



Die an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft versandte Fassung enthielt zu schützende Daten. Die vorliegende Fassung ist um solche Daten bereinigt worden.

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von
Milch und Milcherzeugnissen

(Kapitel 1004 Anlage 1 Mittelzuweisungen und Marktordnungs-
ausgaben der EU – Anlage E (1090) Tgr. 03 Titel 685 23 des
Bundeshaushalts)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 2018 - 1074

Bonn, den 19. September 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	8
2	Prüfungsfeststellungen	9
2.1	Längerfristige Entwicklung des Milchmarktes	9
2.2	Maßnahmen der Europäischen Union	20
2.3	Nationale Regelung zur Milchsonderbeihilfe	24
2.4	Umsetzung der Milchsonderbeihilfe	29
2.4.1	Organisation	29
2.4.2	Antragsbearbeitung	37
2.5	Evaluierung	43
3	Ausblick	49

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen („Milchhilfspaket“) geprüft. Er untersuchte hierzu insbesondere die Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Milchsonderbeihilfeverordnung.

Der Bundesrechnungshof hat zu diesem Zweck örtliche Erhebungen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und beim Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen-Institut) durchgeführt und dem BMEL das Prüfungsergebnis zur Stellungnahme zugesandt. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme stellt er nun abschließend fest:

- 0.1 Die Milchwirtschaft hat in den vergangenen 30 Jahren einen erheblichen Strukturwandel vollzogen. In Deutschland produzieren weniger Kühe mehr Milch. Der Milchpreis ist – mit Ausnahme von Bio-Produkten – starken Schwankungen unterworfen. Die Europäische Union hat den Milcherzeugern deshalb wiederholt finanzielle Hilfen gewährt. Der Europäischen Union und der Bundesregierung ist es nach dem Wegfall der Quotenregelung bislang nicht gelungen, Rahmenbedingungen für einen stabilen Milchmarkt zu erarbeiten und umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Situation des Milchmarktes zu analysieren und daraus Zielsetzungen für die Milchmarktpolitik abzuleiten. In das Zielsystem sollten die grundlegenden, übergeordneten Ziele des BMEL wie Tierwohl und nachhaltige Produktion einbezogen werden. So könnte allein durch ordnungspolitische und qualitative Standards eine Mengenreduzierung herbeigeführt werden.

Das BMEL hat angegeben, zukünftig Zielsetzungen für die Milchmarktpolitik unter Einbezug grundlegender, übergeordneter Ziele wie Tierwohl, nachhaltige Produktion und kontinuierliche Versorgung der Verbraucher abzuleiten. Mengenplanung und Mengensteuerung sollten jedoch grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaft bleiben und nicht durch ordnungspolitische Vorgaben geregelt werden. Krisenszenarien sollen durch Initiativen der Marktteilnehmer abgemildert werden.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMEL sich nicht ausschließlich auf Brancheninitiativen verlassen sollte, sondern vielmehr Hilfen mit ordnungspolitischen Standards verbinden sollte, um die Qualität und Umweltverträglichkeit der Kuhmilcherzeugung in Deutschland deutlich anzuheben (Nr. 2.1).

- 0.2 Die Europäische Union gewährte Milcherzeugern zwischen 2015 und 2017 in mehreren Hilfspaketen Beihilfen. Zuletzt stellte sie den EU-Mitgliedstaaten eine Beihilfe in Höhe von insgesamt 350 Mio. Euro zur Verfügung, um Milcherzeugern und/oder Landwirten in den Sektoren Rindfleisch, Schweinefleisch sowie Schaf- und Ziegenfleisch eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe zu gewähren. Auf Deutschland entfiel ein Anteil von 58 Mio. Euro. Die Mitgliedstaaten sollten Milcherzeuger und/oder Landwirte in anderen Tierhaltungssektoren unterstützen, die eine oder mehrere Tätigkeiten aufnehmen, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit ihrer landwirtschaftlichen Betriebe abzielen und zur Marktstabilität beitragen.

Deutschland stockte den Betrag aus Haushaltsmitteln um weitere 58 Mio. Euro auf und entschied sich für eine Liquiditätshilfe mit Angebotsdisziplin (Milchsonderbeihilfe). Die Liquiditätshilfe mit Angebotsdisziplin wurde gewährt, wenn der Antragsteller seine Kuhmilchanlieferungen im Vergleich des entsprechenden Vorjahreszeitraums mit dem Beibehaltungszeitraum nicht steigerte.

Die Regelung sollte eine zügige Liquiditätsverbesserung der Milcherzeuger anstreben und trug außer der Beibehaltung der abgegebenen Milchmenge keinen weiteren von der Europäischen Union vorgegebenen Zielsetzungen Rechnung.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL bescheinigt, die Vorgaben der Europäischen Union beachtet zu haben, allerdings bemängelt, dass die Förderung nicht an die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung anknüpfte und „perspektivlos“ eine schnelle Liquiditätshilfe anstrebte, ohne den europäischen Rechtsrahmen auszuschöpfen.

Das BMEL hat bestätigt, dass es als Folge des erheblichen Druckes der Verbände keine Nachhaltigkeitsziele in die Verordnung aufnahm. Aus seiner Sicht seien derzeit bereits zahlreiche Regelungen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit, des Tierwohls etc. in Kraft und weitere in Vorbereitung. So sei beispielsweise die Gewährung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen an die Einhaltung von 13 Einzelvorschriften in den Bereichen Umweltschutz, Klimawandel, guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen, Tierschutz etc. geknüpft.

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass das BMEL nach wie vor vornehmlich auf Marktliberalität setzt und seinen ordnungspolitischen Gestaltungsrahmen nicht nutzt. Derartig ausgestaltete Hilfen bleiben im Wesentlichen wirkungslos (Nrn. 2.2 und 2.3).

- 0.3 Für die Durchführung der Milchsonderbeihilfe war die BLE zuständig. Sie setzte die Regelungen trotz kurzer Vorlaufzeit um.

Bei der Umsetzung traten u. a. im Antragsverfahren organisatorische Mängel auf. Dies ist insbesondere auf die Vermengung von elektronischen und postalischen Nachweisen zurückzuführen. Zudem wurden organisatorische Missstände deutlich.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, zukünftig frühzeitig etwaigen Schwachstellen entgegenzuwirken.

Das BMEL hat die aufgezeigten Missstände im Wesentlichen eingeräumt. Diese seien jedoch wegen des Zeitdrucks nicht vermeidbar gewesen. Es wird zukünftig weiter daran arbeiten, Schwachstellen zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass eine frühzeitige Koordination zwischen BMEL und BLE derartige Probleme vermeidet (Nr. 2.4).

- 0.4 Das BMEL beauftragte das Thünen-Institut mit der Durchführung der Evaluierung. Das Thünen-Institut stimmte seinen Evaluierungsbericht mit dem BMEL ab und legte ihn am 5. Februar 2018 vor. Im März 2018

veröffentlichte das Thünen-Institut den Endbericht insbesondere mit folgenden Ergebnissen zur Milchsonderbeihilfe:

- Die Maßnahme sei in einem Zeitraum umgesetzt worden, in dem die Preise bereits wieder anstiegen.
- Die Teilnehmer an der Maßnahme hätten sich wie die Nicht-Teilnehmer verhalten.
- Infolge der ansteigenden Milchpreise seien die Milchlieferungen gestiegen. Der Zeitraum der Umsetzung der Maßnahme könne daher als zu spät angesehen werden, da bereits eine Markterholung eingesetzt hatte.

Das Thünen-Institut bezweifelte die Notwendigkeit der Milchsonderbeihilfe. Das BMEL setzte sich mit den Ergebnissen der Evaluierung nicht hinreichend auseinander, befürchtete jedoch „kommunikativen Missbrauch“ und verwies im Rahmen einer „politischen Einordnung“ auf den Erfolg der Maßnahmen.

Das BMEL hat bestritten, sich nicht ausreichend mit den Erkenntnissen des Thünen-Instituts beschäftigt zu haben. Die Bewertung des Thünen-Instituts sei unabhängig von der Einschätzung des BMEL getroffen worden. Die Betrachtung aus wissenschaftlicher Sicht komme dabei zu einer anderen Bewertung als die politische Einschätzung durch das BMEL. Worauf das BMEL seine Bewertung stützt, bleibt offen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Evaluierungen sind kein Selbstzweck; sie sind nur sinnhaft, wenn sich das BMEL (selbst)kritisch mit den Ergebnissen und den der Evaluierung zugrunde liegenden Maßnahmen auseinandersetzt. Dabei sollte es auch Rückschlüsse für künftige, gleichgelagerte Maßnahmen ziehen. „Politische Einordnungen“ können diese Auseinandersetzung nicht ersetzen (Nr. 2.5).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof nimmt den weitgehenden Verzicht des BMEL, die Rahmenbedingungen des Milchmarktes in Deutschland durch

ordnungspolitische Vorgaben zu gestalten, als politische Entscheidung zur Kenntnis.

Das BMEL sollte sich einem etwaigen Druck der Milcherzeuger widersetzen. Es sollte – unter Beachtung der wissenschaftlichen Evaluationsergebnisse und der durch den zeitlichen Druck entstandenen Schwachstellen im Verwaltungshandeln – konsequent auf kurzfristige finanzielle Hilfen ohne nachweisbare nachhaltige Wirkung verzichten (Nr. 3).

1 Vorbemerkungen

Die Europäische Union erarbeitete in den Jahren 2011 und bis 2012 mit Blick auf das Auslaufen der sogenannten Quotenregelung im Milchsektor das „Milchhilfspaket“. Es umfasst eine Reihe von Rechtsvorschriften, die seit dem 3. Oktober 2012 in Kraft sind. Ziel der Regelungen ist es, die Stellung der Erzeuger innerhalb der Lieferkette zu stärken und Preisstabilität herbeizuführen.

Seit dem Jahr 2014 gingen die Einkommen der Milchviehbetriebe bis Anfang 2017 deutlich zurück. Die Preisentwicklung war auf ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zurückzuführen. Die Europäische Union verabschiedete im September 2015 das erste EU-Hilfspaket. Es umfasste 500 Mio. Euro. Daraus erhielten 9.000 Milcherzeuger und Schweinehalter in Deutschland Zuschüsse für Liquiditätssicherungsdarlehen in Höhe von 65 Mio. Euro.

Im Juli 2016 folgte das zweite EU-Hilfspaket zur Stabilisierung der Agrarmärkte. Mit diesem Paket stellte die Europäische Union den Mitgliedstaaten insbesondere 500 Mio. Euro für

- ein Milchmengenverringerungsprogramm (150 Mio. Euro) und
- eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe (350 Mio. Euro, davon 58 Mio. Euro für Deutschland)

zur Verfügung. Deutschland stockte die Anpassungsbeihilfe aus Mitteln des Bundeshaushalts um weitere 58 Mio. Euro auf. Die nationale Durchführung der außergewöhnlichen Anpassungsbeihilfe regelt in Deutschland die Milchsonderbeihilfeverordnung.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) übersandte dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Beauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) den Entwurf dieser Verordnung und räumte ihm Gelegenheit zur Stellungnahme ein. Der BWV wies darauf hin, dass es das BMEL versäumt hatte, die Zielsetzung und Notwendigkeit der Maßnahme schlüssig darzustellen sowie Ursache und Wirkung zu analysieren. Er hielt es für fraglich, dass durch einen kurzfristigen Verzicht eines Teiles der Milcherzeuger auf eine Steigerung ihrer Produktion eine langfristige Verbesserung der Marktverhältnisse bewirkt werden könnte. Das BMEL folgte dieser Stellungnahme nicht und erließ die beabsichtigte Regelung.

Mit Schreiben vom 23. Februar 2017 beauftragte das BMEL das Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Thünen-Institut) mit einer Evaluierung der Hilfsprogramme in Deutschland. Das Institut schätzte die Teilnahmebereitschaft an den Hilfsprogrammen als gering ein. So schien die bereits vor Umsetzung der Hilfsprogramme einsetzende Markterholung für die Milcherzeuger betriebswirtschaftlich bedeutsamer zu sein als die Teilnahme an Hilfsprogrammen.

Wir haben die Maßnahmen und Haushaltsmittel des Bundes zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen („Milchhilfspaket“) geprüft. Hierbei untersuchten wir insbesondere die Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Milchsonderbeihilfeverordnung. Wir übersandten dem BMEL eine vorläufige Prüfungsmitteilung. Das BMEL hat hierzu Stellung genommen. Mit der abschließenden Mitteilung bewerten wir die Einlassung und beenden das Prüfungsverfahren.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Längerfristige Entwicklung des Milchmarktes

Feststellungen

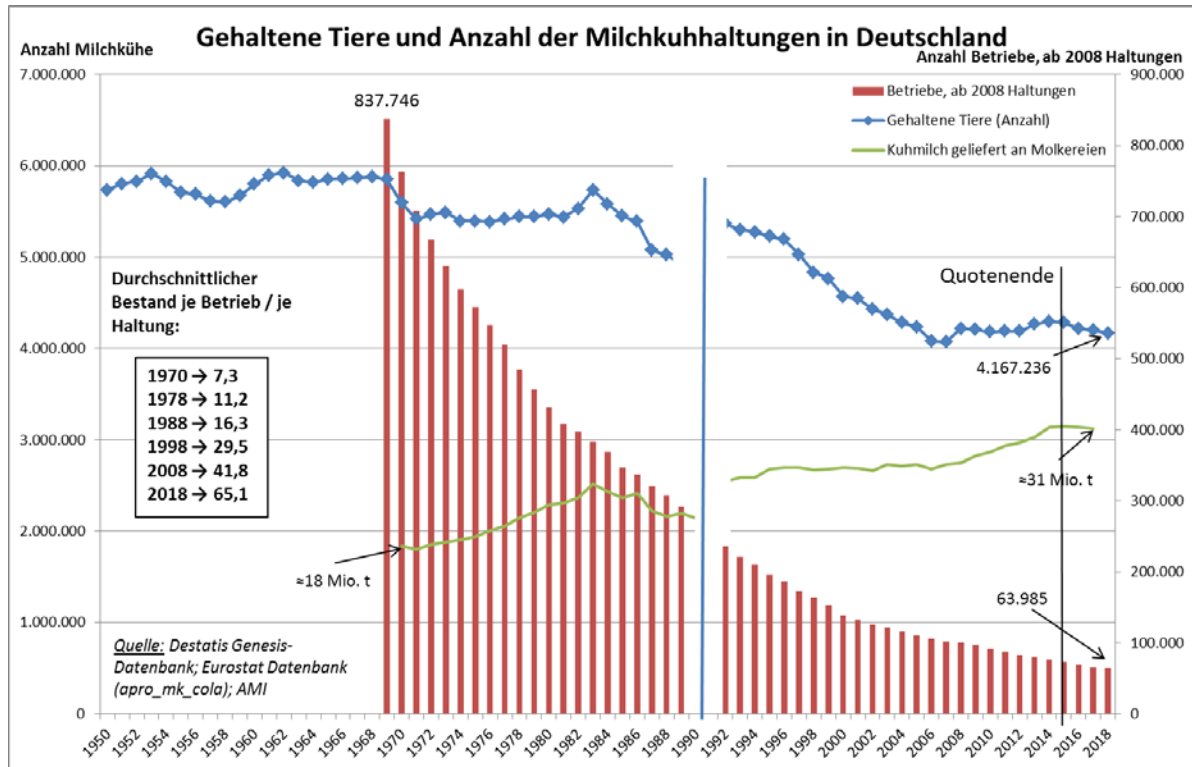
(1) Den landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland stehen derzeit jährlich rund 4,9 Mrd. Euro an flächengebundenen Direktzahlungen der Europäischen Union zur Verfügung.

