

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Milchmarkt

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 11. Oktober 2018 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/4796 Nr. 58 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

die im bayerischen Landtag in seiner Sitzung am 9. November 2017 beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Milchviehbetriebe und zur Krisenabsicherung (Landtagsdrucksachen 17/18945 und 17/18967) aufzugreifen und zu unterstützen.

Mit Schreiben vom 17. Mai 2019, Az.: III-0141.5 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

A. Ergänzung der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) um freiwillige und obligatorische Programme zur Reduzierung der Milchmenge

1. Obligatorische Programme

Aufgrund der Erfahrungen mit der EU-Milchmengengarantieregelung von 1984 bis 2014 befürwortet das MLR keine administrative, d. h. von Staats wegen angeordnete Quote. Vom Ansatz her handelt es sich bei teilweise befristeten Maßnahmen zur Mengengrenzung der Milchproduktion de facto um Quotenregelungen. Der beschrittene Liberalisierungspfad der Milchagrarmarktpolitik sollte nicht durch temporäre Quotenregelungen konterkariert werden. Eine verbindliche Mengengrenzung durch die EU engt den unternehmerischen Entscheidungsspielraum der Akteure wie auch den Handlungsdruck auf die gesamte Branche zur Findung eines Marktgleichgewichts ein.

2. Freiwillige Programme

Hinsichtlich des Preis-Mengen-Effekts eines Milchmengenverringerungsprogramms wird die Wirkung von Marktexperten umso geringer eingeschätzt, je elastischer die Mengennachfrage nach Milch reagiert. Bei elastischer Nachfrage reduzieren sich trotz Preiserhöhungen die Gesamterlöse der Milcherzeugung durch Mengenrückführung. Ferner sind in der Wirtschaftswirklichkeit die reinen Preiseffekte durch Mengenreduzierungen in Krisen in der Regel nicht oder nicht eindeutig zu beobachten, weil es viele gleichzeitig wirkende Faktoren auf den Milchmärkten gibt, die den reinen Preiseffekt überlagern. Darüber hinaus führt der hohe Zusammenhang zwischen Milchpreisen auf dem Welt- und EU-Markt oder Deutschland dazu, dass im Falle des Versuchs, den europäischen Milchpreis deutlich über den Weltmarktpreis anzuheben, Exportmärkte verloren gehen werden. Dies würde wiederum den Milchpreis innerhalb der EU unter Druck setzen und der ursprüngliche Preisanhebungseffekt verpufft¹.

Das infolge der Milchkrise 2015/2016 von der EU-Kommission beschlossene Milchverringerungsbeihilfeprogramm zur freiwilligen, zeitlich befristeten Verringerung der Milchproduktion in der EU zur Stabilisierung des Milchmarktes wurde von den Evaluatoren des Thünen-Instituts im Wesentlichen in seiner Wirkung im Hinblick auf ein neues Marktgleichgewicht als unzureichend und mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden beurteilt. Sie kamen vielmehr zu dem Schluss, dass der Milchmarkt und seine Kräfte prinzipiell auch ohne staatliche Eingriffe funktionieren². Als Verbesserungsansatz wurde im Evaluierungsbericht daher empfohlen, das bisherige Verfahren zur Wertermittlung von Rohmilch in den milchverarbeitenden Unternehmen zu überarbeiten. Beispielsweise könnten die Molkereien ein Festpreismodell unter Festschreibung der entsprechenden Rohmilchmengen anbieten, welches die Preisschwankungen bereits berücksichtigt. Die Absicherung der Preise könnte dann von den Unternehmen beispielsweise an der Warenterminbörse erfolgen. Nur so könnten die Milcherzeuger rechtzeitig auf Marktentwicklungen reagieren.

