



Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e.V.

Stellungnahme

des Bundesverbands
Deutscher Milchviehhalter BDM

zum Verbot des Verkaufs
unter Produktionskosten

Abwägung Chancen und Risiken

www.bdm-verband.de

EINLEITUNG

Mit der Einführung des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis für den Handel wurden große Hoffnungen dahingehend verknüpft, dass sich dadurch an der Markt- und Einkommenssituation für die Landwirtschaft etwas zum Positiven verändert. Diese Hoffnungen haben sich jedoch nicht erfüllt. Tatsächlich konnten sie sich gar nicht erfüllen, da auch nach dem ausgesprochenen Verbot die Preisbildung am offenen Markt stattfand, bei dem es keinen festen Einstandspreis gab bzw. gibt, von dem ein Verbot justiziabel abgeleitet werden konnte.

Gleiche Hoffnungen verbindet man jetzt erneut mit der Umsetzung der UTP-Richtlinie in nationales Recht: Damit verknüpft werden soll ein Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten (VVuP). Relevant sollen dabei nicht die individuellen Produktionskosten der jeweiligen Vertragspartner sein, sondern ein Preis für Agrarprodukte, der sich an durchschnittlichen Produktionskosten orientiert, die von Institutionen für eine Region ermittelt werden (z. B. Milch-Marker-Index oder Vergleichbares). Auch hinter diesen Debatten steht die Hoffnung, dass sich daraus faire Erzeugerpreise und existenzsichernde Löhne für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen generieren lassen.

Preisgestaltende Regelungen sind in der EU-Agrarmarktpolitik nichts Neues und bestehen in Form von Interventionspreisregelungen bis heute. Bis in die neunziger Jahre hinein konnte die Landwirtschaft damit an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilnehmen. Eine Folgeerscheinung dieser Preisabsicherungsregelung war der Aufbau von immensen Lagerbeständen – verbunden mit hohen Ausgaben für die öffentlichen Haushalte. Anfang 1980 lagen z. B. rund 1 Million Tonnen Butter in den staatlich betriebenen Kühlhäusern. Mit der MacSharry-Reform 1992 wurde das Interventionspreisniveau deutlich abgesenkt: Das sich aus den Interventionspreisen für Butter und Magermilchpulver abzuleitende Milcherzeugerpreisniveau liegt seit vielen Jahren bei rund 21 Cent je Kilogramm Rohmilch.

Im Verlauf der Milchmarktkrise 2015/16 sind die Milcherzeugerpreise bei einzelnen Molkereien sogar unter die 20-Cent-Marke gefallen – trotz der Interventionsregelung.

Welche Vorteile könnte ein Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten für die Landwirtschaft im idealen Fall bringen?

- Eine gesetzlich garantierte Einkommenssicherung auf Basis der durchschnittlichen Erzeugungs-/Vollkosten.
- Wirtschaftlichkeitskrisen für die Primärstufe werden damit unwahrscheinlich - das ist jedoch abhängig von der festgesetzten Größe und ihrer regelmäßigen Anpassung/Indexierung.
- Erleichterung bei den Vertragsverhandlungen mit den Molkereien/dem Sekundärsektor, wahrscheinlich würde es sogar zu einem überwiegenen Verzicht auf Vertragsverhandlungen führen und damit zur Vermeidung unangenehmer Auseinandersetzungen.
- Mit einem gesetzlich festgeschriebenen Modell, das Preise für Agrarprodukte vorgibt, die die Produktionskosten (Vollkosten) abdecken, entfällt die Aufgabe der Landwirtschaft, sich mehr als in der Vergangenheit in die Gestaltung der Agrarmärkte einzubringen. Die Landwirtschaft könnte sich wie bisher hauptsächlich der Produktion von Agrargütern und der Gestaltung der Produktionsbedingungen widmen.

Welche Punkte bzw. Folgeerscheinungen müssten dabei beachtet werden?

