

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/9816 –

Situation der Milcherzeugung und Milchverarbeitung in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Milcherzeugung ist der bedeutendste Betriebszweig in der deutschen Landwirtschaft. Im Jahr 2022 wurden allein in Deutschland 32,4 Millionen Tonnen Kuhmilch erzeugt. Das entspricht mehr als einem Fünftel der gesamten Milchproduktion in der EU. Die Milchviehbetriebe sowie der vor- und nachgelagerte Bereich mit insbesondere genossenschaftlichen Molkereien bilden eine tragende Säule für die regionale Wirtschaftsstruktur in den ländlichen Räumen Deutschlands. Die Ministerinnen, Minister, Senatorinnen und der Senator der Agrarressorts der Länder haben bei der Agrarministerkonferenz (AMK) am 22. September 2023 in Kiel festgestellt, dass die Erzeugerebene in der Kette der Marktteilnehmer ihre Interessen oft nicht hinreichend durchsetzen kann.

1. Wie schätzt die Bundesregierung die gesellschaftliche und wirtschaftliche Rolle ein, die die Milcherzeugung und Milchverarbeitung in Deutschland derzeit und künftig spielt?

Milcherzeugung und Milchverarbeitung sind maßgebliche Teile der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft. Für die Bundesregierung sind derzeit keine Anzeichen erkennbar, dass sich die Bedeutung und die Rolle von Milcherzeugung und Milchverarbeitung als zentrale Teile der Land- und Ernährungswirtschaft in Deutschland in Zukunft grundlegend wandeln werden.

2. Wie bewertet die Bundesregierung Milch und Milcherzeugnisse als Eiweißlieferanten im Rahmen einer ausgewogenen Ernährung?

Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) empfiehlt Erwachsenen ab 19 Jahren bis unter 65 Jahre eine Zufuhr von 0,8 Gramm Protein pro Kilogramm Körpergewicht pro Tag. Entbehrliche Aminosäuren können beim Vorliegen von ausreichenden Mengen an Stickstoff im Stoffwechsel selbst aufgebaut werden. Unentbehrliche Aminosäuren müssen mit der Nahrung zugeführt werden, da der Körper sie nicht selbst bilden kann. Milch und Milcherzeugnisse können hierbei ein Baustein einer ausgewogenen Ernährung sein.

3. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu den Initiativen der Molkereiwirtschaft hinsichtlich der Flexibilisierung der Milchlieferbeziehungen, Mengenplanung, Mengensteuerung und Milchpreisabsicherung?

Diese Initiative ist Bestandteil der Strategie 2030 der deutschen Milchwirtschaft. Dort wird festgestellt, dass die Molkereien weiterhin Lösungsansätze zur Abmilderung der mit Preisschwankungen verbundenen wirtschaftlichen Folgen vorantreiben müssen. In einem Fortschrittsbericht vom Mai 2022 wird festgehalten, dass die deutschen Molkereien in verschiedenen Bereichen die Lieferbeziehungen weiter deutlich verändert haben. Es dominiert das Angebot von Milchfestpreisen. Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung und hält weitere Anstrengungen zur Stärkung der Milcherzeugerinnen und Milcherzeuger in der Wertschöpfungskette für notwendig.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Situation der Milcherzeuger vor diesem Hintergrund?

Nach dem Jahr 2022 mit historisch hohen Erzeugerpreisen hat der Milchmarkt in 2023 wieder den Pfad aufgenommen, dem er vor Ausbruch der Corona-Krise und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine gefolgt ist. Gleichwohl zeichnet sich im langjährigen Vergleich ein hoher durchschnittlicher Erzeugerpreis für das Jahr 2023 ab. Herausfordernd bleibt nach wie vor die hohe Volatilität des Milchmarktes und die Entwicklung einiger Kostenbereiche, insbesondere die Energiepreisentwicklung, mit der Folge, dass es im Milchsektor auch in der Zukunft strukturelle Anpassungsprozesse geben wird.

