das Milchpaket 2012 hat erstmals die Möglichkeit zur Anerkennung von Milch-Branchenverbänden geschaffen. Hierunter sind Agrarorganisationen zu verstehen, in denen neben der Erzeuger-

noch mindestens eine weitere Ebene der Wertschöpfungskette vertreten sein muss (Verarbeitung und/oder Handel). Hintergrund dieser Neuregelung war die Erkenntnis, dass die Milchbranche für einen abgegrenzten Katalog von Themen in der Lage sein sollte, stufenübergreifend zu gemeinsamen Lösungen zu kommen, ohne hierbei in Konflikt mit dem Kartellrecht zu geraten. Dies sollte der Branche bei der Bewältigung der angestrebten Marktausrichtung helfen. Ausdrücklich nicht Gegenstand des Katalogs sind Absprachen über Mengen und Preise.

Neben der Bearbeitung der zentralen Themen Preisvolatilität und gesellschaftliche Anforderungen (z. B. Tierwohl) sollte ein Thema für einen Milch-Branchenverband auch die Erschließung und Pflege von Absatzmärkten sein. Das BMEL sieht die Bildung eines Branchenverbandes als Chance für die Milchwirtschaft, sowohl das nationale Exportförderprogramm als auch die EU-Absatzförderung besser zu nutzen. Denn bislang werden diese Maßnahmen in Deutschland nur zu geringen Teilen in Anspruch genommen.

Insbesondere das nationale Exportförderprogramm des BMEL steht der Branche seit 2010 zur intensiveren Nutzung offen: Das Maßnahmenpaket soll besonders klein- und mittelständischen Unternehmen den Erhalt von bestehenden und die Erschließung neuer Absatzmärkte erleichtern. Diese Aktivitäten des BMEL werden unvermindert weitergeführt. An Haushaltsmitteln stehen insgesamt 3 Mio. Euro zur Verfügung.

Im Rahmen des - grundlegend reformierten - EU-Absatzförderprogramms nach der Verordnung (EU) Nr. 1144/2014 steht ein jährliches Budget von über 100 Mio. Euro zur Verfügung. Der Zuschuss der EU zu Maßnahmen nach der oben genannten Verordnung beträgt 70 % bis 80 %. Der Rest ist von den Wirtschaftsbeteiligten zu tragen. Das Programm stößt unter den Mitgliedstaaten auf große Akzeptanz. Nur in Deutschland wird es kaum genutzt, im Milchbereich bisher gar nicht.

Weiter bietet BMEL im Rahmen seines Auslandsmesseprogramms der Wirtschaft die Möglichkeit, seine Messebeteiligungen gezielt auch auf die Milchwirtschaft auszurichten. Dies gilt auch für die Umsetzung von gezielten branchenspezifischen Messebegleitmaßnahmen für Aussteller bei Ernährungsmessen, die u. a. den Markteintritt in den Zielmarkt des Messeplatzes vorbereiten sowie Distributionswege und Vertriebsmöglichkeiten aufzeigen.

Die Diskussionen im Rahmen der Milchstrukturgespräche haben deutlich werden lassen, dass von den verschiedenen Seiten unterschiedliche Erwartungen und Ziele mit der Bildung eines Milch-Branchenverbandes verbunden werden. Nicht zuletzt wegen eines notwendigen gemeinsamen „Ziel-Commitments“ ist ein Branchenverband ein sehr anspruchsvolles Instrument, das einer sorgfältigen Vorbereitung und Planung bedarf<sup>34</sup>. Deshalb ist die Gründung der Interessengemeinschaft Genossenschaftliche Milchverarbeitung unter dem Dach des Deutschen Raiffeisenverbandes ein guter erster Schritt in die richtige Richtung. Hierin sind ehrenamtliche Gremienmitglieder

---

34 Vgl. Studie der EU-Kommission „Study on agricultural interbranch organisation in the EU“ vom 20.10.2016

von sechs Genossenschaftsmolkereien organisiert. Nach eigenen Angaben möchte sich die Interessengemeinschaft zunächst den Feldern Risikomanagement und Warenterminbörse sowie dem Thema Tierwohl widmen.

BMEL wird auch in Zukunft mit dem Branchendialog Milch der Milchbranche eine Diskussionsplattform zur Verfügung stellen, um den stufenübergreifenden Dialog in der Branche zu fördern und notwendige Konsequenzen aus der letzten Milchkrise zu ziehen. BMEL begrüßt ausdrücklich die Bildung der Interessengemeinschaft Genossenschaftliche Milcherzeugung und unterstützt die Weiterentwicklung hin zu einem Milch-Branchenverband.

Auf gutem Wege ist in Deutschland mittlerweile die verstärkte Bündelung des Rohmilchangebotes in Erzeugerorganisationen oder deren Vereinigungen als weiteres Instrument des Milchpakets. Einzelne Organisationen haben sich der Bündelungsobergrenze von ca. 5,4 Mio. Tonnen zumindest auf halben Weg genähert.

### **3.2 Gestaltung der Vertragsbeziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien**

Nach Auslaufen der Quotenregelung und mit der Deregulierung der Milchpolitik bilden die Bedingungen für die Rohmilchlieferrung nunmehr ein wesentliches Element für die Funktionsweise der Wertschöpfungskette Milch. Ihre Modernisierung kann ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung des Milchmarktes sein. Die Gestaltung der Milchlieferrkontrakte zwischen Milcherzeugern und Molkereien gehört daher auf den Prüfstand.