(2) Die Milcherzeugung ist der wichtigste Produktionszweig der deutschen Landwirtschaft. Für etwa ein Viertel der landwirtschaftlichen Betriebe stellt die Milcherzeugung die Haupteinnahmequelle dar. Die Milchwirtschaft hat in den letzten 30 Jahren einen erheblichen Strukturwandel vollzogen. Während im Jahr 1970 noch über 830.000 milchkuhhaltende Betriebe gezählt wurden, ging die Anzahl der Haltungen im Jahr 2016 auf unter 64 000 zurück. Die Anzahl der gehaltenen Tiere ging im gleichen Zeitraum von rund 5,8 Millionen auf rund 4,2 Millionen zurück. Gleichzeitig erhöhte sich die an Molkereien gelieferte Kuhmilch von rund 18 Millionen Tonnen auf rund 31 Millionen Tonnen. Die in den Molkereien in Deutschland verarbeitete Milch geht zu etwa 37 % in den Lebensmitteleinzelhandel (rund 12,4 Millionen Tonnen Milchäquivalent), zu 14 % (rund 4,6 Millionen Tonnen Milchäquivalent) in die weiterverarbeitende Industrie, ins Ernährungsgewerbe und an Großverbraucher. Der größte Teil

(rund 49 %) wird in die Europäische Union und in Drittstaaten exportiert. Die nachfolgende Abbildung des BMEL veranschaulicht diese Entwicklung.

Abbildung 1

Entwicklungskennzahlen des Milchmarktes in Deutschland



Quelle: BMEL unter Verweis auf die in der Abbildung vermerkten Quellen.

(3) Der Milchpreis ist starken Schwankungen unterworfen. Die Preise für Milchprodukte in der Europäischen Union hatten in den Jahren 2007 und 2011 sowie im Februar 2014 Höchststände erreicht und waren danach gefallen. Das Recht der Europäischen Union sieht zur Stabilisierung ein sogenanntes „Sicherheitsnetz“ aus privater Lagerhaltung, Interventionen und Ermächtigungen zur Marktunterstützung vor. Aufgrund der Schwankungen und dem Auslaufen der Quotenregelung vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Milchbranche ihre Vorsorge „zum Umgang mit Preisvolatilität“ ausbauen muss. Dies gelte sowohl für die Erzeuger- als auch für die Verarbeitungsebene.

Seit dem letzten Höchststand im Jahr 2014 gingen Rohmilchpreise und Einkommen der Milchviehbetriebe bis Anfang 2017 deutlich zurück. Von dieser Entwicklung ausgenommen waren – laut BMEL – ökologisch wirtschaftende Milchviehbetriebe, „da sich Ökomilch der Abwärtsbewegung des Milchpreises entziehen konnte“.

(4) Im Juli 2015 wandte sich der Bayerische Bauernverband an den Bundesminister und wies darauf hin, dass sich die wirtschaftliche Situation für landwirtschaftliche Familienbetriebe „zuspitze“. Bei zahlreichen Erzeugerpreisen, u. a. bei Milch und Fleisch, habe sich ein unbefriedigendes Niveau entwickelt, sodass eine wirtschaftliche Nachhaltigkeit nicht mehr gegeben sei. Die heimische Landwirtschaft leide zudem unter den außenpolitischen Entscheidungen der Europäischen Union (z. B. Russlandembargo). Einige Bauern seien von der Trockenheit und Extremhitze betroffen. Der Bayerische Bauernverband bat den Bundesminister deshalb „eindringlich“, Unterstützung innerhalb der „Bundesregierung und in Brüssel“ auf den Weg zu bringen. Als Unterstützung ist u. a. eine Liquiditätshilfe auf Bundesebene angeführt.

Im August 2015 wandte sich der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter e. V. an die Bundesregierung und wies darauf hin, dass sich der Milchmarkt in einer weiteren schwerwiegenden Krise befinde. Aufgrund der fallenden Preise drohe den deutschen Milchviehhaltern ein Verlust von 4 Mrd. Euro, auf Ebene der Europäischen Union betrüge dieser Verlust sogar rund 20 Mrd. Euro. Auslöser dieser Krise sei die weltweit steigende Milchproduktion bei gleichbleibender Binnennachfrage. Da Deutschland bei der Gestaltung der EU-Agrarmarktpolitik eine Schlüsselrolle einnehme, forderte der Verband vom zuständigen Bundesminister sofortiges, wirkungsvolles Handeln. Notwendig seien u. a. eine Deckelung der Milchanlieferung und eine zeitlich befristete europaweite Produktionsstilllegung auf freiwilliger Basis gegen finanzielle Vergütung. Zwar sei dies keine wirklich tragfähige Lösung für künftige Marktkrisen. Zusätzlich müsse daher die Marktstellung der Milchviehhalter langfristig verbessert werden. Auch einige Landesministerien wiesen auf die Probleme hin und drängten das BMEL, geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Das BMEL erörterte Ende August 2015 anlässlich des sogenannten „Weimarer Dreiecks“ mit Vertretern Frankreichs und Polens auch die Situation der Milchwirtschaft. Dabei waren sich die Minister einig, dass ein Mechanismus gefunden werden müsse, um kurzfristig und flexibel schwierige Zeiten überbrücken zu können. Gleichzeitig müssten mittel- und langfristige Lösungen für den Milchmarkt gefunden werden. Eine „High-Level-Group Milch“ solle tätig werden, um Lösungen zu finden. Die befristete Anpassung von Interventionsregeln solle geprüft werden.

(5) Das BMEL forderte im Anschluss von der Europäischen Union ein umfassendes Paket zur Bewältigung der „schwierigen Marktlage“. Das BMEL zeigte in einem internen Vermerk auf, dass sowohl eine Mengenreduzierung in Deutschland nicht erstrebenswert als auch ein „Außenschutz“ nicht praktikabel seien. Vielmehr sei die Milchwirtschaft auch zukünftig bei ihren Exportbemühungen zu unterstützen.

(6) Am 7. September 2015 sah die Europäische Union über 500 Mio. Euro zur Verbesserung der Situation auf dem Milch- und Schweinefleischmarkt vor. Auf Deutschland entfielen dabei rund 70 Mio. Euro zur Verbesserung der Liquidität der Betriebe und zur Marktstabilisierung.

Trotzdem beklagten Verbände, Parteien und Abgeordnete auch weiterhin die Entwicklung auf dem Milchmarkt. Der Versuch des BMEL, Milcherzeuger und Wirtschaft auf die Selbstverantwortung für die Marktlage zu verweisen, führte nicht zu einer nennenswerten Entlastung des Marktgeschehens. Verschiedene Ansätze unterschiedlicher Interessenverbände, Landesministerien und einzelner Betroffener zur Lösung der Krise sahen stets staatliche Hilfs- oder Lenkungsleistungen vor (z. B. Verfütterung von Vollmilchpulver in der Schweinemast [Pulverfond] oder eine Mengensteuerung).

Deutschland forderte unter Verweis auf einen entsprechenden Beschluss der Agrarministerkonferenz bei der Ratstagung der Europäischen Union am 17. Mai 2016 eine finanziell geförderte Verringerung der Milchproduktion von der Europäischen Union. Deutschland forderte zudem mehr Flexibilität bei der Unterstützung im Agrarbereich und weitere Mittel der Europäischen Union, um den Landwirten bei akuten Liquiditätsschwierigkeiten zu helfen. Das erste Hilfspaket sei von den Landwirten sehr gut angenommen worden, die Mittel seien in Deutschland bald ausgeschöpft.

Die Bereitstellung weiterer Mittel sah die EU-Kommission – auch vor dem Hintergrund der in mehreren Mitgliedstaaten geringen Mittelausschöpfung beim ersten Hilfspaket – als sehr schwierig an. Sie appellierte an die betroffenen Staaten, die Mittel bis Ende Juni zu nutzen, da sie ansonsten verfallen würden.

Nach einem erneuten Treffens des „Weimarer Dreiecks“ im Juni 2016 unterstützte das BMEL ein geplantes weiteres EU-Hilfspaket zur Entlastung der (noch immer) angespannten Situation auf dem Milchmarkt. Diese

Überlegungen wurden auch durch Teile der Opposition „befeuert“, die u. a. forderte, Soforthilfen bereitzustellen und diese an Mengenreduzierungen zu binden.

(7) Im Sommer 2016 verhandelte das BMEL mit der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten über das zweite EU-Hilfsprogramm. Dabei sollten nach Auffassung des Bundesministers zielgerichtete Liquiditätshilfen im Vordergrund stehen. Das BMEL schätzte dabei die Bereitschaft zur Aufnahme zinsverbilligter Darlehen als gering ein. Es erwog alternativ, ein Liquiditätshilfeprogramm mit einer Reduzierung bzw. Beibehaltung der Produktionsmenge zu verbinden und weitere Zinsverbilligungen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank anzustoßen. Das BMEL stellte die Vor- und Nachteile gegenüber. Bei allen weiteren Möglichkeiten überwogen die Nachteile. Das BMEL erwog deshalb, „den Weg, keine mengensteuernden staatlichen Maßnahmen zu ergreifen, zu verlassen und Anreize zur Verringerung der Erzeugung zu schaffen“.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Aus dem Ablauf der Ereignisse haben wir die Schlussfolgerung gezogen, dass es der Europäischen Union und der Bundesregierung nach dem Wegfall der Quotenregelung nicht gelungen ist, Rahmenbedingungen für einen stabilen Milchmarkt einzuführen und umzusetzen. Der Milchmarkt unterliegt starken Preisschwankungen. Die Bundesregierung hat nach unseren Feststellungen gleich mehrfach auf das – mit dem Strukturwandel einhergehende – Überangebot an Milcherzeugnissen gegenüber der Europäischen Union mit der Forderung nach finanziellen Hilfen reagiert. Wir haben bemängelt, dass der Bund darauf verzichtet hat, das Angebot in Deutschland dauerhaft durch ordnungspolitische Maßnahmen zu reduzieren, beispielsweise mit Maßnahmen zum Tierwohl oder zur Reduzierung der von den Emissionen ausgehenden Umweltbelastung.

(2) Wir haben darauf hingewiesen, dass das BMEL damit grundsätzlich dem von ihm vertretenen Grundsatz der Marktliberalität folgt. Es hat keine ordnungspolitischen Maßnahmen ergriffen, obwohl der Versuch, die Milcherzeuger und die Wirtschaft auf die Selbstverantwortung für die Marktlage zu verweisen, in der Vergangenheit nicht zu einer nennenswert dauerhaften Entlastung des Marktgeschehens durch eigenverantwortliches Handeln führte. Es hat lediglich Zahlungen eingefordert, um großflächig (vermeintliche)

Liquiditätsprobleme der Milcherzeuger zu vermeiden und hat sich erheblichem Druck der Verbände gebeugt. So hat es auf EU-Ebene – trotz anfänglicher Skepsis der Europäischen Union – erfolgreich auf entsprechende finanzielle Hilfen für Milcherzeuger hingewirkt.

(3) Wir haben bezweifelt, dass durch kurzfristige Liquiditätshilfen dauerhaft eine strukturelle Stabilisierung des Milchmarktes erreicht werden kann. Liquiditätshilfen sind keine tragfähige Lösung, um künftigen Marktkrisen entgegenzuwirken. Sie reduzieren vielmehr bei den Marktteilnehmern den Anreiz, sich marktkonform zu verhalten. Auch die auf Freiwilligkeit der Erzeuger und Verarbeiter angedachten Lösungen haben bislang keinen nennenswerten Erfolg gezeigt, da es wiederholt zu Preiskrisen kam und keine dauerhaft wirkende Angebotsreduzierung eingetreten ist.

Wir haben es für erforderlich gehalten, eine längerfristige und nachhaltige Strategie zu entwickeln, die agrar- und umweltpolitische Gesichtspunkte einbindet und die erforderliche Angebotsdisziplin durch ökologische Maßnahmen dauerhaft fördert. So konnte sich die Produktion von Bio-Milch und Bio-Milchprodukten – wie dargestellt – dem Preisverfall entziehen und bot damit die Gewähr für stabile Einkünfte.

Die Einschätzung des BMEL, dass eine Mengenreduzierung in Deutschland nicht erstrebenswert sei und stattdessen die Exportbemühungen der Milchwirtschaft unterstützt werden sollen, haben wir in Zweifel gezogen. Diese Einschätzung bezieht weder umweltpolitische noch agrarpolitische Gesichtspunkte ein. Sie lässt insbesondere unberücksichtigt, dass die Milcherzeugung mit erheblichen Emissionen verbunden ist und natürliche Ressourcen beeinträchtigt. Das BMEL hat es hingenommen, dass staatliche Mittel zur Beseitigung von Umwelteinflüssen bei der Produktion, zur Abfallvermeidung und zur Einkommensstärkung der Milcherzeugung aufgewendet werden müssen, anstatt Verbesserungen bei der Milchkuhhaltung und der Qualität der Milcherzeugung bei gleichzeitiger Angebotsreduzierung ordnungspolitisch durchzusetzen oder zumindest darauf hinzuwirken.

