Die Grünen | EFA
im Europäischen Parlament

Die Zukunft der Milchwirtschaft: „Weniger ist mehr"

Eine Vergleichsstudie verschiedener Milchmarktkonzepte

und

die GRÜNEN Forderungen für eine nachhaltige Milchpolitik in Europa

Studie erstellt im Auftrag von Martin Häusling, MdEP
Autorin: Marita Wiggerthale

September 2010

Vorwort
von Martin Häusling, MdEP

Tausende Milchviehbetriebe mussten in den letzten beiden Jahren in Europa aufgeben. Immer weniger Bauern gelingt es, ein Einkommen zu erzielen, welches ihnen erlaubt ihre Familien zu ernähren und gleichzeitig die für eine langfristige Perspektive der Betriebe dringend nötigen Kapitalrücklagen zu bilden. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft geht ungebremst voran. Von weiten Teilen in Politik und Wirtschaft wird er quasi als Naturgesetz dargestellt. Erfolg verheißend für die sogenannten Zukunftsbetriebe – Realität, die hingenommen werden muss für die Nicht-Wachstums-Willigen. Der oft zitierte freie Unternehmer kann sich ja entscheiden. Jedoch, das oft betonte freie Unternehmertum entspricht in der Praxis nicht der Realität der Betriebsleiter, die zwischen Produktionskosten und Rohstoffpreisen auf Weltmarktniveau eingezwängt sind.

Wachstum als Paradigma, Kostensenkung als hauptsächlich empfohlene Stellschraube - nach wie vor wird eine immer intensivere Landwirtschaft, die möglichst kostengünstig große Einheiten produziert, als die wettbewerbsfähigere Art der landwirtschaftlichen Produktion und als Leitbild dargestellt - mit fast durchweg negativen Folgen für die Regionen sowie Boden und Wasser, Tiergesundheit, Klima und Biodiversität.

Im Jahr 2008 hat der Weltagrarrat in seinem Weltagrarbericht betont: Eine Agrarpolitik, die darauf setzt, Wettbewerbsfähigkeit durch „Kostenführerschaft" zu schaffen,

- belastet Natur und Umwelt (trotz Einhaltung der Gesetze),
- zerstört Arbeitsplätze,
- führt zu intensiver Massentierhaltung,
- fördert Konzentration, entleert den ländlichen Raum,
- zentralisiert Vorleistung, Verarbeitung und Vermarktung – die regionale Wertschöpfung bleibt aus,
- treibt Bäuerinnen und Bauern in problematische Abhängigkeiten,
- führt zu Uniformität beim Angebot,
- kostet viel Geld in der Nachsorge,

Vor diesem Hintergrund muss auch der Bereich der Milchviehhaltung in Europa kritisch betrachtet werden.

Milchproduktion in großen Stalleinheiten, auf Hochleistungsniveau ohne Flächenbindung führt zu unnötig hohem Ausstoß von THG, zu de facto Land Grabbing in anderen Erdteilen, aufgrund des hohen Bedarfs an Leistungsfuttermitteln sowie zum Rückgang der Artenvielfalt. Darüber hinaus ist sie ein Rückschritt im Hinblick auf die Tiergesundheit und Produktqualität.

Allerdings: Der Strukturwandel ist kein Naturgesetz - die Politik hat die Wahl. Will sie weiterhin die Ausrichtung auf eine industrialisierte Landwirtschaft mit Tunnelblick auf den

Weltmarkt fördern oder will sie konsequente Gestaltungsalternativen entwickeln, für eine Landwirtschaft, die gesellschaftliche Leistungen erbringt und den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen wie Klimawandel, Nahrungsmittelsicherheit, Artenvielfalt, Wasser- und Bodenschutz begegnet?

Die Debatte über die Europäische Agrarpolitik nach 2013 ist in vollem Gange. Ende 2010 wird die Kommission ihre Vorschläge präsentieren. Agrarkommissar Cioloş betonte auf der Konferenz zur Zukunft der GAP im Juli 2010, dass die GAP glaubwürdig sein müsse. Dies bedeute, dass Dienste, die sie der Gesellschaft leiste, voll anerkannt sein müssten. Dies gelte nicht nur für heute, sondern zweifellos in noch größerem Maße für morgen. Beschäftigung, Umweltschutz, Schutz der Artenvielfalt, Tierschutz und Landschaftsschutz seien zu fördern. Besonders betonte er die Beschäftigung in den ländlichen Räumen. Die Landwirtschaft sei ein unverzichtbarer Arbeitgeber.

Dies setzt jedoch voraus, dass die Landwirtschaft eine Zukunftsperspektive bietet. Für die Milchproduktion heißt das: kostendeckende Milchpreise für eine nachhaltige Milchproduktion. Dafür ist eine klare Stärkung der Marktposition der Erzeuger erforderlich.

In einer umfassenden, auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Milchpolitik müssen über die Formulierung fairer Marktregeln hinaus aber auch die Wünsche der Verbraucher stärker berücksichtigt werden. Für diese spielen heute bei der Lebensmittelqualität neben Sicherheit und gesundheitlicher Unbedenklichkeit mehr und mehr die Prozessqualität (Umweltverträglichkeit, Tiergerechtheit) sowie Natürlichkeit – hier vor allem Gentechnikfreiheit – und die regionale Herkunft eine Rolle.
Des Weiteren brauchen wir eine Lösungsstrategie, die der Abhängigkeit Europas von Eiweißfuttermitteln begegnet, eine Förderung der Weidehaltung sowie eine mehr an Tiergesundheit und Langlebigkeit ausgerichtete Tierzucht (s. Forderungen am Ende).

Die von mir in Auftrag gegebene Studie „*Die Zukunft der Milchwirtschaft: Weniger ist mehr*" soll einen Beitrag zur politischen Diskussion über die Zukunft der Milchwirtschaft leisten. Die Hauptfragen, die in dieser Analyse der Milchmarktkonzepte verschiedener Länder gestellt werden sind:
Sind die Marktkonzepte erfolgreich?
Wer profitiert in diesen Systemen?
Und: Gibt es Aspekte, Erfahrungen, die auf die europäische Situation übertragbar wären?

Wir sollten aus den Fehlern Anderer lernen und gute Lösungen übernehmen!

Martin Häusling

Die Zukunft der Milchwirtschaft: „Weniger ist mehr"!

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung 5
2 Den Markt verstehen 7
2.1 Der entfesselte Markt 8
2.2 Fairness als ordnungsrechtliches Prinzip 9
3 Das europäische Landwirtschaftsmodell und die Multifunktionalität 9
4 Vergleichende Analyse gegenwärtiger Politikansätze 11
4.1 USA 11
4.2 Kanada 19
4.3 Schweiz 23
4.4 Europäische Union 30
4.5 Ergebnisse der vergleichenden Analyse 38
5 Abschließende Bemerkungen 50
6 Literaturverzeichnis 52

Grüne Forderungen für eine nachhaltige Milchpolitik in Europa 55

1 Einführung

Land ohne Leute. Bauerndörfer ohne Bauern. Wiesen ohne Kühe. Sieht so die Zukunft der Landwirtschaft, insbesondere im Milchbereich aus? Wer im Jahr 2020 noch eine Zukunft hat, wird in den nächsten zweieinhalb Jahren in Berlin und Brüssel entschieden. Die Politik hat die Wahl. Will sie die gegenwärtigen Ziele und politischen Ansätze fortschreiben oder die Ziele, denen die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) dienen muss, vor dem Hintergrund der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen neu definieren und Gestaltungsalternativen durchdenken?

Die Debatte über die Europäische Agrarpolitik nach 2013 ist in vollem Gange. Ende 2010 wird die Kommission ihre Vorschläge präsentieren. Agrarkommissar Cioloş wünscht sich, „dass über den Platz der Landwirtschaft in der europäischen Gesellschaft eine öffentliche Debatte in Gang gebracht wird – über den Platz der Landwirtschaft heute und morgen und über die Ziele, denen die GAP dienen muss." Die Landwirtschaft müsse in der Lage sein, sich an die Herausforderungen, vor die sie die Gesellschaft stellt, anzupassen, also die sichere Versorgung mit Lebensmitteln, den Schutz der Böden, der natürlichen Ressourcen, das wirtschaftliche Wachstum der ländlichen Gebiete und den Klimawandel.

Die Landwirtschaft in Europa ist geprägt von einer großen regionalen, kulturellen und landwirtschaftlichen Vielfalt. Diesen Reichtum, diese Vielfalt gilt es zu erhalten und damit für die Gesellschaft als Ganzes einen Beitrag zu leisten.[1] Wie dies gewährleistet werden kann, ist eine wichtige Frage, auf die in der aktuellen EU-Agrarreformdebatte eine Antwort gefunden werden muss. Dies gilt insbesondere für die gemeinschaftliche Milchpolitik. Denn der Milchsektor ist so vielfältig in seinen Bewirtschaftungsformen, wie kaum ein anderer landwirtschaftlicher Sektor.

Der Erhalt der Vielfalt in der Milchwirtschaft setzt jedoch voraus, dass Milcherzeuger eine Zukunftsperspektive haben. Dies erfordert nicht nur verlässliche politische Rahmenbedingungen, sondern auch ein ausgewogenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage sowie ein angemessenes Einkommen. Die Höhe des Einkommens ergibt sich vor allem aus dem am Markt erzielbaren Milchpreis. Deckt dieser weitestgehend nicht mehr die Kosten, ist betriebswirtschaftlich dauerhaft kein Wirtschaften möglich. Die nichtlandwirtschaftliche Öffentlichkeit signalisierte mit ihrer breiten Solidarität während des Milchstreiks im Jahr 2008, dass ihr die Sicherung der Existenz der Milchbauern ein Anliegen und eine vertrauensvolle, faire Zusammenarbeit zwischen Politik, Molkereien und den Milchbauern wichtig ist.

Aber die Verbraucher wollen mehr: Sie wollen gentechnikfreie Milch, Milchprodukte mit hohem Nährwert, Milchkühe mit Weidegang, eine artgerechte Tierhaltung und ein Erhalt der Milchwirtschaft in Bergregionen. Damit wird deutlich: Die Milchwirtschaft wird umso mehr Rückhalt in der Gesellschaft finden, je mehr Milchpolitik zur Gesellschaftspolitik wird und zum Gemeinwohl beiträgt.

Innerhalb der EU geht es jetzt darum, die Weichen für eine zukunftsfähige Milchwirtschaft zu stellen. Die Studie „Weniger ist mehr" möchte einen Beitrag zu dieser politischen Diskussion über die Zukunft der Milchwirtschaft leisten. Um die gegenwärtig diskutierten Ansätze besser

[1] Vgl. Dacian Cioloş: Welche Landwirtschaft braucht das Europa von morgen? Aufruf zu einer öffentlichen Debatte. Ausschuss für Landwirtschaft des Europäischen Parlaments. Brüssel, den 12. April 2010.

einordnen zu können, werden zunächst einige Überlegungen über den Markt und den Wettbewerb im Allgemeinen angestellt. In der politischen Auseinandersetzung über die Zukunft des Milchmarkts sind jedoch konkrete, politische Instrumente gefragt. Hier lohnt ein Blick über den Tellerrand nach Kanada, in die USA und die Schweiz. Diese Länder haben jeweils eigene Wege beschritten, mit einer mal mehr, mal weniger staatlichen Regulierung des Milchmarktes. Dabei kommen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz. Die Frage ist: Waren sie erfolgreich und vor allen Dingen, für wen? Gibt es Aspekte, Erfahrungen, die auf die europäische Situation übertragbar wären?

2 Den Markt verstehen

Wenn der Markt für Rohmilcherzeugung einmal liberalisiert worden ist, scheitern Versuche, den Wettbewerb wieder „einzufangen". Bundeskartellamt (2009:72)

Jegliches Marktgeschehen funktioniert grundsätzlich nach den gleichen Prinzipien. Bevor im zweiten Teil die verschiedenen Milchmarktsysteme beschrieben und analysiert werden, soll deswegen zunächst auf die Funktionsweise des Marktes im Allgemeinen mit dem Wettbewerb als zentralem Element eingegangen werden.

Der Markt ist nach vorherrschender Lehrbuchmeinung der Ort, an dem Angebot und Nachfrage zusammentreffen. Der Markt basiert auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung der Marktteilnehmer. Wer nicht eine ausreichende Gegenleistung erbringen kann, geht leer aus. Das heißt konkret für den Käufer bzw. Abnehmer: Wer nicht hinreichend zahlungskräftig ist, der kann angebotene Güter nicht erwerben oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Umgekehrt heißt es für den Anbieter: Wer nicht hinreichend produktiv oder wettbewerbsfähig ist, erzielt keine Einnahmen.[2] Der reine Markt berücksichtigt nicht die existenziellen Bedürfnisse Einzelner oder bestimmter gesellschaftlicher Gruppen. In ihm zählen allein Kaufkraft und Wettbewerbsfähigkeit. Durch den Wettbewerb werden die Austauschbeziehungen zwischen Anbietern und Käufern in einen systemischen Zusammenhang gebracht. Er taucht in der politischen Debatte als anonymer „Sachzwang" oder etwa als „Strukturwandel" auf.

Der Wettbewerb produziert Gewinner und Verlierer. Denn jederzeit ist ein Wechsel zu jenen möglich, die als Käufer mehr zahlen oder als Anbieter mehr leisten oder umgekehrt weniger kosten. Wenn „alles" billiger würde, bedeutete das niedrigere Einkommen für „alle" und weniger Kaufkraft für „alle". Die Formel „Wohlstand für alle durch Wettbewerb" blendet aus, dass die Welt nicht nur aus Konsumenten besteht, die von niedrigeren Preisen profitieren, sondern auch aus „Produzenten" (Leistungsanbietern), die Einkommenseinbußen hinnehmen müssen und deren Kaufkraft als Konsumenten sinkt. Aber was ist, wenn die Einkommenszuwächse der Wettbewerbsgewinner größer sind als die Einkommensverluste der Wettbewerbsverlierer? Eine solche Aufrechnung der Einbußen der einen durch die Gewinne der anderen ist ethisch unzulässig. „Warum sollte es legitim sein, den einen in den Ruin zu treiben, nur weil dadurch diejenigen, die ihn in den Ruin treiben, eine Einkommenssteigerung erfahren, die höher ist als der Einkommensverlust des anderen?" (Thielemann 2009: 57).

In der Ökonomie wird an dieser Stelle auf die entstehenden Effizienzgewinne verwiesen. Vorhandene Ressourcen (Arbeit, Kapital, Boden) werden derart „optimal" eingesetzt, dass die Einkommen möglichst hoch sind. Das heißt: Solange die Wirtschaft wächst, werden von Ökonomen keine Bedenken angemeldet. Wem die Effizienzgewinne nutzen und wer etwaige Einkommensverluste hinnehmen muss, ist ökonomisch betrachtet nahezu unerheblich. Die Einkommensverteilung ist vielmehr Sache der Politik. Überdies wird herausgestellt, dass mit dem Wirtschaftswachstum die Voraussetzung gegeben ist, Wettbewerbsverlierer hinreichend entschädigen zu können. Bei der Formel „Erst Wachstum, dann Umverteilung" werden allerdings die – ökologischen und sozialen - Kosten der Wohlstandserzeugung nicht berücksichtigt. Die Auseinandersetzung mit den Verteilungs- und Umweltwirkungen der

[2] Kern der agrarökonomischen Ideologie ist, dass jeder einzelne Milchbetrieb Schmied seines eigenen Glücks ist und die wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten in erster Linie als das Ergebnis individueller Defizite oder unternehmerischen Versagens zu deuten sind. Die wirtschaftlichen Unsicherheiten und die prekäre Existenz werden von der Politik zur Normalsituation erklärt. Vgl. Jürgens, Fink-Keßler 2009.

reinen Marktlehre wird der Politik überlassen. In der Ökonomie geht es nicht darum, dass die Verlierer kompensiert werden und erst recht nicht darum, dass es möglichst wenig Verlierer gibt (Thielemann 2009:58).

Der Entschädigungsgedanke findet seinen Niederschlag in der Politik, auch in der Agrarpolitik. 1992 wurde beispielsweise die Einführung der Direktzahlungen mit der Kompensation für die Absenkung der Interventionspreise begründet. Allerdings sind diese Gelder nicht explizit für die Wettbewerbsverlierer eingeführt worden. Im Gegenteil. Die Wettbewerbsgewinner, d.h. sogenannte „leistungsstarke Betriebe" und die Agrar- und Ernährungsindustrie, sind die Hauptprofiteure des europäischen Agrarsubventionssystems. Bis heute.

2.1 Der entfesselte Wettbewerb

Der Wettbewerb wird in der Ökonomie als wichtiger und unerlässlicher Leistungsmotor angesehen. Dies gilt umso mehr, wenn das Ziel die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist. Mit dem (internationalen) Wettbewerb steigt der Druck, die höchstmögliche Effizienz in der Produktion zu erzielen. Dabei gilt allgemein: Je niedriger die Einkaufspreise für Rohstoffe und Vorprodukte, desto höher die Wettbewerbsfähigkeit. Für die Bildung eines wettbewerbsfähigen, „marktgerechten" Preises sind nach vorherrschender Lehrbuchmeinung allein die Grenzkosten[3] maßgeblich. Die sozialen und ökologischen Folgekosten bleiben weitestgehend unberücksichtigt. Je höher der Wettbewerbsdruck, desto mehr steigt auch der Druck, „marktfremde" Aspekte auszublenden. Der entfesselte Wettbewerb unterwirft sämtliche produktionsrelevanten „Faktoren" dem ökonomischen Gewinnmaximierungsprinzip.

„Wenn der Markt […] einmal liberalisiert worden ist, scheitern Versuche, den Wettbewerb wieder "einzufangen" (Bundeskartellamt 2009:72). Ein solcher entfesselter Wettbewerb führt dazu, dass sich die Marktprinzipien und damit auch die „Stärkeren" im Wirtschaftsgeschehen erfolgreich durchsetzen. Nicht ökonomische Werte können sich unter diesen Voraussetzungen gar nicht bzw. nur schwerlich behaupten. Die (sozialen und ökologischen) Grenzen des Wettbewerbs sind in einem liberalisierten Markt offensichtlich.

In einem liberalisierten Markt steht die Erzielung eines möglichst hohen Auszahlungspreises für die Erzeuger bzw. von höheren Löhnen für die Arbeiter/innen im Konflikt mit dem „Sachzwang", auf der Absatzseite erfolgreich im Wettbewerb zu bestehen. Zunehmend „vertikal integrierte" Unternehmen, die eine Gesamtgewinnmaximierung betreiben, behandeln den Auszahlungspreis an die Erzeuger bzw. die Löhne an die Arbeiter/innen lediglich wie einen internen Verrechnungsposten. Dies bekommen die schwächsten Glieder in der Wertschöpfungskette deutlich zu spüren. Sie sind in einem nicht regulierten Markt nahezu machtlos und schutzlos der „Marktmacht" der Industrie und des Einzelhandels ausgeliefert. Das Nicht Handeln des Staates in einem freien Markt bedeutet genauso wie alles Handeln in einem regulierten Markt in seinen Konsequenzen also implizit immer eine Parteinahme zugunsten bestimmter Akteure bzw. „Werte" und richtet sich damit regelmäßig gegen andere. Dies gilt ausdrücklich auch für den Milchsektor.