Vor allem aus folgenden Gründen wird hier Handlungsbedarf gesehen:

- Das in den Satzungen der genossenschaftlichen Molkereien verankerte 100 %ige und vom Betrag her nicht begrenzte Andienungsrecht der Milcherzeuger an die Molkereien und die 100 %ige Abnahmepflicht der Molkereien hat zur Konsequenz, dass die Molkereien auch bei schlechter Absatzlage steigende Rohmilchmengen abnehmen und verarbeiten müssen. Dies erhöht die Ausschläge der Preisvolatilität nach unten und befördert eine Abwärtsspirale der Milchauszahlungspreise.
- Das System der nachträglichen Preisfestsetzung – Milcherzeuger wissen vielfach erst im Nachhinein, welchen Preis ihr Abnehmer für die im Vormonat gelieferte Milch gezahlt hat – erschwert den Milcherzeugern die Orientierung an Preissignalen und schafft Planungsunsicherheit.
- Die Milchkrise hat gezeigt, dass die Anpassung des Rohmilchangebotes auf die verschlechterte Marktlage zu träge und zu langsam verlaufen ist.
- Die Milcherzeuger tragen in diesem System in hohem Maße alleine das Preisrisiko.

Die Gestaltung der Lieferkontrakte liegt in der Verantwortung der Marktbeteiligten. Wie ein Blick auf den Zuckersektor – bei dem das Quotenregime 2017 ausläuft – zeigt, ist es möglich, frühzeitig verschiedene Modelle hinsichtlich Mengen, Vertragslaufzeit und Preisgestaltung zu entwickeln, um sich auf veränderte Bedingungen einzustellen.

Unabhängig von diesen Erwägungen wird die **aktuelle Diskussion** um die Rohmilchlieferebedingungen aber auch aus anderen Motiven heraus geführt:

### **1. Verhandeln auf Augenhöhe und Wahrung der Vielfalt der Interessen nur mit individuellen Verträgen möglich**

Einzelne Akteure vertreten die Auffassung, dass zur „Schaffung eines Marktes für Rohmilch“ einzelvertragliche Regelungen für jeden Milcherzeuger oder die ihn vertretenden Erzeugerorganisationen bestehen müssten. Insbesondere große Milcherzeuger wollen auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Rohmilchlieferebedingungen. Die genossenschaftlichen Lieferordnungen – wo die Bedingungen in der Regel einheitlich für alle Lieferanten sind – würden dem nicht gerecht und wären entsprechend aufzulösen.

Die skizzierte Auffassung verkennt die Tatsache, dass die Milchlieferanten die Mitgliedschaft in der Genossenschaft freiwillig erworben haben. Als Mitglied unterliegen sie der Satzung und den genossenschaftlichen Lieferordnungen, können aber ihre Mitverwaltungsrechte in Form der Abstimmung in den General- bzw. Vertreterversammlungen ausüben. Diese Lieferanten hätten es grundsätzlich in der Hand, entsprechende Änderungen in der Satzung/ Lieferordnung herbeizuführen oder ggf. aus der Genossenschaft auszuscheiden.

BMEL ist der Auffassung, dass sich Rechtsform und Organisation der genossenschaftlichen Milchverarbeitung grundsätzlich bewährt haben. Die pauschale Aufhebung der genossenschaftlichen Lieferordnung zugunsten von Einzelverträgen wird vom BMEL nicht verfolgt. Die Modernisierung der Lieferbedingungen ist Aufgabe der Wirtschaft.

### **2. Schaffung oder Erhaltung von Wettbewerb um Rohmilch wird durch bestimmte Vertrags-/Regelungsbestandteile beeinträchtigt**

Die Schaffung und Erhaltung von Wettbewerb um Rohmilch ist Ziel des BKartA. Insoweit wird auf die Ausführungen in Abschnitt 2.4 verwiesen. Hierbei geht es im Wesentlichen um die 100 %ige Andienungspflicht, die Kündigungsfristen und die Preisfestsetzung im Nachhinein. Mit dem Sachstandsbericht zu den Lieferbeziehungen hat das BKartA einen Diskussionsprozess und konkret beim Deutschen Milchkontor einen Entscheidungsprozess ausgelöst.

Das BKartA könnte mit der Definition eines „safe harbours“ in gewisser Weise neue Standards zu den kartellrechtlich relevanten Merkmalen der Lieferbeziehungen setzen. Aus Sicht des BMEL bleibt der Ausgang des Verfahrens und der geführten Diskussion abzuwarten.

Die vertraglichen Beziehungen für den Verkauf von Rohmilch zwischen Milcherzeugern und sogenannten Erstankäufern haben mit dem Milchpaket 2012 auch Eingang in die GMO gefunden. Den Mitgliedstaaten wurde die Option eingeräumt, den Abschluss schriftlicher Verträge vorzuschreiben. Bei der Nutzung der Option müssen die Verträge außerdem bestimmte Kernelemente (Preis- und Mengenregelung, Laufzeit bzw. Kündigungsmodalitäten, Qualitätsregelungen) enthalten, deren Inhalt aber zwischen den Parteien frei verhandelbar ist. Genossenschaften müssen wirkungsähnliche Regelungen vorhalten.