5. Wird die Bundesregierung einen Zwischenbericht zur Zukunft der Milchviehhaltung in Deutschland veröffentlichen, und wenn ja, wie ist der Zeitplan der Bundesregierung?

Ein solcher Zwischenbericht ist durch die Bundesregierung nicht vorgesehen.

6. Wie bewertet die Bundesregierung das Geschäftsmodell von genossenschaftlich organisierten Molkereien, und wie bewertet die Bundesregierung die Stellung von Milcherzeugern im Vergleich zu nichtgenossenschaftlich organisierten Molkereien?

Die Frage der Stellung von Milcherzeugerinnen und Milcherzeugern in der Wertschöpfungskette Milch hängt nach Kenntnis der Bundesregierung nicht von der Rechtsform der Molkerei ab, sondern vielmehr von Aspekten, die außerhalb des Gesellschaftsrechts liegen, wie insbesondere dem Grad der Marktkonzentration.

7. Wie wird der Artikel 148 der Verordnung (EU) Nummer 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO), sofern er von der Bundesregierung wie angekündigt umgesetzt wird, die verschiedenen organisierten Unternehmen der Milchindustrie betreffen, und werden genossenschaftlich organisierte Molkereiunternehmen ebenfalls unter den Artikel fallen?

Die Regelungen für eine nationale Anwendung des Artikels 148 der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) befinden sich noch in der Erarbeitung. Im Kern bedeutet die Anwendung des Artikels 148 GMO, dass Rohmilchliefverträge

die Bedingungen des Artikels 148 Absatz 2 GMO (Schriftform und zwingende Bestandteile) zu erfüllen haben.

Die Betroffenheit genossenschaftlich organisierter Molkereien richtet sich nach Artikel 148 Absatz 3 GMO. Sie sind dann von einer entsprechenden Vertragspflicht befreit, wenn ihre Satzungen oder Lieferordnungen Regelungen mit ähnlicher Wirkung enthalten.

8. Auf welche Weise wird sich aus Sicht der Bundesregierung die Stellung der Milcherzeuger durch eine mögliche Umsetzung des Artikels 148 GMO stärken?

Die nationale Anwendung des Artikels 148 GMO ist ein Baustein an Maßnahmen zur Verbesserung der Stellung der Milcherzeugerinnen und Milcherzeuger in der Wertschöpfungskette. Eine Verpflichtung der Rohmilchkäuferinnen und -käufer zur Abgabe eines Angebotes für eine Preis-Mengen-Beziehung verspricht einen Impuls zu einer größeren Verbreitung, zum Beispiel von Festpreismodellen für die Rohmilchlieferantinnen und -lieferanten. Dies wird die Wirkungen der in der Antwort zu Frage 3 angesprochenen Initiative verbreitern.

9. Sind der Bundesregierung Beispiele aus anderen EU-Mitgliedstaaten bekannt, bei denen eine nationale Umsetzung des Artikels 148 GMO zu einer deutlichen Verbesserung der Stellung der Milcherzeuger beigetragen hat?

Artikel 148 GMO wird in einigen anderen Mitgliedstaaten national angewendet, bei denen in der Ausgangssituation viele Milcherzeugerinnen und -erzeuger keine oder keine ausreichende Vertragsgrundlage für ihre Rohmilchlieferungen hatten. Diese Milcherzeugerinnen und -erzeuger verfügen nunmehr über EU-rechtskonforme Rohmilchliefverträge.

10. Wie bewertet die Bundesregierung das sogenannte Genossenschaftsprivileg, und plant die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für die Abschaffung dessen einzusetzen?

Zum jetzigen Zeitpunkt wird eine Aufhebung von Artikel 148 Absatz 3 GMO nicht angestrebt. Eine Festlegung der Bundesregierung über eine entsprechende Änderung der GMO im Rahmen der nächsten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist noch nicht getroffen.

11. Wann plant die Bundesregierung zur Studie des Thünen-Instituts Stellung zu nehmen, die sich mit der Evaluierung der Milchlieferbeziehungen und den sich daraus ergebenden Konsequenzen beschäftigt, insbesondere im Hinblick auf die EU-rechtskonforme Umsetzung des Artikels 148 der Verordnung (EU) Nummer 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse?