B. Motivierung von Milcherzeugern und Verarbeitern in geeigneter Weise zur Aufnahme wichtiger Inhalte, wie Preis, Menge und Laufzeit sobald als möglich in die Lieferverträge und Anpassung des EU-Rechts

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und die Agrarministerinnen und Agrarminister der Länder sind der Auffassung, dass eine verbesserte Mengenplanung und -steuerung im Rahmen der Modernisierung der Lieferbedingungen zentral für eine Krisenfestigkeit des Sektors ist. Seit dem Ende der Quote besteht angesichts der teilweise hohen Unsicherheiten über zukünftige Milchanlieferungsmengen die Notwendigkeit für die Molkereiwirtschaft, die Genauigkeit der Milchmengenplanung und Wirksamkeit der Steuerung zu erhöhen. Hier hat die Branche noch einen deutlichen Nachholbedarf. Zwar erhöhen die deutschen Molkereien seit 2014 ihre Änderungsbereitschaft zur Verbesserung der Milchlieferbeziehungen. Mittlerweile sieht rund die Hälfte Handlungsbedarf bei der Steuerung der Milchanlieferungsmenge. Jedoch liegt die Hauptkomponente der bisherigen Milchmengensteuerung der deutschen Molkereien mit einem Anteil von 35 % der Unternehmen auf der Flexibilisierung der Lieferbeziehungen (zu Lasten der Erzeuger). Dagegen werden als eine wichtige Strategie im Bereich der zukünftigen Milchmengensteuerungen Festpreismodelle gesehen, und hier insbesondere börsenbasierte Modelle³.

Wegen der Bedeutung des Aspektes der Mengenplanung und -steuerung im Rahmen der Modernisierung der Lieferbedingungen fordert das BMEL, dass dieser Aspekt Eingang in die derzeitigen Überlegungen der Branche für eine Milchstrategie 2030 findet. Das BMEL hat die Branche aufgefordert, noch vor der Agrarministerkonferenz (AMK) im September 2019 entsprechende Strategieüberlegungen zu erarbeiten und dem BMEL vorzulegen. Diese sollten eine Verpflichtung

¹ Expertise Kriseninstrumente im Milchmarkt, ife Institut für Ernährungswirtschaft Kiel im Auftrag MLR, April 2015.

² AGRA-EUROPE 12/18, 19. März 2018.

³ Abschlussbericht ife Übersicht, Ableitung und Bewertung von in der Praxis umsetzbaren Mengenplanungs- und Mengensteuerungsmodellen auf Molkereiebene.

zur Prüfung und Anwendung von Risikomanagementinstrumenten auf Ebene der Milcherzeuger und Molkereien im Hinblick auf eine verbesserte Milchmengenplanung und -steuerung enthalten. Von diesem Strategiepapier werde abhängen, ob eine Anwendung des Artikels 148 GMO stattfinden soll.

C. Information der Milcherzeuger bzw. deren Vereinigungen über die Möglichkeiten der einzelbetrieblichen Risikoabsicherung in geeigneter Weise

Die Möglichkeiten der einzelbetrieblichen Risikoabsicherung sind vielgestaltig und reichen beispielsweise von der Risikovorsorge über Rücklagenbildung und Versicherungen gegen relevante betriebliche Risiken, die Diversifizierung mit mehreren betrieblichen Standbeinen bis zur Absicherung gegen Marktschwankungen über Warentermingeschäfte oder dem Aufbau einer eigenen Vermarktung. Diese Möglichkeiten sind ein wesentlicher Bestandteil von Beratungs- und Bildungsangeboten des MLR. Die Unternehmerinnen und Unternehmer sind gefordert, den für ihren Einzelbetrieb passenden Maßnahmenmix zu wählen.

Die Notwendigkeit von Mengensteuerungsmodellen und Risikomanagementmaßnahmen wurde auch beim Jahresgespräch 2018 des MLR mit Geschäftsführern und Vorsitzenden des Ehrenamts sowie der Geschäftsführung des Milchwirtschaftlichen Vereins Baden-Württemberg e. V. und dem Präsidenten des Baden-Württembergischen Genossenschaftsverbands e. V. zu aktuellen Perspektiven und Herausforderungen der Molkereiwirtschaft in Baden-Württemberg besprochen.