[3] Das teuerste Angebot, das (gerade noch) von einem Nachfrager erworben wurde, bildet den Marktpreis („Markträumungspreis") für den gesamten Markt. Alle Anbieter, die zu niedrigeren Preisen anbieten, erzielen entsprechende Gewinne. Vgl. Bundeskartellamt (2009:69).

2.2 Fairness als ordnungsrechtliches Prinzip

Überlässt der Staat das Marktgeschehen dem freien Spiel der Marktkräfte nimmt er implizit Partei zugunsten der marktmächtigen Akteure, d.h. in diesem Fall zugunsten der Molkereien und des Lebensmitteleinzelhandels. Er würde ihnen damit erlauben, im Wirtschaftsgeschehen keinerlei Rücksichten nehmen zu müssen. Sie hätten also die Freiheit, den schwächsten Gliedern in der Wertschöpfungskette ihre Preis- und Vertragskonditionen quasi aufzuzwingen. Ist das fair? Wohl kaum. Die Politik hat die Aufgabe Regeln für Märkte derart zu gestalten, dass diejenigen Unternehmen, die von sich aus nicht verantwortlich handeln, zu einem fairen Umgang mit Produzenten, Lieferanten und Beschäftigten bewegt bzw. gezwungen werden. Ein solcher fairer Wettbewerb unterscheidet sich vom blanken, freien Wettbewerb dadurch, dass die Politik Partei nimmt zugunsten der Akteure ohne Marktmacht und damit ohne nennenswerte Verhandlungsmacht. Nur so kann ein fairer Interessensausgleich zwischen den Beteiligten innerhalb der Wertschöpfungskette sichergestellt werden.

Wirtschaften vollzieht sich stets arbeitsteilig – auf innerbetrieblicher, sektoraler, nationaler oder gar internationaler Ebene. Darum stellt sich unausweichlich die Frage, wie die am Markt erwirtschafteten Gewinne auf die Akteure in der Wertschöpfungskette verteilt werden. Gleiches trifft für die Verteilung der Lasten zu. „Dies ist keine Frage der 'Umverteilung', sondern der originären Verteilungs- und Lastengerechtigkeit. Es ist eine Frage der Fairness" (Thielemann 2009:114). Dabei das rechte Maß zu finden, ist Aufgabe einer auf Interessensausgleich orientierten demokratischen Politik. Grundlage sollte ein Leitbild sein, das den Dreiklang der Nachhaltigkeit - wirtschaftlich, sozial und ökologisch – abbildet und eine gleichrangige Verfolgung aller drei Ziele anstrebt. Den absoluten Rahmen stellen die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit dar, die im Klimabereich bereits drohen überschritten zu werden.

3 Das Europäische Landwirtschaftsmodell und die Multifunktionalität

Die Vielfalt der Anbaukulturen, der regionalen Spezialitäten, der Kulturlandschaften mit ihren spezifischen Habitaten für Tiere, Vögel und Pflanzen, der Lebensformen im ländlichen Raum und der kulturellen Traditionen stellt einen unermesslichen Reichtum Europas dar. Dies spiegelt sich auch im „Europäischen Landwirtschaftsmodell" wider. Es trägt der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft in Bezug auf Reichtum und Vielfalt der Landschaften, der Lebensmittelerzeugnisse sowie des Kultur- und Naturerbes Rechnung.[4]
Der Rat der EU-Agrarminister hat im November 1997 das europäische Landwirtschaftsmodell wie folgt definiert: „*Die Landwirtschaft muss in der Lage sein, die Landschaft zu pflegen, die Naturräume zu erhalten und einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raumes zu leisten und den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf Qualität, Sicherheit der Lebensmittel, Umweltschutz und Tierschutz gerecht zu werden*" (Miller 2002: 4).
Im Lissabonvertrag werden neben der Lebensmittelproduktion faire Einkommen für Landwirte und Marktstabilisierung als Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik definiert.[5]

[4] Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Luxemburg (12. und 13. Dezember 1997), Berlin (24. und 25. März 1999) und Brüssel (24. und 25. Oktober 2002). Nach 2002 taucht der Begriff Multifunktionalität in keinem Ratsbeschluss mehr auf.

[5] Article 39.1. The objectives of the common agricultural policy shall be:

Verschiedene Ratsbeschlüsse - Amsterdam, Göteborg und Luxemburg - unterstreichen einzelne Charakteristika des Europäischen Landwirtschaftsmodells.
In Amsterdam gelobten die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen.
Göteborg steht für das Ziel der Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsanliegen in die Europäische Agrarpolitik.
Mit Luxemburg wurde ein Kurswechsel in der Europäischen Agrarpolitik angestrebt. Sie soll grüner, handelsfreundlicher und konsumentenorientierter werden und den Bauern mehr Einkommensstabilität garantieren.

Die globale Verantwortung der Europäischen Union gegenüber armen Ländern bzw. der Einsatz für ein faires Welthandelssystem sind nicht Bestandteil des „Europäischen Landwirtschaftsmodells". Gleichwohl hat sich die EU vertraglich verpflichtet, dass von der Europäischen Agrarpolitik kein Schaden für arme Länder ausgehen soll.[6]

Das Europäische Landwirtschaftsmodell hat in den letzten Jahren im politischen Alltag an Strahlkraft verloren. Dies liegt an der Europäischen Union selbst. Sie hat sich selbst einen weltmarktorientierten Reformkurs auferlegt und sich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungsindustrie verschrieben. Das Verschwinden der Vielfalt, die vorher noch als Europas Reichtum galt, wird hingenommen. Das Höfesterben ist akzeptierter Bestandteil eines gewollten Strukturwandels. Umwelt- und Tierschutzstandards werden als Wettbewerbsnachteile deklariert.

Die Zeit ist reif für eine neue Leitbilddiskussion. Es gilt, das „Europäische Landwirtschaftsmodell" neu mit Leben zu füllen und die internationale Verantwortung der EU in das Konzept zu integrieren. Die Klima-, Nahrungsmittel-, Finanz- und Wirtschaftskrise sind auch an der Landwirtschaft in Europa nicht spurlos vorbei gegangen. Die Balance zwischen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit muss neu justiert werden. Die Reform der Europäische Agrarpolitik nach 2013 stellt eine historische Chance dar, die Landwirtschaft als Wirtschaftssektor wieder in Einklang mit der Natur zu bringen, die Vielfalt wieder als Stärke wahrzunehmen und vielen Betrieben ein Zukunftsperspektive zu geben.

Bei der Debatte über eine zukunftsfähige Milch- und Milchmarktpolitik geht es um mehr als Effizienz. Wettbewerbsfähigkeit umfasst auch die Nachhaltigkeit in der Erzeugung, tierfreundliche Produktionsmethoden, sorgsamen Umgang mit Gemeinschaftsgütern wie Boden und Wasser und ebenso das Ziel der flächendeckenden Milcherzeugung, zu angemessenen Verbraucherpreisen. Auf der Konferenz zur Zukunft des Milchsektors betonte EU-Agrarkommissar Dacian Ciolos, dass auch im Milchsektor die neuen Herausforderungen Klima- und Tierschutz verstärkt mitgedacht werden müssen.

(a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular labour;
(b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;
(c) to stabilise markets;
(d) to assure the availability of supplies;
(e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.
www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-iii-agriculture-and-fisheries/181-article-39.html

[6] Die Politik-Kohärenz ist als Gebot im EU-Vertrag von Maastricht verankert (Art. 3 EUV). 2005 wurde der Kohärenz eine zentrale Rolle in den Bestrebungen der EU zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele zugeschrieben. Landwirtschaft, Handel, Klima und Umwelt sind als kohärenzrelevante Politikbereiche aufgeführt.

4 Vergleichende Analyse gegenwärtiger Politikansätze

Der Milchsektor gilt in mehreren Industrieländern als „sensibler Wirtschaftssektor". Nicht umsonst schützt die Politik den Sektor insgesamt – Milchbauern und Milchindustrie – mit Zollsätzen von durchschnittlich 121% für Käse und bis 370% für Butter (OECD 2001:223). Warum? Weil die Milchindustrie international nicht wettbewerbsfähig ist, weil die Milchwirtschaft eine wichtige Rolle für die Beschäftigung im ländlichen Raum spielt, weil die Milchproduktion je nach Land mehr oder weniger kleinstrukturiert ist und weil insbesondere die Produktion in Bergregionen und benachteiligten Gebieten nur dann zu erhalten ist, wenn sich die Produktion für Milchbauern - trotz Subventionen - auch betriebswirtschaftlich halbwegs rechnet.

Diejenigen, die allein die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Milchindustrie im Blick haben, verweisen häufig auf Neuseeland, dem größten Billiganbieter von Milchprodukten auf dem Weltmarkt. Milchbauern in Deutschland und Europa werden angehalten, sich bei den Produktionskosten an diesen zu orientieren. Dabei wird außer Acht gelassen, dass die „mehr oder weniger 'pure' Grünlandmilchwirtschaft" und die dazugehörige langjährige Forschung einzigartig und „nirgendwo sonst auf der Welt" in dieser Form anzutreffen sind. Die standortbedingten Produktionsvoraussetzungen sind nicht wiederholbar bzw. reproduzierbar (Armentano et. al 2004:14; Gouin 2009:50).[7] Aus diesem Grund wird in diesem Kapitel nicht ausführlich auf das Milchsystem in Neuseeland eingegangen.

Beschrieben werden soll stattdessen das Milchmarktsystem in den USA, weil die interne Stützung bereits seit 1990 stark zurückgefahren und Einkommensversicherungen eingeführt wurden. Ebenso betrachtet wird das Milchmarktsystem in Kanada, weil dort eine bedarfsangepasste Angebotsregulierung im Konsens zwischen Politik, Milchindustrie und Milchbauern praktiziert wird. Dargestellt wird das Milchmarktsystem in der Schweiz, weil dort am 1. Mai 2009 der Ausstieg aus der Quote vollzogen wurde. Schließlich sollen die verschiedenen Milchmarktsysteme nach der Beschreibung des Milchmarktes in der Europäischen Union analysiert und verglichen werden. Dabei soll auch erörtert werden, welche Aspekte oder Erfahrungen auf die europäische Situation übertragbar wären.

4.1 USA

Die US-Milchproduktion hat sich in den letzten 40 Jahren, insbesondere seit dem Jahr 2000 sehr stark gewandelt (siehe Grafik 2). Die Milcherzeugung konzentriert sich immer mehr auf wenige Bundesstaaten und wandert dabei von Nordosten nach Südwesten. Die meiste Milch wird derzeit im Norden und im Westen hergestellt. Die sechs Bundesstaaten Kalifornien, Wisconsin, New York, Idaho, Pennsylvania und Minnesota erzeugen 58% der 86,4 Millionen Tonnen US-Milch. Die Milchproduktion stieg in den letzten Jahren weiter an, im Zeitraum 1995-2008 um 22%. Gleichzeitig ging die Zahl der Milchkühe zurück, was wesentlich auf die Steigerung der Milchleistung um 25% zurückzuführen ist (Fink-Keßler 2010:4). Dabei beträgt die jährliche Milchleistung einer Kuh im Schnitt 9.330 kg (Proplanta vom 22.1.2010) mit einer Spannbreite von ca. 6000 kg im Süden und 10.000 kg im Westen (Institut de l'Élevage

[7] „…New Zealand's costs cannot be consistently matched anywhere else in the world". „It should be pointed out, however, that New Zealand practices extensive dairy production at costs that are far lower than all the others, a production model that is virtually irreproducible in the other major dairy economies, with the possible exception of Australia."

2008:9). Die Milch wird mehrheitlich auf dem Binnenmarkt abgesetzt. Nur 5% der amerikanischen Milchproduktion wird exportiert (Fink-Keßler 2010:4).

Grafik 1: Die großen Milchregionen in den USA

Quelle: Institut de l'Élevage (2008)

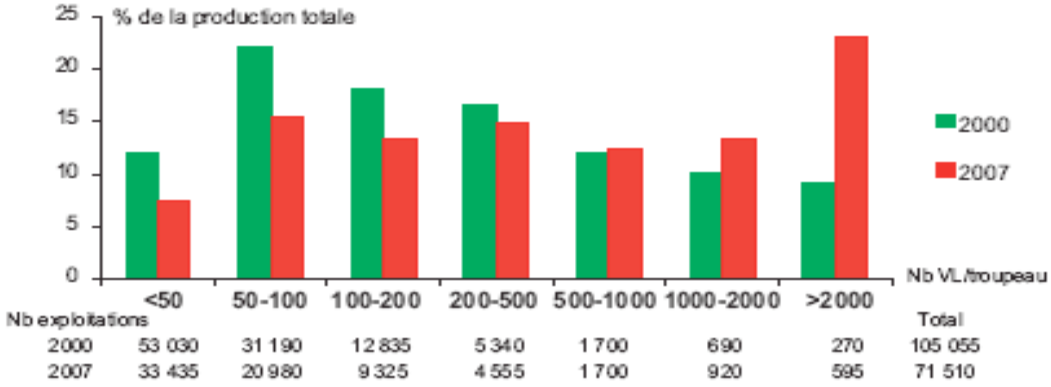
Milchbetriebe: Seit den 70er Jahren hat sich insbesondere der Westen – Kalifornien, Neu-Mexiko, aber auch Texas und Idaho - sehr dynamisch entwickelt.[8] Alle diese Bundesstaaten zeichnen sich durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Weideland und Wiesen sowie einer Großzahl von Betrieben mit mehr als 1000 Kühen aus (Fink-Keßler 2010:5). Die Struktur hat sich innerhalb von gut zehn Jahren stark verändert. Die Zahl der Betriebe mit weniger als 100 Kühen sank im Zeitraum 2000-2007 um 35% und damit auch ihr Anteil an der Milchproduktion von 29% auf 18%. Zeitgleich stieg die Zahl der Betriebe mit mehr als 1000 Kühen um 60% und respektive ihr Anteil an der Milchproduktion von 22% auf 42% (Institut de l'Élevage 2008:7, siehe Grafik 2).[9] Dennoch: Der typische Familienbetrieb mit rund 100 Kühen im Stall ist mit einem Anteil von knapp 47% immer noch vorherrschend, vor allem in den traditionellen Milchregionen wie Wisconsin. Die Betriebsstruktur ist also nach wie vor sehr vielfältig. Gleichwohl hat in den letzten 20 Jahren fast jeder zweite Milchviehhalter das Melken aufgegeben (Vgl. Fink-Keßler 2010:4-5). Heute gibt es noch 67.000 Milchbetriebe.[10]

[8] Zu den „Verlierer-Regionen" zählen v.a. die klassischen Milcherzeugerregionen im Norden/Osten: Minnesota (Bestandsabbau von Milchkühen minus 22% von 1995 bis 2008), Wisconsin (minus 16%) und Pennsylvania (minus 14%), New York (minus 11%). Vgl. Fink-Keßler (2010:5).

[9] Seit 1997 wird vor allem in Betriebe mit mehr als 3000 Kühen investiert. Vgl. Fink-Keßler (2010:5).

[10] Im Jahr 1970 waren es 650.000 Milchbetriebe. 15 Jahre später waren es bereits nur noch 269.190 (1985).

Grafik 2: Entwicklung der Milchbetriebe im Zeitraum 2000 bis 2007, gegliedert nach der Betriebsgröße



Quelle: Institut de l'Élevage (2008:6)

Milchindustrie: Auf den ersten Blick weist die amerikanische Milchindustrie kein hohes Konzentrationsniveau auf.[11] Die vier größten Milchverarbeiter kommen im Jahr 2008 auf einen Marktanteil von 28% (+ 6,4 % gegenüber 1995). Allerdings verschleiern die Zahlen auf Bundesebene das Ausmaß der Konzentration auf lokaler Ebene. Eine Untersuchung des *US Government Accountability Office* (GAO) aus dem Jahr 2001 stellte in 11 untersuchten Märkten (vgl. Tabelle 1) fest, dass die vier größten genossenschaftlichen Molkereien im Durchschnitt 77% des Marktes kontrollieren (GAO 2001:99).

Tabelle 1: Markanteil der Top 2, Top 4, Top 10 und Top 20 Milchverarbeiter in den USA

Jahr	Top 2	Top 4	Top 10	Top 20
1995	14,6	21,8	36,9	55,0
1999	15,9	26,8	44,9	64,5
2001	17,4	28,5	46,5	66,1
2008	18,9	28,2	46,1	67,3

Quelle: Gold (2009:31)

Tabelle 2: Marktanteil der 4 größten genossenschaftlichen Molkereien bei der Milchanlieferung in 12/1999

Gebiet	Marktanteil in %	Gebiet	Marktanteil in %
Atlanta	71,5	Phoenix	97,4
Boston	69,6	New Orleans	71,5
Charlotte	85,2	Salt Lake City	93,2
Dallas	97,1	Seattle	85,0
Miami	96,3	Washington DC	76,8

Quelle: US Government Accountability Office (GAO, 2001:99), Gold (2009:32)

Zwei Molkereien stechen besonders hervor: die Dean Food Cooperation in Dallas und die Dairy Farmers of America Inc., eine Kooperative in Kansas City, die Milch von den Landwirten abnimmt und einen Teil wiederum an Dean Foods weiterverkauft. Im Jahr 2001 hatte die Bush-Regierung den Weg frei gemacht für die Fusion von Suiza Foods (Nr. 1) und Dean Foods (Nr. 3). Allein diese beiden Molkereien haben im Zeitraum 1997-2000 insgesamt 50 Molkereien aufgekauft (Gould 2009:29). Das fusionierte Unternehmen übernimmt den

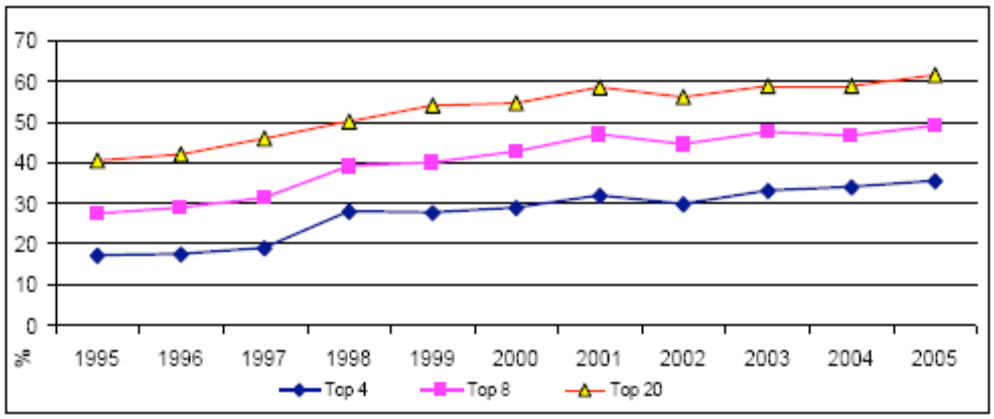
[11] Im Jahr 2002 gab es in den USA 196 genossenschaftliche Molkereien mit einem Marktanteil von insgesamt 86%. Vgl. Horner (2006.3).