- Produktionskosten sind Deutschland- und auch EU-weit regional sehr unterschiedlich, d. h. es muss überlegt werden, wie einer Verbringung von Agrarprodukten/Rohstoffen aus einer kostengünstigeren Region in eine Region mit höherem Kostenniveau (z. B. von Nord-nach Süddeutschland) begegnet werden könnte.
- Gesetzlich vorgegebene Preismodelle auf Basis von durchschnittlichen Produktionskosten bergen das Risiko, dass die Produktionsmengen unabhängig vom Marktgeschehen ausgeweitet werden.
- Es besteht die Möglichkeit von strukturellen Überschüssen. Trotz einer aktuell günstigen Gesamtmarktlage darf diese Möglichkeit nicht für die Zukunft ausgeschlossen werden. Es müssen daher Instrumente vorgehalten werden, die Marktkrisen vorbeugen. Der Schweinefleischbereich ist exemplarisch ein warnendes Beispiel.
- Gesetzlich vorgegebene Preismodelle auf Basis von durchschnittlichen Produktionskosten können dazu führen, dass die Notwendigkeit einer verstärkten Übernahme von mehr Marktverantwortung durch die Primärstufe ausbleibt.
- Überlegungen sind nötig, wie es gelingen kann, dass das jeweils vorliegende Produktionskostenniveau nicht zu einer Art Preisnivellierung führt, die verhindert, dass sich ergebende Marktchancen genutzt werden können.
- Überlegt werden muss auch, wie ein entsprechendes Marktmanagementkonzept in Verantwortung der Primärstufe anzulegen wäre – zu befürchten sind „Closed Shops“/kostenpflichtiger Erwerb von Lieferrechten bei Molkereien/Molkereiquoten.
- Sehr wichtig ist, dass allen klar ist, dass ein Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten nur ein erster Schritt sein könnte, der in stärker marktwirtschaftlichen Mechanismen münden muss.

BDM-POSITION

Der BDM sieht in der Umsetzung eines VVuP nur dann eine Möglichkeit zur dauerhaften Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wenn diese auf dem Niveau von Produktionskosten erfolgt, die für die jeweilige Region den Durchschnitt der pagatorischen wie auch kalkulatorischen Kosten widerspiegeln.

Der BDM sieht jedoch dafür national wie auf EU-Ebene größere Hürden sowie Widersprüchlichkeiten: In marktwirtschaftlich angelegten Wirtschaftssystemen wird sich die Preisbildung immer an der Relation des Angebots zur Nachfrage orientieren. Die Milchbeschaffung und Milchproduktion würde vermehrt da erfolgen, wo die Milcherzeugungskosten und damit die Auszahlungspreise am niedrigsten sind. Auf die Annahme, dass produktionshemmende Maßnahmen wie F2F zukünftig größtenteils oder dauerhaft zu einem Verkäufermarkt führen werden, darf man sich nicht verlassen. Auf der Nachfrageseite kann und wird es ebenfalls deutliche Veränderungen geben. Ein höheres Preisniveau für Lebensmittel führt zu einem bewussteren Umgang damit, zu weniger Verschwendung, einer bewussteren Ernährungsweise und in der Summe zu einem Nachfragerückgang. Auch die anhaltende Änderung der Essgewohnheiten hin zu einer Ernährung mit deutlich weniger tierischen Produkten lässt die Nachfrage in diesem Bereich weiter sinken.

Um zu verhindern, dass der deutsche Sekundärsektor zumindest teilweise auf günstigere Agrarprodukte aus anderen Regionen und EU-Ländern ausweicht, müsste mit dem VVuP auch ein Gesetz beschlossen werden, dass in deutschen Verarbeitungsstandorten nur Agrarprodukte verarbeitet werden dürfen, die in Deutschland regional erzeugt wurden.

In einer Festlegung der Produktionskosten auf Ebene von pagatorischen Kosten sieht der BDM vor allem für Betriebe mit Familienarbeitskräften keine wirkliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation.