Die Ausübung der oben genannten Option des Milchpaketes (heute Artikel 148 GMO) hätte in Deutschland keinen Sinn gemacht. In Deutschland verfügt jeder Milcherzeuger entweder über einen schriftlichen Rohmilchvertrag oder unterliegt einer genossenschaftlichen Lieferordnung. Nach herrschender Meinung erfüllen diese Verträge und Lieferordnungen die Anforderungen des Artikels 148 GMO. Deshalb und mit Blick auf den Grundsatz der Vertragsfreiheit bzw. auf die genossenschaftliche Satzungsautonomie beabsichtigt die Bundesregierung nicht, den Artikel 148 GMO in seiner jetzigen Ausgestaltung national umzusetzen.

BMEL vertritt die Auffassung, dass Artikel 148 GMO angepasst werden muss. Den Mitgliedstaaten sollte zusätzlich zu den bisher schon bestehenden Vorgaben die Möglichkeit eingeräumt werden, dass die Marktbeteiligten ein konkretes Verhältnis zwischen Rohmilchpreisen und -menge in ihren Lieferbeziehungen festzulegen haben. Die Diskussion um die Ausgestaltung der GMO nach 2020 dürfte in den nächsten Monaten beginnen.

BMEL wird sich in Brüssel für eine Fortentwicklung des Artikels 148 GMO einsetzen.

### 3.3 Verbesserung der Wertschöpfung bei Milcherzeugnissen

Die Wirtschaft muss die Erzeugung von Milcherzeugnissen in stärkerem Maß als bisher auf eine Qualitätsführerschaft ausrichten.

Denn:

- In einem mengenmäßig nahezu stagnierenden Inlands- bzw. Binnenmarkt können Wertschöpfungszuwächse nur über eine Strategie der Qualitätsführerschaft erzielt werden.
- Wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig muss sich die Landwirtschaft – und damit auch die Milchwirtschaft – auf immer größer werdende Konsumentenansprüche einstellen.

- Der Weltmarkt für Milch und Milcherzeugnisse ist ein Wachstumsmarkt, aber gerade im Massengeschäft (Commodities) mit erheblichen Unsicherheiten (z. B. hohe Austauschbarkeit) behaftet. Ein nachhaltiger Erfolg auf Drittlandsmärkten, insbesondere auf den dortigen Endverbrauchermarkten, dürfte daher vor allem mit einer qualitätsorientierten Strategie zu realisieren sein.
- Qualitätsorientierung führt zu mehr Wertschöpfung und damit zu stabileren Milcherzeugerpreisen.

Die deutschen Molkereiunternehmen verfolgen unterschiedliche Wettbewerbsstrategien (Kostenführerschaft – Differenzierung/Spezialisierung (Markenproduktion) – Konzentration auf Schwerpunkte/Nischen). Die großen Molkereigenossenschaften im Norden Deutschlands setzen in einem hohen Maße auf eine auf Kostenführerschaft ausgerichtete Strategie bei Standardprodukten, wenngleich in den letzten Jahren z. T. auch hier erhebliche Anstrengungen unternommen worden sind, mehr Wertschöpfung über Marken zu generieren. Im Süden Deutschlands, wo ein Großteil der Privatmolkereien beheimatet ist, sind diese stärker auf eine Qualitätsführerschaft ausgerichtet und haben sich vor allem als überregionale Markenproduzenten positioniert. Auch Nischenproduzenten, dazu zählen Molkereien im Segment der Bio-Milchprodukte, aber auch kleine regionale Molkereien mit speziellen regionalen Produkten, finden sich schwerpunktmäßig eher in Süddeutschland.

In der Milchkrise hat es sich gezeigt, dass sich die Volatilität der Milchzahlungspreise nach unten abschwächt,

- je höher die Wertschöpfungstiefe der Molkereiprodukte ist (z. B. Produkte mit klarem Zusatznutzen für den Verbraucher) oder
- je besser es gelingt, sich über eine regionale Vermarktungsstrategie vom Weltmarkt abzukoppeln.

Prominentes Beispiel ist hier die ökologisch erzeugte Milch. Die Erzeugerpreise für ökologisch erzeugte Milch sind in der Milchmarktkrise der Abwärtsbewegung der Erzeugerpreise für konventionell erzeugte Milch nicht gefolgt. Ebenso haben es einige Molkereien, wie z. B. die Milchwerke Berchtesgadener Land Chiemgau eG, die Bergbauernmilch und –milchprodukte verarbeiten und vermarkten und Biomilch als hochwertigen Markenartikel anbieten, geschafft, sich von dem Abwärtstrend der Milchzahlungspreise stärker zu entkoppeln als andere Molkereien.

Die Tatsache, dass der Milchsektor die Möglichkeiten der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel

- geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) und geschützte geographische Angabe (g.g.A.),
- garantierte Spezialität (z. B. Heumilch),
- fakultative Qualitätsangaben (z. B. Bergerzeugnis)

bisher nur begrenzt nutzt, zeigt, dass eine Strategie der Qualitätsführerschaft (Erzeugung innovativer Produkte mit spezifischen, an speziellen Verbraucherwünschen orientierten Eigenschaften) deutlich ausbaufähig ist.