Namen Dean Foods mit Sitz in Dallas. In den Bundesstaaten Michigan, Massachusetts und Tennessee kontrolliert dieser Konzern mindestens 80 % des Milchmarktes, in New England rund 70 % (Großpötzl vom 21.9.2009).

Beiden genossenschaftlichen Molkereien wird von Milchbauern im Nordosten der USA vorgeworfen, ihre Marktmacht zu missbrauchen, Erzeugerpreise zu drücken und von den Milchbauern unrechtmäßigerweise Gebühren und Abgaben zu verlangen. Mit diesen sollen sich Milchbauern ihren Zugang zu Abfüllereien erkaufen. Dieser Zugang ist die Voraussetzung für den Erhalt von staatlichen Geldern. Die beiden Molkereien füllen im Nordosten ungefähr 90% der Trinkmilch ab (Milstein vom 9.10.2009).

Lebensmitteleinzelhandel: Der Konzentrationstrend ist auch im Lebensmittelhandel zu beobachten (siehe Grafik 3). Verfügten die größten vier Supermarktketten im Jahr 1982 über einen Marktanteil von 16%, so lag er im Jahr 2005 bei 36% (Government Accountability Office 2009:12). Zu den größten Supermarktketten gehören neben Wal-Mart unter anderem Kroger und Costco (supermarketnews.com vom 25.1.2010).

Grafik 3: Marktanteile der Top 4 und Top 20 Lebensmitteleinzelhändler



Quelle: OECD (2009:8)

Milchmarktsystem: Die US-Regierung greift seit 1949 mit staatlichen Programmen in den Milchmarkt ein, um den Milchpreis zu stabilisieren, eine ordentliche Vermarktung sicherzustellen und für die Verbraucher ein angemessenes Angebot bereitzustellen. Die US-Milchpolitik ähnelte in weiten Teilen der der Europäischen Union. Mit vielfältigen Marktinterventionen - Mindestpreise, Interventionspreise, Lagerhaltung, Exporthilfen, Importzölle, Nahrungsmittelhilfe - wurde der Markt bis Ende der 80er Jahre reguliert und die Milchpreise stabilisiert werden. Die amerikanische Milchpolitik hat sich jedoch in den letzten zwei Jahrzehnten immer stärker dem Ziel einer marktorientierten und effizienten Milchwirtschaft verschrieben. Die Marktpreisstützung bietet kein starkes Sicherheitsnetz mehr. Der Markt für Rohmilch wird immer mehr von Marktkräften bestimmt (Bailey 2002:6). Seit 2002 erhalten die Milcherzeuger direkte staatliche Einkommenshilfen. Hinzu kommen neue Instrumente zur Risikoabsicherung. Bis heute wird über eine „geregelte Vermarktung" (Federal Marketing Orders) in den meisten Regionen ein Mindestpreis für Milcherzeuger festgelegt. Nachfolgend werden die aktuellen Programme zur Preis- und Einkommensstützung im Einzelnen beschrieben (Fink-Keßler 20109-17):

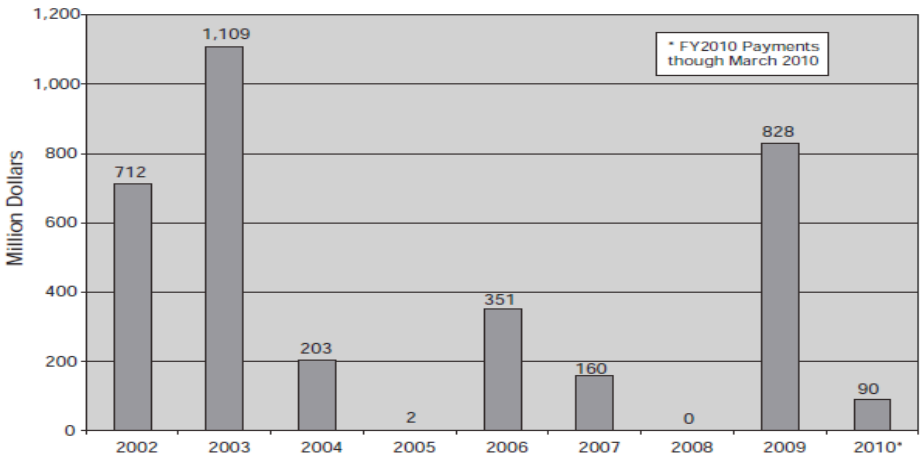
1. Im Rahmen des *„Dairy Product Price Support Program"* (Milchpreisstützprogramm) tritt das Landwirtschaftsministerium in Zeiten außergewöhnlich niedriger Erzeugerpreise

als Aufkäufer auf, um den Markt zu entlasten.[12] Die Marktpreisstützung garantierte allerdings immer weniger einen Mindestpreis, nachdem die Interventionspreise Ende der 80er Jahre gesenkt wurden und die Verarbeiter zunehmend zurückhaltend waren, ihre Produkte an die Regierung zu verkaufen. Das heißt, das Programm wirkt heute nicht mehr Preis stabilisierend und federt kaum noch Marktrisiken ab (Jesse, Cropp 2009:7).

2. Flankiert wird dieses Preisstützungsprogramm durch das Exportförderungsprogramm *„Dairy Export Incentive Program" DEIP.* Das Ziel des DEIP ist seit seiner Einführung 1985, "Exportmärkte für Milchprodukte zu entwickeln, in denen die amerikanischen Milchexporte aufgrund der Existenz von subventionierten Exporten aus anderen Ländern nicht wettbewerbsfähig sind" (USDA 2006:16). Gleichzeitig dient es als „Überschuss-Beseitigungsprogramm" der Preisstützung (Manchester, Blayney 2001:6). Mit der US-Farm Bill 2008 wurde das DEIP bis 2012 verlängert.

3. Das im Jahr 2002 zur Einkommensstützung eingeführte Programm *„Milk Income Loss Contracte" (MILC)* wird mit Änderungen auch 2008 fortgesetzt (MILC II). Die Höhe der direkten Einkommenshilfen richtet sich nach dem vereinbarten bundesweitem MILC-Zielpreis (Boston Class I Preis: $ 16.94 für cwt[13] Rohmilch). Im Falle einer Abweichung vom Zielpreis, werden dem Milcherzeuger 45% der Preisdifferenz und nach dem Jahr 2012 34% der Preisdifferenz als Beihilfe ausgezahlt. Die Zahlungen werden monatlich errechnet und ausbezahlt. Es gibt jedoch auf eine pro Betrieb jährlich vermarktete Menge von 2,985 Millionen Pfund als Obergrenze begrenzt (umgerechnet 1,36 Mio. Kilogramm oder 149 Kühe). Ab dem Jahr 2012 wird die Obergrenze auf 2,4 Mio. Pfund bzw. 129 Kühe abgesenkt.[14] Seit seiner Einführung bis Februar 2010 wurden 3,5 Mrd. US$ für die Einkommenshilfen ausgegeben (Dairy Policy Analysis Alliance 2010a:6).

Grafik 4: Gesamtausgaben für Einkommenshilfen (MILC) je Haushaltsjahr



Quelle: Dairy Policy Analysis Alliance (2010b:9)

4. Eine „geregelte Vermarktung" soll mit den Bundesmilchmarktordnungen, den *„Federal Milk Marketing Orders"(FMMO)* sichergestellt werden. Um den Milchmarkt zu stabilisieren und Mindestpreise zu gewährleisten, müssen die Händler, häufig Verarbeiter, für Milch und Milchprodukte, Mindestpreise zahlen. Die Verwendung der Milch steht den regulierten Händlern jedoch frei. Das zur FMMO gehörige Preisklassifizierungssystem legt die Mindestpreise für die Endmilchprodukte fest. Das heißt, es gibt festgelegte Preise für

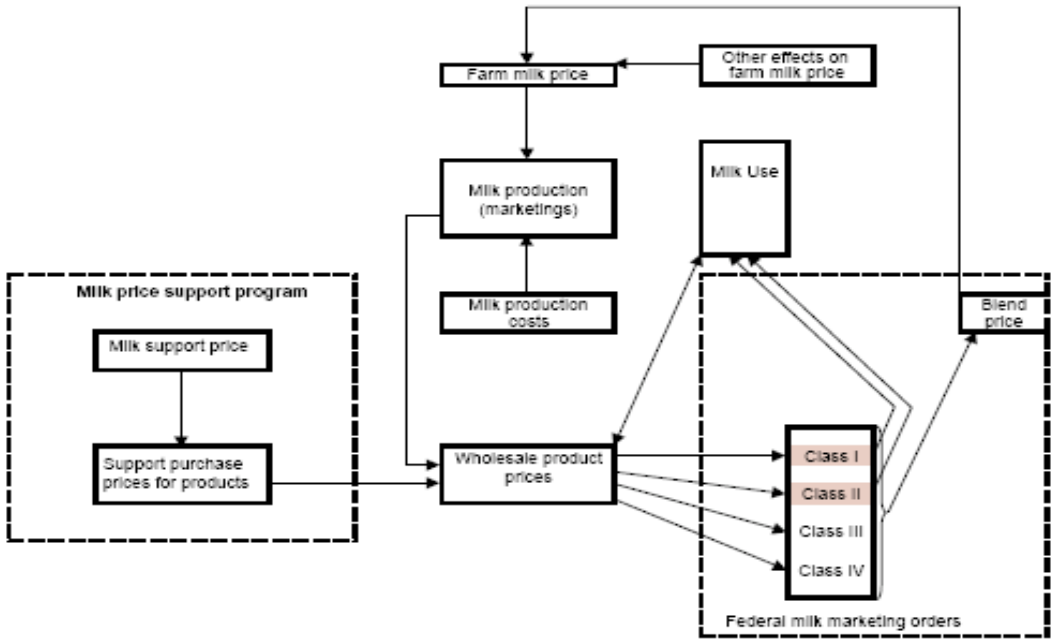
12 Vgl. Dairyline vom 31. Juli 2009: „Expansion of Dairy Price Support Program to Help Farmers". http://dairyline.com/wpbackend/?p=1083.

13 cwt = Hundredweight = ein Zentner = 45,3 kg (USA).

14 Neu eingeführt wurde ein Futterkosten-Korrekturfaktor. Vgl. Fink-Keßler (2010:10-11).

Trinkmilch, Butter, Käse, Milchpulver etc. Es werden in den USA vier Milchklassen unterschieden: Klasse I umfasst Trinkmilch, Klasse II beinhaltet Milch für die Herstellung von frischen Milchprodukten, Klasse III-Milch ist bestimmt für die Herstellung von Käse und die Milch der Klasse IV ist für die Verarbeitung zu Butter und Milchpulver vorgesehen. Die klassifizierte Preiskalkulation gibt einen monatlichen Mindestpreis für Milch und Milchinhaltsstoffe vor, d.h. Mindestpreise für Klasse I und II. Aus diesem Preis werden die Mindestpreise für Klasse III und IV abgeleitet. Die Milcherzeuger erhalten entsprechend von den Händlern/Verarbeitern einen Mischpreis (Blend Price, siehe Grafik 5), der sich aus ihren jeweiligen Milcheinnahmen gemäß der Vermarktung der Milch ergibt. Da sich die Verwendung der Milch auf Händler- bzw. Verarbeiterebene ändern kann, garantieren die FMMO aber keinen festen Preis, auch keinen festen Mischpreis. Das heißt, der Mischpreis eines Milcherzeugers hängt davon ab, welchen Händler bzw. Verarbeiter er beliefert und wie dieser die gesammelte Milch vermarktet (Manchester, Blayney 2001:7-8). Die aktuell 10 Bundesmilchmarktordnungen umfassen ca. 60 % der Milch und mit Kalifornien, das eine eigene Marktordnung hat, kommen nochmals 20 % hinzu. Die restliche Milch wird nicht im Rahmen dieser Regulierungen vermarktet (Fink-Keßler 2010:15).

Grafik 5: Zusammenhang zwischen dem Milchpreisstützungsprogramm und den Bundesmarktmilchordnungen



Quelle: Manchester, Blayney (2001:11)

5. Zur Risikoabsicherung gegen die stark schwankenden Milchpreise wurde das „*Dairy Forward Pricing Program*" eingerichtet und das „*Livestock Gross Margin Program*" auf Milchkühe ausgedehnt. Im Rahmen des "*Dairy Forward Pricing Program*" schließen Milchhändler und Milcherzeuger oder Genossenschaften, in denen Milcherzeuger organisiert sind, ein Termingeschäft ab. Die Kosten werden vom Staat anteilig übernommen. Das Programm erlaubt regulierten Händlern (FMMO), den Milcherzeugern nicht den Mischpreis, sondern einen Preis zu zahlen, der den Bestimmungen des Termingeschäftes entspricht. Wenn also Milcherzeuger oder Genossenschaften die

Termingeschäfte abschließen, verpfänden sie freiwillig ihre Rechte, den staatlichen Mindestpreis der Bundesmilchmarktordnungen zu erhalten.

6. Das „*Livestock Gross Margin Program*" (LGM) – eingeführt im August 2008 - soll den Milcherzeuger Schutz gegen Preisschwankungen bieten. Das Programm zahlt eine Entschädigung am Ende der Versicherungsperiode (10 Monate) in Höhe der Differenz zwischen dem erwarteten Bruttogewinn (Marktwert der Milch weniger Futterkosten für die Erzeugung) bei Vertragsunterzeichnung und dem reellen Bruttogewinn am Ende der Versicherungsperiode. Das LMG, das von der USDA's Risk Management Agency verwaltet wird, berechnet den erwarteten Bruttogewinn auf der Grundlage der Preise von Termingeschäften und Optionen. Insbesondere die Berechnung der erwarteten und tatsächlichen Milcheinkommen und Futterkosten gestaltet sich sehr schwierig (Dairy Policy Analysis Alliance 2010a:9).

   Dieses Programm wird von Milcherzeugern sehr schlecht angenommen. Als Gründe werden angeführt: Die erhebliche Komplexität des Programms, das Misstrauen in Termingeschäfte, die Prämie muss im voraus bezahlt werden, der Milcherzeuger muss fast ein Jahr auf die Entschädigung warten, geringe Anreize, keine Finanzierung für Informationsprogramme für Milcherzeuger, keine Subventionen für Prämienzahlung anderer bundesweiter Programme für Milcherzeuger (USDA 2010:15).

7. Als „freiwillige Selbstregulierungsmechanismen" auf privatwirtschaftlicher Ebene wurde 2003 das „*Cooperatives Working Together*" Programm eingerichtet. Mit Hilfe von Teilnehmerbeiträgen werden Milchkuhabschlachtprämien bezahlt und Exporte von Molkereien unterstützt. Das Programm kann als ein Kartell beschrieben werden, bei dem sich Firmen zusammentun, um den Output zu reduzieren und Preise zu erhöhen. Dies ist in den USA möglich aufgrund einer Ausnahmeregelung im Wettbewerbsrecht, dem „*Capper-Volstead Act*" (Nicholson, Stephenson 2007:3). Das Milchkuhabschlachtprogramm wurde in den USA sehr kontrovers diskutiert. Kritisiert wurden u.a. erhebliche Mitnahmeeffekte, die Trittbrettfahrerproblematik der nicht teilnehmenden Betriebe und das Freigeben zum Abschlachten der am wenigsten produktiven Milchkühe (Patton 2009:1-3, siehe auch Detailanalyse im Kapitel 4.5).

Erzeugerpreise: Die Milchpreisschwankungen haben seit Anfang 1990 erheblich zugenommen (hohe Preisvolatilität). Dafür werden mehrere Entwicklungen verantwortlich gemacht (Dairy Policy Analysis Alliance 2010:4):

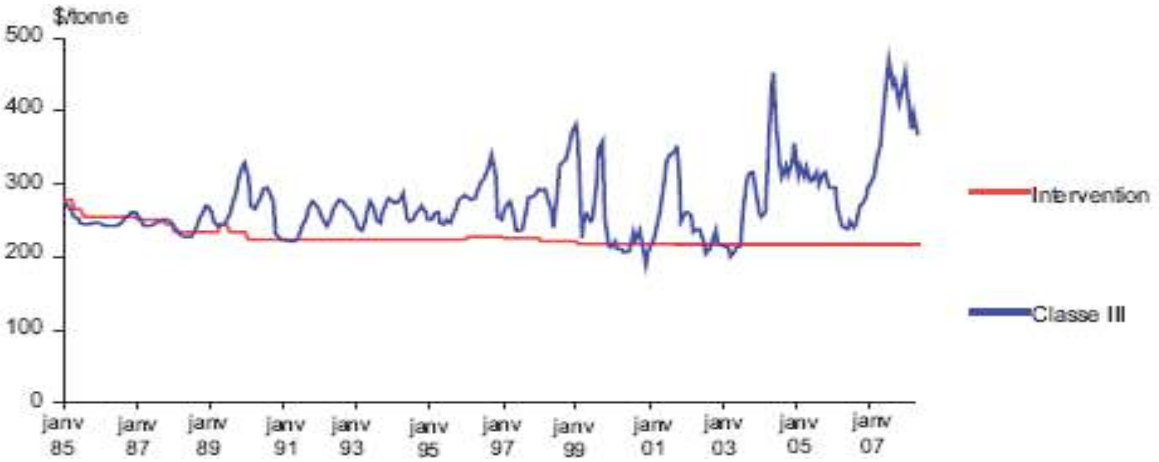
- Weniger Preisstützung: In den 70er und 80er Jahren hatte das Preisstützungsprogramm noch einen stabilisierenden Effekt auf die Milchpreise. Meistens bewegten sich die Milchpreise auf dem Niveau der Stützpreise. Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre wurde die Milchpreisstützung systematisch zurückgefahren und die staatliche Lagerhaltung abgebaut. Dies führte zu einer zunehmenden Preisvolatilität Ende der 90er Jahre. Heute bietet die Preisstützung nur noch einen Schutz vor einem sehr starken Preisverfall (siehe Grafik 6).

- Mehr US-Exporte: In den Jahren 2007 und 2008 war die USA aufgrund der hohen Weltmarktpreise in der Lage, mehr Milch zu exportieren. Die Milchpreise stiegen in dieser Zeit deutlich an. Der Einbruch bei den Exporten Ende 2008 und 2009 hatte einen ebenso starken Verfall der Milchpreise zur Folge.