(4) Wir haben dem BMEL empfohlen, die Situation des Milchmarktes zu analysieren und daraus seine Zielsetzungen abzuleiten. In das Zielsystem sollten die grundlegenden übergeordneten Ziele des BMEL, wie Tierwohl und nachhaltige Produktion, einbezogen werden. So könnte beispielsweise einerseits durch

ordnungspolitische Vorgaben eine Mengendisziplin herbeigeführt und diese andererseits mit der Einhaltung strengerer ordnungspolitischer Standards verbunden werden.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat erwidert, dass Politik und Gesetzgeber Rahmenbedingungen für den Milchmarkt vorgaben. Strategischer Ansatz des BMEL in der Milchmarktpolitik bzw. in der Gemeinsamen Agrarpolitik sei ein Rückzug des Staates aus der Marktsteuerung, wie z. B. mit den Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik seit dem Jahr 2003 und dem Ausstieg aus der einzelbetrieblichen Milchquote im Jahr 2015. In außergewöhnlichen Marktsituationen könne das „Sicherheitsnetz“ für Milcherzeuger in der Europäischen Union angewendet werden. Darüber hinaus sorgten auch die Möglichkeit zur Bündelung der Angebotsmenge auf Erzeugerebene und die BMEL-Exportförderung für mehr Stabilität des Milchmarkts.

Das BMEL hat herausgestellt, dass der Milchmarkt auch von Faktoren beeinflusst werde, die sich einer Steuerung durch die Politik und einzelner Unternehmen entzögen. Zu nennen seien hier besonders die Angebotsentwicklungen auf Drittlandsmärkten und die Einbindung des Binnenmarkts in diese Märkte, die Nachfrage nach Milch und Milchprodukten und ferner Faktoren wie Witterung, Menge und Qualität von Futtermitteln, Tiergenetik, Herdenmanagement. Ferner sei relevant, dass der Milchmarkt durch eine ausgeprägte Heterogenität der Milcherzeuger gekennzeichnet sei. Somit sei „der stabile Milchmarkt“ eher ein theoretisches Konstrukt. Preisschwankungen ließen sich nicht vermeiden und seien in einer Marktwirtschaft üblich. Daher sei besonders die Bewältigung der Folgen dieser Schwankungen in den Fokus zu rücken. Aus Sicht des BMEL sei die Volatilität der Preise für Milch und Milcherzeugnisse eine wesentliche Herausforderung sowohl für die Milchpolitik als auch vor allem für die Milchwirtschaft selber. Jeder Betrieb sei dem Risiko durch Preisschwankungen anders ausgesetzt und dieses Risiko wirke sich anders auf jeden Betrieb aus. Aus diesem Grund wolle das BMEL spezifische, betriebsindividuelle Ansätze wählen, welche die Milchwirtschaft bereitstellen könne und sollte.

So ließen sich beispielsweise durch Nutzung der Warenterminbörse auch für Milcherzeuger Preisausschläge nach unten absichern. Wenn die bisherigen Planungen umgesetzt werden, dann könnten gemäß einer Untersuchung des

Instituts für Ernährungswirtschaft circa 15 bis 20 % der gesamten Milchmenge in Deutschland über das Modell „börsenbasierter Festpreis“ laufen. Darüber hinaus entwickle die Milchbranche derzeit eine Milchstrategie 2030 zu den Themen Branchenkommunikation, Standardsetzung, Gestaltung der Agrarpolitik, Molkereistrukturen, Lieferbeziehungen, Digitalisierung, Export, Forschung, Nachhaltigkeit. Damit solle laut Aussage der Verbände insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit erhalten, Produktionsrisiken gemeistert und die Akzeptanz moderner Milchproduktion gesichert werden. Das BMEL hat diese Initiative begrüßt. Die Branche habe damit Handlungsfähigkeit gezeigt, um die bestehenden Herausforderungen auf dem Milchmarkt zu bewältigen und künftigen Marktkrisen entgegenzuwirken.

(2) Das BMEL hat angegeben, sich unserer Empfehlung anschließen zu wollen, Zielsetzungen für die Milchmarktpolitik unter Einbezug grundlegender, übergeordneter Ziele wie Tierwohl, nachhaltige Produktion und kontinuierliche Versorgung der Verbraucher abzuleiten. Mengenplanung und Mengensteuerung sollten jedoch grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaft bleiben und nicht durch ordnungspolitische Vorgaben geregelt werden. So hat das BMEL Zwangselemente der Mengenregulierung abgelehnt. Gerade die Anwendung mengensteuernder Instrumente führe zu volkswirtschaftlich suboptimalen Ergebnissen. Sie wären nach dem Ausstieg aus der einzelbetrieblichen Milchquotenregelung mit bestehendem EU-Recht nicht vereinbar. Ferner würde auch eine dauerhafte Reduzierung des Angebots in der Europäischen Union oder in Deutschland Marktschwankungen nicht verhindern können, solange der EU-Binnenmarkt durch den Außenhandel mit dem Weltmarkt verbunden ist und Preisbewegungen der internationalen Märkte für Milch entsprechend auf den Binnenmarkt durchschlagen. Darüber hinaus würde eine einseitige Verminderung des Angebots in der Europäischen Union oder in Deutschland bei unveränderter Nachfrage zu einer Erhöhung der Milcherzeugung in einer anderen Region der Welt führen.

Ziel der Bundesregierung bei den Beratungen zum Milchmarkt im Agrarrat im ersten Halbjahr 2016 sei es gewesen, die von der Preiskrise des Milchmarkts stark betroffenen Milcherzeuger über das „Sicherheitsnetz“ der Gemeinsamen Agrarpolitik hinaus kurzfristig finanziell zu unterstützen. Es habe ein Strukturbruch gedroht, bei dem auch an und für sich gesunde Betriebe in ihrer Existenz gefährdet gewesen seien. Daraufhin habe die Kommission im Juli 2016

zwei außergewöhnliche, auf ein Jahr befristete Krisenmaßnahmen, die einen freiwilligen Produktionsverzicht fördern sollten, vorgeschlagen. Wegen der im Sommer 2016 sehr angespannten finanziellen Lage der Milcherzeuger sei die sinkende Liquidität der Betriebe aus Sicht der Bundesregierung das vordringlich zu lösende Problem gewesen. Um die Abwärtsbewegung der Erzeugerpreise auf dem Milchmarkt nicht weiter zu verschärfen, sollte die Beihilfe allerdings mit einer Angebotsdisziplin bei der Milchanlieferung für einen definierten Zeitraum verknüpft werden. Bund und Länder hätten sich deshalb für die Nichtsteigerung der Anlieferungsmenge als Auflage für die teilnehmenden Betriebe im Rahmen der Milchsonderbeihilfe entschieden. Die Milchsonderbeihilfe sei seitens BMEL nicht dazu konzipiert gewesen, künftigen Marktkrisen entgegenzuwirken, sondern den von der Milchpreiskrise des Jahres 2016 akut betroffenen Milcherzeugern befristet und möglichst rasch eine finanzielle Hilfe zu leisten. Kurzfristige Liquiditätshilfen und mengensteuernde Elemente könnten nicht zu einer dauerhaften strukturellen Stabilisierung des Milchmarkts beitragen. Das BMEL hat eingeräumt, dass diese lediglich einer kurzfristigen Marktstützung dienten.

(3) Den Erhalt der Milchsonderbeihilfe mit weiteren Zielen und Maßnahmen beispielsweise zum Tierwohl oder zur Reduzierung der von den Emissionen ausgehenden Umweltbelastung zu verknüpfen, hätte nach der Überzeugung des BMEL Milcherzeugungsbetriebe zu kostenträchtigen Investitionen oder Umstellungen der Wirtschaftsweise verpflichtet und damit zu weiteren finanziellen Belastungen von der Milchpreiskrise finanziell schwer betroffener Milcherzeugungsbetriebe geführt.

In den ersten zwei Jahren nach Umstellung von konventioneller auf ökologische Milcherzeugung dürfe die erzeugte Milch ohnehin nur als konventionelle Milch vermarktet werden. Erst nach einer Frist von zwei Jahren könne die Milch ökologisch anerkannt und entsprechend höherpreisig vermarktet werden. Den durch eine Krise finanziell betroffenen Betrieben wäre durch eine Umstellung auf die Erzeugung von Bio-Milch in der Notlage keine Hilfe gegeben. Der Markt für ökologisch erzeugte Produkte sei zudem nach wie vor ein Nischenmarkt. Der Preisdruck aufgrund des erhöhten Angebots an Bio-Milch würde deshalb spürbar alle Betriebe mit Biomilchproduktion betreffen. Auch dürfte die (höhere) Zahlungsbereitschaft des Konsumenten für Ökoprodukte nicht immer deckungsgleich mit dem tatsächlichen Einkaufsverhalten sein, sodass

Schwankungen auch auf dem Markt für Bio-Milch nicht ausgeschlossen werden könnten. Die Umstellung auf ökologische Wirtschaftsweise erfolge zu Recht über eine längerfristige Förderung im Rahmen der zweiten Säule der GAP und nicht über eine kurzfristige einmalige Zahlung im Rahmen einer Krisenmaßnahme.

(4) Aus Sicht des BMEL sei die Modernisierung der Lieferbeziehungen kein Instrument nur für Krisenzeiten, sondern um grundsätzlich eine besser marktanangepasste Steuerung der Milchmenge auf Molkereiebene zu erreichen und/oder um mehr Milcherzeugern eine individuelle Preisabsicherung ihrer angelieferten Milchmenge zu ermöglichen. Solche betriebsindividuellen Risikomanagementmodelle (z. B. in Form von Festpreis- oder Preisdifferenzierungsmodellen) würden gegenwärtig im Zusammenhang mit einer möglichen Anwendung des Artikel 148 Absatz 4 Unterabsatz 2 der Gemeinsamen Marktorganisation diskutiert. Mit Risikomanagementmodellen könnten auch Auswirkungen einer Preiskrise auf dem Milchmarkt beim Erzeuger abgefedert werden, was zur Krisenfestigkeit des Milchsektors beitrage. Auch die Länder sähen verbindlich vereinbarte und konkrete Vertrags- und Lieferkonditionen zu Menge, Preis und Laufzeiten als Beitrag zur Abmilderung künftiger Marktkrisen, um die Planbarkeit für Milcherzeuger und -verarbeiter zu verbessern.

(5) Die Ressortforschung liefere laut BMEL wichtige Impulse für seine Milchmarktpolitik hinsichtlich der Krisenbewältigung und den Möglichkeiten des Milcherzeugers, sich vom volatilen Geschehen des Milchmarkts abzukoppeln. Das BMEL habe hierzu einen Auftrag im Jahr 2017 für eine Studie des Thünen-Instituts zu Chancen und Risiken einer regionalen Vermarktung von Milch und Milcherzeugnissen erteilt. Die Ergebnisse der Ressortforschung werde das BMEL sowohl bei Verhandlungen im Agrarrat auf EU-Ebene als auch bei der Koordinierung von Hilfsmaßnahmen mit den Ländern verwenden, um die Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel zu erhöhen.

Abschließende Würdigung

Das BMEL hat in seiner umfassenden Stellungnahme aufgezeigt, dass es im Wesentlichen keinen eigenen Handlungsbedarf sieht. Es will zwar seine Zielsetzungen anhand der von uns aufgezeigten Faktoren überprüfen, allerdings davon absehen, ordnungspolitisch in den Milchmarkt einzugreifen. Das BMEL verweist vielmehr auf Brancheninitiativen, die etwaige Auswirkungen einer

erneuten Krise abmildern sollen. Es setzt insbesondere auf die Änderung der Lieferbedingungen, ein betriebsindividuelles Risikomanagement und eine Stärkung der Exportbemühungen, um künftig Krisenszenarien zu vermeiden.

Seinem Hinweis auf die Stärkung von Export-Bemühungen zur Abmilderung eines Krisenszenarios hat das BMEL in anderem Zusammenhang allerdings selbst widersprochen. Es betont, dass Preisbewegungen der internationalen Märkte für Milch auf den Binnenmarkt durchschlagen, übersieht dabei aber, dass sich der Milchpreis bei einer noch größeren Abhängigkeit vom Export erst recht nicht dem Einfluss des Weltmarktpreises entziehen kann. Somit könnte ein wachsender Export die Volatilität des Preises verstärken. Die angeführten Export-Bemühungen tragen deshalb letztlich eher nicht zur Marktstabilisierung bei.

Mit dem Verweis auf das „Sicherheitsnetz“ für Milcherzeuger in der Europäischen Union, das in außergewöhnlichen Marktsituationen zur Anwendung gelangt, erweckt das BMEL zudem den Eindruck, auf eine weitere Krise am Milchmarkt vorbereitet zu sein. Es hat den Ausnahmecharakter der bisherigen Hilfen betont. Eine ähnliche Haltung nahm das BMEL allerdings auch vor der letzten Krise ein, um sich dann doch dem Druck der Marktteilnehmer in der Krise zu beugen und auf weitere Hilfen bei der Europäischen Union zu drängen.

Soweit das BMEL zugesteht, zukünftig Zielsetzungen für die Milchmarktpolitik unter Einbezug grundlegender, übergeordneter Ziele wie Tierwohl, nachhaltige Produktion und kontinuierliche Versorgung der Verbraucher abzuleiten, können wir keine konkreten Handlungsschritte erkennen. Das BMEL betont, nicht ordnungspolitisch in den Milchmarkt eingreifen zu wollen; schließt aber künftige Hilfsmaßnahmen unter Einsatz öffentlicher Mittel nicht aus.

Das BMEL könnte, anstatt sich ausschließlich auf Brancheninitiativen zu verlassen, ordnungspolitische Standards einführen, um die Qualität und Umweltverträglichkeit der in Deutschland erzeugten Milch anzuheben. Die Erfahrungen aus der Entwicklung des Milchmarktes zeigen, dass sich Bio-Produkte in der Vergangenheit weitgehend Preisschwankungen entzogen. Auch Untersuchungen im Auftrag des BMEL, wie beispielsweise zum Nachfrageverhalten bei Öko-Produkten im Rahmen des Bundesprogramms ökologischer Landbau

verdeutlichen, dass die Verbraucher damit einhergehende moderate Preissteigerungen hinnehmen.

Da das BMEL angegeben hat, unsere Empfehlung aufzugreifen, Zielsetzungen für die Milchmarktpolitik unter Einbezug grundlegender, übergeordneter Ziele wie Tierwohl, nachhaltige Produktion und kontinuierliche Versorgung der Verbraucher abzuleiten, schließen wir das Prüfungsverfahren in diesem Punkt ab. Wir halten fest, dass das BMEL jedoch keine ordnungspolitischen Maßnahmen beabsichtigt und bewerten dies kritisch.

2.2 Maßnahmen der Europäischen Union

Feststellungen

(1) Im Juli 2016 legte die Kommission in der EU-Expertengruppe „Landwirtschaftliche Märkte, Untergruppe Tierische Erzeugnisse“ den Entwurf zweier delegierter Rechtsakte vor und gab den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen. Das Hilfspaket sah sowohl eine Maßnahme zur Verringerung der Milchproduktion (Milchverringerungsbeihilfe) als auch eine weitere länderspezifisch ausformbare „Envelope-Maßnahme“ vor.