D. Ausbau der Marktbeobachtungsstelle zu einem effizienten Frühwarnsystem durch Erweiterung der Datenbasis unter Einbeziehung weiterer wichtiger Märkte

Die Erhebung von Daten über Preise und Mengen bestimmter Agrarprodukte für die Weiterleitung an die Europäische Kommission zu Zwecken der Markttransparenz wird über die Verordnung über Meldepflichten über Marktordnungswaren (MarktOWMeldV) für mehrere Sektoren der Ernährungswirtschaft geregelt (Getreide-, Stärke- und Futtermittelwirtschaft, Zuckerwirtschaft, Fettwirtschaft und Milchwirtschaft). Das MLR hatte in diesem Zusammenhang die Änderung der Marktordnungswaren-Meldeverordnung (MarktOWMeldV) vom 7. Februar 2019, die die Mitteilung des voraussichtlichen zukünftigen Auszahlungspreises für Kuhmilch für eine möglichst aktuelle Preisveröffentlichung, eine neue Preisschätzung für Lieferungen im laufenden Monat bei Rohmilch und neue Untergliederung der Meldung nach Herkunftsland (Ausland) und Ländern (Inland) beinhaltete, in seiner Stellungnahme gegenüber dem BMEL angesichts der gestiegenen Bedeutung von Preisvolatilitäten und der Gefahr von Marktkrisen als Voraussetzung für ein zeitnahes Krisenmanagement unterstützt.

E. Ausweitung des Direktzahlungselements der Umverteilungsprämie für die ersten Hektare in der nächsten Periode der EU-Agrarpolitik zur weiteren Stärkung bäuerlicher Familienbetriebe mit kleiner und mittlerer Größe

Bezüglich der GAP nach 2020 vertritt das MLR die Haltung, die Umverteilung von Direktzahlungen insbesondere über das bewährte Instrument der Förderung der ersten Hektare zu erreichen und dieses stärker auszubauen. Dies kann z. B. durch die Ausweitung der förderfähigen Fläche pro Betrieb mindestens auf die aktuelle durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland erfolgen.

Der Bundesratsbeschluss vom 19. Oktober 2018 (Drucksache 246/18) betont auch, dass das bisherige Instrument der Förderung der ersten Hektare kleine und mittlere Betriebe unterstützt. In dem Entwurf der GAP-Strategiepläne-Verordnung der EU-Kommission vom 1. Juni 2018 wäre dies in der GAP nach 2020 mit der „Ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit“ möglich.

Große Betriebe haben unstrittig Kostenvorteile, was bei der Förderung entsprechend berücksichtigt werden sollte. Die erhöhte Förderung der ersten Hektare kommt kleineren Familienbetrieben – in Baden-Württemberg insbesondere auch mit Viehhaltung oder Sonderkulturen – mit ihrem in der Regel höheren Arbeitskräftebesatz und ihrer geringeren Flächenausstattung effektiv zugute. Daher setzt

sich Baden-Württemberg dafür ein, bei der künftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen ein stärkeres Augenmerk auf bäuerlich wirtschaftende Betriebe – insbesondere mit flächengebundener Tierhaltung – zu richten.

Der AGRI-Ausschuss des Europäischen Parlaments hat sich am 2. April 2019 dafür ausgesprochen, dass eine Umverteilung von Direktzahlungen in der Höhe von mindestens 10 % auf Ebene des Mitgliedsstaates die Verpflichtung zur Kapung der Direktzahlungen ersetzen kann. Gleichzeitig hat der Ausschuss vorgeschlagen, dass die Umverteilung nicht höher als 65 % des Basisbetrags sein sollte.

Die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 werden auf EU-Ebene möglicherweise erst im Frühjahr 2020 abgeschlossen. Viele Mitgliedsstaaten sprechen sich dafür aus, dass trotz des sinkenden Gesamtvolumens des MFR das GAP-Budget auf bisherigem Stand erhalten bleiben soll. Dies wird besonders mit den steigenden Ansprüchen und Aufgaben der zukünftigen GAP begründet. Bei einem insgesamt geringeren GAP-Gesamtbudget ist zu beachten, dass auch eine gesteigerte Umverteilung eventuell nur den Status quo erhält. Angaben z. B. zu einer absoluten Förderhöhe sind aufgrund der offenen Haushaltsfragen zurzeit noch nicht möglich.