- Höhere Konzentration der Milchproduktion: Mit der steigenden Herdgröße und den höheren Investitionen in spezialisierte Milchanlagen sind die Betriebe weniger in der Lage, die Milchproduktion in Zeiten niedriger Preise zu reduzieren.

Gemäß den Angaben des USDA sind viele Milcherzeuger der Ansicht, dass das gegenwärtige Preissystem sie nicht ausreichend schützt. Die Defizite werden vom USDA gesehen, doch zeichnet sich nach Auffassung des Ministeriums kein Konsens ab, der eine Änderung des Systems herbeiführen würde (USDA 2010:10).

Grafik 6: Entwicklung des Interventionspreises und der Milch Klasse III



Quelle: Quelle: Institut de l'Élevage (2008:40)

Produktionskosten: Eine Studie des *United States Department of Agriculture* (USDA) aus dem Jahr 2007 kam zu dem Schluss, dass die Produktionskosten bei Milchbetrieben mit mehr als 1000 Kühen um 15% niedriger sind als bei einer Herdgröße von 500-999 Kühen und um 35% niedriger im Vergleich zu einem Milchbetrieb mit 100-199 Kühen (USDA 2007:31). Ökonomen aus Wisconsin haben dieses Ergebnis angefochten. Sie verweisen auf die seltenere Erneuerung der Ausstattung und das zu hohe Ansetzen der Opportunitätskosten. Ihre Recherchen haben vielmehr ergeben, dass es keine Skalenerträge bei Herdgrößen zwischen 50 und 300 Kühen gibt. Außerdem zeigen sie auf, dass eine gute Weidehaltung zwei Mal höhere Nettogewinne erwirtschaftet als die kontinuierliche Stallhaltung bei Herdgrößen von 70 und 500 Kühen (Institut de l'Élevage 2008:24).

Grafik 7: Entwicklung d. Verbraucherpreis- und Erzeugerpreisindizes im Zeitraum 1990-2008

Anmerkung: Gelb/hell (Verbraucherindex), Grün/dunkel (Erzeugerpreisindex) Quelle: Rousseau (2010:16)

Verbraucherpreise: Eine Untersuchung des *US Government Accountability Office* aus dem Jahr 2004 hat ergeben, dass die Schere zwischen dem Erzeugerpreis für Rohmilch und dem Verbraucherpreis für Trinkmilch in den letzten Jahren weiter auseinander gegangen ist (GAO 2004:8).[15] Ein Bericht aus dem Jahr 2009 bestätigt diesen Trend (GAO 2009:19). Grafik 8 veranschaulicht sehr deutlich, dass die Verbraucherpreise sich von den Erzeugerpreisen abgekoppelt haben.

4.2 Kanada

In Kanada verteilen sich die 13.214 Milchbetriebe Kanadas auf sechs Provinzen (Besier 2010:10). Im Jahr 2009 betrug die Milchproduktion 7,66 Mio. Tonnen (dairyinfo). Davon werden allein 70% in Québec und Ontario produziert. Die durchschnittliche Milchleistung einer Kuh beträgt 9462 kg im Jahr (Canadian Dairy Commission). Die Kühe werden im Schnitt 4 Jahre gehalten. Nur 41% der Kühe kommen auf drei und mehr Laktationen.

Grafik 8: Das politische Kanada

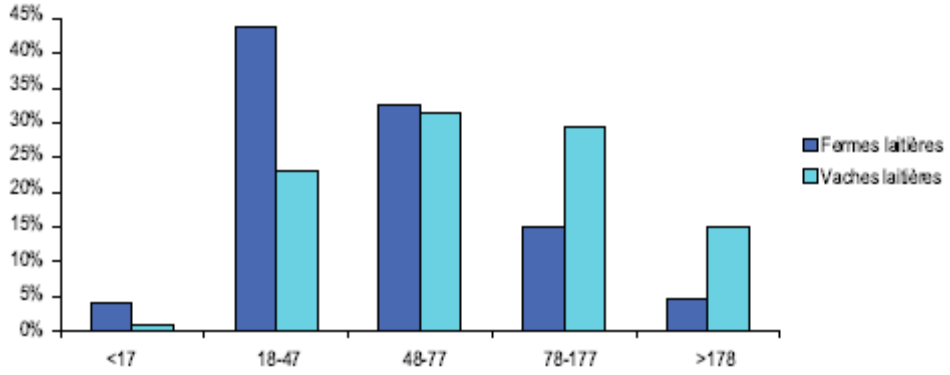
Quelle: Institut de l'Élevage (2009:4)

15 Eine weitere Untersuchung aus dem Jahr 2009 ergab, dass im Zeitraum Januar 1982 bis April 2009 die Verbraucherpreise für Lebensmittel um 128%, im gleichen Zeitraum die Erzeugerpreise inkl. für Schweinefleisch, Rindfleisch, Milch und Getreide nur um 34% gestiegen sind (GAO 2009:3).

Die Milchproduktion ist hauptsächlich auf die Befriedigung der Binnennachfrage ausgerichtet. Ob gute oder schlechte Jahre, Kanada exportiert nicht mehr als 2% seiner jährlichen Milchproduktion. Die Milchimporte decken hingegen 4-5% des kanadischen Milchverbrauchs. Davon allein 40% Käse (Institut de l'Élevage 2009:37-39).

Milchbetriebe: Die Verbesserung der Milchleistung wird von den meisten Milcherzeugern als der entscheidende Erfolgsindikator angesehen (Institut de l'Élevage 2009:17-19). Die Zahl der Betriebe ging auch in Kanada zurück: von 24.679 im Jahr 1995 auf 13.214 im Jahr 2009. Im Gegensatz zu den USA ist die Milchproduktion in Kanada relativ kleinstrukturiert. Ungefähr 50% der Betriebe halten weniger als 50 Kühe, das ist ein Viertel des kanadischen Kuhbestandes.

Grafik 9: Struktur der Milchbetriebe in 2005 gemäß Herdengröße



Anmerkung: Anteil der Milchbetriebe (dunkelblau), Anteil der Kühe (hellblau), Quelle: Institut de l'Élevage 2009:14

Nur 5% der Milchbetriebe halten mehr als 178 Kühe (15% des gesamten Kuhbestandes). Im Vergleich zu anderen Sektoren in Kanada – Schweinefleisch, Geflügel, Gemüse – ist die Konzentration in der Milchproduktion weniger ausgeprägt.

Milchindustrie: In Kanada gibt es insgesamt 459 Milch verarbeitende Fabriken.[16] 14% dieser Fabriken sind in der Hand der drei größten Molkereien Saputo, Agropur (Genossenschaft) und Parmalat. Sie verarbeiten allein 70% der in Kanada produzierten Milch. Auf regionaler Ebene ist die Konzentration noch größer (Canadian Dairy Commission). In Québec kaufen Saputo, Agropur und Parmalat sogar 82% der Milch auf (Rousseau 2010:12).

Lebensmitteleinzelhandel: Auch der Lebensmitteleinzelhandel weist eine hohe Konzentration auf. Die vier größten Supermarktketten - Loblaw, Sobeys, Metro Inc.[17] und Canada Safeway - kontrollieren 78% des Lebensmittelhandels (siehe Tabelle 2).

Tabelle 3: Die Marktanteile der vier größten Supermarktketten in Kanada (2004/05)

Supermarktkette	**Marktanteil 2004/2005**
Loblaw Companies	38,60
Sobeys, und	16,27
Metro Inc.	15,31
Canada Safeway	7,81
Insgesamt:	**77,99**

Quelle: National Farmers Union (2005)

[16] Im Jahr 2009 gab es insgesamt 28 genossenschaftliche Molkereien in Kanada (Canadian Dairy Commission).
[17] Die Supermarktkette Metro Inc. in Kanada hat nichts mit der in Deutschland ansässigen Metro Gruppe zu tun.

Milchmarktsystem: Die kanadische Milchpolitik wurde mit dem „*National Milk Marketing Plan*", der seit 1971 in Kraft ist, kontinuierlich weiterentwickelt. Das Ziel: Mit einem möglichst hohen Gleichgewicht der Marktkräfte aller Beteiligten soll ein angemessenes Einkommen für die Milcherzeuger sichergestellt werden. Auch Verbraucherinteressen werden explizit bei den Zielen berücksichtigt. Es soll ein angemessenes Angebot an qualitativ hochwertigen Milchprodukten gewährleistet werden. Dabei soll eine geordnete Vermarktung der Milch durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage erfolgen (Besier 2010:8). Das kanadische Milchmarktsystem basiert auf einem „sozialen Vertrag" zwischen Politik, Milchindustrie und Milcherzeugern, der zu Beginn auch von den kanadischen Verbrauchern mitgetragen wurde.

Die Milchpolitik fußt auf vier grundlegenden Prinzipien:

1) Die Milchquote basiert auf der Gesamtnachfrage nach Butterfett.
2) Die Milcherzeuger müssen die Kosten für überschüssig ermolkene Milch selbst tragen.
3) Der Richtpreis für Industriemilch basiert auf den Produktionskosten der Milcherzeuger.
4) Es werden Subventionen an die Erzeuger von Industriemilch gezahlt, um den Verbraucherpreis zu senken. Am 31. Januar 2002 sind diese Subventionen jedoch eingestellt worden. Die Milcherzeuger leben heute ausschließlich von ihrer Produktion (Gouin 2004:26-27).

Nachfolgend wird das Milchmarktsystem im Einzelnen beschrieben:

(1) *Die Ermittlung der Produktionsmenge*: Die kanadische Milchkommission ermittelt, wie viel Industriemilch bundesweit produziert werden muss. Das Milchmanagement-Komitee aus Vertretern aller Provinzen beschließt dann einmal jährlich die Höhe der benötigten Industriemilchproduktion (*Market Sharing Quota*) und ihre Verteilung auf die Provinzen gemäß dem „National Milk Marketing Plan". Sofern notwendig, können im Laufe des Jahres Nachjustierungen vorgenommen werden. Der Anteil der Provinzen variiert kaum, den größten Anteil haben Québec mit 38,1% und Ontario mit 32,6% (Institut de l'Élevage 2009:35). An den fünf Mal im Jahr stattfindenden Treffen des Komitees nehmen Vertreter der Milchindustrie, der Milcherzeuger und der Verbraucher auf Bundesebene statt. Die Vertreter der Verbraucher verfügen allerdings über kein Stimmrecht (Canadian Dairy Commission, Rousseau 2010:20). Die Marketing Boards (Vertretung der Milcherzeuger) oder die verantwortlichen Behörden auf Provinzebene sind für die Vergabe von Lizenzen und die Zuteilung der Milchquoten zuständig.

(2) *Die Richtpreise:* Die Milchkommission legt jeweils zu Beginn des Jahres die Richtpreise für Butter und Magermilchpulver fest. Die Richtpreise sind die Preise, zu denen die Milchkommission Butter und Magermilchpulver im Rahmen ihrer Programme aufkauft. Die Berechnung der Preise basiert auf den Produktionskosten der Erzeuger[18], auf Befragungen der Industrie, der Molkereien und von Verbrauchergruppen sowie auf wirtschaftlichen Indikatoren wie Inflation, Indizes der Verbraucherpreise, etc. (Besier 2010:11-12).

(3) *Die Rohmilchpreise für Molkereien*: Auf Provinzebene legen die *Marketing Boards* oder staatlichen Behörden für die für den Konsum bestimmte Milch selbst ihre Preise fest

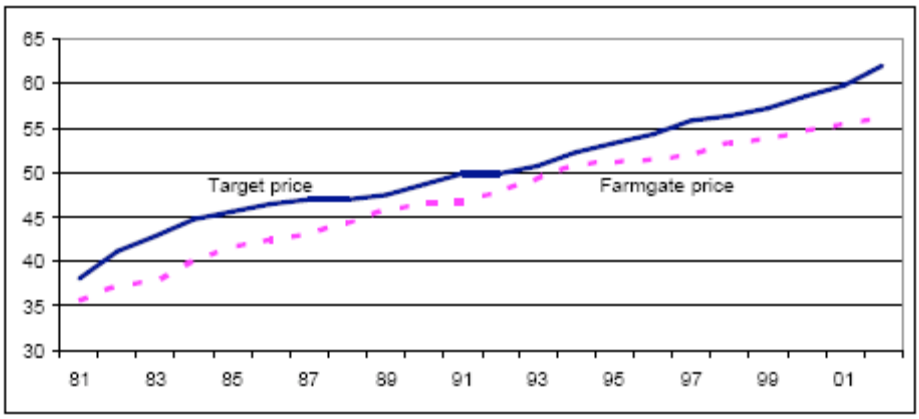
[18] Die Produktionskosten setzen sich aus den direkten Betriebskosten (Futter, Transport, Maschinen, Energie, etc. abzüglich eventueller Beihilfen durch den Staat) und den Investitionskosten plus Zinsen und den aufkommenden Lohnkosten zusammen. Kosten für die Quoten werden nicht hinzugezählt. Zur Ermittlung der Kosten werden Umfragen bei 300 Milchbetrieben aus verschiedenen Landesteilen gemacht. Diese 300 Betriebe sind verpflichtet, ihre Kosten und Arbeitsstunden genau zu dokumentieren. Sie dienen als Stichprobe und repräsentieren den Durchschnittsmilchviehbetrieb in Kanada.

(ca. 38% der gesamten Milch; Institut de l'Élevage 2009:33). Dafür werden Richtpreise als Referenzpreis genommen. Die Industriemilch wird für die „Verarbeitung zu Milchprodukten und Produkten mit Milchinhaltsstoffen" zu wettbewerbsfähigen Preisen zur Verfügung gestellt. Der Preis variiert je nach Endnutzung (bundesweit einheitliches Milchklassifizierungssystem).[19]

(4) *Der Erzeugerpreis*: Der Erzeugerpreis wird auf Provinzebene zwischen Molkereien und Vertretern der Milcherzeuger auf der Grundlage des Richtpreises der Milchkommission ausgehandelt (ähnlich den Tarifverhandlungen hierzulande zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften). Die jeweilige Regierungsbehörde schreitet nur im Falle eines Abbruchs der Verhandlungen vermittelnd ein. In allen Provinzen wird jedoch gesetzlich sichergestellt, dass am Ende jeder Milcherzeuger den gleichen Milchpreis erhält, unabhängig davon, ob die Milch für Frischmilch oder für die Butterproduktion verkauft wird. Die Preisverhandlungen und dieses Milchauszahlungssystem sind nicht direkt vom Fortbestand der Quote abhängig. Würde die Gesetzgebung die Organisation des Marktes ohne Quote fortschreiben, fiele der Richtpreis als Basis für die Verhandlungen weg. Der Preis würde dann „frei" zwischen Molkereien und Milcherzeugern ausgehandelt. Der Richtpreis spielt jedoch eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung einer Preisstabilität im ganzen Vermarktungssystem (Gouin 2004:27-28).

Erzeugerpreise: Der Erzeugerpreis orientiert sich sehr stark am Richtpreis (siehe Grafik 10). In die Berechnung des Richtpreises fließen u.a. auch die Produktionskosten der Milcherzeuger mit ein. Die Milcherzeuger haben also mehr oder weniger eine Garantie, dass die Milchpreise ihre Produktionskosten decken (Brander 2006:5). Gemäß der Vereinigung der Milchproduzenten in Québec deckt der Milchpreis bei 50% der Betriebe[20] die Produktionskosten. Aber inwieweit dies letzten Endes für den einzelnen Betrieb der Fall ist, hängt auch von der betriebswirtschaftlichen Führung, der erzielten Produktivität und den Marktbedingungen ab. Der Richtpreis trägt zudem wesentlich zu einer Stabilisierung der Erzeugerpreise bei.

Grafik 10: Veränderung des Richtpreises und der Erzeugerpreise für Milch im Zeitraum 1981-2002



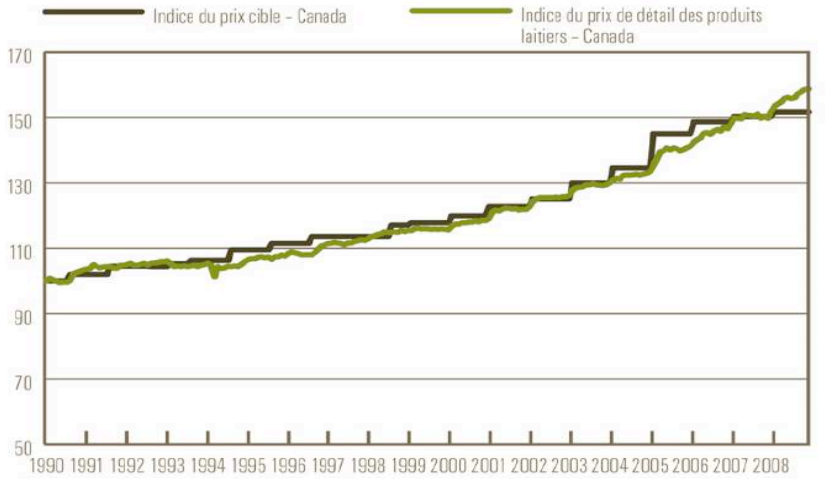
Quelle: Gouin (2004:29)

[19] In Kanada gibt es fünf Milchklassen: Klasse 1 Trinkmilch und Sahne, Klasse 2 frische Milchprodukte wie Joghurt und Eiskrem, Klasse 3 Käse, Klasse 4 Industrieprodukte wie Milchpulver und Kasein, Klasse 5 Produkte, die ausschließlich an die Industrie verkauft werden oder in den Export gehen (Institut de l'Élevage 2009:34).

[20] Email von Marlène Rancourt, Fédération des producteurs de lait du Québec. April 2010.

Verbraucherpreise: Die Entwicklung der Verbraucher- und Erzeugerpreisindizes verläuft gleichgerichtet. Von 1994 an wurden die Subventionen an die Milcherzeuger zurückgefahren, bevor sie im Jahr 2002 endgültig abgeschafft wurden. Die Reduzierung der Subventionen wurde mit einem Anstieg des Stützpreises ausgeglichen, was sich auch in den Verbraucherpreisen widerspiegelt. (vlg. Grafik 11)

Grafik 11: Entwicklung der Verbraucherpreis- und Erzeugerpreisindizes in Kanada im Zeitraum 1990-2008



Anmerkung: Schwarz (Richtpreisindices), Grün (Verbraucherpreisindices)
Quelle: Rousseau, Jean (2010:35)

Im Gegensatz zu den USA gibt es in Kanada einen politischen Konsens zwischen Regierungen, Molkereien und Milcherzeugern, der sich in der Unterstützung des gegenwärtigen Systems manifestiert. Gefahr droht von außen. Einerseits durch die WTO, andererseits durch die EU, die seit Mitte 2009 ein Freihandelsabkommens mit Kanada verhandelt und eine Öffnung des kanadischen Marktes für europäische Milchprodukte fordert: „Bei den Verhandlungen über ein Wirtschaftsabkommen fordern wir niedrigere Zölle, um den Marktzugang für europäische Milchprodukte zu verbessern", heißt es seitens der EU-Kommission (top agrar online vom 9.12.2009).