(2) Das BMEL nahm mit Schreiben vom 26. Juli 2016 gegenüber der Europäischen Union Stellung und begrüßte, dass der zweite Verordnungsentwurf über diese „Envelope-Maßnahme“ offen gestaltet sei. Dies lasse den Mitgliedstaaten Gestaltungsfreiraum. Deutschland plane zu deren nationaler Umsetzung eine Liquiditätshilfe mit Angebotsdisziplin. Deutschland lege Wert auf die Möglichkeit, bis zu 50 % der Beihilfe zunächst als Vorschuss auszuzahlen. Dieser könne aus nationalen Mitteln finanziert werden. Im Zuge einer Besprechung der Expertengruppe erläuterte die Europäische Union, dass im Zusammenhang mit der Milchverringerungsbeihilfe *„im Extremfall eine Beihilfe auch gewährt werden könne, wenn die Milcherzeugung während der Verringerungsperiode ganz eingestellt wird“*.

(3) Die Europäische Union überarbeitete den Entwurf entsprechend den Hinweisen der Mitgliedstaaten. Die beiden dazu ergangenen Verordnungen sahen folgende Regelungen vor:

Unter den in der Verordnung über die Milchverringerungsbeihilfe festgelegten Bedingungen gewährte die Union für beihilfefähige Antragsteller, die ihre Kuhmilchlieferungen in einem Zeitraum von drei Monaten im Vergleich zum

entsprechenden Vorjahreszeitraum verringerten, eine Beihilfe. Diese Beihilferegulierung wurde in Deutschland durch die Länder umgesetzt und ausschließlich aus EU-Mitteln finanziert.

Den Mitgliedstaaten wurde im Rahmen der „Envelope-Maßnahme“ eine Beihilfe der Europäischen Union in Höhe von insgesamt 350 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, um Milcherzeugern und/oder Landwirten in den Sektoren Rindfleisch, Schweinefleisch sowie Schaf- und Ziegenfleisch eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe zu gewähren. Auf Deutschland entfiel ein Anteil von rund 58 Mio. Euro. Die Mitgliedstaaten konnten die Mittel für nicht diskriminierende Maßnahmen verwenden. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten dienen zur Unterstützung von Milcherzeugern und/oder Landwirten in anderen Tierhaltungsektoren, die eine oder mehrere der folgenden Tätigkeiten aufnehmen, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit ihrer landwirtschaftlichen Betriebe abzielen und zur Marktstabilität beitragen:

- Verringerung der Erzeugung, die über die Verringerung im Rahmen der Delegierten Verordnung (EU) 2016/1612 der Kommission hinausgeht, oder keine Steigerung der Erzeugung,
- Landwirtschaft in kleinem Maßstab,
- Anwendung extensiver Produktionsmethoden,
- Anwendung von umwelt- und klimafreundlichen Produktionsmethoden,
- Durchführung von Kooperationsprojekten,
- Umsetzung von Qualitätsregelungen oder von Vorhaben zur Förderung von Qualität und Mehrwert,
- Schulung in Finanzierungsinstrumenten und Risikomanagement-instrumenten.

Die Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung durften mit anderen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums finanzierten Beihilfen kumuliert werden.

Die Mitgliedstaaten konnten unter denselben Bedingungen der Objektivität, Nichtdiskriminierung und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine

zusätzliche Unterstützung bis zu einer Höhe von maximal 100 % der EU-Mittel gewähren.

Vorläufige Würdigung

(1) Wir haben herausgestellt, dass die Vorgehensweise der Europäischen Union grundsätzlich dem Willen der Mitgliedstaaten entsprach, insbesondere auch den Forderungen Deutschlands, Frankreichs und Polens. Wir haben jedoch darauf verwiesen, dass sich die Europäische Union nicht nur auf eine reine Liquiditätshilfe beschränkte. Die Regelungen haben vielmehr ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Während sich die Milchverringerungsbeihilfe unmittelbar an die Milcherzeuger wandte und auf eine Angebotsverringerung abzielte, sollte die zweite Verordnung den Mitgliedstaaten weitergehende Gestaltungsspielräume eröffnen. Diese Gestaltungsspielräume haben insbesondere auch die Förderung nachhaltiger und umweltschonender Produktionsweisen berücksichtigt.

(2) Der Katalog möglicher Förderungen hat es nach unseren Erkenntnissen den Mitgliedstaaten erlaubt, ihre eigenen Strategien zur Entwicklung des Milchmarktes voranzutreiben. Sie gingen über den Charakter eines sogenannten „Sicherheitsnetzes“ für den Fall von außergewöhnlichen Marktstörungen hinaus. Die Regelungen sollten dazu beitragen, den Milchmarkt dauerhaft zu stabilisieren und gleichzeitig eine kontinuierliche Versorgung der europäischen Verbraucher mit hochwertigen und sicheren Lebensmitteln zu angemessenen Preisen zu gewährleisten. Sie sollten es den Mitgliedstaaten ermöglichen, spezifische Lösungen anzustreben.

(3) Wir haben aufgezeigt, dass die Mitgliedstaaten hiervon in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht haben. Zahlreiche Staaten kombinierten mehrere der von der Europäischen Union vorgegebenen Maßnahmen. Wir haben bemängelt, dass der Bund auf alternative Gestaltungsmöglichkeiten verzichtete.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat seine Maßnahmen erläutert. Aufgrund der notwendigen Hilfeleistungen habe man von weitergehenden Maßnahmen abgesehen. Zur Erläuterung seiner Haltung hat das BMEL erwidert, dass der Zeitraum der Nichtsteigerung der Milchmenge im Rahmen der Milchsonderbeihilfe in Deutschland vom 1. Februar bis zum 30. April 2017 lief. Der übliche Verlauf der Milchanlieferung in Deutschland habe für dieses Quartal regelmäßig Zuwächse bei der Milcherzeugung auf dem Weg zum saisonalen Höhepunkt der Milchanlieferung Ende Mai gezeigt. Die Milchsonderbeihilfe sei so konzipiert worden, dass sie unmittelbar an die EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme anschloss. Insgesamt 18.153 Milcherzeuger hätten in diesem Zeitraum ihre Milchmenge in Höhe von rund 3,3 Millionen Tonnen gegenüber dem Vorjahreszeitraum eingefroren. Aus Sicht des BMEL habe die Milchsonderbeihilfe als außergewöhnliche und befristete Maßnahme die Marktentlastung verlängert und zur Stabilisierung des Milchmarktes im Jahr 2017 beigetragen.

Abschließende Würdigung

Wir halten daran fest, dass die Regelungen der Europäischen Union nationale Maßnahmen, die über eine reine Liquiditätshilfe hinausgehen, zugelassen hätten. Das BMEL geht davon aus, dass die Maßnahmen für den deutschen Milchmarkt wirksam gewesen seien und sie zur Preisstabilisierung im Jahr 2017 beigetragen hätten. Ob sie einen bedeutsamen oder eher unbedeutenden Anteil daran hatten, führt das BMEL nicht aus. Es verfügt dazu über keine Erkenntnisse.

Das BMEL sieht in seinen Maßnahmen keine Ansätze, um eine dauerhafte Stabilisierung oder eine kontinuierliche Versorgung der Verbraucher mit hochwertigen und sicheren Lebensmitteln zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Es räumt vielmehr ein, dass sich Ursachen von Krisen in der derzeitigen Lage seinem Einfluss entzögen. Eine Wirtschaftlichkeit der finanziellen Hilfen lässt sich somit nicht feststellen. Die Liquiditätshilfe stellt lediglich eine „Rettungsaktion“ ohne Nachhaltigkeit und dauerhafte Wirkungen dar.

2.3 Nationale Regelung zur Milchsonderbeihilfe

Feststellungen

(1) Das Gesetz zur Durchführung von Sondermaßnahmen der Europäischen Union im Milchmarktbereich (Milchsondermaßnahmengesetz – MilchSonMaßG) ist am 24. Dezember 2016 in Kraft getreten. Zur Durchführung der EU-Verordnung war eine gesetzliche Regelung erforderlich, die das Marktorganisationsgesetz um Verordnungsermächtigungen zur Durchführung derartiger Maßnahmen im Milchbereich ergänzt. Auf der Grundlage der neu geschaffenen Verordnungsermächtigungen konnte anschließend die Delegierte Verordnung (EU) 2016/1613 mittels einer Rechtsverordnung durchgeführt werden.

Das Rechtsreferat des BMEL wies das für die Umsetzung zuständige Referat am 23. August 2016 darauf hin, dass es für die nationale Umsetzung darum gehe, dass die in Deutschland geplante Produktionsverringerung bzw. Beibehaltung als nachhaltig im Sinne der EU-Verordnung angesehen werde.

(2) In Deutschland wurde die Anpassungsbeihilfe als „Liquiditätsbeihilfe mit Angebotsdisziplin“ für den Sektor Milcherzeugung umgesetzt.

(3) Noch während des Verfahrens innerhalb der Europäischen Union bat das BMEL das Thünen-Institut, die mögliche Teilnahme abzuschätzen. Das Thünen-Institut konnte die Anzahl der zu erwartenden Anträge nicht nennen. Es wies aber darauf hin, dass eine Teilnahme von Milcherzeugern, die im letzten Jahr ihre Milchproduktion erhöht hatten, nur mit geringer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei. Zu rechnen sei mit einer Teilnahme von Milcherzeugern, die planen, aus der Milchproduktion auszusteigen oder bereits ihre Milchmenge reduziert oder konstant gehalten hatten. Das Thünen-Institut wies ferner darauf hin, dass es zu Mitnahmeeffekten kommen könne. Dann gäbe es zwar keinen zusätzlichen Markteffekt, aber eine Erhöhung der Liquidität.

(4) Die nationale Durchführung der Anpassungsbeihilfe wurde durch die Milchsonderbeihilfeverordnung geregelt. Antragsteller, deren Antrag bewilligt wurde, sollten mindestens eine Beihilfe in Höhe von 0,0036 Euro je kg angelieferter Jahresmilchmenge erhalten. Dazu mussten folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Der Antragsteller musste im Zeitraum vom 1. Dezember 2015 bis 30. November 2016 Milch an einen Erstankäufer geliefert haben. Diese gelieferte Milchmenge entsprach dann zugleich der beihilfefähigen Menge.
- Der Antragsteller musste seinen Betriebssitz in Deutschland haben.
- Die Milchmenge durfte im Drei-Monatszeitraum 1. Februar bis 30. April 2017 (Beibehaltungszeitraum) gegenüber dem Drei-Monatszeitraum des Vorjahres (Bezugszeitraum) nicht gesteigert worden sein.
- Der Antragsteller musste auch im letzten Monat des Beibehaltungszeitraumes Milch an einen Erstankäufer geliefert haben.
- Der Antragsteller durfte während des gesamten oder Teilen des Beibehaltungszeitraumes keine Kühe vorübergehend Dritten überlassen.
- Die beihilfefähige Menge musste mindestens 30.000 kg betragen.

Eine Vorschusszahlung auf die Gesamtbeihilfe in Höhe von 0,0018 Euro je kg war möglich.

(5) Verschiedene Verbände kritisierten die Anpassungsbeihilfe. Ein Mengensteuerungsprogramm mit nationalen Mitteln sei nicht erforderlich. Es wirke spät – vielleicht zu spät – und sei nicht geeignet, auf volatile Märkte Einfluss zu nehmen. Wie in anderen Mitgliedstaaten auch, sei eher die Investition in Forschung und Entwicklung oder gezielte Ausstiegshilfen für aufgabewillige Milcherzeuger im Strukturwandel notwendig. Das Ausschlusskriterium, wonach nur Antragsteller mit einer Erzeugung von mehr als 58.000 kg beihilfeberechtigt seien, widerspräche dem Gleichbehandlungsgrundsatz und diskriminiere kleinere Milcherzeuger. Die Milchmarktkrise in den Jahren 2015 und 2016 hätte bei allen Betrieben für signifikante Einkommensminderungen gesorgt, daher solle den Betrieben schnell Liquidität zugeführt werden.

(6) Das Land Schleswig-Holstein kritisierte, dass die Beihilfe zu spät komme und nicht denjenigen Betrieben helfe, die „gewachsen“ seien. Bayern hatte bereits im Vorfeld gefordert, die Mindestmenge für die Beihilfengewährung von 58.000 kg auf 10.000 kg zu senken und begründete dies mit einer Vielzahl von sehr kleinen Milcherzeugungsbetrieben.

In der Mitteilung an die Kommission vom 14. November 2016 erklärte das BMEL, welche Maßnahme Deutschland aus dem Katalog zur Umsetzung

auswählte. Demnach solle die Beihilfe in Deutschland in Form einer „Liquiditätshilfe mit Angebotsdisziplin“ allein Erzeugern von Kuhmilch zugutekommen, die Kuhmilch an Erstankäufer liefern. Da in der Union in erster Linie Kuhmilch erzeugt wird und Direktverkäufe und Milch anderer Tiere nur einen geringen Anteil an der Milcherzeugung in der Union ausmachen, werde lediglich für den Verzicht auf eine Steigerung der Kuhmilchanlieferungen eine Beihilfe gewährt.

Insoweit knüpfe die Beihilfegewährung im Sinne des Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/1613 an die Beihilfe nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/1612 an. Dieser besagt, dass die Maßnahmen der Mitgliedstaaten bei Bezugnahme auf den Buchstaben a dazu beitragen sollten, eine Verringerung der Erzeugung, die über die Verordnung (EU) 2016/1612 hinausgeht, oder zumindest die Vermeidung einer Steigerung der Erzeugung zu erreichen.

Die Einhaltung der Förderbedingungen und damit die Wirkung der Förderung im Einzelfall würden durch die erforderliche Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrolle sichergestellt. Die angestrebte angebotsdämpfende Wirkung werde durch Beobachtung der amtlichen Erfassung der Daten zur Rohmilchanlieferung inländischer Milcherzeuger an deutsche Molkereien geprüft.

Die Maßnahme führe nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs. Hiergegen sprächen die vergleichsweise geringe Beihilfeshöhe und die Tatsache, dass die Beantragung der Beihilfe allen Kuhmilcherzeugern mit Milchanlieferung an Erstankäufer gleichermaßen offen stehe.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben ausgeführt, dass sich das BMEL nach unserer Einschätzung an das vorgegebene europäische Regelwerk gehalten hatte.