Überlegungen, dass bei einer Einführung eines VVuP der Sekundärsektor (die Verarbeitungsunternehmen) die Marktmanagementaufgabe übernehmen sollen, sieht der BDM sehr kritisch. Damit würde sich die Abhängigkeit der Erzeuger von ihren Verarbeitern noch weiter vergrößern, Wechselmöglichkeiten wären noch stärker eingeschränkt. Diese Einschätzung gilt auch für Überlegungen in Richtung Drei-Parteien-Verträge zwischen Handel, Verarbeitern und Landwirten: Die in diesem Zusammenhang gehegte Hoffnung, in dieser Konstellation, die im Bereich der Milch nur über rund 20 % der Gesamtmilchmenge Vereinbarungen treffen könnte, ein wirksames Marktmanagement betreiben zu können, muss kritisch auf den Prüfstand gestellt werden. Marktmanagement muss das Hauptaugenmerk auf den Gesamtmarkt richten.

In Abwägung aller Vor- und Nachteile überwiegen für den BDM die Risiken vor allem dahingehend, dass mit einer Einführung eines VVuP keinerlei Verbesserung der grundsätzlichen Marktstellung der Landwirtschaft gegenüber der Verarbeitungsebene einhergeht. Die Gefahr: Ein Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten ist letztlich eine politische Vorgabe, die jederzeit gelockert, aufgeweicht oder abgeschafft werden könnte (z. B. bei einem Regierungswechsel) – der Primärsektor steht ohne eine strukturelle Verbesserung seiner Marktstellung dann wieder blank da.

Bauern brauchen Zugang zum Markt

In der Vergangenheit hat ein Teil der Bäuerinnen und Bauern sich sehr wenig mit der Marktstellung in der Wertschöpfungskette befasst. Das liegt am großen Vertrauen in die „Berufsstandsvertretung“ und in die verarbeitenden Unternehmen, die ja ohnehin zu zwei Dritteln aus Genossenschaften bestehen. Der tief verankerte Glaube daran ist eine Ursache für die jetzige katastrophale wirtschaftliche Situation. Um bei der Bewältigung der sehr großen Herausforderungen wirklich auf einen guten Kurs zu kommen, benötigen wir vor allem eines: Strategien, die sich an der Marktwirtschaft orientieren und die Bezeichnung „Strategie“ auch wirklich verdienen!

BDM-Ansätze

Der BDM setzt auf marktwirtschaftliche Strategien: Es gilt neben der Nachfrageseite immer auch die Angebotsseite in den Blick zu nehmen. Die Angebotsseite, d. h. die Menge der landwirtschaftlichen Produktion, ist der einzige – bisher eher theoretische – Hebel, den die Milcherzeugungsebene hat. Darauf Einfluss zu nehmen aber funktioniert praktisch nur mit einer besseren Marktposition der Milcherzeugungsebene. Die Vergangenheit lehrt uns Milchviehhalter, dass es für einen funktionierenden Wettbewerb in erster Linie ein gleiches Kräfteverhältnis der Wettbewerbsteilnehmer braucht. Und hier haben wir Landwirte das Nachsehen! Wir haben eine katastrophal schlechte Marktstellung gegenüber der Verarbeitungsindustrie – das hat auch das Bundeskartellamt bereits mehrfach festgestellt.

Deshalb haben wir in der Sektorstrategie 2030 ein besonderes Augenmerk auf diese Ansätze gelegt. Die Ablehnung und Kritik unserer Ausarbeitung seitens des Bauernverbands und Molke-reiwirtschaft zeigt uns, dass wir damit auf dem richtigen Weg sind: Hilfsfonds, Liquiditätshilfen, Sondervergünstigungen und Co. sind keine echten Lösungen der strukturellen Probleme des Milchmarkts, sondern meist nur „Tropfen auf den heißen Stein“, die keinen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit eines Betriebes leisten.

Das erreichen wir nur mit einer Verbesserung der Marktstellung.

DAZU BRAUCHEN WIR –

1. veränderte Marktrahmenbedingungen,
2. den politischen Willen und
3. selbstbewusste, marktorientierte Bäuerinnen und Bauern!