4.3 Schweiz

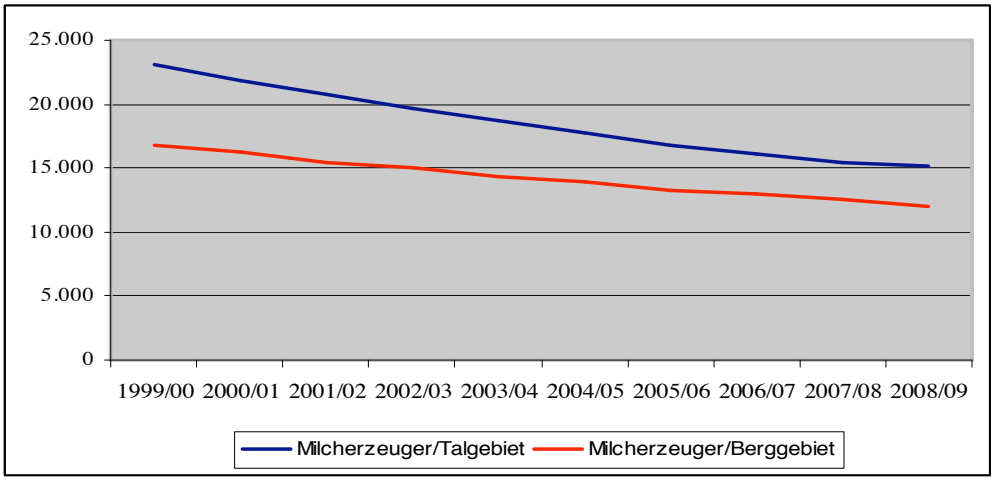
Die Schweiz zählte im Jahr 2008/2009 insgesamt 27.131 Milcherzeuger, davon 15.116 im Talgebiet und 12.015 im Berggebiet. Die Milchproduktion belief sich auf 3,29 Mio. Tonnen Milch. Die Milcherzeuger im Talgebiet produzierten 2,27 Mio. Tonnen Milch und im Berggebiet 1,02 Mio. Tonnen. Die durchschnittliche Milchleistung einer Kuh betrug im Jahr 2008/2009 5687 kg mit einer Spannbreite von 4847 kg im Berggebiet bis 6166 kg im Talgebiet (Bundesamt für Landwirtschaft 2010a:2-3).

Am 1. Mai 2007 wurde der Käsehandel zwischen der Schweiz und der EU völlig liberalisiert. Die Käseimporte aus der EU stiegen im Zeitraum 2006-2009 um 10.740 Tonnen auf 44.100 Tonnen (2009), während die Käseexporte in die EU im gleichen Zeitraum um 6326 Tonnen

auf 51.632 Tonnen (2009) stiegen (Treuhand Statistik Management 2009:23, 2006:21).[21] Jedes dritte Kilogramm Schweizer Milch wird exportiert (Riedener 2009:9).

Milchbetriebe: Auch in der Schweiz ging die Anzahl der Milchbetriebe zurück. Waren es 1995/1996 noch 44.360 Milchbetriebe, so sind es heute nur noch 27.016 (Treuhand Statistik Management 2010:2). Im Zeitraum 1999/2000 bis 2008/09 stellten im Talgebiet 7.919 und im Berggebiet 4.840 Milchbetriebe die Milchproduktion ein (siehe Grafik 12). Der Anteil der Milchbetriebe mit mehr als 50 Kühen beträgt nur ca. 2%.[22]

Grafik 12: Entwicklung der Milchbetriebe im Zeitraum 1999/00 bis 2008/09



Quelle: Eigene Darstellung gemäß Bundesamt für Landwirtschaft (2010a:2) und (2006:3)

Experten sagen voraus, dass sich bei einer Aufhebung der Milchkontingentierung die Milchproduktion mittel- bis langfristig auf mittlere und große Betriebe in Tal- und in Hügelgebieten konzentrieren wird und sich in Berggebieten die Milchproduktion auf Gunstlagen sowie auf Regionen mit einer Spezialitätenproduktion verlagern dürfte. Kurzfristig wird erwartet, dass auch kleine Tal- und Hügelbetriebe sowie Bergbetriebe mit freien Produktionskapazitäten bei einer Aufhebung der Kontingentierung ihre Milchproduktion ausdehnen (Flury et al. 2003:29).

Milchindustrie: Über 100 Molkereien verarbeiten in der Schweiz die Milch zu Trinkmilch, Frischmilchprodukten, Rahm, Butter und anderen Milchprodukten. Nur fünf Molkereien beschäftigen über 200 Personen (Tagblatt vom 5.11.2008). 82% der Molkereimilch wird von lediglich vier Firmen verarbeitet: Emmi mit einem Marktanteil von 38%, Cremo mit einem Marktanteil von 19%, Hochdorf mit einem Marktanteil von 13% und ELSA mit einem Marktanteil von 12% (Schweizer Bauernverband). Der Verband der Schweizer Milchproduzenten geht davon aus, dass es bei einer weiteren Marktöffnung auch eine weitere Konzentration bei den Molkereien geben wird (agrarheute vom 29.10.2009).

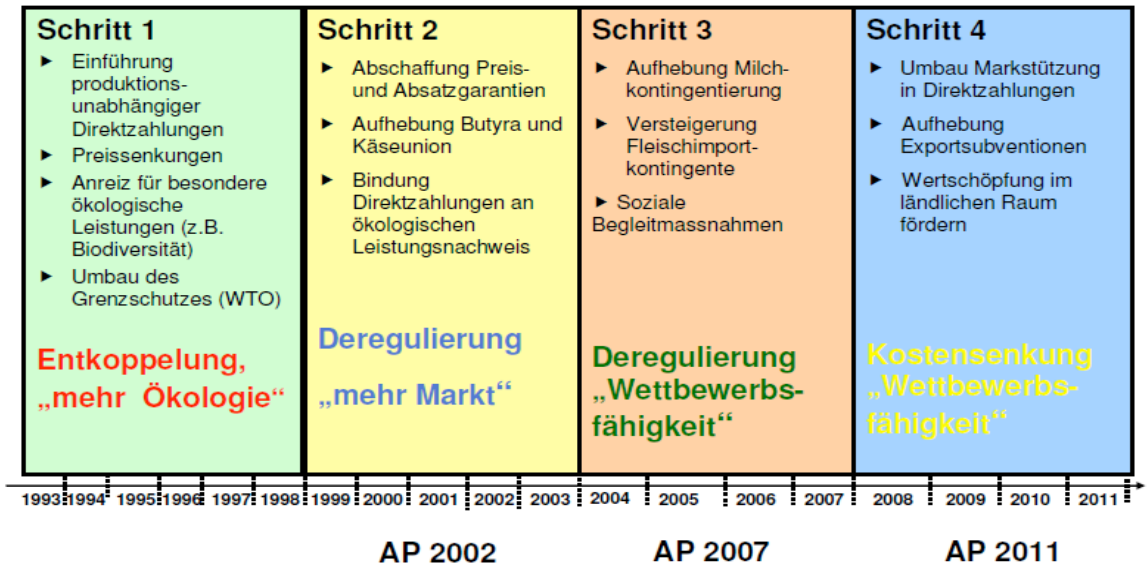
Heute bestehen in der Schweiz noch ca. 600 gewerbliche, handwerkliche Käsereien. Zwischen 1999 und 2005 sind 50% der gewerblichen Käsereien in der Schweiz verschwunden. Sie verarbeiten 1/3 der schweizerischen Milchproduktion und stellen 2/3 des Schweizer Käses her (Schweizer Bauernverband).

[21] Vgl. Schweizer Bauernverband: Der Käse-Konsum in der Schweiz nimmt zu, aber Importe verdrängen Schweizer Käse. Pressemitteilung vom 18.3.2010.
[22] Email von Martin Haab (April 2010).

Lebensmitteleinzelhandel: Der Lebensmitteleinzelhandel ist in der Schweiz sehr stark konzentriert. Coop und Migros haben allein einen Marktanteil von 88%. Seit dem Markteintritt deutscher Discounter – Aldi seit Oktober 2005, Lidl seit März 2009 - ist der Markt jedoch in Bewegung geraten. Die Discounter setzen den Preis und führen in der Regel internationale Sortimente (Riedener 2009:10). Den Prognosen zufolge wird es den Discountern bald gelingen, sich als „dritte Kraft" im Schweizer Lebensmitteleinzelhandel zu etablieren und die traditionellen Anbieter unter Druck zu setzen. Es wird erwartet, dass Aldi und Lidl bis 2010 gemeinsam einen Marktanteil von 4-6% erreichen (A.T.Kearney 2007:2).

Milchmarktsystem: Bevor die Schweiz erste Reformschritte im Jahr 1992 einleitete, wurde eine Politik der Preisstützung verfolgt. 1992 wurden produktunabhängige Direktzahlungen eingeführt bei einem gleichzeitigen Abbau der Preisstützung. Diese Entwicklung erfolgt zeitgleich mit der Reform der EU-Agrarpolitik. Mit der zunehmenden Deregulierung der Schweizer Landwirtschaft wird eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt (siehe Grafik 13). Die Abschaffung der Milchquote im Jahr 2009 ist sicherlich der größte strukturverändernde Reformschritt in der Schweizer Milchpolitik. Flankierend werden Subventionen eingesetzt. Um die Rohstoffkosten für die Verarbeiter zu senken und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, erhalten diese eine Verkäsungszulage und einen Siloverzichtszuschlag. [23]

Grafik 13: Bisherige Reformschritte der Schweizer Agrarpolitik



Quelle: Schweizer Bauernverband

Milchmarktkontingentierung: Am 1. Mai 2009 wurde die Milchkontingentierung, die seit 1977 jedem Betrieb eine bestimmte Milchmenge zuteilte, abgeschafft (Beschluss des Parlaments aus dem Jahr 2003). In der Übergangsperiode vom 1.5.2006 bis zum 1.5.2009 konnten Milcherzeuger vorzeitig aus der Milchkontingentierung ausscheiden. Beim Ausstieg aus der Kontingentierung wurde keine Entschädigung gezahlt. Auf den 1. Mai 2006 machten 63% der Produzenten mit 75% der Milchmenge von der Möglichkeit des vorzeitigen Ausstiegs aus der Kontingentierung Gebrauch. Dazu wurden 27 Ausstiegsorganisationen gegründet, davon 9 Produzentenorganisationen (PO) und 18 Produzenten-Milchverwerter-Organisationen (PMO). Mit weiteren elf PMO erhöhte sich die Anzahl der Ausstiegs-

[23] Der Staat verbilligt mit der Verkäsungszulage von 15 Rappen und dem Siloverzichtszuschlag von 3 Rappen die Milch bei den Verarbeitern. Das heißt, wenn eine Molkerei beispielsweise 58 Rappen pro kg Milch bezahlt, so erhält sie für die Verarbeitung vom Staat 18 Rappen vergütet und hat somit Rohstoffkosten von 40 Rappen, ca. 27 Cent (Email von Martin Haab, April 2010, Vgl. auch Schweizerbauer vom 27.1.2010).

organisationen - mit 90% der Produzenten mit 92% der Milchmenge - im Milchjahr 2008/09 auf 34 (Bundesamt für Landwirtschaft 2009:68-77). Während der Bund für die Mengenzuteilung an Ausstiegsorganisationen zuständig war, oblag es den Ausstiegsorganisationen, individuelle Lieferrechte für Milcherzeuger sowie Maßnahmen im Falle der Überlieferung festzulegen.

Bis zum Quotenausstieg am 1.5.2009 konnte aufgrund unterschiedlicher Interessen zwischen Molkereien und Erzeugern keine einheitliche Vereinbarung hinsichtlich der privatrechtlichen Regelung einer Mengensteuerung erzielt werden. Im Juni 2009 wurde schließlich unter der Federführung des Schweizer Bauernverbandes die Branchenorganisation Milch (BO Milch) gegründet.[24] Ziel war, innerhalb der Milchbranche eine gemeinsame Lösung für die Herausforderungen des liberalisierten Milchmarktes zu finden. Die BO Milch besteht aus 50 Organisationen und Unternehmen, die 95 % der Schweizer Milchmenge produzieren und verarbeiten. Zur Mengenregulierung entwickelte die BO Milch ein eigenes dreistufiges System, das etwa ein halbes Jahr nach Gründung von den Delegierten beschlossen wurde. Da das System nach Ansicht der BO Milch nur funktionieren kann, wenn es flächendeckend angewendet wird, beantragte die BO beim Schweizer Bundesrat, das System als allgemeinverbindlich zu erklären. Der Bundesrat hat am 17. Februar 2010 die Schlüsselelemente des dreistufigen Modells der BO Milch zur Mengenführung auch für Nichtmitglieder auf befristeter Basis allgemeinverbindlich erklärt.[25]

Das **dreistufige System**[26] gestaltet sich wie folgt: Einen bestimmten Teil der Milch sollen die Milcherzeuger zum Richtpreis[27] an die Milchverarbeiter abgeben können (Vertragsmilch). Ein weiterer Teil soll frei zu aktuellen Marktpreisen gehandelt werden (Börsenmilch). Was übrig bleibt, soll als Milchpulver auf den Weltmarkt geworfen werden (Abräumungsmilch).

(1) Vertragsmilch: Zentraler Pfeiler des Marktsystems bildet die Vertragsmilch. Vertragsmilch ist die Milch, die zwischen dem Verarbeiter von Molkereimilch, wie Emmi oder Hochdorf, und seinem direkten Vertragspartner in mindestens einjährigen Verträgen festgelegt ist. Vertragspartner ist in der Regel eine Produzentenorganisation oder eine Produzenten-Milchverwerter-Organisation. Die Vertragsmilchmenge muss grundsätzlich marktkonform sein und einem gesicherten Absatzpotential entsprechen. Für die Preisbildung der Vertragsmilch kommt der Richtpreis (siehe unten) zur Anwendung.

Vertragsmilchmenge: Das entscheidende Instrument zur Festlegung, wie viel Milch zu welchen Preisen letztendlich im Markt vorhanden ist, ist der Vertragsmilchmengen-Index. Dieser bestimmt die Vertragsmilchmenge, die zu einem errechneten Richtpreis von den Erzeugern aufgekauft wird. Die Höhe des Index wird quartalsweise vom Vorstand der BO Milch festgelegt. Als Basis für den Vertragsmilchindex wird die Milchmenge vom Jahr 2009 verwendet (Index = 100 = 1.88 Mio. Tonnen Milch). Im Februar 2010 wurde bekannt gegeben, wie groß die Vertragsmilchmenge für 2010 sein wird. Als sich herausstellte, dass zuviel Milch auf dem Markt war, wurde der Index für den Zeitraum vom 1. März bis Ende Juni 2010 von vorher 103.6 Indexpunkten auf den Indexstand 100 gesenkt. Dies bedeutete eine Reduktion von etwa 62 Mio. kg Milch.[28] Die gekürzte Vertragsmilchmenge muss zwingend über die Milchbörse gehandelt werden (BO Milch vom 29.1.2010).

---

[24] Von den 20 Personen im Vorstand der BO Milch sind lediglich drei Personen tatsächlich Milcherzeuger.

[25] Vgl. Gesuch um Ausdehnung von Selbsthilfemaßnahmen der Branchenorganisation Milch (BO Milch). Eingereicht am 1.12.2009. Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (2010c).

[26] Vgl. Homepage der BO Milch: http://www.ip-lait.ch/site/. Siehe auch FN 22.

[27] Der Preis versteht sich als Preis franko Rampe Verarbeiter exkl. Mehrwertsteuer und gilt für Molkereimilch mit 4% Fett, 3,3% Eiweiß. Der Richtpreis ist als Basisgrundpreis zu verstehen, Zuschläge/Abzüge (Saisonalität, Lademengen, Gehalt, etc.) sind darin nicht enthalten.

[28] Quelle: Mündliche Mitteilung des BIG-M, Mitglied des European Milk Board. März 2010

Der ***Richtpreis*** dient als Richtgröße für die Preisverhandlungen bei Vertragsmilch zwischen den Vertragspartnern, ist aber nicht bindend. Er wird auf Grundlage der folgenden drei Elemente quartalsweise festgelegt:

- Molkereimilchpreisindex: vergangenheitsbezogener Preisindex, basiert auf Preisen für Molkereimilchprodukte und Milchpreise im umliegenden Ausland, wird vom Bundesamt für Landwirtschaft kalkuliert.
- Einkaufspreisindex für landwirtschaftliche Produktionsmittel: vergangenheitsbezogen, wird vom Schweizerischen Bauernverband im Auftrag des Bundes berechnet.
- Einschätzung des Marktes durch den Vorstand der BO Milch für den anstehenden Zeitraum.

Der Richtpreis wurde für das 1. Quartal 2010 auf 62 Rappen (ca. 42 Cent) festgelegt. Ende Januar 2010 kam es zwischen Milcherzeugern und Verarbeitern zu einem Streit um die Milchpreise und Anlieferungsmengen. Die Milchbauern zeigten sich empört, dass Schweizer Landwirte nicht von der positiven Entwicklung auf dem europäischen Milchmarkt profitierten. Da bis zuletzt keine Einigung erreicht werden konnte, blieb es auch für das 2. Quartal bei einem Richtpreis von 62 Rappen. (BO Milch vom 29.1.2010). Die von Milcherzeugern geforderte Anpassung der Vertragsmenge blieb aus. Die Milchverarbeiter argumentierten, die Butterlager seien zu groß, eine Erhöhung des Richtpreises setze hier falsche Anreize (agrarheute vom 12.2.2010).

(2) Börsenmilch: Milchmenge, die über die im Rahmen der Vertragsmilch festgelegten Mengen hinaus auf den Markt kommt, wird über eine von der BO Milch beaufsichtigte Milchbörse gehandelt werden. Prinzipiell darf beliebig viel Milch produziert werden.[29] Es gibt also keine Mechanismen, die auf die Mengen Einfluss nehmen.

Der Milchpreis an der Börse liegt bei 56 Rappen/kg[30] (18. Woche im Jahr 2010; 39 Cent; Börsenmilchpreise lagen bisher zwischen 53,120 Rappen/kg und 61,50 Rappen/kg), folglich können Verarbeiter Milch an der Börse günstiger einkaufen. Als Preisuntergrenze an der Börse gilt der Garantiepreis, ein theoretisch errechneter Milchpreis (29,8 Rp./kg, ca. 20 Cent im März 2010). Er entspricht dem theoretisch errechneten Rohstoffwert eines Kilogramms Milch bei der Verwertung zu Vollmilchpulver und Butter für den Export auf den Weltmarkt. Die Verwerter verpflichten sich, Milch zum Garantiepreis zu übernehmen, wenn Milchmengen auf der Börse nicht gekauft werden.