Das BMEL begleitet die notwendige stärkere Ausrichtung der Wirtschaft auf eine Qualitätsführerschaft bei Milcherzeugnissen durch eine Reihe von Maßnahmen:

- Ebenso wie in vielen anderen Industrieländern der Welt ist auch in Deutschland eine Präferenz der Verbraucherinnen und Verbraucher für Produkte mit regionalem Bezug zu beobachten. Daher unterstützt das BMEL die **Auslobung regionaler Herkünfte als freiwillige Herkunftskennzeichnung**. Mit dem sogenannten Regionalfenster sind 125 Milcherzeugnisse (Stand 12/2016), darunter 10 Bioerzeugnisse, geschützt. Das Regionalfenster wurde auf Initiative des BMEL als ein nicht staatliches, freiwilliges Zeichen entwickelt, das seit 2014 auf dem Markt ist. Die Regionalkennzeichnung soll weiter ausgebaut werden.
  - = Nach dreijähriger Laufzeit wird die Verbraucherakzeptanz des Regionalfensters umfassend untersucht und bewertet.
  - = Die Generierung zusätzlicher Wertschöpfungspotenziale durch unterschiedliche Modelle der Regionalvermarktung ist Gegenstand eines Forschungsvorhabens.
- Mit der **Zukunftsstrategie Ökolandbau** soll der ökologische Landbau in Deutschland weiter gestärkt werden. Die Stärkung des regionalen Ökolandbaus soll insbesondere auch kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Unternehmen weitere Entwicklungsmöglichkeiten für die Zukunft ihrer Betriebe eröffnen.
- Mit dem **nationalen Milchproduktrecht** und der **Milch-Güteverordnung** werden Standards gesetzt, die der Erhaltung und Förderung der Qualität von Milch und Milcherzeugnissen dienen. Beide Regelungen werden zurzeit überarbeitet.

### 3.4 Privatwirtschaftliche Vorsorge zum Umgang mit Preisvolatilitäten

Die Milchbranche muss ihre vorsorgenden Maßnahmen zum Umgang mit Preisvolatilität ausbauen. In dem Maße, wie sich die Milchmarktpolitik aus der staatlichen Risikovorsorge zurückzieht, ist diese Aufgabe von der Wirtschaft zu übernehmen. Dies gilt sowohl für die Erzeuger- als auch die Verarbeitungsebene. Eine Neujustierung der Risikoverteilung in der Wertschöpfungskette ist anzustreben.

Die Volatilität der Preise für Milcherzeugnisse und in der Folge für Rohmilch führt zu entsprechenden Schwankungen der Ertrags- und Einkommenslage der Milcherzeuger. Gleichzeitig ist die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen insbesondere bei hohen Lohnzahlungen oder Kapitaldienstverpflichtungen bei zurückgehenden Preisen unter Umständen gefährdet. Gerade die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit entscheidet über die kurzfristige Existenzfähigkeit der Betriebe.

Vor diesem Hintergrund hat die mit der Liberalisierung des Milchmarktes gestiegene Preisvolatilität den Bedarf für Risikomanagementmaßnahmen in den Fokus gerückt. Neben den klassischen Risikomanagementmaßnahmen (z. B. Rücklagenbildung, Diversifizierung innerhalb und außerhalb der landwirtschaftlichen Tätigkeiten) kommt der Nutzung von Warenterminbörsen zur Preisabsicherung sowie flexiblen Formen der Mengen- und Preisanpassung eine zunehmend wichtigere Rolle zu. Risikomanagement gewinnt für die Milcherzeuger und die anderen Wirtschaftsbeteiligten in der Wertschöpfungskette Milch wesentlich an Bedeutung.

Risikomanagementmaßnahmen, einschließlich der Warenterminbörse, dienen dabei der Erhaltung der Stabilität der Unternehmen. Sie führen per saldo nicht zu einer Verbesserung der Rentabilität. Es geht um die Sicherung des Unternehmens auch bei schwankenden Rahmenbedingungen. Die Nutzung funktionierender Warenterminbörsen zur Preisabsicherung dient deshalb auch nicht einer ethisch bedenklichen Spekulation mit knappen Nahrungsmitteln.

### **Instrumente zur Preisabsicherung bei Milch**

Bereits heute gibt es – ohne staatliche Unterstützung – verschiedene Möglichkeiten zur Preisabsicherung (und Mengenabsicherung) bei Milch, z. B.

- Terminkontrakte über die Warenterminbörsen,
- Versicherungslösungen,
- Garantiepreiszertifikat für Milch und
- die Spezifizierung der Lieferkontrakte.

Mit **Terminkontrakten** für Agrarprodukte können Preisänderungsrisiken für einen bestimmten Zeitraum abgesichert werden. An der EEX in Leipzig können z. B. maximal Fälligkeiten des aktuellen und der nächsten 18 aufeinander folgenden Kalendermonate gehandelt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass genug Liquidität auf den Märkten und ein Vertragspartner auf der Gegenseite vorhanden ist, um das entsprechende Risiko zu übernehmen.