Die Studie des Thünen-Instituts ist eine wissenschaftliche Arbeitsgrundlage, die im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ausgewertet worden ist. Eine Stellungnahme dazu ist nicht beabsichtigt. Die Studie steht einer Anwendung des Artikels 148 GMO aus ordnungspolitischen Erwägungen nicht entgegen. Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

12. Wie kommt die Bundesregierung dazu, auf Grundlage des Artikels 148 GMO in die Lieferbeziehungen zwischen Landwirten und Molkereien eingreifen zu wollen, obwohl die eingeladenen Fachleute im Rahmen eines Workshops auf der BMEL-Milchkonferenz (BMEL = Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) am 31. August 2023 ausdrücklich von diesem Instrument abgeraten haben (siehe hierzu www.agrarheute.com/management/agribusiness/landwirte-liefervertraege-milchpreis-menge-erhalten-610698)?

Das Meinungsbild der Fachleute auf der BMEL-Milchkonferenz am 31. August 2023 war geteilt und keineswegs einstimmig. Die Abwägung der Chancen hat ergeben, dass die Anwendung von Artikel 148 GMO zur Beseitigung von Nachteilen für die Entwicklung des Milchsektors sachgerecht sein kann. Die Regelungen für eine nationale Anwendung des Artikels 148 der GMO befinden sich noch in der Erarbeitung.

13. Unterstützt die Bundesregierung die Forderung einiger Länder im Rahmen der AMK, sich auf EU-Ebene für die Schaffung eines Rechtsrahmens einzusetzen, der eine flexible Milchmengensteuerung auf freiwilliger Basis ermöglichen soll?

Artikel 219 Absatz 1 Unterabsatz 4 GMO eröffnet bereits die Möglichkeit einer vorübergehenden freiwilligen Regelung zur Verringerung der Erzeugung im Krisenfall. Die Bundesregierung wird im Rahmen weiterer Diskussionen um die Fortschreibung der GMO die Möglichkeiten des Einsatzes der Regelung zur flexiblen Milchmengensteuerung auf freiwilliger Basis unter dem Aspekt der Abfederung von Erzeugerpreisen prüfen und thematisieren.

14. Sieht die Bundesregierung die genossenschaftlich organisierten Molkereien durch die jüngst evaluierten Bestimmungen des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) als ausreichend geschützt an, und wenn nein, an welcher Stelle sollte der Gesetzgeber aus Sicht der Bundesregierung nachsteuern, und bis wann wird es hierzu einen entsprechenden Referentenentwurf der Bundesregierung geben?
15. In welchen Fällen gibt es nach Einschätzung der Bundesregierung Ausweichbewegungen, mit denen nach dem AgrarOLkG verbotene Praktiken zu Lasten von Milchviehbetrieben und Molkereien umgangen werden?
16. Werden nach Einschätzung der Bundesregierung weiterhin unlautere Handelspraktiken zu Lasten von Milchviehbetrieben und Molkereien angewendet, beispielsweise unfaire Vereinbarungen zu Vertragsstrafen, und wenn ja, in welchen Fällen?
17. Werden nach Einschätzung der Bundesregierung etablierte Geschäftsmodelle im Milcherzeugungs- und Molkereisektor erschwert, die allgemein als fair angesehen werden, und wenn ja, in welchen Fällen?

Die Fragen 14 bis 17 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das BMEL hat am 22. November 2023 den Evaluierungsbericht gemäß § 59 des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) zu den Regelungen über unlautere Handelspraktiken an den Deutschen Bundestag übersandt (Bundestagsdrucksache 20/9570). Mit der Evaluierung wurde unter Einbeziehung der Wirtschaftsbeteiligten die Wirksamkeit der Verbote unlauterer Handelspraktiken untersucht. Die Untersuchung und Befragung beschränkte

sich hierbei nicht spezifisch auf einzelne Sektoren und Organisationsformen der Unternehmen, untersuchte auch nicht speziell die Situation von Milchviehbetrieben und Molkereien, sondern erfolgte über alle vom AgrarOLkG betroffenen Produktparten hinweg. Auch Unternehmen aus dem Milchsektor haben teilgenommen. So ordneten sich 22 Prozent der befragten Lieferanten und 38 Prozent der befragten Käuferinnen und Käufer dem Milchsektor zu.