Über die Vertrags- und Börsenmilch wird eine ***Preisschwelle*** eingeführt. Die Preisschwelle ist ein theoretisch errechneter Milchpreis (53,2 Rp./kg, ca. 36 Cent, im März 2010). Sie entspricht dem errechneten Rohstoffwert eines Kilogramms Milch bei der Verwertung zu Magermilchpulver (Standard) für den Export auf den Weltmarkt und Butter für den Inlandsmarkt. Die Preisschwelle wird monatlich von einer paritätischen Kommission festgelegt. Milch, die unter dieser Preisschwelle von Verarbeitern gekauft wird, muss ohne staatliche Beiträge in Form von definierten Produkten in Staaten außerhalb der EU exportiert werden. Damit soll ein Preisdumping in „angestammten" Märkten verhindert werden.

(3) Abräumungsmilch: Unter Abräumungsmilch wird diejenige Milch verstanden, die auf Grund einer unvorhersehbar negativen Marktentwicklung weder als Vertrags- noch als Börsenmilch abgesetzt werden kann. Die Marktabräumung wird aktiviert, wenn die

---

29 Unter die Börsenmilch kann auch Reguliermilch aus gewerblichen Käsereien fallen, die zu Molkereimilchverarbeitern geht.

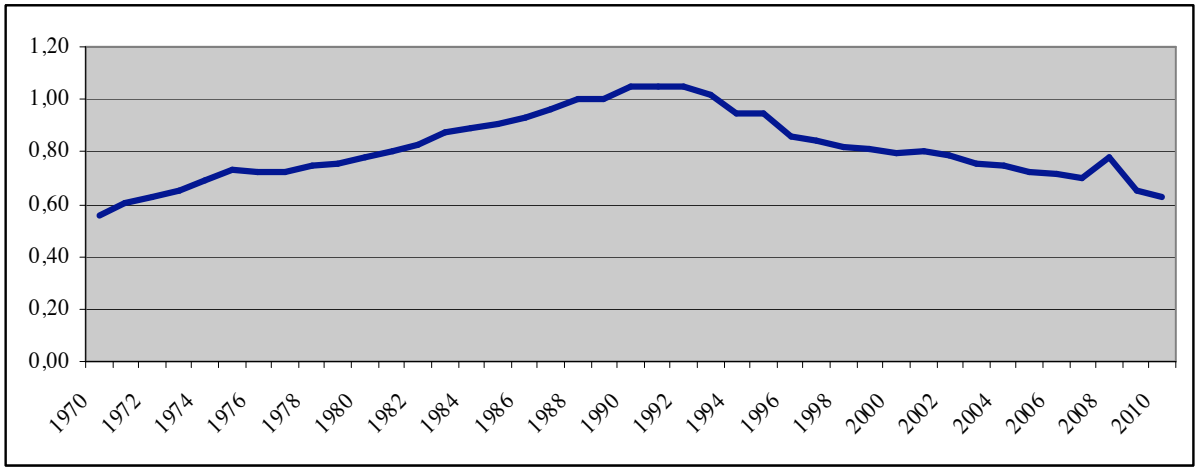
30 Vgl. http://www.ip-lait.ch/site/de/wichtige-kennzahlen/boersenpreis.html.

Börsenpreise länger unter der Preisschwelle liegen. In diesem Fall soll im Rahmen einer Marktabräumung eine von der BO Milch festgelegte Milchmenge aus dem Markt genommen und in Form von definierten Produkten in Staaten außerhalb der EU exportiert werden. Als untere Preisgrenze für den Preis von Abräumungsmilch gilt der Garantiepreis. Für die Zeit der Abräumung wird die Börse geschlossen. Da die Abräumungsmilch tatsächlich aus dem Markt genommen wird, bevorzugen Milcherzeuger im gegenwärtigen System die Abräumung gegenüber der Verwertung als Börsenmilch. Milchverarbeiter haben umgekehrt weniger Interesse daran.[31]

Der Vorstand der BO Milch hat eine Schlüsselrolle in der privatwirtschaftlichen Organisation der Milchregulierung inne. Seiner Zusammensetzung kommt mit Blick auf die politische Festlegung der Rahmenbedingungen eine besondere Bedeutung zu. Der Vorstand ist formal paritätisch mit jeweils 10 Vertretern von Milcherzeugerorganisationen sowie von Milchverarbeitern und Einzelhandel (5 Sitze für die Milchindustrie, 3 Sitze für Käsereien, 2 Sitze für den Einzelhandel) besetzt. Bei der Wahl des Vorstands hatten progressive Vertreter von Milcherzeugern keine Chance gewählt zu werden, weil sie keine Stimme der Verarbeiter und des Einzelhandels erhielten.[32] Faktisch sind nur drei Milcherzeuger im Vorstand der BO Milch. Dabei ist gemäß BIG-M, Mitglied des European Milkboard, entscheidend, dass die Regionen in der BO Milch vertreten sind. Wichtig sei auch eine Vertretung für die Milchproduktion im Berggebiet, denn ihnen fehle es an Alternativen im landwirtschaftlichen Bereich.[33]

Kritisch werden insbesondere die Verflechtungen zwischen Vertretern von Milcherzeugern und Verarbeitern gesehen. So ist beispielsweise Michel Guex neben seinem Engagement für die Plattform Milchwirtschaft, die sich gegen neue staatliche Eingriffe in den Milchmarkt wehrt, Präsident der Direktlieferanten von Cremo APLC, die dem Molkereimilchverarbeiter Cremo zuliefert (Schweizerbauer vom 29.10.2010). Auf der Seite der Verarbeiter sitzt Michel Pellaux von Cremo im Vorstand der BO Milch. Ähnlich stellt sich die Situation im Fall von Andreas Hitz dar, der als Vertreter der Mittelland-Molkerei-Lieferanten (MIMO) im Vorstand der BO Milch die Milcherzeuger vertritt. Die Mittelland-Molkerei ist ein Unternehmen der Emmi-Gruppe, die auf Seiten der Verarbeiter ebenfalls vertreten ist. Die Sorge, dass die BO Milch stärker die Interessen der Verarbeiter vertritt, erscheint begründet, wie der Streit um die Anhebung des Richtpreises Anfang 2010 zeigt.

Grafik 14a: Entwicklung der Produzentenpreise von 1970 bis 2009 (Franken/kg)

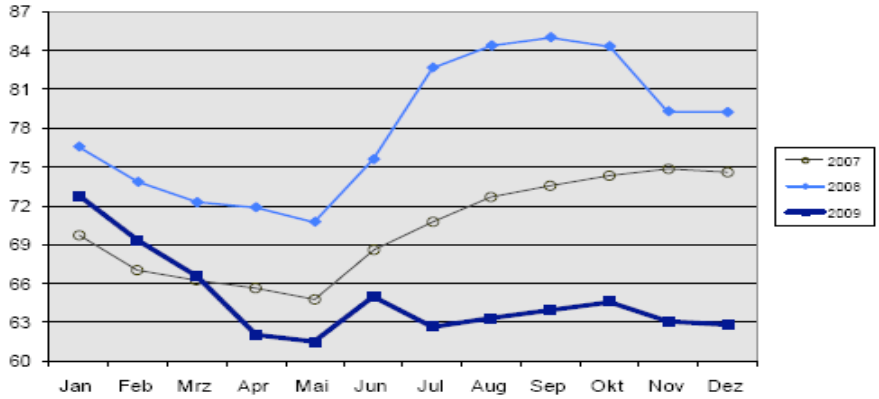


Quelle: Eigene Darstellung gemäß Bundesamt für Landwirtschaft.

31 Quelle: Mündliche Mitteilung des BIG-M. März 2010
32 Email von Martin Haab (April 2010)
33 Ibid.

Erzeugerpreise: Die Erzeugerpreise sind seit 1992 kontinuierlich gefallen (siehe Grafik 14a). Dies ist bis 2009 im Wesentlichen auf den Abbau der Preisstützung zurückzuführen. Der durchschnittliche Erzeugerpreis für Milch belief sich 2009 auf 64,78 Rp./kg (ca. 44 Cent), was gegenüber 2008 einem Rückgang um 12,87 Rappen (16,57%) entspricht. Der aktuelle Milchpreis ist weit davon entfernt, die Produktionskosten zu decken. Im Dezember 2009 betrug der Milchpreis 62,82 Rappen/kg, ca. 43 Cent (Bundesamt für Landwirtschaft 2010b:1).[34] In der Schweiz ist, im Gegensatz zur EU, seit November 2009 keine langsame Erholung der Milchpreise zu beobachten.

Grafik 14b: Entwicklung des Produzentenpreises für Milch in den Jahren 2007-2009 (Rp./kg)



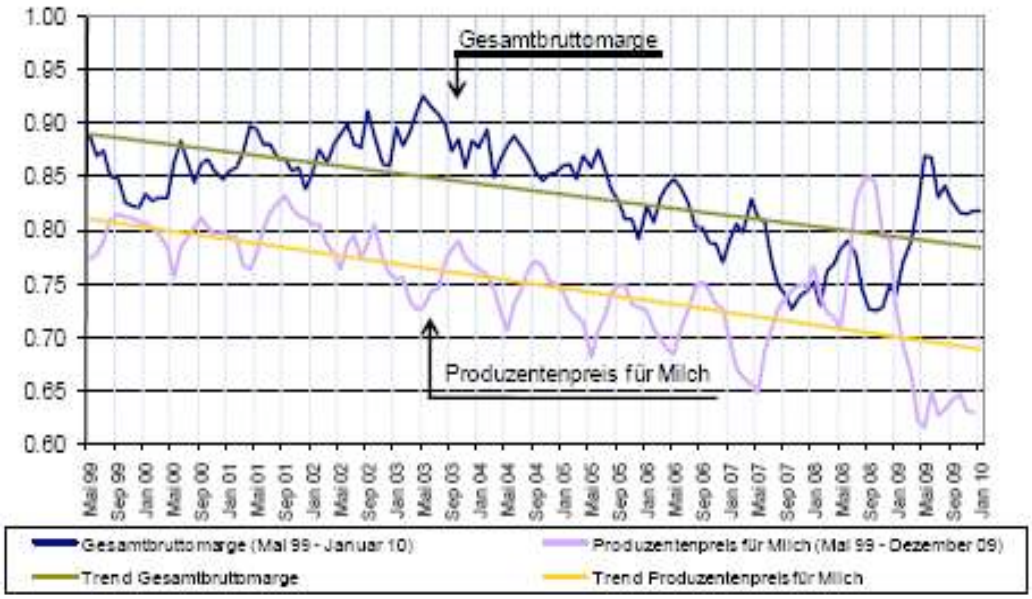
Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft (2010b:3)

Verbraucherpreise: Zur Schaffung von mehr Markttransparenz publiziert das Bundesamt für Landwirtschaft monatlich einen Marktbericht mit einer Gesamtbruttomarge für Milch.[35] Diese Marge hat sich nach einem Tiefstwert im Frühling 2009 stark erhöht (Bundesrat vom 11.11.2009).

[34] Bei den Einlieferungen pro Betrieb stellt man fest, dass diese 2009 durchschnittlich um 8.289 kg auf 121.648 kg gestiegen sind. 221 Betriebe lieferten 2009 mehr als eine halbe Million kg ein, und 12 Betriebe lieferten je mehr als 1 Million kg ab. Den Löwenanteil nehmen immer noch kleinere und mittlere Betriebe ein: Gut 85 % aller Betriebe verfügen über Ablieferungen unter 200.000 kg. Vgl. Treuhand Statistik Management vom 18.1.2010.

[35] Bei der Berechnung der Gesamtbruttomarge auf Milch und Milchprodukte werden die Bruttomargen aller Produktgruppen nach der verarbeiteten Milchmenge gewichtet, wobei die Exporte abgezogen werden. Die Gewichtungsfaktoren werden jährlich, gestützt auf die neue Milchstatistik, aktualisiert (Warenkorb mit veränderlicher Zusammensetzung). Die Zusammensetzung des Warenkorbes ist durch die durchschnittlichen Verarbeitungsmengen von Rohmilch die zu Käse (39,24%), zu Konsummilch (21,36%), zu Konsumrahm (17,96%), zu Butter (17,40%) und zu Joghurt (4,03%) verarbeitet wird bestimmt. Die Bruttomarge auf Käse beeinflusst die Gesamtbruttomarge auf Milch und Milchprodukte in besonderem Masse, denn der größte Anteil der Milch wird zu Käse verarbeitet und die Bruttomarge auf diesem Produkt ist relativ hoch.

Grafik 15: Entwicklung der Gesamtbruttomarge und des Produzentenmilchpreises (Fr./kg)



Quelle. Bundesamt für Landwirtschaft (2010b:11)

4.4 Europäische Union

In der Europäischen Union stieg die Milchproduktion von 132,8 Mio. Tonnen im Jahr 2007 auf 134,34 Mio. Tonnen im Jahr 2008 (AMI vom 15.7.2009). Der Großteil der Milch wird in einigen wenigen Mitgliedstaaten produziert. Nur sechs Mitgliedstaaten produzieren 61% der Milch in der EU-27: Deutschland mit 21%, Frankreich mit 11%, Großbritannien mit 11%, Italien mit 8%, die Niederlande mit 8% und Polen mit 6% (LEI Wageningen 2009:16).

Milchdaten der EU:

- Die durchschnittliche Milchleistung einer Kuh pro Jahr in der EU beträgt 5520 kg (Proplanta vom 22.1.2010).
- In der EU wird strukturell ein Überschuss produziert, der auf dem Weltmarkt abgesetzt wird. Die Überproduktion entspricht 10,6 Mrd. kg Rohmilch, umgerechnet auf Deutschland sind das 40% der jährlichen Anlieferungsmenge.
- Der Selbstversorgungsgrad der EU beträgt 109% (Bundeskartellamt 2009:61).
- Die Einfuhr von Milchprodukten beläuft sich in Milchäquivalenten auf etwa 2-3% der europäischen Milcherzeugung (Wirtschafts- und Sozialausschuss 2010:4). 71% der Importe kommen aus der Schweiz und Neuseeland (Eurostat 2008:1).

Tabelle 4: Milchkuhhaltung nach Bestandsgrößenklassen, Zahl der Halter (2003)

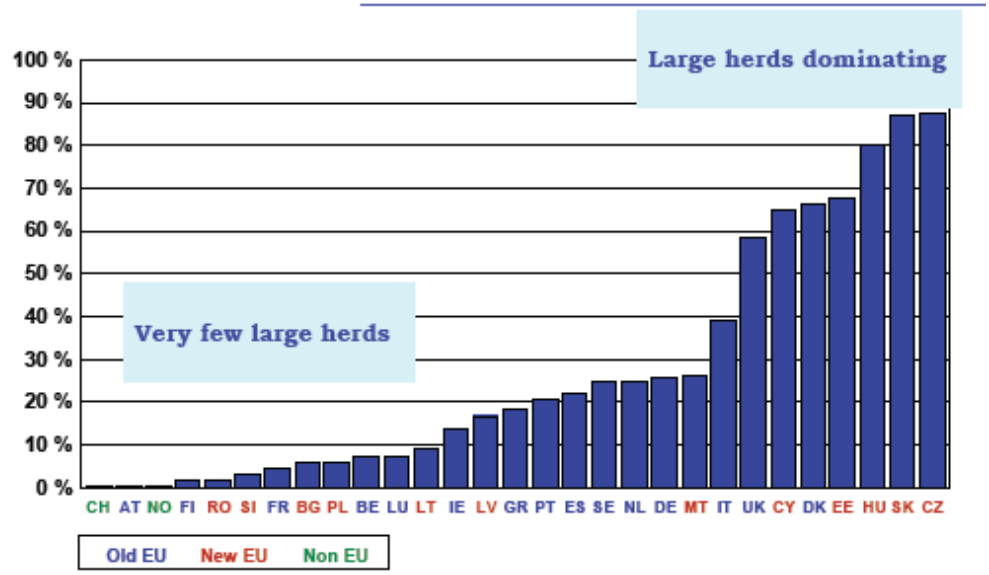
Land	Bestand von … bis … Milchkühen						
	1–9	10–19	20–29	30–49	50–99	≥ 100	Σ
	Zahl der Halter in 1 000						
BE	1,8	2,6	3,3	5,1	3,5	0,3	16,6
CZ	8,5	0,8	0,2	0,2	0,3	1,2	11,2
DK	0,5	0,4	0,5	1,4	3,0	2,2	8,0
DE	20,4	27,7	23,8	25,9	19,1	4,7	121,5
EE	11,2	0,5	0,2	0,1	0,1	0,2	12,4
GR	6,8	2,0	0,7	0,8	0,6	0,2	10,9
ES	32,6	11,9	7,5	6,9	3,6	1,2	63,7
FR	8,1	12,9	22,8	44,5	22,6	1,3	112,3
IE	2,3	3,3	4,4	9,1	6,9	0,9	26,9
IT	38,8	15,0	8,1	8,9	7,6	4,1	82,5
CY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
LV	58,9	1,4	0,4	0,2	0,1	0,1	61,1
LT	190,4	2,2	0,3	0,2	0,1	0,1	193,4
LU	0,0	0,1	0,2	0,5	0,2	0,0	1,0
HU	19,9	1,0	0,3	0,2	0,2	0,5	22,0
MT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
NL	3,3	1,8	2,3	6,0	12,4	2,6	28,4
AT[1]	48,9	19,7	4,3	1,3	0,2	0,0	74,4
PL	747,4	47,9	8,9	3,1	0,8	0,6	808,7
PT	12,8	3,1	2,1	1,9	1,3	0,3	21,6
SI	16,1	3,0	0,8	0,3	0,1	0,0	20,3
SK	16,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,6	17,0
FI	4,2	8,2	4,0	1,8	0,3	0,0	18,7
SE	0,5	1,7	2,1	3,1	2,0	0,5	9,7
UK	3,1	1,5	1,9	4,4	8,9	8,0	27,9
EU-15[1]	184,2	111,8	88,0	121,6	92,2	26,3	624,0
EU-25[1]	1 252,8	168,6	99,2	126,0	94,1	29,8	1 770,5

Quelle: Poppinga, Wohlgemuth (2008:137)

Milchbetriebe: In der EU-25 gab es im Jahr 2007 1,25 Mio. Milchbetriebe mit einer Quote, darunter 800.000 in den zehn „neuen" Mitgliedstaaten (NMS-10). Weitere 750.000 Milchbetriebe verfügten über keine Quote. Die Kommission prognostiziert eine Halbierung der Milchbetriebe mit Quote bis 2014, d.h. eine Reduzierung auf insgesamt 600.000 Milchbetriebe mit Quote, darunter 400.000 in den NMS-10. Für das Jahr 2020 wird gemutmaßt, dass es möglicherweise nur noch 500.000 Milchbetriebe europaweit geben könnte (KOM 2008:12). Dies entspräche nur noch einem Viertel aller Betriebe von 2007.