Etwaige Mitnahmeeffekte habe das BMEL nach unserer Erkenntnis dadurch zu minimieren versucht, dass der Milcherzeuger auch im letzten Monat des Beibehaltungszeitraumes Milch an einen Erstankäufer geliefert haben musste. Außerdem habe der Milcherzeuger während des gesamten oder Teilen des Beibehaltungszeitraumes keine Kühe vorübergehend Dritten überlassen dürfen.

(2) Das BMEL habe sich somit für eine Regelung entschieden, die außer der Beibehaltung der abgegebenen Milchmenge keinen weiteren von der Europäischen Union vorgegebenen Zielsetzungen Rechnung trug, sondern die lediglich

eine zügige Liquiditätsverbesserung der Milcherzeuger anstrebte. Eine vom Rechtsreferat des BMEL geforderte nachhaltige Regelung haben wir nicht erkennen können.

Im Hinblick auf die umfangreichen von der Europäischen Union eingeräumten Gestaltungsspielräume und die unterschiedlichen Maßnahmen der anderen Staaten hat die Regelung für uns einfach und „perspektivlos“ gewirkt. Sie zielte auf Liquiditätshilfen ab, die an einen vorübergehenden Verzicht auf Angebotssteigerungen geknüpft sind. Anreize zur Verbesserung der Qualität, der Tierhaltung oder der Haltungsbedingungen waren nicht mit der Förderung verbunden. Die Förderung knüpfte auch nicht erkennbar an die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung an. Diese „Perspektivlosigkeit“ ist einerseits eine (nachvollziehbare) Folge des erheblichen Druckes der Verbände. So habe das BMEL die Förderungen vor allem schnell umsetzen wollen. Außerdem hat unserer Auffassung nach die überwiegende Kritik der Verbände an den Regelungen gezeigt, dass sich diese eine an keine Forderungen geknüpfte Liquiditätshilfe wünschten und weitergehende „Auflagen“ wohl noch stärker angegriffen hätten.

Wir haben jedoch kritisiert, dass die Regelung Ausfluss einer fehlenden Gesamtstrategie des BMEL zur weiteren Entwicklung des Milchmarktes ist. So geht die Mitteilung an die Kommission vom 14. November 2016 zur Umsetzung der Maßnahme nicht auf weitere Möglichkeiten ein. Die Regelung hat eben nicht auf eine langfristige Angebotsverringerung abgezielt und lediglich bewirkt, dass für den dreimonatigen Beibehaltungszeitraum die abgelieferte Milchmenge nicht gesteigert wurde.

Wir haben daraus geschlossen, dass das BMEL damit eine weitere Chance ungenutzt gelassen hatte, Rahmenbedingungen für den Strukturwandel zu formulieren und nachhaltige Produktionsprozesse voranzutreiben.

(3) Wir haben dem BMEL empfohlen, künftig Einzelmaßnahmen in eine Gesamtstrategie einzubetten und auch bei Preiskrisen daran festzuhalten.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat bestätigt, dass es als Folge des erheblichen Druckes der Verbände keine nachhaltige Regelung bzw. nicht Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung in die Verordnung aufnahm.

Aus Sicht des BMEL seien derzeit bereits zahlreiche Regelungen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit, des Tierwohls etc. in Kraft und weitere in Vorbereitung. So sei beispielsweise die Gewährung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen an die Einhaltung von 13 Einzelschriften in den Bereichen Umweltschutz, Klimawandel, guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen, Tierschutz etc. geknüpft. Ferner könne die Milcherzeugung nicht unter den Generalverdacht gestellt werden, sie verfüge über keine nachhaltigen Produktionsprozesse. Im Übrigen bedürfen Prozesse zur Verbesserung der Nachhaltigkeit ggf. einer längerfristigen Unterstützung. Eine Ad hoc-Krisenmaßnahme mit dem Ziel der schnellen Krisenbewältigung sei hierzu nicht geeignet.

(2) Unserer Empfehlung, künftig Einzelmaßnahmen in eine Gesamtstrategie einzubetten, könne bezogen auf den gesamten landwirtschaftlichen Sektor gefolgt werden. Dieser Prozess geschehe derzeit im Rahmen der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Agrarsektor in Deutschland. Das BMEL hat auch in diesem Zusammenhang betont, dass Mengenplanung und Mengensteuerung jedoch grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaft bleiben sollen. Die Gesamtstrategie für den landwirtschaftlichen Sektor werde auch Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung enthalten.

Abschließende Würdigung

Das BMEL gibt zu erkennen, dass es im landwirtschaftlichen Sektor langfristig Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung verfolgen will. Zugleich räumt es ein, sich nicht in der Lage zu sehen, erheblichem Druck der landwirtschaftlichen Verbände zu widerstehen. Nur die von der Europäischen Union vorgegebenen Voraussetzungen an die Gewährung von Direktzahlungen leisten hier Abhilfe, sofern man nicht bloß auf die Einsichtsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors in einer Marktkrise vertrauen will.

Wir sehen – wie bereits zuvor ausgeführt – in dieser Haltung geringe Gestaltungskraft und eine Argumentation mit der „Macht des Faktischen“. Das BMEL setzt nach wie vor fast ausschließlich auf Marktliberalität anstatt seinen ordnungspolitischen Gestaltungsrahmen zu nutzen. Derartig ausgestaltete Hilfen bleiben im Wesentlichen wirkungslos.

2.4 Umsetzung der Milchsonderbeihilfe

2.4.1 Organisation

Feststellungen

(1) Das BMEL bereitete die Umsetzung der Milchsonderbeihilfeverordnung bereits Mitte des Jahres 2016 vor. Dabei ging die BLE davon aus, dass sie beide Maßnahmen zur Stabilisierung des Milchmarktes, also sowohl die Milchverringerungsbeihilfe als auch die Milchsonderbeihilfe („Milchhilfspaket“), federführend betreuen sollte.

(2) Die BLE erteilte laut einem Vermerk am 14. Juli 2016 mündlich den Auftrag, am Folgetag ein Stellenausschreibungsverfahren für zehn Personen des mittleren Dienstes in Gang zu setzen und die Anforderungen für ein Ausschreibungsverfahren für einen externen Dienstleister zur personellen Unterstützung der BLE zu definieren. Im Hinblick darauf, dass die erste Antragsfrist für die Milchverringerungsbeihilfe schon am 19. September 2016 ablief, wollte die BLE hierfür ausreichend Personal bereitstellen können.

Noch im Juli 2016 erstellte die BLE Tätigkeitsbeschreibungen für das sogenannte Kernteam der Projektgruppe und für noch einzustellende Zeitarbeitskräfte. Die Projektleitung stand am 18. Juli 2016 fest. Zum zehnköpfigen Kernteam gehörten:

- Projektleiterin und stellvertretende Projektleiterin im höheren Dienst,
- Sachgebietsleitung und Sachbearbeiter/innen im gehobenen Dienst und
- Sachbearbeiter/innen im mittleren Dienst.

(3) Anfang August 2016 veröffentlichte die BLE eine Stellenausschreibung für zehn Bürosachbearbeiter/innen, eingestuft in die Entgeltgruppe 6 TVöD. Als Qualifikation gab sie vor: „eine kaufmännische Berufsausbildung oder eine Berufsausbildung zur/zum Verwaltungsfachangestellten oder zur/zum Fachangestellten für Bürokommunikation“. Die Stellen sollten – ohne Sachgrund – bis zum 30. Juni 2017 befristet sein. Die Bewerbungsfrist lief bis zum 10. August 2016.

(4) Von 121 Bewerbern erschienen 95 fachlich geeignet und wurden von der BLE zu einem Auswahlverfahren (5. bis 7. September 2016) eingeladen. Einstellungszeitpunkt sollte zunächst der 17. Oktober 2016 sein, wurde dann aber

auf den 1. November 2016 verschoben. Von den ausgewählten Kräften standen – trotz Nachrückerliste – nur noch neun zur Verfügung, eine weitere Kraft konnte schließlich einen Monat später gewonnen werden. Bereits im November 2016 war der BLE bekannt, dass eine Vertragsverlängerung mit den Kräften über Ende Juni 2017 hinaus angestrebt werden müsse. Daneben plante die BLE über einen Personaldienstleister weitere 25 Personen zu beschäftigen. Der fachlich zuständige Abteilungsleiter hielt in einem Vermerk vom 15. Juli 2016 fest, dass an den gesuchten Dienstleister u. a. die Anforderung gestellt werde, dass er Erfahrungen in der Personalgestellung für Behörden in der Bundesverwaltung nachweisen solle. Für die Leiharbeitskräfte sollten entweder eine kaufmännische Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung für den mittleren Verwaltungsdienst nachgewiesen werden.

In einem ersten Beschaffungsantrag vom 18. Juli 2016 schätzte die BLE die Kosten ohne Umsatzsteuer auf 586 Tsd. Euro. In einem zweiten Beschaffungsantrag vom 20. Juli 2016 sind die Kosten ohne Umsatzsteuer mit 714 Tsd. Euro ausgewiesen. Die Neuberechnung beruhte auf einem Stundensatz von 26 Euro je Arbeitnehmer, bei 39 Wochenstunden für 25 Personen. Die Haushaltsmittel standen aus dem Kapitel 1092 Titel 532 03 zur Verfügung, und zwar 326,6 Tsd. Euro im Jahr 2016 und 522,5 Tsd. Euro im Jahr 2017.

In einem Mitzeichnungsvermerk der Beschaffungsstelle sollte die „Anfordernde Stelle“, das Referat Personalangelegenheiten, mitzeichnen, dass es nach eingehender fachlicher und inhaltlicher Überprüfung der Versendung der Vergabeunterlagen in der vorliegenden Fassung zustimmte. Die im Vermerk vom 15. Juli 2016 geforderten Eignungsanforderungen seien von der Vergabestelle eingearbeitet. Das Referat für Personalangelegenheiten zeichnete unter dem Hinweis mit, dass es die Eignungsanforderungen fachlich nicht einschätzen könne.

Aufgrund der engen zeitlichen Vorgabe fand in Abweichung zum üblichen Verfahrensablauf keine Prüfung des Vertrages mit der Leistungsbeschreibung durch die Vergabestelle statt. Auf eine gesonderte rechtliche Überprüfung der Vergabeunterlagen durch das Referat für Allgemeine Rechtsangelegenheiten wurde entsprechend der Regelung in Ziffer 1.1.3 der BLE-Vergaberegulung nach Zustimmung der Gruppenleitung 12 verzichtet. Auf Bestreben der

„Anfordernden Stelle“ führte das Referat für Allgemeine Rechtsangelegenheiten eine rechtliche Prüfung der vorgelegten Vertragsklauseln durch.

Am 22. Juli 2016 wies der fachlich zuständige Gruppenleiter die zuständige Sachbearbeiterin der Vergabestelle an, die sofortige Bekanntmachung der Öffentlichen Ausschreibung „20 Arbeitnehmer/innen aufgrund eines Arbeitnehmerüberlassungsvertrages mit einem Personaldienstleistungsunternehmen“ zu veranlassen.

Es gingen zwölf Angebote ein, wovon die Vergabestelle elf an die „Anfordernde Stelle“ weiterleitete und eines aus formalen Gründen ablehnte.

Von den elf Angeboten erfüllten nur drei die materielle Eignung, da die übrigen acht Angebote nicht die erforderliche Erfahrung in der Personalgestellung für Behörden der Bundesverwaltung in den letzten drei Jahren unter Angabe des jeweiligen Ansprechpartners und dessen Telefonnummer nachgewiesen hatten.

Den Zuschlag erhielt die Firma J., die im Stundenlohn unter dem Schätzungsbetrag geblieben war. Der Vertrag trägt die Zeichnungsdaten 25. und 31. August 2016.

Mit Zeichnungsdatum 26. Oktober/3. November 2016 änderten die Vertragspartner diesen Vertrag ab. Die Vertragslaufzeit betrug nun nicht mehr insgesamt 6 1/2 Monate (15. September bis 31. Dezember 2016 sowie vom 1. April bis zum 30. Juni 2017), sondern 9 1/2 Monate (bis 30. September 2017). Eine weitere Vertragsänderung folgte im Wege der freihändigen Vergabe per Zeichnungsdaten 19./24. Mai 2017. Der Personaldienstleister verpflichtete sich, der BLE auch nach dem 1. Juli bis zum 30. September 2017 15 bis maximal 20 Arbeitnehmer/innen zu überlassen.

(5) Für die Durchführung der Milchsonderbeihilfe gibt die einschlägige Verordnung vor, dass die BLE zuständig ist. Die BLE erließ eine entsprechende Organisationsverfügung. Sie richtete im Referat 511 „ZNR und Bundesreserve, Marktangelegenheiten, Obst und Gemüse“ eine Projektgruppe ein. Der Geschäftsverteilungsplan erhielt zum Referat 511 folgenden Zusatz:

„Projektgruppe EU-Beihilfe zur Verringerung der Milchproduktion

- Umsetzung der Beihilfemaßnahmen,
- Organisatorische Vorbereitung von Bund/Länder-Besprechungen,

- Koordination der Maßnahmen betreffend der Verwaltungsverfahren, EDV-Programmanwendungen und Meldungen,
- ISAMM-Meldestelle.“

(6) Die gesamte abgerechnete Vergütung für den Personaldienstleister blieb mit netto rund 692 Tsd. Euro unter dem zuletzt geschätzten höheren Auftragswert von 714 Tsd. Euro.

Mit 25 Mitarbeitern des Personaldienstleisters im Einsatz startete die BLE ab dem 15. September 2016. Schon im ersten Monat fiel (in geringem Umfang) eine Überstundenvergütung an (Zuschlag 25 %).