Der Markt für Milchterminkontrakte entwickelt sich stetig, wenn auch die Liquidität des Marktes nach wie vor eher gering ist. Die Marktteilnehmer in der Wertschöpfungskette Milch erkennen jedoch zunehmend die Möglichkeiten zur Preisabsicherung. Aufgrund der Komplexität der bestehenden Kontrakte für Milchprodukte ist das Instrument der Warenterminmärkte am ehesten für die milchverarbeitenden Unternehmen und nicht für die Landwirtschaft geeignet.

Eine Studie des Thünen-Instituts und der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat sich mit der Frage beschäftigt, inwiefern sich die Kontrakte für Butter, Magermilchpulver und Molkenpulver an der EEX-Börse zur Preisabsicherung aber auch zur Preisinformation eignen<sup>35</sup>.

---

35 Die Studie ist unter <https://www.thuenen.de/de/infothek/publikationen/thuenen-working-paper/> als PDF-Download Thünen Working Paper 71 abrufbar.

Obwohl die Liquidität der Kontrakte im Vergleich zu Getreide oder Raps noch gering ist, zeigen die empirischen Ergebnisse, dass die drei Milchprodukt-Futurekontrakte sowohl zuverlässige Preisinformationen liefern als auch zur Preisabsicherung gut geeignet sind. Damit steht dem Sektor ein privatwirtschaftliches Instrument zur Verfügung, um mit dem Risiko volatiler Milchpreise umzugehen und Existenzsicherung zu unterstützen.

Zur weiteren Verbesserung des Instruments empfehlen die Autoren der Studie u. a., die Sammlung und Bereitstellung qualitativ hochwertiger Kassadaten durch staatliche Institutionen zu verbessern, um die Zeitverzögerung der Preisberichterstattung zu vermindern. Außerdem sollten besonders die Milchverarbeiter ermuntert werden, Warenterminbörsen stärker zu nutzen. Die Wirtschaftlichkeit eines Rohmilchvertrages sei näher zu prüfen. Aus dem Prinzip der nachträglichen Preisfestsetzung ergibt sich jedoch eine systemimmanent suboptimale Aktualität amtlicher Milchpreisdaten. Um eine größere Aktualität zu erreichen, wäre eine bloße Verkürzung von Meldefristen der milchwirtschaftlichen Unternehmen nicht zielführend. Daher müssten für diese Informationen alternative Kennzahlen herangezogen werden, etwa auf Basis von Verwertungskalkulationen. Weitere Lösungen sind zu prüfen.

Die Unterstützung der Wirtschaft bei der Beschaffung aktueller Preisinformationen zur Weiterentwicklung der Warenterminbörse wird ein Handlungsfeld des BMEL sein.

Zu den **Versicherungslösungen** zählen u. a. Preis – und Margenversicherungen. Bei der Margenabsicherung für Milch wird die Differenz zwischen Milchpreis und Futterkosten abgesichert. Im Gegensatz zu einer reinen Produkt-Preisversicherung werden durch dieses Instrument auch die Preisschwankungen wichtiger Kostenkomponenten berücksichtigt. Die Absicherung orientiert sich damit an einem Indikator, der näher am betrieblichen Einkommen als der Milchpreis liegt.

Für die Berechnung der Marge werden nicht betriebsindividuelle, sondern auf übergeordneter, aggregierter Ebene beobachtete Milchpreise und berechnete Futterkosten zugrunde gelegt. Im Vergleich zu einer reinen Milchpreisversicherung hat eine Margenversicherung vor allem dann Vorteile, wenn die berücksichtigten Kostenkomponenten (hier also die Futterkosten) bedeutend sind und signifikant schwanken.

Ohne staatliche Unterstützung der Versicherungsprämien haben derartige Modelle am Markt derzeit keine Bedeutung. So haben Ellßel und Offermann (2016)<sup>36</sup> für eine Margenversicherung in Deutschland auf Basis des Zeitraums 2005/06 bis 2014/15 exemplarisch Werte für kostendeckende Prämien berechnet. Die Absicherung einer „Grundmarge“, d. h. einer Marge, die in den „Krisenzeiträumen“ 2009, 2012 und 2015 zu Auszahlungen geführt hätte, hätte demnach eine regel-

36 Ellßel und Offermann (2016): Das US-Margin Protection Program for Dairy – Wirkungsweise und Übertragbarkeit auf Deutschland. Vortrag auf der SGA-Tagung „Umgang mit Unsicherheit in der Land- und Ernährungswirtschaft“, 31. März/1. April 2016, Grangeneuve.  
[http://www.sse-sga.ch/downloads/T16\\_Ellssel.pdf](http://www.sse-sga.ch/downloads/T16_Ellssel.pdf)

mäßige Rücklage von 0,34 Cent/kg Milch erfordert. Bei einer Absicherung der gesamten Milchproduktion in Deutschland wären das ca. 100 Mio. Euro/Jahr. Die Absicherung einer Marge knapp unter der Durchschnittsmarge hätte eine regelmäßige Rücklage von 1,26 Cent/kg Milch erfordert, d. h. bei Absicherung der gesamten Milchproduktion in Deutschland ca. 360 Mio. Euro/Jahr.