Die Struktur der Milchbetriebe variiert erheblich. Auch wenn sich die Situation in den letzten Jahren bereits sehr verändert haben dürfte, so zeigt ein Blick auf Tabelle 3 doch wie kleinstrukturiert und vielfältig die Milchproduktion in vielen Mitgliedstaaten ist (98 % der Betriebe haben weniger als 100 Kühe und noch 93% der Betriebe weniger als 50 Kühe in 2003). Milchbetriebe mit weniger als 20 Kühen sind insbesondere in Polen, Litauen, Lettland, Ungarn, Österreich, Italien und Spanien zu finden. Auch in Deutschland halten drei Viertel der Betriebe weniger als 50 Kühe (2003). Umgekehrt zeigt sich das Bild mit Blick auf die Betriebe mit mehr als 100 Kühen. Nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten verfügen die Betriebe mehrheitlich über mehr als 100 Kühe (siehe Grafik 16).

Grafik 16: Große Unterschiede bei den Betriebsgrößen innerhalb Europas (Prozentanteil der Betriebe mit mehr als 100 Milchkühen; 2005)



Quelle: Isermeyer (2008:16)

Milchindustrie: In der EU-27 gab es im Jahr 2006 insgesamt 5400 Molkereien (ohne Bulgarien, Zypern und Luxemburg), davon befinden sich allein ein Drittel in Italien und ein weiteres Drittel in Griechenland, Spanien und Großbritannien (Eurostat 2008:4).

Tabelle 5: Marktanteile der vier größten Molkereien in Frankreich, Deutschland, Italien und Polen; Marktanteil der drei größten Molkereien in den Niederlanden (in Prozent)

Country	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005
FR	40	37	38	39	40	40	40	40	43
DE	48	47	49	51	56	47	43	42	43
IT	15	14	14	13	13	12	12	12	12
NL	92	94	94	95	90	90	89	78	77
PL	64	64	61	26	24	24	23	25	27

Quelle: LEI Wageningen (2009:54)

Die zehn größten Molkereien verarbeiten ca. 30% der in der EU-25 produzierten Milch (LEI Wageningen 2006:13). In einigen Mitgliedstaaten ist die Konzentration bereits stark vorangeschritten. In Dänemark kontrolliert Arla 95% des Marktes (Baking + Biscuit 2009:32). In Irland dominieren drei Molkereien den Milchmarkt (LEI Wageningen 2006:13). In den Niederlanden kommen die drei größten Molkereien auf einen Marktanteil von 77%. In Ländern wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien ist die Milchindustrie weniger konzentriert. Dennoch: Die vier größten Molkereien in Frankreich und Deutschland verfügen bereits über einen Marktanteil von 43% (gemessen am Umsatz; siehe Tabelle 4).

Für den einzelnen Erzeuger kann die Wahlfreiheit dennoch gering ausfallen. Auf Grund der Regionalisierung der Rohmilchbeschaffung durch die einzelnen Molkereien und ihre teilweise sehr kleinen Erfassungsgebiete können beispielsweise die rund 22.000 Milcherzeuger im Norden Deutschlands (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern) ihre Rohmilch de facto jeweils gerade noch einer Handvoll Molkereien andienen (Bundeskartellamt 2009:47).

Lebensmitteleinzelhandel: In Westeuropa verfügen die zehn größten Supermarktketten über einen Marktanteil von knapp 40% (Vorley 2007:9). Auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten fällt die Konzentration allerdings wesentlich stärker aus. Im Jahr 2007 hatten die fünf größten Supermarktketten in acht Mitgliedstaaten bereits einen Marktanteil von mehr als 70%. In Deutschland entfallen 90% der Marktanteile auf nur sechs große Handelsunternehmen (Edeka, Rewe, Aldi, Lidl [einschließlich Kaufland], Metro und Tengelmann). An den Lebensmitteleinzelhandel insgesamt werden rund 40% der in Deutschland hergestellten Molkereiprodukte abgesetzt (Bundeskartellamt 2009:37).

Tabelle 6: Beispiele von EU-Ländern, in denen die fünf größten Supermärkte einen Anteil von mehr als 70% im Lebensmittelmarkt haben

Land	Marktanteil
Finnland	90,2%
Schweden	81,8%
Irland	81,4%
Slowenien	81,6%
Estland	78,8%
Österreich	78,7%
Deutschland	70,1%
Frankreich	70,0%

Quelle : Agribusiness Accountability Initiative (2007 :1)

Milchmarktsystem: Das Milchmarktsystem der EU beruhte über Jahrzehnte hinaus auf der Kombination von einer Intervention für Butter und Magermilchpulver (Abnahme- und Preisgarantien), einer Milchquotenregelung (seit 1984)[36] und Exportsubventionen.

Tabelle 7: EU-Garantiemengen, 2006-2009 (in 1.000 Tonnen)

Land	2008/2009	Land	2008/2009	Land	2008/2009
Belgien	3.427,30	Irland	5.503,7	Österreich	2.847,5
Bulgarien	998,6	Italien	10.740,70	Polen	9.567,7
Tschechische Republik	2.792,7	Zypern	148,1	Portugal	1.987,5
Dänemark	4.612,60	Lettland	743,2	Rumänien	3.118,1
Deutschland	28.847,4	Litauen	1.738,9	Slowenien	588,2
Estland	659,3	Luxemburg	278,5	Slowakei	1.061,6
Griechenland	836,9	Ungarn	2.029,9	Finnland	2.491,9
Spanien	6.239,30	Malta	49,7	Schweden	3.419,6
Frankreich	25.091,30	Niederlande	11.465,6	Großbritannien	15.125,2
Gesamt:	**EU-25**	**139.024,4**	**EU-27**		**146.411,1**

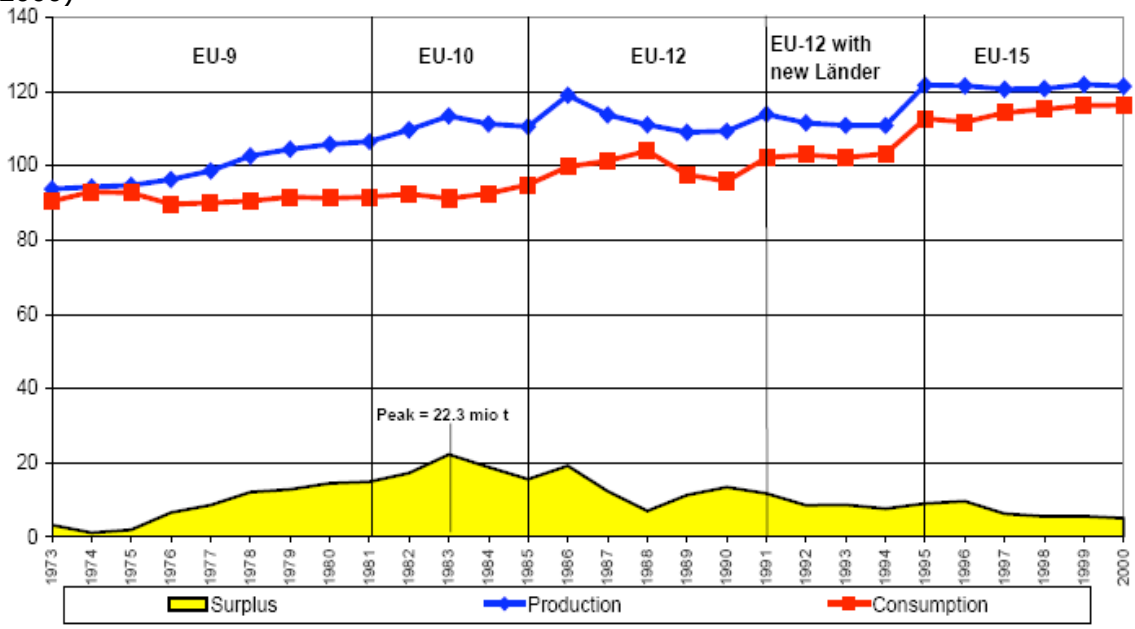
Quelle: wmp consult (2009:16)

Mit der Agenda 2000 und der GAP-Reform 2003 wurde die Intervention auf eine Höchstmenge an Butter und Magermilchpulver beschränkt und die Interventionspreise wurden allmählich gesenkt. Als Ausgleich wurde im Jahr 2004 eine Milchprämie eingeführt, die 2005 in die Betriebsprämie überführt wurde. Diese Einkommensstützung umfasst insgesamt Zahlungen in Höhe von rund 5 Mrd. EUR. Jeder Milcherzeuger erhält 3,55 ct je Kilogramm Rohmilch. In Zeiten niedriger Weltmarktpreise hat die EU in der Vergangenheit immer wieder Exporterstattungen eingesetzt, um Preise auf dem Binnenmarkt zu stützen und zugleich Marktanteile im Welthandel zu erhalten bzw. zu gewinnen.

[36] „In the European Union, supply management, was initially implemented essentially to control the budgeted costs of dairy regulation. At the outset, quotas were seen in Europe as a transitional policy leading to a less regulated market. This policy has lead, among other things, in a decrease in, and subsequent freezing of dairy support prices." Vgl. Gouin 2009:45).

Council Regulation (EEC) No 856/84 of 31 March 1984 amending Regulation (EEC) No 804/68 on the common organisation of the market in milk and milk products

Grafik 17: Entwicklung der Produktion, des Verbrauchs und der Überschüsse (Zeitraum 1973-2000)



Quelle: KOM (2002)

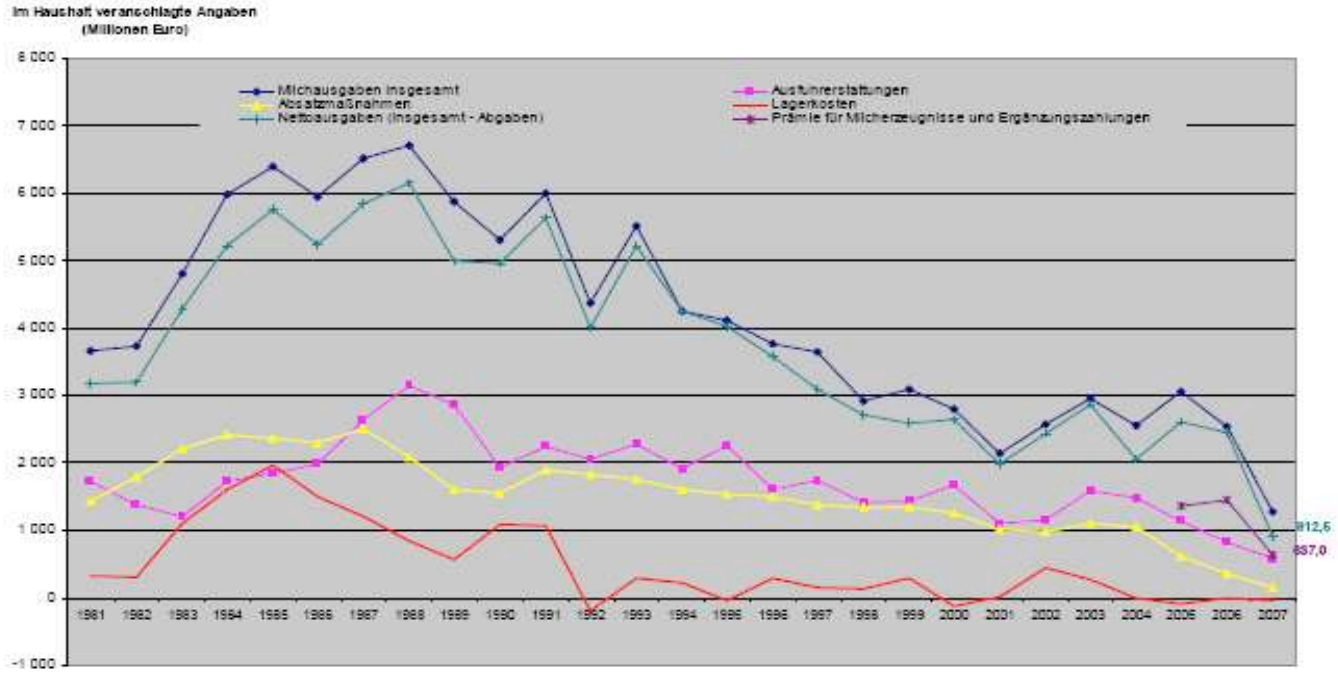
Mit der Quotenregelung wurde das Ziel verfolgt, die Erzeugerpreise zu stützen und gleichzeitig die Produktion und die Ausgaben besser zu kontrollieren (KOM 2002:8). Bei der McSharry Reform von 1992 wurden die Quoten bis zum Jahr 2000 und bei der Agenda 2000 nochmals bis zum Jahr 2008 verlängert. Gleichwohl wurde die Quote immer so bemessen, dass die Produktion den Verbrauch überstieg und die Überschüsse mittels Exporterstattungen exportiert werden „mussten" (Graphik 17). Die Ausgaben im Milchbereich gingen wie intendiert zurück, insbesondere dank der geringeren Ausgaben für Lagerhaltung und Vermarktungsbeihilfen (Graphik 18).

In der EU-27 wurde für das Quotenjahr 2008/2009 eine Milchmenge von insgesamt 146 Mio. Tonnen festgelegt. Mit 28,8 Mio. Tonnen verfügt Deutschland über die größte Garantiemenge, gefolgt von Frankreich und Großbritannien (vgl. Tabelle 7). Die Verteilung der nationalen Quote obliegt den Mitgliedstaaten. Bei der Überschreitung der nationalen Quote ist eine Strafabgabe, die „Superabgabe", zu zahlen.

In der EU-25 befinden sich heute 60% der Milchbetriebe in benachteiligten Gebieten (Wirtschafts- und Sozialausschuss 2009:2). Die Kommission verwies in ihrem Milchbericht 2002 auf die berechtigte Zuteilung der Quoten für benachteiligte Gebiete (LFA). Denn im Jahr 1997 wurde 33% der Milch in der EU in benachteiligten Gebieten produziert. Die Kommission erteilte einer streng ökonomischen Betrachtung der „ineffizienten" Milchproduktion in LFAs eine Absage. Stattdessen wurde die besondere Bedeutung der Milchproduktion in diesen Gebieten für die Beschäftigung, die multifunktionale Landwirtschaft und die Bereitstellung öffentlicher Güter herausgestellt (KOM 2002:14-15).[37]

[37] „Protecting the allocation of milk quota in LFAs, despite the economic cost of doing so, therefore forms part of this policy, which recognises the relationship between production, employment dynamics and the multifunctional nature of dairy farming in LFAs. Furthermore, LFAs are often associated with high nature and landscape amenity value. The role of agriculture, and in particular dairy farming, as a provider of these public goods would be overlooked if the criteria used to judge their contribution to the "inefficiency" of milk production in the EC, were based on excessively narrow economic concepts." Vgl. KOM (2002:14-15).

Grafik 18: Milchausgaben der EU (1981-2007)



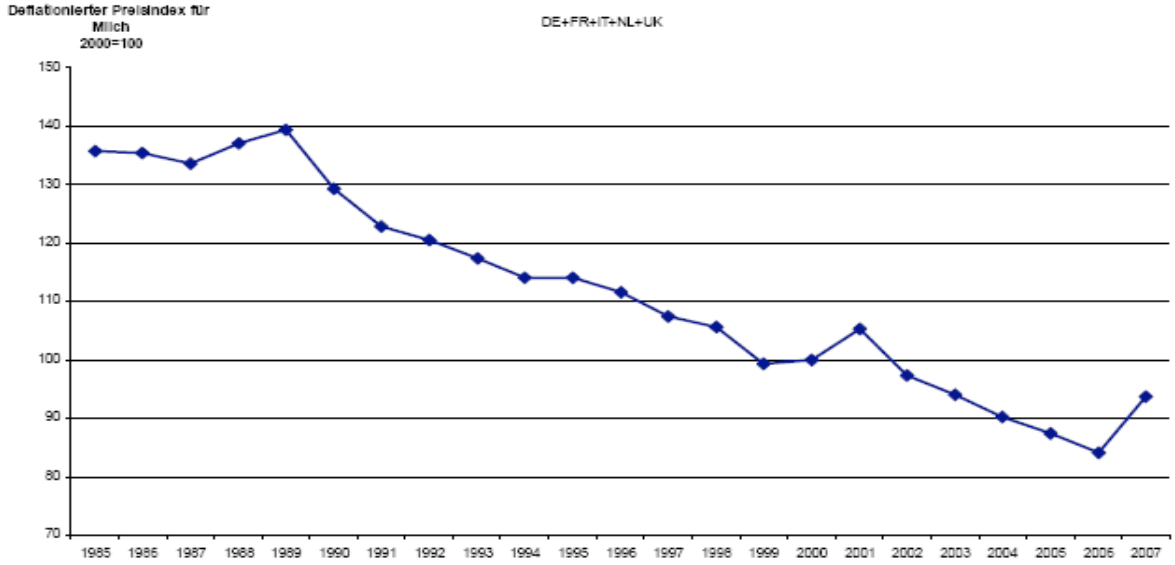
Quelle: Europäischer Rechnungshof (2009: 18)

Reformschritte in der Milchpolitik seit 2008: Am 17.3.2008 hat der Rat einer Erhöhung der einzelstaatlichen Milch-Referenzmengen um 2% bereits zum 01.04.2008 mehrheitlich zugestimmt. Der Agrarrat stimmte am 19.11.2008 einer weiteren Ausweitung der Milchquote um fünf Prozent bis 2013 zu (1% jährlich von 2009 an). Die Butterfettanpassung führte zu einer weiteren Erhöhung der Milchmenge in mehreren Mitgliedstaaten. Die Erhöhungen der Milchmenge sind als Etappen auf dem Weg zu einer Liberalisierung des Milchsektors gedacht („soft landing"). Die Milchauszahlungspreise und die Preise für Molkereiprodukte sollen zunehmend durch die Kräfte des Marktes bestimmt werden. Das Ziel ist die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors.

Der Agrarrat vom 18.-20.11.2008 legte zudem fest, dass die Kommission dem Rat und dem Europaparlament vor Ende 2010 und 2012 Bericht erstatten und ggf. geeignete Vorschläge unterbreiten soll. „Auf dieser Grundlage kann der Ausstiegspfad bestätigt oder eine Aussetzung oder Umkehrung bzw. eine stärkere Anhebung der Quote beschlossen werden."