Die Landesregierung wird die Zielsetzung zur Ausweitung der Umverteilungsprämie im Rahmen der Beratungen zur GAP nach 2020 auf EU-Ebene und in den entsprechenden Gremien auf nationaler Ebene – insbesondere der AMK – auch weiterhin einbringen.

F. Beitrag zur bestmöglichen Erschließung heimischer und ausländischer Märkte

1. Marktstrukturförderung

Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der in Baden-Württemberg ansässigen Molkereien ist die Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung im Rahmen der Marktstrukturförderung des Landes weiterhin ein Schwerpunkt. Der Fördersatz liegt bei 15 % für mittelgroße Unternehmen (Unternehmen mit weniger als 750 Beschäftigten oder einem Jahresumsatz weniger als 200 Mio. Euro), 20 % für KMU (bis 250 Beschäftigte und Jahresumsatz höchstens 50 Mio. Euro) und 30 % für KMU, die überwiegend Qualitätsprodukte, wie z. B. BioZBW, QZBW, sogenannte Geoschutzprodukte wie z. B. Heumilch g. t. S. (garantiert traditionelle Spezialität) und Allgäuer Emmentaler g. U. (geschützte Ursprungsbezeichnung), erfassen und verarbeiten.

2. Förderung des Absatzes regionaler Lebensmittel

Zur verstärkten Verbraucher-Kommunikation verschiedener Maßnahmen und Aktivitäten zur Förderung des Absatzes regionaler Lebensmittel aus Baden-Württemberg und entsprechender Erschließung heimischer Märkte läuft seit Sommer 2017 die mehrjährig angelegte Regionalkampagne des Landes „Natürlich. VON DAHEIM“, bei der nicht nur Milch und Milchprodukte, sondern alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Spezialitäten einbezogen werden. Bis 2021 wird dazu schrittweise in verschiedenen Handlungsfeldern und Absatzkanälen entlang der Wertschöpfungskette angesetzt. Im Mittelpunkt stehen auch hier die Qualitätsprogramme des Landes sowie die EU-Qualitätsregelungen, die ein hohes Maß an Transparenz im Hinblick auf die entsprechende Produkt- und Prozessqualität bieten können.

Im Jahr 2018 lagen die Schwerpunkte vorrangig auf Maßnahmen im Bereich des selbstständigen Lebensmitteleinzelhandels, der Gemeinschaftsverpflegung sowie auf verschiedenen Verbrauchermessen wie beispielsweise der Internationalen Grünen Woche sowie der Auftritt auf dem 100. Landwirtschaftlichen Hauptfest. Im Herbst 2018 wurde ein Landeswettbewerb „Innovationen und Start-ups in der Land- und Ernährungswirtschaft“ durchgeführt, um innovative Unternehmen bzw. Start-ups der baden-württembergischen Land- und Ernährungswirtschaft bei der Bekanntmachung ihrer entsprechenden Konzepte oder Geschäftsmodelle im Markt zu unterstützen.

Die bereits im Herbst 2017 installierte App „VON DAHEIM BW“ wurde weiterentwickelt und neben der bestehenden Kategorie Hofläden und Direktvermarkter u. a. um die regional arbeitenden „Schmeck den Süden“-Gastronomen und eine Veranstaltungsfunktion ergänzt. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung durch Ergänzung weiterer Kategorien ist vorgesehen.

3. Export

Da rund die Hälfte der von Molkereien in Deutschland verarbeiteten Milch exportiert wird, gewinnt auch die Sicherung des Zugangs von Milchprodukten aus Deutschland auf den Binnenmarkt und Drittlandsmärkte zunehmend an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund unterstützt das Land die von der EU verfolgten Verhandlungen zu bilateralen Freihandelsabkommen. Erforderlich sind ausgewogene Ergebnisse im Industriegüter- und im Agrarbereich. Dabei müssen für sensible Produkte im Ernährungssektor besondere Lösungen gefunden werden, die nicht einseitig zu Lasten der heimischen landwirtschaftlichen Erzeugung gehen dürfen. Das gilt bei den Verhandlungen mit Australien und Neuseeland insbesondere auch für Milch und Milchprodukte.