Im Zeitraum 2016/2017 schwankten, wie die nachfolgende Tabelle 1 zeigt, die Zahl der beschäftigten Leiharbeitskräfte und die abgerechneten Stunden stark:

Tabelle 1

Beschäftigte und Stunden

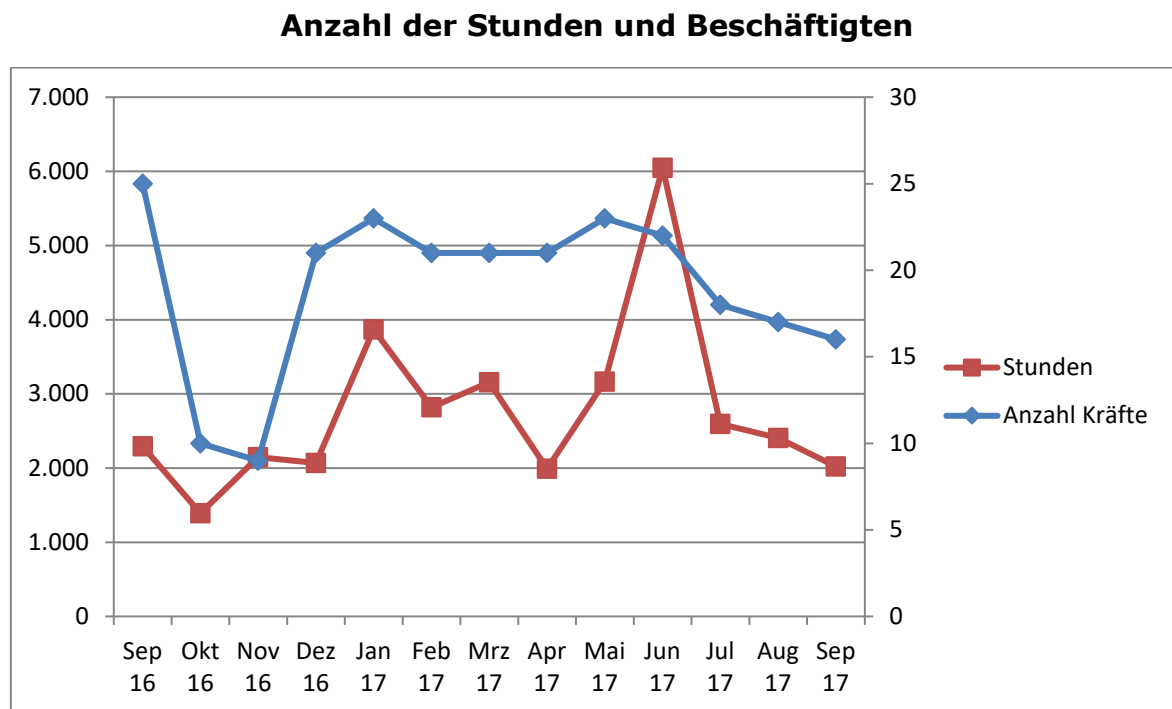
(erste Zeile mit Angaben der Monate, zweite Zeile mit der Zahl jeweiliger Zeitarbeitskräfte, in der dritten Zeile die im Monat jeweils abgerechneten Stunden)

09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09
2016	2016	2016	2016	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017	2017
25	10	9	21	23	21	21	21	23	22	18	17	16
2294	1391	2146	2067	3869	2819	3158	1989	3165	6048	2597	2405	2021

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes nach vorgelegten Abrechnungen des Personaldienstleisters.

In eine Abbildung übertragen zeigt sich aus diesen Angaben die nachfolgende Entwicklung (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2



Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes nach vorgelegten Abrechnungen des Personaldienstleisters.

Bereits im ersten Beschäftigungsmonat bemühte sich die BLE, die Kräfte wieder zu reduzieren oder anderweitig einzusetzen. So gab sie „leistungsschwächere“ Kräfte ohne Nachbesetzung zurück und setzte zehn Kräfte in anderen Organisationseinheiten ein. Der Personaldienstleister prüfte für weitere zwölf Beschäftigte den Einsatz bei anderen Kunden und sprach vereinzelte Kündigungen aus. Auch danach gelang es der BLE, die Zahl der Leiharbeitskräfte an den Bedarf flexibel anzupassen. Außerdem setzte sie das externe Personal nicht durchgängig für die Milchbeihilfen ein.

(7) Die BLE führte 1.003 Vor-Ort-Kontrollen in den Monaten ab 23. Mai bis 30. August 2017 durch. Hierfür waren die Außenstellen der BLE in Hamburg, Weimar und München zuständig, deren Beschäftigte dafür besondere Schulungen erhielten. Die BLE hatte eine spezielle Dienstanweisung erstellt. Die Auswahl der Betriebe für die Kontrollen traf die BLE über eine Zuordnung der Betriebe in Abhängigkeit der gelieferten Milch im Bezugsjahreszeitraum. Je mehr Rohmilch angeliefert worden war, umso höher war die Wahrscheinlichkeit, für eine Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt zu werden.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben herausgestellt, dass die BLE trotz kurzer Vorlaufzeit die Umsetzung der Regelungen ermöglichen konnte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das BMEL und die BLE noch während der Abstimmungen mit der Europäischen Union die Planungen für die Umsetzung der Regelungen vorantrieben. Allerdings haben wir Berechnungen zum tatsächlichen Personalbedarf und zur Aufteilung der erforderlichen Mitarbeiter/innen nach Kräften der BLE und Zeitarbeitskräften vermisst. Wir haben bemängelt, dass es bei den Planungen zudem zu vermeidbaren Fehleinschätzungen kam, als auch zu einer verfrühten Bereitstellung von Personal oder einer Verschiebung der Einstellung befristeten Personals.

(2) Die Vorgabe bei der Ausschreibung der Personalleihe, wonach der Bieter eine Zusammenarbeit mit dem Bund innerhalb der letzten drei Jahre vorweisen müsse, haben wir als rechtlich fragwürdig und nachteilig angesehen. Die verlangten Referenzen haben den „geeigneten“ Bieterkreis stark eingeeengt. Möglicherweise hätten sich zudem weitere Bieter von diesem Erfordernis davon abhalten lassen, ihr Interesse überhaupt zu bekunden.

Wir haben darauf verwiesen, dass nach § 122 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen öffentliche Aufträge an fachkundige und leistungsfähige (geeignete) Unternehmen vergeben werden. Ein Unternehmen ist geeignet, wenn es die durch den öffentlichen Auftraggeber im Einzelnen zur ordnungsgemäßen Ausführung des öffentlichen Auftrags festgelegten Kriterien (Eignungskriterien) erfüllt. Die Eignungskriterien dürfen ausschließlich Folgendes betreffen:

- Befähigung und Erlaubnis zur Berufsausübung,
- wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit,
- technische und berufliche Leistungsfähigkeit.

Die Eignungskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung und zu diesem in einem angemessenen Verhältnis stehen. Ein angemessenes Verhältnis ist für die technische und berufliche Leistungsfähigkeit gegeben, wenn der Bieter so plausibel machen soll, dass er über die erforderlichen personellen und technischen Mittel sowie ausreichende Erfahrungen verfügt, um den Auftrag in angemessener Qualität ausführen zu können.

Wir haben anerkannt, dass die berufliche Qualität der einzusetzenden Leiharbeitskräfte entweder durch eine kaufmännische Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung für den mittleren Verwaltungsdienst nachzuweisen war. Die zusätzliche Anforderung an das Unternehmen selbst hat uns nicht überzeugt. Die zusätzliche Vorgabe hätte von der Personalabteilung als auch durch die Beschaffungsstelle sorgfältig rechtlich und tatsächlich bewertet werden müssen. Mangels einer BLE-internen Darstellung zu dieser Eignungsvorgabe haben wir die Gründe hierfür als nicht transparent angesehen. Die Angemessenheit haben wir deshalb für nicht nachweisbar und ihre Notwendigkeit als rechtlich zweifelhaft bemängelt.

(3) Externes Personal und die extra angeworbenen Zeitarbeitskräfte haben nach unserer Einschätzung etwa zwei Monate zu früh zur Verfügung gestanden. Die BLE und ihr Vertragspartner haben nach unserer Auffassung flexibel auf diese Fehldisposition reagiert. Ohne dass eine Quantifizierung nachträglich mit angemessenem Aufwand abzuschätzen gewesen wäre, haben wir es für offensichtlich angesehen, dass ein finanziell nachteiliges Vorgehen so nicht zu vermeiden war.

(4) Die Flexibilität des Personalverleihers mag sich für den Bund als eine vorteilhafte Zusammenarbeit bewerten lassen. Gleichwohl abgerechnete Überstundenzuschläge für die Leiharbeitskräfte haben wir jedoch als Hinweis darauf angesehen, dass die BLE gerade am Anfang mit der Einsatzlenkung des externen Personals nicht optimal umgehen konnte. Hierdurch haben wir zusätzliche Kosten als angefallen gesehen.

(5) Die durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen entsprachen nach unserer Einschätzung den Regelungen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat angeführt, dass die EU-Kommission das sogenannte zweite Hilfspaket mit den Verordnungsentwürfen für eine freiwillige EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme und für eine Liquiditätshilfe am 18. Juli 2016 im Rat präsentierte. Angesichts des hohen politischen Drucks für eine rasche nationale Umsetzung der Hilfsmaßnahmen wurde noch am selben Tag eine Projektgruppe, bestehend aus der Projektleitung, stellvertretender Projektleitung und acht weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BLE zusammengestellt. Die BLE hatte ferner eine Personalbedarfsrechnung für die nationale

Umsetzung der Milchmengenverringerungsmaßnahme und der Liquiditätshilfe durchgeführt. Die Berechnung ergab, dass ausgehend von circa 15.000 Milchverringerungsbeihilfeanträgen und 30.000 bis 40.000 Milchsonderbeihilfeanträgen zwischen 30 und 35 zusätzliche Stellen zur Aufgabenbewältigung benötigt würden. Zehn E6-Stellen wurden daraufhin im Juli 2016 von der BLE befristet ausgeschrieben.

Der weitere Stellenbedarf (25 Stellen) sollte mittels eines Arbeitnehmerüberlassungsvertrags gedeckt werden, welcher im Juli öffentlich ausgeschrieben worden ist. Der Überlassungsvertrag enthielt einen Personalbedarf für die Zeiträume 15. September 2016 bis 31. Dezember 2016 und 1. April 2017 bis 30. Juni 2017. Der Zuschlag wurde an die J. erteilt und der Vertrag am 31. August 2016 zwischen den Parteien geschlossen.

Die Leitung des BMEL habe Ende Juli 2016 allerdings entschieden, dass die Zuständigkeit für die EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme nicht an die BLE übertragen werde. Damit waren gemäß den Bestimmungen des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen die Länder zuständig. Das BMEL hat eingeräumt, dass aufgrund dessen die ursprüngliche Personalbedarfsberechnung der BLE in Bezug auf die Antragsbearbeitung der EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme hätte angepasst werden müssen. Das BMEL hat bedauert, dass diese Anpassung der Personalbedarfsberechnung vor Zuschlagserteilung an den Personaldienstleister unterblieben war. Allerdings habe die Einstellung der zehn befristeten E6-Stellen auf den 1. November 2016 verschoben werden können. Darüber hinaus habe das BMEL erst Anfang September 2016 erkannt, dass es zur nationalen Umsetzung der „Envelope-Maßnahme“ eines Gesetzes bedurfte, das der Zustimmung des Bundesrates unterlag. Der frühestmögliche Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes sei erst Ende November 2016 gewesen. Eine Antragstellung wäre vor dem 1. Dezember 2016 nicht möglich gewesen.

Die BLE habe versucht, mit dem Personaldienstleister eine adäquate Lösung für die Arbeitskräfte zu finden. In einer Besprechung mit dem Personaldienstleister im September 2016 habe die BLE eine Anpassung der Ausführungsfristen für den bestehenden Vertrag erreichen können. Der Personaldienstleister habe sich ferner bereit erklärt, zwölf der bereits überlassenen Arbeitnehmer zum 1. Oktober 2016 zurückzunehmen und diese Anzahl für den Zeitraum

vom 1. Dezember 2016 bis 30. Juni 2017 wieder zur Verfügung zu stellen. Dadurch sei es der BLE möglich gewesen, die stärkste Arbeitsphase bei der Milchsonderbeihilfe ab Januar 2017 zu bewältigen. Seitens der BLE sei versucht worden, die finanziellen Auswirkungen so gering wie möglich zu halten.

Ansichts dessen, dass das BMEL erst im September 2016 erkannt habe, dass für die nationale Umsetzung der „Envelope-Maßnahme“ ein Gesetz erforderlich war, wären Fehleinschätzungen zum Personalbedarf im August 2016 für die Umsetzung der Milchsonderbeihilfe nicht zwingend vermeidbar gewesen.

Abschließende Würdigung

In der Stellungnahme sehen wir ein zweifaches Eingeständnis von Fehleinschätzungen seitens des BMEL. Es verkannte zunächst, dass es für die „Envelope-Maßnahme“ nicht ohne gesetzliche Grundlage auskam, also Verzögerungen unausweichlich waren. Es erteilte der BLE zunächst einen umfassenden Arbeitsauftrag für beide geplanten Hilfsmaßnahmen, um diesen Auftrag in einem zweiten Schritt wieder nur auf eine Maßnahme zu reduzieren. Es entging ihm dann, dass die BLE diese erste Fehldisposition nicht in Verträgen mit Dritten ausreichend berücksichtigte. Das BMEL sieht dafür die BLE nicht „zwingend“ in der Verantwortung. Umso mehr trifft das BMEL selbst als Veranlasser der Fehldisposition die Verantwortung, über seine Fachaufsicht sicherzustellen, dass der nachgeordnete Bereich dem – in der gebotenen Eile – eingeschlagenen Richtungswechsel auch noch Rechnung trägt. In Anbetracht der Einlassung des BMEL gehen wir davon aus, dass das BMEL künftig derartige Fehleinschätzungen vermeiden wird. Die Beanstandung ist somit erledigt.

2.4.2 Antragsbearbeitung

2.4.2.1 Antragsverfahren

Feststellungen

(1) Gemäß § 5 Absatz 3 der Milchsonderbeihilfeverordnung war das Online-Formular auf der Internetseite des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (www.hi-tier.de) zu verwenden und vorab elektronisch an die BLE zu übermitteln. Das unterschriebene Antragsformular war mit den Nachweisen (Milchgeldabrechnungen oder Bestätigung des Erstankäufers) auf dem Postweg an die BLE zu übersenden. Sowohl die elektronische als auch die

schriftliche Fassung des Antrags mussten bis zum Ablauf des 16. Januar 2017 eingegangen sein.

(2) Die BLE veröffentlichte ab dem 1. Januar 2017 ein Merkblatt zur Milchsonderbeihilfe. Es enthielt auch Hinweise zur Antragstellung. So u. a. den Hinweis, dass nur ein auf dem Postweg gestellter und unterschriebener Antrag gültig sei. Zudem mussten die angeführten Unterlagen beigelegt werden; es sei nicht ausreichend, den Antrag zwecks Fristwahrung zu stellen und später die fehlenden Anlagen nachzureichen.

(3) Die BLE plante die Versendung von Vorschuss- und Ablehnungsbescheiden bis 28. Februar 2017. Die Antragsteller, die keinen Vorschuss beantragt hatten, sollten ursprünglich keine Information erhalten. Erst am 2. Februar 2017 entschied das BMEL, auch den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Milchsonderbeihilfemaßnahme, die keinen Vorschuss beantragt hatten, eine formlose Eingangsbestätigung und eine Mitteilung über die Zulassung zum Beibehaltungsverfahren zuzusenden.