Kurzfristige Ansätze

Kurzfristige Ansätze – sofort umsetzbar bzw. kurzfristig zu ermöglichen

1. Art. 148 GMO (Gemeinsame Markt-Ordnung): Verbindliche Vorgaben zum Abschluss von Lieferverträgen mit konkreten Preis-, Mengen- und Qualitätsangaben (auch für genossenschaftlich strukturierte Lieferbeziehungen)
2. Art. 219 Abs. 1 GMO: Einleiten von Maßnahmen zur schnellen Marktbewältigung von Marktkrisensituationen, freiwillige Mengenreduzierung im Marktkrisenfall (Art. 219 I a) in Zusammenspiel mit einer zeitlich befristeten Deckelung der Produktion (Art. 219 I b).
3. Damit milcherzeugende Betriebe aufziehende Marktverwerfungen rechtzeitig und eindeutiger erkennen und ihnen angemessen begegnen können, ist auf EU-Ebene die Installierung eines Frühwarnmechanismus und Warnschwelligensystems anzustoßen und einzufordern.

Marktpolitische Aufgabenstellungen zur Verbesserung der Marktstellung - kurzfristig anzugehen, Umsetzung mittelfristig möglich:

1. Art. 157 GMO: Anerkennung der Landwirtschaft als eigenständige Branche. Damit würden die Grundlagen geschaffen, um ein Marktmanagement, Branchenkommunikation, Verwaltung von Marktkrisenmaßnahmen etc. in Verantwortung der Landwirtschaft zu ermöglichen
2. Möglichkeit abgestimmter wirkungsvoller Verhaltensweisen innerhalb der Landwirtschaft (Art. 210 GMO) in Richtung Marktmanagement zur Vermeidung und Bewältigung von Marktkrisen

Nur mit marktwirtschaftlichen Ansätzen erreichen wir

- ein marktgerechtes Verhalten der Erzeuger
- krisenfeste, resiliente Milchviehbetriebe
- mehr Wettbewerb um Milch
- wirtschaftlich nachhaltige, innovative Weiterentwicklung aller Milchviehbetrieb

ERGÄNZUNGEN

Ermittlung Produktionskosten

Sämtliche Bestrebungen, die Produktionskosten für unsere Agrarprodukte vollumfänglich und belastbar zu beziffern, wurden vom BDM umfänglich unterstützt. Für den Milchbereich werden diese Zahlen von der MEG Milch Board w.V. seit längerer Zeit ermittelt und regelmäßig aktualisiert. Die hierfür angewendete Berechnungsmethode ist inzwischen branchenweit anerkannt – auch bei den anfänglichen Zweiflern. Die ermittelten Erzeugungskosten werden durch Kostenberechnungen auch anderer Institute bestätigt.

Unberücksichtigt bleibt bei allen vorliegenden Berechnungsmodellen der Blick in die Zukunft. Eine frühzeitige Veröffentlichung einer Prognose der Entwicklung der Erzeugungskosten wäre jedoch ebenfalls notwendig und anhand der Entwicklungen auf den entsprechenden Märkten/Handelsplattformen beispielsweise für Futter- oder Betriebsmittel auch möglich.

Noch wichtiger wäre ein Blick auf die Entwicklung der Märkte für Agrarprodukte – davon ableisbar wäre die mögliche Entwicklung der Erzeugerpreise. Abgeleitet von der Entwicklung der Preise zumindest der Leitprodukte auf den globalen wie auch nationalen Märkten, könnte eine entsprechende Marktreaktion (Angebot) erfolgen.

Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass die Produktionskosten sicher eine Orientierungsgröße bei der Ermittlung von zu erzielenden Verkaufspreisen darstellen sollten. Außer der Landwirtschaft gibt sich jedoch keine andere Branche damit zufrieden, in keiner anderen Branche wird die Preisbildung auf Niveau der Produktionskosten auch nur ansatzweise diskutiert. Der Öffentlichkeit unbekannt sind beispielsweise die Produktionskosten von Auto, Schlepper und Co.