Das **Garantiepreis-zertifikat** (Dairy Trading online (DTO)-Zertifikat) ist ein Instrument zur Preisabsicherung, bei dem eine gegenseitige Zahlungsverpflichtung bei Über- bzw. Unterschreiten eines vorher fixierten Zertifikatspreises und des monatlichen Auszahlungspreises der jeweiligen Molkerei besteht. Liegt der Preis darunter, bekommt der Landwirt Geld, liegt der Preis darüber muss er zahlen.

Die Zertifikate gelten als Direkt- oder OTC-Kontrakte (Over The Counter, d. h. diese Kontrakte werden nur außerbörslich gehandelt und müssen daher keiner standardisierten Spezifikation unterliegen). Dies bedingt eine geringe Transparenz bei bisher auch geringen Handelsvolumina (Preisbildung).

Das Garantiepreis-zertifikat und Versicherungslösungen (Preis- und Margenversicherungen) haben am Markt derzeit keine Bedeutung.

### **3.5 Gestaltung von Sicherheitsnetz, Kriseninstrumenten und Außenbeziehungen auf EU-Ebene**

BMEL verfolgt eine Milchmarktpolitik, die der Branche hilft, Marktchancen zu nutzen, die aber auch dem Schutz der Milcherzeuger in außergewöhnlichen Marktsituationen dient.

Die mit der Marktausrichtung der Milcherzeugung zu spürende Zunahme der Volatilität der Preise für Milch und Milcherzeugnisse stellt die Elemente und Instrumente der Milchmarktordnung auf die Probe. Grundsätzlich geht der verfolgte Kurs der Marktausrichtung davon aus, dass die Wirtschaftsbeteiligten privatwirtschaftliche Vorsorge im Umgang mit der Preisvolatilität treffen, wie es in anderen Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion auch der Fall ist. Das niedrig hängende Sicherheitsnetz und die Krisenvorschriften in der GMO können und sollen nur in wirklich außergewöhnlichen Marktsituationen greifen.

#### **Sicherheitsnetz**

Während der letzten beiden Jahre ist insbesondere die öffentliche und private Lagerhaltung von Magermilchpulver zum Tragen gekommen. Mit über 400.000 Tonnen liegt derzeit ein Viertel der EU-Jahresproduktion oder in etwa eine deutsche Jahresproduktion auf Lager und wartet auf eine

Auslagerung. Das Ziel einer Marktstabilisierung auf niedrigem Niveau wurde damit zwar erreicht. Die Auslagerung wird die zu beobachtende Preiserholung aber in jedem Fall belasten und verzögern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Verwertung der Bestände auf dem Weltmarkt unter Einsatz von Exporterstattungen nicht mehr möglich ist.

Diese Zusammenhänge unterstreichen aus Sicht des BMEL den Handlungsbedarf der Wirtschaft hinsichtlich einer schnelleren Reaktion des Rohmilchangebotes auf sich verschlechternde Absatzlagen, die mit einer Änderung der Rohmilchlieferebedingungen erreicht werden könnte.

Die GMO-Vorschriften zur Intervention von Butter und Magermilchpulver spannen ein Sicherheitsnetz auf einem relativ niedrigen Niveau. Gleichwohl ist die Forderung nach Anhebung der Interventionspreise kritisch zu sehen. Höhere Interventionspreise bedeuten tendenziell höhere Interventionsbestände. Höhere Interventionsbestände wiederum können eine Erholung der Marktpreise ggf. auch auf längere Sicht deutlich verzögern.

Intervention und private Lagerhaltung von Butter und Magermilchpulver sowie Käse werden im Rahmen der Entscheidungen über die GAP nach 2020 auf dem Prüfstand stehen. Änderungen werden sorgfältig im Rahmen eines Gesamtkonzeptes für die Milchmarktpolitik zu prüfen sein.

## **Kriseninstrumente**

Angesichts der bisher fehlenden Anpassung der privatrechtlichen Rohmilchlieferebedingungen an die Verhältnisse nach Auslaufen der Milchquote wird die Integration neuer Maßnahmen zur Mengenregelung im Krisenfall in die Krisenvorschriften der GMO wieder intensiv diskutiert.

Im Rahmen des zweiten EU-Hilfspaketes sind freiwillige Maßnahmen mit Beihilfeanreiz zur Verringerung der Rohmilchanlieferung auf der Grundlage des Artikels 219 GMO zur Anwendung gekommen. Das BMEL hat diese Maßnahmen auf freiwilliger Basis ausdrücklich begrüßt und unterstützt.

Die Milchkrise hat gezeigt, dass die bestehenden Krisenvorschriften der GMO der EU-Kommission eine flexible und angepasste Reaktion auf außergewöhnliche Marktstörungen ermöglicht. Anders als bei der öffentlichen Intervention ist ein starrer Auslösungsmechanismus bei diesen Krisenmaßnahmen nicht angezeigt. Krisenmaßnahmen sind Einzelfallentscheidungen und flexibel zu entscheiden.

Von verschiedenen Seiten steht zudem die Forderung nach Einsatz von verbindlichen, zeitlich befristeten entschädigungslosen Mengenbegrenzungen bei schweren Marktstörungen im Raum. Ein Diskussionsbeitrag zur Umsetzung eines solchen Ansatzes ist ein komplexes Modell, das von

der Marktbeobachtung über Krisenwarnungen bis zu einem dreistufigen System eines staatlichen Mengeneingriffs reicht.