(4) Von den insgesamt 23.866 Anträgen zahlte die BLE in 18.153 Fällen Beihilfen aus. In 3.664 Fällen lehnte die BLE den Beihilfeantrag nach der Nachweiserbringung im Juni 2017 ab, weitere 1.256 Antragsteller nahmen ihren Antrag zurück. Die BLE lehnte schließlich noch 793 Teilnahmeanträge ab, davon 456 wegen versäumter Antragsfrist. Hiergegen erhoben drei Antragsteller Klage. Die Verwaltungsgerichte gaben einer Klage statt.

Der zuständige Staatssekretär des BMEL bat im März 2017 um Stellungnahme zum Problem von nicht fristgerecht eingesandten Anträgen zur Milchsonderbeihilfe. In einigen Fällen waren Online-Anträge fristgerecht gestellt. Per Post gingen die Anträge jedoch verspätet bei der BLE ein. Diese Antragsteller hatten sich an Abgeordnete des Bayerischen Landtages und des Deutschen Bundestages gewandt. Sie baten um Prüfung der Rechtslage und äußerten den Wunsch nach einer Ausnahmeregelung. Das Fachreferat teilte dem Staatssekretär daraufhin mit, dass es sich um eine materiell-rechtliche Ausschlussfrist handle, deren Nichteinhaltung den Verlust des Anspruches auf Milchsonderbeihilfe zur Folge habe. Eine solche Frist sei sowohl für die Behörden als auch für den Antragsteller gleichermaßen verbindlich und stehe nicht zur Disposition der Verwaltung. Die lediglich fristgerecht vorgenommene Eingabe in der Datenbank sei nicht ausreichend, da sie keinen Antrag im Sinne des

§ 5 Absatz 3 der Milchsonderbeihilfeverordnung darstelle. Erst die Unterschrift des Antragstellers versichere, dass die online erfolgten Angaben verbindlich für oder gegen den Antragsteller gelten.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Die BLE hat nach unserer Überzeugung auch in Anbetracht der kurzen Vorlaufzeit einen praktikablen Weg gefunden, die fast 24.000 Anträge zu bearbeiten. Dennoch hat sich das Antragsverfahren nicht problemfrei gezeigt. Dies war nach unserer Einschätzung insbesondere auf die Vermengung von elektronischen und postalischen Nachweisen zurückzuführen.

Zahlreiche Antragsteller gingen – trotz der Hinweise der BLE – davon aus, dass bereits die Dateneingabe im Herkunftssicherungs- und Informationssystem – eine fristwahrende Antragstellung sei. Antragsunterlagen mussten jedoch sowohl elektronisch als auch auf dem Postweg bis zum Fristende bei der BLE vorliegen. Diese Vorgehensweise haben wir als im Verwaltungsverfahren weitgehend ungebräuchlich eingeschätzt.

Die BLE hatte nach unseren Feststellungen Vorschuss- und Ablehnungsbescheide bis zum 28. Februar 2017 zu erteilen. Da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Maßnahme bereits ab 1. Februar 2017 weitere Anspruchsvoraussetzungen erfüllen mussten, haben sie nach unserer Auffassung auf eigenes Risiko handeln müssen, da sie zu diesem Zeitpunkt noch keinen Bescheid der BLE erhalten hatten. Einige Milchbauern hatten damit zum Beginn des Beibehaltungszeitraumes keine Gewissheit darüber, ob sie nun an der Maßnahme teilnehmen können. Die Milchbauern, denen am 1. Februar 2017 keine Antwort auf ihren Antrag vorlag und die irrtümlich von einer Zulassung zum Verfahren ausgingen und entsprechende Dispositionen getroffen hatten, mussten nicht nur auf die Beihilfe verzichten. Sie hatten zugleich Einkommenseinbußen aufgrund geringerer Milchmengen hinzunehmen.

(2) Wir haben empfohlen, künftig eindeutige Verfahrenswege vorzugeben und auf eine Vermengung unterschiedlicher Verfahrenswege zu verzichten. Darüber hinaus müssen die Belange der teilnehmenden Milchbauern angemessen berücksichtigt werden.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL und die BLE haben angegeben, darauf Wert gelegt zu haben, die Antragstellung der beiden Hilfsmaßnahmen, soweit es geht und unter Wahrung der finanziellen Interessen der öffentlichen Haushalte, unbürokratisch gestalten zu wollen. Im Antragsverfahren habe der Antrag zunächst elektronisch an die BLE übermittelt und ein unterschriebenes Antragsformular nebst Nachweisen anschließend auf postalischem Weg zugeleitet werden müssen. Mit der elektronischen Antragstellung in der HIT/ZID-Datenbank sei gewährleistet worden, dass die Antragsteller über ihre Anmeldung an der Datenbank authentifiziert wurden und die Stammdaten schon vorhanden waren. Dem Antrag sollten Ablichtungen der Milchgeldabrechnungen beigelegt werden, die auf dem elektronischen Weg (HIT/ZID-Datenbank) nicht übermittelt werden konnten. Zusätzlich seien schriftliche Erklärungen und Einwilligungen mit dem schriftlichen Antrag abzugeben gewesen, welche einer Unterschrift bedurften. Aus diesen Gründen sei eine schriftliche Antragstellung mit Unterschrift im Original erforderlich gewesen. Die unterschiedlichen Verfahrenswege stellten eine weitere Sicherheit dar, um rechtmäßiges Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

Eine solche Kombination der Mittel werde beispielsweise auch in Vergabeverfahren oder auch bei der privaten Steuererklärung angewendet.

(2) Unsere Empfehlung, eindeutige Verfahrenswege zu schaffen und zukünftig auf eine Vermengung elektronischer und postalischer Wege zu verzichten, würde auch aus Sicht des BMEL die Antragsbearbeitung vereinfachen. Voraussetzung hierfür wären allerdings vollständig elektronische bzw. digitale Antragsverfahren mit elektronischer Signatur. Diese hätten zum Zeitpunkt der Einleitung und Durchführung der Milchsonderbeihilfe bei der BLE nicht zur Verfügung gestanden und wären kurzfristig in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht herstellbar gewesen.

(3) Das BMEL will zukünftig festlegen, dass die Abstimmung mit der BLE frühzeitig erfolgt. Es hat allerdings zu bedenken gegeben, dass bei der Antragsbearbeitung der Milchsonderbeihilfe nach Ablauf der Antragsfrist (16. Januar 2017) bis zum Beginn des Beibehaltungszeitraums (1. Februar 2017) eine starke Arbeitsbelastung bestand, weil 23.866 Anträge zu prüfen waren.

Abschließende Würdigung

Das BMEL räumt die aufgezeigten Defizite im Verfahren ein. Es erklärte diese mit der notwendigen Eile bei der Umsetzung und der starken Arbeitsbelastung. Es will sich zukünftig aber frühzeitig mit der BLE abstimmen.

Unsere Beanstandung ist erledigt; die starke Arbeitsbelastung und die große Eile bei der Antragsbearbeitung können kein Begründungen für unzureichendes Verwaltungshandeln geben. Wir bitten dies künftig zu beachten.

2.4.2.2 Nachweis der Nichtsteigerung

Feststellungen

- (1) Die Antragstellerinnen und Antragsteller hatte gegenüber der BLE innerhalb von 45 Tagen nach Ablauf des Beibehaltungszeitraumes unter Verwendung des von der BLE bereitgestellten Formulars nachzuweisen, dass sie die Beihilfenvoraussetzungen erfüllen. In dem Nachweis waren u. a. die Gesamtmenge der im Beibehaltungszeitraum tatsächlich an Erstankäufer gelieferten Kuhmilch und die Erklärung, dass im letzten Monat des Beibehaltungszeitraumes eine Milchanlieferung an Erstankäufer erfolgt ist, enthalten.
- (2) Das Merkblatt der BLE enthielt Hinweise, wie der Nachweis über die Nichtsteigerung der Kuhmilchmenge erbracht werden sollte. Die BLE stellte ab Mai 2017 im Internet ein Formular ein, das am Computer ausgefüllt, ausgedruckt und unterschrieben der BLE übersandt werden sollte. Dem Formular mussten Kopien der Milchgeldabrechnungen oder eine Bestätigung des Erstankäufers über die Milchlieferungen im Beibehaltungszeitraum beigelegt werden. Sämtliche Unterlagen mussten bis zum 14. Juni 2017 per Post bei der BLE in Bonn eingehen. Das Nachweisformular enthielt bereits vorgedruckt Bestätigungen über die Einhaltung der Beihilfenvoraussetzungen und eine Erklärung über die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben und Anlagen. Ein Unterschriftenfeld enthielt es nicht.
- (3) Im August 2017 wandten sich Abgeordnete des Deutschen Bundestages an das BMEL. In einigen Fällen sei Antragstellern die Beihilfe nicht gewährt worden, da diese zwar fristgerecht die notwendigen Bescheinigungen bei der BLE eingereicht hatten, jedoch ohne das Nachweisformular zu verwenden.
- (4) Nach Auffassung des BMEL war ein Nachreichen des Formulars jedoch nicht möglich, da es sich bei der Frist um eine materiell-rechtliche

Ausschlussfrist handele, deren Nichteinhaltung den Verlust des Anspruches auf Milchsonderbeihilfe zur Folge hätte.

(5) Laut einem Schreiben des Verwaltungsgerichtes Köln an die BLE vom 14. Februar 2018 fehle es an einer materiell-rechtlich bindenden Festschreibung, dass der Nachweis nur durch das Formular erfolgen kann, weil sich in der Norm kein Wort zu einem Formular findet. Diese Auslassung sei wohl dem zeitlichen Druck geschuldet, mit dem die Regelungen über die Milchsonderbeihilfe erlassen wurden. Mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bestünden erhebliche Bedenken, die Ablehnung der Milchsonderbeihilfe allein von der Nichtverwendung eines Formulars abhängig zu machen. Das Verwaltungsgericht Köln urteilte dem folgend zugunsten eines klagenden Antragstellers. Die Berechtigung des Klägers auf Milchsonderbeihilfe bestehe trotz Nichtverwendung des Formulars. Die Bestätigungen und Erklärungen versicherte der Kläger bereits mit seiner Unterschrift unter dem Antragsformular. Eine Unterzeichnung sei hingegen für das Nachweisformular nicht vorgesehen. Bei den Angaben im Nachweisformular handele es sich nur um unverbindliche Angaben, die keinen über die materiellen Voraussetzungen hinausgehenden Nachweiszweck erfüllen können. Mangels rechtsverbindlicher Unterschrift haben die Angaben auch keinen subventionserheblichen Wert. Die Sanktionierung der Nichtverwendung des Nachweisformulars sei unverhältnismäßig, da das Verfahrensrecht „dienendes Recht“ sei. Es diene der Durchsetzung des materiellen Rechtes und der Ansprüche der Bürger.

Die BLE ermittelte nachträglich nicht, wie viele Antragsteller letztlich an der „Formblatt-Hürde“ scheiterten.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben die Überzeugung gewonnen, dass die kurze Vorlaufzeit der Regelungen und die amtlich vorgesehene Verwendung nur für kurze Zeit online-vorgehaltene, herunterzuladende Vordrucke zu verwenden, in einigen Fällen zur Verunsicherung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer führte. Insbesondere das fehlende Unterschriftserfordernis konnte den Eindruck vermitteln, dem Formblatt käme nur die Funktion zu, eine ordnungsgemäße Nachweisführung zu gewährleisten. Amtliche Vordrucke sind regelmäßig dann zur Verwendung vorgeschrieben, wenn dies in den entsprechenden materiellen Gesetzen so vorgesehen ist. Die einschlägige Regelung sah hier jedoch keine Verwendung

eines entsprechenden Vordruckes vor, so dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht von einer verbindlich vorgesehenen Verwendung ausgehen mussten. Dementsprechend hat auch das Verwaltungsgericht Köln einer entsprechenden Klage stattgegeben.

(2) Wir haben empfohlen, die Verwendung amtlich vorgesehener Vordrucke künftig gesetzlich zu verankern.

Stellungnahme des BMEL

Unsere Empfehlung, die Verwendung amtlich vorgesehener Vordrucke künftig gesetzlich bzw. in Verordnungen zu verankern, wird vom BMEL geteilt und in zukünftigen Verfahren beachtet.

Abschließende Würdigung

Die Beanstandung hat keine Folgewirkung. Da das BMEL angibt, unserer Empfehlung künftig folgen zu wollen, ist unseren Empfehlungen Rechnung getragen.

2.5 Evaluierung

Feststellungen

(1) Die Agrarministerkonferenz bat das BMEL am 19. Januar 2017, eine Evaluierung über die EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe vorzubereiten, damit Rückschlüsse für künftige Krisensituationen gezogen werden können.

(2) Das BMEL beauftragte das Thünen-Institut mit der Durchführung der Evaluierung beider Maßnahmen. Das Thünen-Institut legte den mit dem BMEL abgestimmten und redigierten Bericht am 5. Februar 2018 vor. Die in der Akte abgelegten Entwürfe übernahm das BMEL im Wesentlichen.

(3) Im März 2018 veröffentlichte das Thünen-Institut den Endbericht insbesondere mit folgenden Ergebnissen zur Milchsonderbeihilfe:

- Die Maßnahme sei in einem Zeitraum umgesetzt worden, in dem die Preise bereits wieder angestiegen seien.
- Die Teilnehmer an der Maßnahme hätten sich wie die Nicht-Teilnehmer verhalten.

- Infolge der ansteigenden Milchpreise seien die Milchanlieferungen angestiegen. Der Zeitraum der Umsetzung der Maßnahme könne daher als zu spät angesehen werden, da bereits eine Markterholung eingesetzt habe.
- Die Maßnahme sei aufgrund ihrer Ausgestaltung nur für Milcherzeuger attraktiv gewesen, die nicht zu Marktbedingungen hätten produzieren können und/oder wollen.

Das Thünen-Institut schätzte die Teilnahmebereitschaft an beiden Hilfsprogrammen als gering ein. Die Nutzung einer bereits einsetzenden Markterholung schien nach Ansicht des Thünen-Instituts für die Milcherzeuger betriebswirtschaftlich sinnvoller zu sein als die Teilnahme an einer oder beiden Maßnahmen.

(4) Das BMEL kam hinsichtlich der Wirkung des Hilfspakets für Milcherzeuger insbesondere zu folgender Einschätzung:

- Die EU-Milchmengenverringerungsmaßnahme habe die Milchmenge EU-weit verringert.
- Mit der Milchsonderbeihilfe sei in Deutschland die Milchmenge gegenüber dem Vorjahreszeitraum nicht weiter angestiegen.
- Die freiwilligen EU-Hilfsmaßnahmen hätten EU-weit die Markterholungsphase bei Milch und Milcherzeugnissen verstärkt.
- Ein marktkonformes Verhalten der Milcherzeuger sei nicht verhindert worden.
- Die Liquidität der betroffenen Milchbetriebe hätte sich erhöht.