Anerkennung der Landwirtschaft (Primärsektor) als eigenständige Branche

Die Interessen der Akteure innerhalb der Wertschöpfungskette sind sehr unterschiedlich. Die Verarbeitungsstufe (Sekundärsektor) hat das Interesse, sich ihre zur Produktion notwendigen Betriebsmittel möglichst kostengünstig beschaffen zu können, der Handel/Vertrieb möchte die benötigten Produkte möglichst preisgünstig einkaufen können. Die Landwirtschaft hingegen sollte das Interesse haben, ihre Agrarprodukte möglichst gewinnbringend verkaufen zu können. Die Landwirtschaft ist mit ihrer polypolistischen Struktur im Verhältnis zur oligopolistischen Struktur von Verarbeitung und Handel das schwächste Glied in der Wertschöpfungskette – entsprechend finden in einer diametralen Interessenslage ihre Interessen wenig Berücksichtigung. Bestätigt wurde diese Situation durch die Sektoruntersuchung Milch des Bundeskartellamts. Um den Interessen der Erzeugerinnen und Erzeuger mehr Gewicht zu geben und zu verhindern, dass in Abstimmungen regelmäßig die Interessen der marktmächtigeren Marktteilnehmer überproportional berücksichtigt werden, ist die Anerkennung der Landwirtschaft als eigenständige Branche in der gemeinsamen Marktorganisation (Art. 157) zu ermöglichen. Damit können die Grundlagen geschaffen werden, um ein Marktmanagement, Branchenkommunikation, Verwaltung von Marktkrisenmaßnahmen etc. in Verantwortung und vor allem im Sinne der Landwirtschaft zu ermöglichen.

Einbezug genossenschaftlich strukturierter Verarbeitungsunternehmen

Die den genossenschaftlich strukturierten Unternehmen zugestandenen Privilegien sind zu überdenken und zumindest abzubauen. Eine verpflichtende Vorgabe zum Abschluss von verbindlichen Lieferverträgen (Art. 148 GMO) mit konkreten Vereinbarungen über Preis, Menge, Qualität und Dauer sowie für Regelungen im Rahmen der Umsetzung der UTP-Richtlinie in nationales Recht, sind für alle Akteure der Wertschöpfungskette anzuwenden – unabhängig davon, ob die Vertragspartner privatrechtliche Unternehmen führen oder eine Genossenschaft.

Label/Siegel

Bestrebungen, mittels Labeln/Siegeln der Landwirtschaft eine gewinnbringende Wertschöpfung zu ermöglichen, steht der BDM skeptisch gegenüber. Durch das Inkrafttreten des Art. 210 a GMO sind zwar kartellrechtliche Ausnahmetatbestände ermöglicht, diese beziehen sich jedoch ausschließlich auf Nachhaltigkeitsstandards bei der Erzeugung von Produkten und ihrer Vermarktungswege. Grundsätzlich wird mit Mehrwertprogrammen die Entscheidung der Marktentwicklung dem Verbraucher überlassen. Darauf will sich der BDM jedoch nicht verlassen müssen. Es braucht Strategien für den Gesamtmarkt, die eine Anhebung auf ein Erzeugerpreisniveau ermöglichen, das eine zukunftsfeste Entwicklung der Betriebe ermöglicht.

Lieferkettengesetz

Haupt hintergrund des Lieferkettengesetzes ist der Missstand, dass weltweit Millionen von Menschen in Elend und Not leben, weil soziale Mindeststandards wie das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit missachtet werden. Entlang globaler Lieferketten sind die Sorgfaltspflichten der Global Player gesetzlich festgeschrieben worden. Die im Lieferkettengesetz vorgegebene Sorgfaltspflicht für eine Verbesserung der Marktstellung der EU-Landwirtschaft heranzuziehen, schwächt aus Sicht des BDM die globale Bedeutung des Gesetzes. Trotz aller Missstände in der Wertschöpfungskette gegenüber der Landwirtschaft sollte von einer Debatte um den Einbezug der EU- bzw. der deutschen Landwirtschaft Abstand genommen werden.