Wesentliche Elemente dieses Modells sind mit bestehendem EU-Recht nicht vereinbar. Zudem stellt sich bei Einführung einer verbindlichen Mengenregelung, auch wenn sie auf außergewöhnliche Marktsituationen zeitlich begrenzt und entschädigungslos wäre, automatisch die Frage, bei welchem Niveau der Milchauszahlungspreise die Maßnahme ausgelöst und ab wann sie wieder aufgehoben würde. Je nach Ausgestaltung kann dieser Mechanismus zu harten und langandauernden Einschnitten in die Entscheidungsfreiheit der Milcherzeuger führen.

BMEL ist wie die Agrarministerinnen und -minister der Länder der Auffassung, dass die rechtliche und inhaltliche Ausgestaltung sowie die zu erwartenden Wirkungen einer zeitlich befristeten entschädigungslosen Mengenbegrenzung bei schweren Marktstörungen auf EU-Ebene eingehend zu beschreiben und zu bewerten ist (Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 31.03.2017)

Darüber hinaus ist das BMEL auf EU-Ebene in der Diskussion über weitere Reaktions- und Aktionsmöglichkeiten im Hinblick auf ein verbessertes Krisenmanagement. Dazu gibt auch der im November 2016 veröffentlichte Abschlussbericht der Task Force „Landwirtschaftliche Märkte“ Hausaufgaben für die weiteren Arbeiten auf EU-Ebene auf. Entlang den Empfehlungen der Task Force sollte die Kommission Vorschläge machen, um die Themen Markttransparenz, unfaire Handelspraktiken und Erzeugerkooperation anzugehen. Das Kernanliegen muss sein, Fairness in der Wertschöpfungskette auch und gerade für die Erzeugerebene sicher zu stellen, um deren wirtschaftliche Existenzfähigkeit zu erhalten. Ebenso sollte die Möglichkeit von gezielter Marktbeeinflussung durch kurzfristiges öffentliches Engagement jenseits der Interventionsmechanismen geprüft werden.

### **Außenhandelsbeziehungen auf EU-Ebene**

Deutschland setzt sich für faire Handelsregelungen ein. Deshalb tritt die Bundesregierung für den Abbau handelsverzerrender Subventionen ebenso ein wie für den zoll- und quotenfreien Marktzugang für die ärmsten Länder.

- Zu den Exporterstattungen hat die WTO im Dezember 2015 einen verbindlichen Beschluss gefasst. Für Industrieländer gilt die Abschaffung sofort, für Entwicklungsländer bis 2018, für am wenigsten entwickelte und nettolebensmittelexportierende Entwicklungsländer bis 2030. In der EU werden bereits seit 2013 keine Exportsubventionen mehr gewährt. Insoweit ist diese Praxis durch den WTO-Beschluss nunmehr völkerrechtlich „gebunden“.
- Mit den Wirtschafts- und Partnerschaftsabkommen mit Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik wird das Ziel verfolgt, einen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung in den Partnerländern zu leisten. Im Rahmen dieser Abkommen gewährt die EU zoll- und quo-

tenfreien Marktzugang für die Milchexporte dieser Ländern, verzichtete aber im Gegenzug auf Zugang zu den Märkten der Partnerländer, wo diese ihre Märkte nicht öffnen wollen.

Der international weitgehend wettbewerbsfähige Milchsektor in Deutschland profitiert davon, wenn über Freihandelsabkommen neue Absatzmärkte erschlossen und Handelshemmnisse beseitigt werden. Einer vollständigen Liberalisierung des Sektors im Rahmen von Freihandelsabkommen können jedoch Grenzen durch defensive Interessen der EU-Milchwirtschaft oder aber auch unserer Handelspartner gesetzt sein.

### **3.6 Weitere Maßnahmen zur Struktur- und Einkommensverbesserung**

#### **3.6.1 Maßnahmen der zweiten Säule**

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung begleitet und unterstützt eine nachhaltige Marktausrichtung der Milcherzeugung und ist entsprechend weiter zu entwickeln.

Seit 2014 können Investitionen im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nur noch gefördert werden, wenn sie besondere Anforderungen in einem der Bereiche Verbraucher-, Umwelt-, oder Klimaschutz und im Falle von Stallbauten zusätzlich im Bereich Tierschutz erfüllen. Diese Grundstruktur, die sich streng an dem Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ orientiert, stellt sicher, dass landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland nur noch gefördert werden, wenn sie mit ihren Investitionsvorhaben über gesetzliche Mindeststandards hinausgehende Anforderungen erfüllen, wie z. B. ein Auslauf oder regelmäßiger Sommerweidegang für Milchkühe.

Bei einer Diskussion mit Bund und Ländern wurde im letzten Jahr – insbesondere vor dem Hintergrund der Milchmarktkrise – auch die weitere Ausrichtung des AFP intensiv diskutiert. Bund und Länder waren sich einig, dass an der bestehenden Grundstruktur des AFP (zwei Förderstufen; über dem Gesetz liegende Anforderungen; Stärkung des Verbraucher-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie des Tierschutzes) festgehalten werden und anstehende Herausforderungen durch gezielte Anpassungen des Förderungsgrundsatzes flankiert werden sollen. Zudem will das BMEL das AFP zukünftig generell auf Betriebe mit genügend eigener Fläche begrenzen (beispielsweise Viehbesatz  $\leq$  2GV).