Allgemein hat die Evaluierung die grundsätzliche Wirksamkeit der Verbote bestimmter unlauterer Handelspraktiken bestätigt. Mit Blick auf den Milchsektor hat die Evaluierung beim befristet geltenden Anwendungsbereich gemäß § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG für Lieferantinnen und Lieferanten bestimmter Produkte, wie unter anderem Milch, mit einem Umsatz von bis zu 4 Mrd. Euro ergeben, dass diese Lieferantinnen und Lieferanten vom Schutz der im AgrarOLkG geregelten Verbote besonders profitiert haben. Die Evaluierungsergebnisse machen auch über die Produktgruppen hinweg deutlich, wo noch weiterer Handlungsbedarf besteht.

Hierzu wird im Einzelnen auf den Evaluierungsbericht, insbesondere Kapitel 5, verwiesen. Der Evaluierungsbericht zeigt verschiedene Handlungsoptionen zur Anpassung des AgrarOLkG auf, um festgestellte Schwierigkeiten bei der Umsetzung der verbotenen Handelspraktiken zu beheben.

18. Welche Erwartungen für die heimische Milcherzeugung hat die Bundesregierung im Hinblick auf Artikel 210a GMO, und mit welchen Forderungen und Stellungnahmen hat sich die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auf europäischer Ebene bisher engagiert (bitte einzeln auflisten)?

Die Bundesregierung begrüßt die kartellrechtliche Privilegierung für Nachhaltigkeitsinitiativen durch den neuen Artikel 210a GMO. Darin liegt eine Chance für Erzeugerinnen und Erzeuger aus dem Milchsektor, dass sie mögliche höhere Kosten für Umwelt- und Tierschutz über höhere Erzeugerpreise abdecken und entlang der Wertschöpfungskette weitergeben können.

Am 8. Dezember 2023 wurden die „Leitlinien der Kommission zur Ausnahme von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Bezug auf Nachhaltigkeitsvereinbarungen für landwirtschaftliche Erzeuger gemäß Artikel 210a der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013“ veröffentlicht (ABl. C, C/2023/1446, 8. Dezember 2023).

Die Bundesregierung hat sich auf europäischer Ebene in diesem Zusammenhang wie folgt engagiert:

- Stellungnahme der Bundesregierung zu den Leitlinien zu Artikel 210a GMO am 17. April 2023 im Rahmen der öffentlichen Konsultation,
- Teilnahme von BMEL und Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) am Workshop der EU-Kommission zu den Leitlinien zu Artikel 210a GMO am 12. Juni 2023 sowie
- Teilnahme an der Expertengruppe für die GMO (GREX) von BMEL und BMWK zu den Leitlinien zu Artikel 210a GMO am 20. September 2023.

19. Wie bewertet die Bundesregierung die Rolle der Nutzung von Grünland für die menschliche Ernährung und zugleich für eine nachhaltige Verwertung von natürlichen Ressourcen?

Grünland ist die Basis für die Fütterung von Wiederkäuern. Die Nutzung des für die menschliche Ernährung nicht direkt verwertbaren Grünlandaufwuchses über die Tierhaltung trägt zur Ressourcenschonung bei. Die auf der Basis von Grünland erzeugten Milch- und Fleischprodukte tragen zur menschlichen Ernährung bei.

20. Inwiefern plant die Bundesregierung, Grünland als Proteinquelle im Rahmen der Eiweißpflanzenstrategie künftig stärker in den Blick zu nehmen, und wenn nein, warum nicht?

Die Eiweißpflanzenstrategie (EPS) wird weiterentwickelt. Die Nutzung des Grünlands als Grundlage einer nachhaltigen Fütterung von Wiederkäuern ist und wird auch in Zukunft Bestandteil der EPS sein.