Das Thünen-Institut wies darauf hin, dass Mitnahmeeffekte begrenzt wurden. Es bewertete die Maßnahmen jedoch insgesamt als nicht notwendig, da die „Signale des Marktes“ von den Milcherzeugern eher beachtet wurden als die Hilfe durch die Milchsonderbeihilfe.

(5) Das BMEL bewertete intern den Bericht und wies darauf hin, dass die Bewertungen des Thünen-Instituts nachvollziehbar seien. Sie stützten die Position des BMEL, dass in erster Linie die Milchwirtschaft selbst in der Pflicht stehe, ein höheres Marktgleichgewicht anzustreben. Anders als vom Thünen-Institut dargestellt, sollte die Notwendigkeit der beiden Maßnahmen nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Positiv sei, dass beide Maßnahmen mit

den bestehenden Kriseninstrumenten der Gemeinsamen Marktordnung entwickelt worden seien und keine Zwangselemente enthielten.

(6) Der Bundesminister befürchtete die „Gefahr von kommunikativem Missbrauch“ und bat um eine einordnende politische Stellungnahme. Das BMEL übersandte den Bericht dem Vorsitzenden des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages. Auf Wunsch des Bundesministers fügte das BMEL eine einordnende politische Stellungnahme hinzu. Darin ist ausgeführt, dass mit Gesamtmitteln von rund 116 Mio. Euro erreicht werden konnte, dass „die Milchanlieferungen in den Monaten Februar bis April 2017 gegenüber dem Vorjahr nicht gesteigert wurde“. Die freiwilligen EU-Hilfsmaßnahmen hätten die in der zweiten Jahreshälfte 2016 beginnende Markterholungsphase „zumindest verstärkt“. Das BMEL betonte zudem den freiwilligen Charakter der Maßnahme. Dies stütze den Kurs der Marktausrichtung der Bundesregierung, bei dem „die Milcherzeuger grundsätzlich selbst Verantwortung für das Marktgeschehen übernehmen.“

(7) Gegenüber dem Deutschen Bundestag führte das BMEL aus: „Aus Sicht der Bundesregierung können freiwillige Mengenbegrenzungen im Krisenfall durchaus sinnvoll sein. Bei aller berechtigten Kritik des Thünen-Instituts an der Ausgestaltung und dem späten Start der beiden EU-Hilfsmaßnahmen dürften diese Programme ein Faktor gewesen sein, der in 2016 zur Stabilisierung der Situation auf dem Milchmarkt zumindest beigetragen hat.“

Als Reaktion auf die Krise will die Bundesregierung u. a. darauf hinwirken, die Lieferbeziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien neu zu gestalten. Zur Verbesserung der Marktposition der deutschen Milcherzeuger soll außerdem ein stärkerer Fokus auf höherwertige Produkte und gleichzeitiger Geoschutz angestrebt werden. Grundsätzlich möchte Deutschland den Weg der Marktliberalisierung auch dann beibehalten, wenn andere Mitgliedstaaten zuwiderlaufende Ziele verfolgen.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben bemängelt, dass die Evaluierung der Maßnahmen durch das Thünen-Institut und die Schlussfolgerungen des BMEL unzureichend waren. Ohne eine sorgfältige und präzise Evaluierung besteht die Gefahr, dass das BMEL bei der nächsten Krise auf dem Milchmarkt erneut „politischem Druck“

nachgibt und es in der Zwischenzeit versäumt, die notwendige wirtschaftliche Stabilisierung des Marktes unter agrar- und umweltpolitischen Zielsetzungen zu ergreifen.

(2) Wir haben weiterhin beanstandet, dass das BMEL sich nicht, oder zumindest nicht ausreichend, mit den Ergebnissen der Evaluierung auseinandergesetzt hat und stattdessen – auf Wunsch des Bundesministers – eine politische Einordnung abgab, die den Erkenntnissen des Thünen-Instituts widerspricht. Um der Gefahr des „kommunikativen Missbrauches“ zu begegnen, hätte jedoch eine Auseinandersetzung mit den Einzelergebnissen der Evaluierung erfolgen müssen.

(3) So hätte nach unserer Einschätzung das BMEL erkennen können, dass die Erkenntnisse des Thünen-Instituts (in sich) nicht immer schlüssig gewesen seien. Wesentlich Aussagen seien durch die Feststellungen nicht begründbar gewesen.

Die Einschätzung des Thünen-Instituts, die Teilnahmebereitschaft der Milcherzeuger mit 23.866 Anträgen (dies entsprach 35 % aller Milcherzeuger) sei „gering“, habe außer Betracht gelassen, dass auch das BMEL nur mit einer Beteiligung von rund 50 % der Milcherzeuger kalkulierte. Zwar begründete das Thünen-Institut seine Bewertung mit der emotional geführten Debatte um die finanzielle Situation der Milcherzeuger im Vorfeld der Umsetzung. Eine Definition des Begriffes „gering“ habe das Thünen-Institut jedoch nicht angeboten. Die Schlussfolgerung des Thünen-Instituts, dass die Preissignale des Marktes die Milcherzeuger dazu bewogen hätten, von steigenden Marktpreisen zu profitieren und sich keiner Mengendisziplin zu unterwerfen, haben wir als nicht zwingend angesehen, zumal die angelieferte Milchmenge insgesamt im Beibehaltungszeitraum nicht gestiegen ist.

Das Argument des Thünen-Instituts, dass sich die Teilnehmer wie Nicht-Teilnehmer verhielten und beide die Milchmenge reduziert hätten, hat unserer Auffassung nach außer Acht gelassen, wie hoch die jeweilige Reduzierung war. Die Schlussfolgerung, dass sowohl Teilnehmer als auch Nicht-Teilnehmer die Milchmenge reduziert hätten, (rund 1 % bei Nicht-Teilnehmern und rund 8 % bei Teilnehmern) haben wir als oberflächlich angesehen. Der Umfang der Reduzierung beider Gruppen spreche vielmehr sogar für eine kurzfristige Wirkung der Maßnahme.

(4) Wir haben aufgrund der Evaluierung des Thünen-Instituts die Überzeugung erlangt, dass die Maßnahme kurzfristig Wirkung zeigte. Gerade auf einem weitgehend unelastischen Nachfragemarkt (wie dem Milchmarkt) kann eine geringfügige Angebotsverringerung auf den Preis wirken, wenngleich eine exakte Bestimmung nicht möglich sein dürfte.

(5) Die Evaluierung hat darüber hinaus nicht aufgezeigt, wie Preiskrisen auf dem Milchmarkt zukünftig vermieden werden können.

(6) Wir haben angeregt, die Maßnahmen unter Berücksichtigung der vorgenannten Kritikpunkte detailliert zu analysieren und insbesondere die mittel- und langfristige Wirkung der Instrumente präzise und fundiert zu bewerten.

Wir haben empfohlen, dass sich das BMEL mit den Erkenntnissen der Evaluierung beschäftigen sollte. Politische Einordnungen sollte es zumindest begründen.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat unserer Einschätzung widersprochen. Aus Sicht des BMEL ist die Evaluierung der EU-Hilfsmaßnahmen nicht unzureichend gewesen. Angesichts der zunehmenden Volatilitäten des Milchmarktes sei eine möglichst rasche Übersicht über die Wirksamkeit der Hilfsmaßnahmen (d. h. Marktauswirkungen und betriebliche Effekte, z. B. wie wurde im Milcherzeugungsbetrieb eine Verringerung oder Nichtsteigerung der Milchmenge erreicht; Mitnahmeeffekte; wie agierten Nicht-Teilnehmer) sinnvoll, um im Falle einer erneuten Krise kurzfristig und angemessen auf EU-Ebene beschließen zu können. Das BMEL hat herausgestellt, dass die Evaluierungsergebnisse und Bewertungen des Thünen-Instituts im Rahmen der Umsetzung der beiden freiwilligen Krisenmaßnahmen bereits sechs Monate nach Abschluss der Milchsonderbeihilfe im September 2017 zu Beginn des Jahres 2018 vorgelegen haben. Das BMEL habe sich vorbehalten, die Ergebnisse der Evaluierung für eine stärker fundierte Bewertung der Wirkung der Krisenmaßnahmen zu berücksichtigen und Rückschlüsse für künftige Krisensituationen zu ziehen.

Die Bewertung des Thünen-Instituts bei dem Merkmal „Teilnahmebereitschaft an der Milchsonderbeihilfe“ sei unabhängig von der Einschätzung des BMEL getroffen worden. Die Betrachtung aus wissenschaftlicher Sicht komme dabei zu einer anderen Bewertung als die politische Einschätzung durch das BMEL.

Hinsichtlich der Wirkung der Milchsonderbeihilfe habe das Thünen-Institut die Entwicklung der Marktpreise und Angebotsmengen über die Zeit vor und nach der Maßnahme und das Verhalten der teilnehmenden wie nicht teilnehmenden Betriebe (als Referenzszenario) betrachtet. Aus Sicht des Thünen-Instituts sei die Maßnahme zu einem Zeitpunkt gestartet, zu welchem der Milchmarkt sich bereits wieder erholt hatte. Das Thünen-Institut sei zur Schlussfolgerung gelangt, dass die Preissignale des Marktes funktionieren und den Großteil der Milcherzeuger dazu bewogen hätten, nicht an der Maßnahme teilzunehmen und stattdessen von den weiter ansteigenden Marktpreisen zu profitieren.

(2) Das BMEL gehe jedoch von einer kurzfristigen Wirkung der Angebotsverringerung aus und sehe darüber hinaus einen Zusammenhang zwischen Nichtsteigerung der Milchmenge und der Milchsonderbeihilfe.

Das Thünen-Institut sehe hingegen eine elastische Nachfrage nach Milchprodukten, was im Falle eines Preisanstiegs einen entsprechenden Nachfragerückgang bedeuten würde, der wiederum einen Preisrückgang bewirken würde.

(3) Die Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Annahme und Umsetzung des vollständigen Milchverringerungsprogramms sowie der Milchsonderbeihilfe sollte die Wirkungen der beiden Krisenmaßnahmen untersuchen. Dem habe eine Bitte aus der Amtschefkonferenz am 19. Januar 2017 an das BMEL zugrunde gelegen. Die Evaluierung sollte demnach dazu beitragen, Rückschlüsse aus dem Maßnahmenpaket für künftige Krisensituationen zu ziehen. Die Bewertungen der Hilfsmaßnahmen durch das Thünen-Institut haben laut BMEL deshalb auch konkrete Empfehlungen für eine effizientere Gestaltung für das EU-Milchmengenverringerungsprogramm und für die Milchsonderbeihilfe enthalten (z. B. Verwaltung der Maßnahmen; Erfüllungsaufwand; strategische Planung und Vorschusszahlung Milchsonderbeihilfe).

Der Bericht des Thünen-Instituts über die Evaluierung der beiden Hilfsmaßnahmen habe bewusst keine Empfehlungen enthalten, wie Preiskrisen auf dem Milchmarkt zukünftig vermieden werden können. Das Thünen-Institut habe aber in vielen Beiträgen, Vorträgen und Diskussionsrunden Empfehlungen für die Weiterentwicklung von Agrarmärkten ausgesprochen.

(4) Insgesamt ist nach Ansicht des BMEL davon auszugehen, dass Preisschwankungen auch künftig nicht vermieden werden können. Das

Risikomanagement der Unternehmen solle dazu beitragen, deren Folgen bewältigen zu können. Bei außergewöhnlichen Marktsituationen stehen „Sicherheitsnetz“ und ggf. Krisenmaßnahmen der Gemeinsamen Marktorganisation zur Verfügung.

Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMEL geht nur vordergründig auf unsere Kritik an der Evaluierung der Maßnahmen durch das Thünen-Institut ein und setzt sich mit den Ergebnissen nicht auseinander. Das BMEL wiederholt bereits zuvor bekannte Ereignisse oder Standpunkte. Es bekennt sich sogar dazu, die Evaluierung nur auf Aufforderung der Amtschefkonferenz beauftragt zu haben.

Diese Vorgehensweise wird unserer Kritik nicht gerecht. Sie zeigt, dass dem BMEL nicht an der Bewertung der Maßnahmen gelegen war. Insoweit hat es sich auch nicht mit den Evaluierungsergebnissen auseinandergesetzt, sondern seine eigene „politische Einordnung“ vorgegeben. Es bleibt dabei letztlich offen, wie das BMEL zu der gegenteiligen politischen Einschätzung gekommen ist. Evaluierungen sind jedoch kein Selbstzweck; sie machen nur Sinn, wenn sich das BMEL (selbst)kritisch mit den Ergebnissen und den der Evaluierung zugrunde liegenden Maßnahmen auseinandersetzt, Schwachstellen in den Ergebnissen benennt und bereit ist, Rückschlüsse für künftige, gleichgelagerte Maßnahmen zu ziehen.

Wenn die Evaluierung zum Ergebnis gelangt, dass die Maßnahmen keine Wirkung entfalten, das BMEL aber weiterhin davon ausgeht, dass die Maßnahmen gleichwohl zur Preisstabilität beitrugen, ist entweder die Evaluierung unzureichend oder das BMEL uneinsichtig. In beiden Fällen ist weitere Aufklärung geboten. Es trägt zur Aufklärung nicht bei, wenn beide Positionen lediglich gegenübergestellt werden. Vielmehr besteht in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung weiterer Handlungsbedarf.

Diesem Handlungsbedarf kann unseres Erachtens nicht mit „politischen Einordnungen“ begegnet werden.

3 Ausblick

Der Milchpreis und die Einkommensentwicklung der Milcherzeuger in Deutschland ist von vielen Faktoren auf nationaler und internationaler Ebene

abhängig. Das BMEL möchte die Rahmenbedingungen des Milchmarktes in Deutschland weiterhin nicht durch ordnungspolitische Vorgaben gestalten, sondern setzt im Wesentlichen auf Brancheninitiativen und die „Kräfte des Marktes“.

Das BMEL sollte sich einem etwaigen Druck der Milcherzeuger widersetzen und – unter Beachtung der wissenschaftlichen Evaluierungsergebnisse und der durch den zeitlichen Druck entstandenen Schwachstellen im Verwaltungshandeln – konsequent auf kurzfristige finanzielle Hilfen ohne nachweisbare nachhaltige Wirkung verzichten.

Ehmann

Neis