Neben dem AFP wird eine nachhaltige Marktausrichtung des Milchsektors durch eine Reihe weiterer Maßnahmen des ländlichen Raums unterstützt:

- Investitionen zur Diversifizierung erweitern das Einkommenspotential über die reine landwirtschaftliche Erzeugung hinaus. Dazu gehören beispielsweise die Verarbeitung von Milch

zu Milchprodukten wie Joghurt, Eis oder Käse und deren Vermarktung insbesondere direkt an den Verbraucher. Dieser Weg ist gerade auch für Betriebe mit ökologischer Wirtschaftsweise von Bedeutung.

- Auch die Umstellung auf eine ökologische Erzeugung bringt vor allem in der Milchproduktion Vorteile bei der Vermarktung. Mit der Förderung werden entgangene Einnahmen wie auch die nicht am Markt honorierten Mehrkosten ausgeglichen. Gefördert wird sowohl die Umstellung auf den ökologischen Landbau als auch die Beibehaltung dieser Wirtschaftsform. In gleicher Weise wird die Teilnahme an freiwilligen Extensivierungsmaßnahmen unterstützt, die vor allem auf naturnahen Grünlandstandorten eine relative Vorzüglichkeit genießen. Vergleichbar werden auch Tierschutzmaßnahmen gefördert, mit denen eine besonders tiergerechte Haltung mit zusätzlichem Außenauslauf oder Sommerweidehaltung honoriert wird.
- Schließlich gehören vor allem Grünlandstandorte zu den natürlich benachteiligten Gebieten und Berggebieten, in denen mit der Ausgleichszulage geringere Erträge wie auch zusätzlicher Aufwand für die Bewirtschaftung ausgeglichen werden können, und damit zur Erhaltung der Kulturlandschaft beigetragen wird.
- Zur Überwindung der Strukturprobleme in der Milchwirtschaft trägt zudem die Förderung von Erzeugergemeinschaften sowie von Investitionen zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Verbindung mit vertraglichen Lieferbeziehungen bei.

BMEL unterstützt bei all diesen Maßnahmen die Umsetzung und konkrete Ausgestaltung durch die Länder in Abhängigkeit von den strukturellen Gegebenheiten sowie dem daraus resultierenden Förderbedarf und den landespolitischen Förderprioritäten.

Die Maßnahmen der zweiten Säule sollten durch die Beratung der landwirtschaftlichen Unternehmen flankiert werden. Die Länder sollten Beratung und Förderung der Betriebe verstärkt auf eine qualitative Weiterentwicklung statt primär auf Betriebs- und Leistungswachstum ausrichten.

### **3.6.2 Gestaltung der Direktzahlungen**

Den Direktzahlungen kommt als Instrument der Einkommenssicherung eine besondere Bedeutung zu.

Mit der in dieser Legislaturperiode beschlossenen und umgesetzten Reform der GAP wurde die Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe stärker auf das Gemeinwohl und die gesellschaftlichen Anforderungen ausgerichtet. Gleichzeitig bleiben die Direktzahlungen aber als wesentliches Instrument für den Ausgleich der Kosten der Einhaltung höherer europäischer Standards und zur Einkommensstabilisierung sowie Risikovorsorge der landwirtschaftlichen Betriebe unverzichtbar.

Die Direktzahlungen tragen wesentlich zur Einkommens- und Liquiditätssicherung landwirtschaftlicher Betriebe bei. Im Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe machten die Direktzahlungen im Wirtschaftsjahr 2015/16 etwa 54 % des Gewinns aus landwirtschaftlicher Tätigkeit aus.

Angesichts der immer noch schwierigen Einkommens- und Liquiditätssituation vieler landwirtschaftlicher Betriebe lehnt BMEL eine zusätzliche Umschichtung von Direktzahlungen in die zweite Säule ab.

Für die Zukunft ist allerdings eine zielorientiertere Ausgestaltung des Direktzahlungssystems erforderlich. Fördermittel müssen zukünftig dem aktiven, in der Region verwurzelten Landwirt, zugutekommen, nicht großen, teils branchenfremden Landeigentümern. Dabei soll insbesondere stärker als bisher die Situation von kleineren und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben und Tierhaltungsbetrieben berücksichtigt werden. Diese sind für die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der ländlichen Regionen unverzichtbar, aber wegen der Preisvolatilitäten und der gesellschaftlichen Ansprüche besonders gefordert.

#### **HERAUSGEBER**

Bundesministerium für Ernährung  
und Landwirtschaft (BMEL)  
11055 Berlin

#### **STAND**

Mai 2017

#### **GESTALTUNG**

BMEL

#### **TEXT**

BMEL

#### **DRUCK**

Druckerei BMELt

#### **BILDNACHWEIS**

Titel: Markus Mainka; stock.adobe.com

**Diese Publikation wird vom BMEL kostenlos  
herausgegeben. Sie darf nicht im Rahmen  
von Wahlwerbung politischer Parteien oder  
Gruppen eingesetzt werden.**