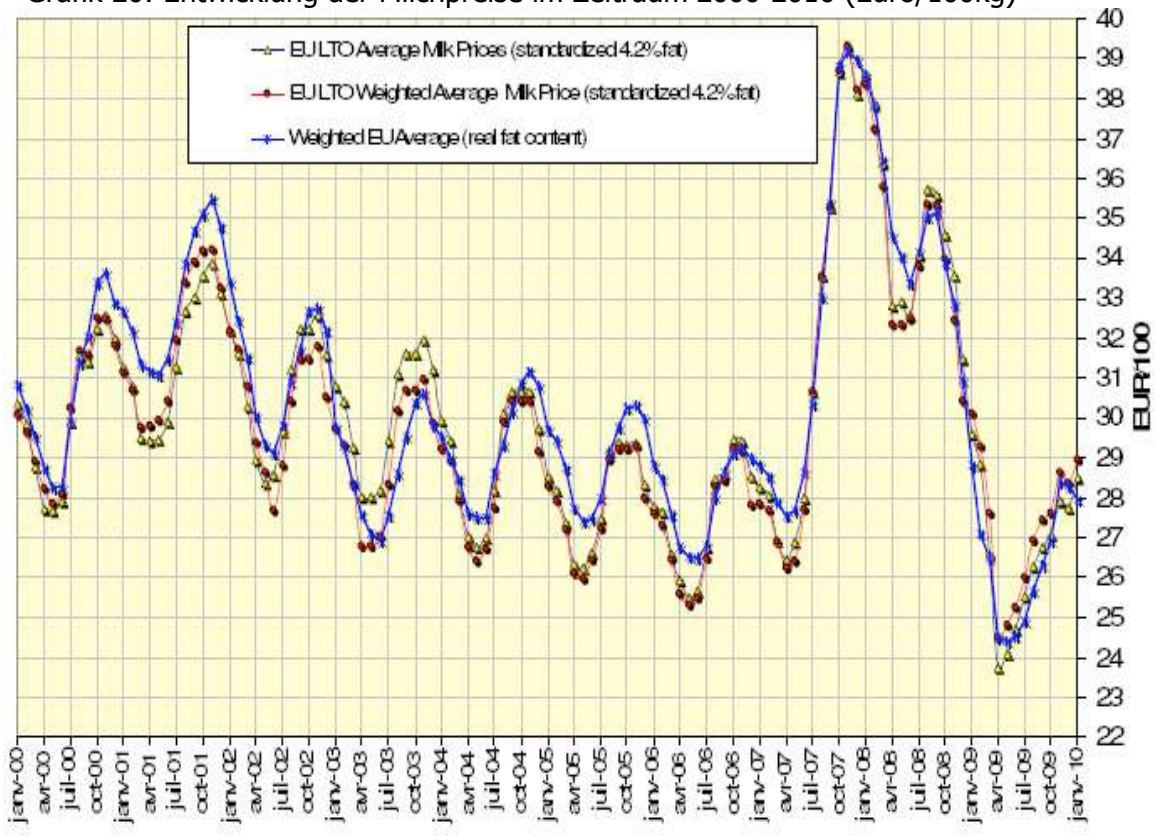
Produzentenpreise: Die durch die Milchmarktordnung geschaffene Marktsituation war bis 1984 weder stabil noch ausgeglichen, da es neben dem Anstieg der nominalen Erzeugerpreise gleichzeitig zu einer massiven Überproduktion kam. Erst mit der Einführung der Milchquoten im Jahr 1984 wurde auch auf die Stabilität und das Gleichgewicht geachtet. Die Milchquotenregelung begrenzte das Angebot und hielt die Nominalpreise auf einem relativ hohen und stabilen Niveau**.** Allerdings kaschierte die Aufrechterhaltung der nominalen Erzeugerpreise den deutlichen, kontinuierlichen Verfall der Realpreise seit 1990 (Europäischer Rechnungshof 2009:29-32, siehe Grafik 19).

Grafik 19: Deflationierter Erzeugerpreis für Milch in Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich (1985-2007)



Quelle: Europäischer Rechnungshof (2009:32)

Grafik 20: Entwicklung der Milchpreise im Zeitraum 2000-2010 (Euro/100kg)



Quelle: KOM (2010:3)

Grafik 20 veranschaulicht die dramatischen Milchpreisschwankungen im Zeitraum 2007-2009 („Milchkrise"). Die EU-Kommission führte den Preisverfall seit Ende 2008 auf die gesunkene Nachfrage auf dem Weltmarkt zurück. Die Ausweitung der Milchquote und die Steigerung der Milchproduktion innerhalb der EU blieben unberücksichtigt. Die Milchanlieferung ist in Europa von 132,809 Mio. Tonnen im Jahr 2007 auf 134,342 Mio. Tonnen im Jahr 2008 gestiegen

(AMI vom 15.7.2009). Die EU-Kommission hatte im Zuge des „Gesundheits-Checks" (EU-Agrarreform) darauf gedrängt, dass die Milchquote von 2009 an um 1% jährlich erhöht wird, obwohl die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Weltmarktnachfrage bereits sehr deutlich sichtbar waren.

Verbraucherpreise: Der Verbraucherpreis für Milch ist größtenteils vom Erzeugerpreis für Milch entkoppelt. Die nominalen Verbraucherpreise für Milcherzeugnisse waren zwischen Anfang 2000 und Mitte 2007 um 17% gestiegen, während der nominale Erzeugerpreis um 6% zurückging. Auch Ende 2007 sanken die Preise für Milch und Milcherzeugnisse in vielen Mitgliedstaaten stärker als die Verbraucherpreise. Die Kommission sieht die Ursache auch in einem nicht effizienten Funktionieren der Versorgungskette für Milcherzeugnisse und weist auf die „ernsthaften Probleme" bezüglich der Verteilung der Wertschöpfung in der Kette zwischen Landwirten, Molkereien und Einzelhandel hin (KOM 2009:5).

Tabelle 8: Änderung der Produzenten- und Verbraucherpreise bei Milchprodukten in der EU (in Prozent, Q1/2009 im Vergleich zu Q4/2007)

	Producer prices (farmers, processors)				Consumer prices	
	Raw milk	SMP	Butter	Cheese	Food	Milk/cheese/eggs
EU	-28%	-42%	-37%	-21%	6%	4%
Belgium	-45%	-48%	-42%		6%	6%
Bulgaria	-11%				9%	5%
Czech Republic	-38%	-49%	-46%	-29%	3%	-4%
Denmark	-30%	-47%	-23%		5%	2%
Germany	-39%	-49%	-43%	-37%	3%	-3%
Estonia	-28%			-14%	7%	-1%
Ireland	-43%	-44%	-41%		4%	9%
Greece	-13%				6%	4%
Spain	-28%		-24%		3%	0%
France	-12%	-46%	-44%		5%	7%
Italy	-12%		-45%		5%	5%
Cyprus	20%				13%	5%
Latvia	-34%	-11%	-41%	-19%	15%	8%
Lithuania	-43%			-7%	14%	-2%
Luxembourg	-35%				4%	5%
Hungary	-33%	-46%	-1%		8%	5%
Malta					13%	10%
Netherlands	-39%	-47%	-46%	-44%	7%	7%
Austria	-20%				5%	-2%
Poland	-40%	-54%	-44%	-44%	6%	0%
Portugal	-17%		-39%		3%	1%
Romania					9%	14%
Slovenia	-6%			1%	6%	10%
Slovakia	-32%	-20%	-29%	-33%	3%	-2%
Finland	3%		-30%	0%	14%	22%
Sweden	-33%				9%	8%
United Kingdom	-27%		-57%	-27%	13%	11%

Quelle. KOM (2009:9)

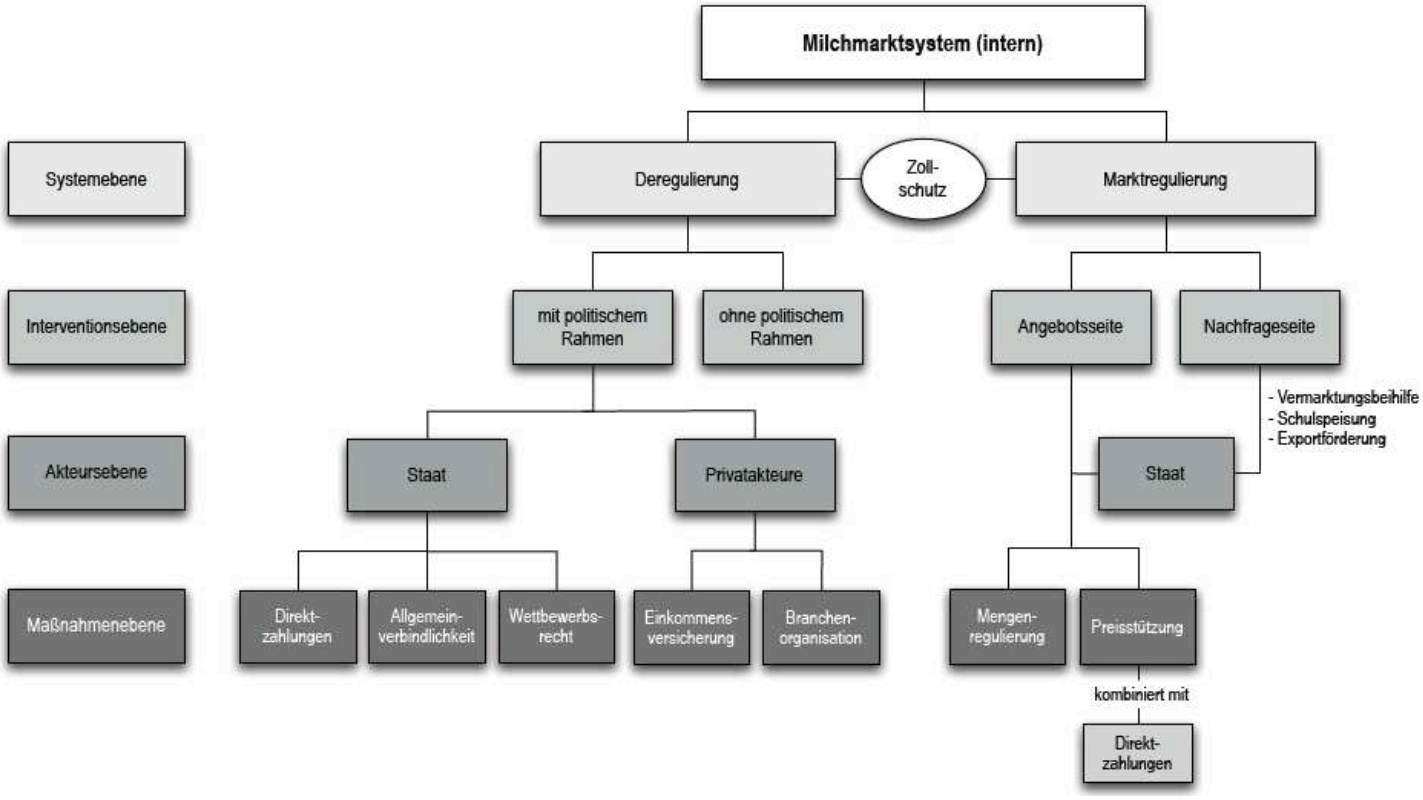
4.5 Ergebnisse der vergleichenden Analyse

Der typische Familienbetrieb prägt immer noch die Milchlandschaft.

Die Milchwirtschaft ist trotz des Strukturwandels immer noch vielfältig strukturiert. Das gilt für die USA, genauso wie für Kanada, die EU und die Schweiz. Es ist der typische Familienbetrieb, – in den USA ist dies ein Milchbetrieb mit rund 100 Kühen, in Kanada ein Milchbetrieb mit weniger als 50 Kühen – der die Milchlandschaft prägt.

Gleichwohl geht der Trend ganz deutlich hin zu größeren Betriebseinheiten. In den USA erscheint bei Milchbetrieben mit mehr als 1000 Kühen eher der Begriff Milchproduktionsfabrik angemessen. Obwohl diese Milchproduktionsfabriken dort nur 2% der Milchbetriebe ausmachen, produzieren sie 42% der Milch. Charakteristisch ist innerhalb der EU, dass sich 60% der Milchbetriebe in benachteiligten Gebieten befinden. Gleiches gilt für die Schweiz mit einem Anteil von 44% der Milchbetriebe in Berggebieten. Hören diese Betriebe mit der Milchwirtschaft auf, sind wertvolle Kulturlandschaften bedroht, ist die multifunktionale Landwirtschaft gefährdet und werden öffentliche Leistungen nicht mehr quasi automatisch als Koppelprodukt der Milchproduktion erbracht.

Grafik 21: Milchmarktsysteme schematisch im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung

Die Milchmarktsysteme sind in den vier Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während die Schweiz ihre Milchwirtschaft weitestgehend dereguliert hat und die Bauern verpflichtet sind, sich unter dem Dach der Branchenorganisation Milch zu organisieren, setzt Kanada sehr stark bei der Menge an, um einen Interessensausgleich innerhalb der Wertschöpfungskette sicherzustellen. Auch die USA regulieren ihre Milchwirtschaft, setzen dabei aber auf die

Preisstützung ergänzt durch privatwirtschaftliche Programme (Mischform). Die EU hat seit Anfang 2000 einen Kurs eingeschlagen, der demjenigen der USA in Teilen ähnelt, minimale Preisstützung und Ausgleich durch Direktzahlungen, greift aber in Krisenzeiten auf alte Interventionsmaßnahmen zurück. Welches privatrechtliche Management-Konzept im Falle einer Abschaffung der Milchquote im Jahr 2015 gewählt wird, ist heute noch nicht absehbar. Auffällig ist, dass alle Milchsysteme bislang einen Zollschutz vorsehen.

Die Frage ist nicht, „ob" von staatlicher Seite interveniert wird, sondern „wie".

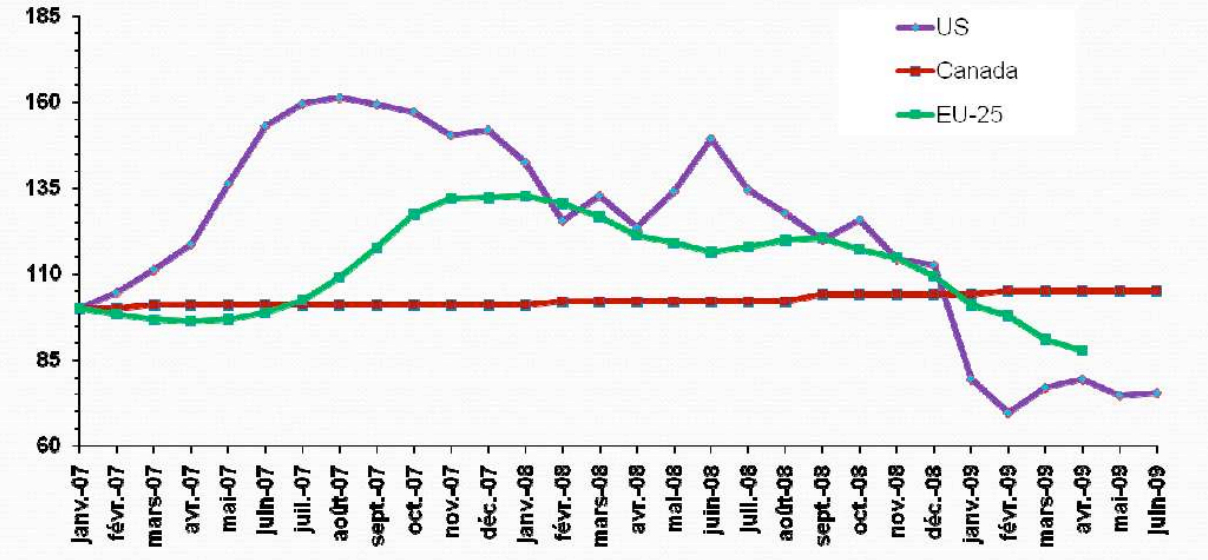
Die Beschreibung der verschiedenen Milchmarktsysteme verdeutlicht, dass alle hier analysierten Staaten auf irgendeine Form von staatlicher Intervention zurückgreifen. Es ist somit nicht die Frage, „ob" von staatlicher Seite aus interveniert wird, sondern nur „wie". Wie immer man auch die Milchquote beurteilen mag, ihre Abschaffung wird sicherlich nicht das Ende jeglicher staatlichen Intervention bedeuten.

Krisenbeständige Mengenregulierung oder krisenanfällige Preisstützung bzw. Deregulierung?

Der Weltmilchmarkt gilt als ein volatiler Markt. Relativ kleine Änderungen in der Nachfrage oder beim Angebot führen schnell zu Änderungen des Weltmarktpreises. Dazu kommt, dass für die Zukunft insgesamt stärkere Preisschwankungen auf den Weltagrarmärkten vorhergesagt werden. Diese Entwicklung wird auch am Weltmilchmarkt nicht spurlos vorbeigehen. Dabei gilt: je exportorientierter die Milchwirtschaft, desto mehr wird die Entwicklung der Preise auf dem Binnenmarkt von der Entwicklung auf dem Weltmarkt beeinflusst. Bezogen auf die weltweite Milchproduktion macht der internationale Handel mit Milchprodukten nur etwa 7% der erzeugten Milchmenge bzw. ca. 42 Mio. Tonnen Milch aus.

Das Ausmaß der Krisenbeständigkeit bzw. Krisenanfälligkeit der Milchwirtschaft hängt sehr stark von der Gestaltung des Milchmarktsystems ab. Je stärker die Milchwirtschaft binnenmarktorientiert ist und es die Möglichkeit gibt, die Produktion an den Bedarf anzupassen, desto krisenbeständiger ist das Milchsystem und desto stabiler die Entwicklung der Milchpreise. Umgekehrt: Je weltmarktorientierter die Milchproduktion und je mehr nicht absetzbare Überschüsse auf die Preise im Binnenmarkt bei rückläufiger Nachfrage auf dem Weltmarkt drücken, desto krisenanfälliger ist das Milchsystem und desto volatiler werden die Milchpreise. Diese Gesetzmäßigkeit wird durch die Erfahrungen der letzten Jahre bestätigt. Der Preisverfall auf dem Weltmilchmarkt 2008/2009 hat die Preise in der EU und den USA sehr stark sinken lassen. Nicht so in Kanada (siehe Grafik 22). Der Grund: Die Milchproduktion wird an den sich verändernden Bedarf angepasst. Hinzu kommt, dass Kanada nur 2% seiner jährlichen Milchproduktion exportiert, im Gegensatz zu den USA mit 5% und der EU mit 9%. Es ist davon auszugehen, dass es nach dem Auslaufen der Quote in der EU, weiterhin Vorgaben zu Lieferrechten geben wird. Die Frage ist nur, ob die Molkereien alleine darüber entscheiden sollen oder wie in Kanada auch Verbraucher und Erzeuger mit am Tisch sitzen.

Grafik 22: Monatliche Entwicklung des Erzeugerpreisindexes im Zeitraum 2007-2009



Quelle: Rousseau (2010:34)

Zu große Marktmacht der Industrie und des Handels oder zu geringe Verhandlungsmacht der Milcherzeuger?

Die zunehmende Konzentration innerhalb der Wertschöpfungskette ist als Entwicklung in allen vier Ländern zu beobachten. Sie bestimmt zunehmend die agrarpolitischen Debatten. Nicht ohne Grund: Je stärker die Kräfte des Marktes in einzelnen Produktmärkten zum Tragen kommen, desto stärker sind Erzeuger - als das schwächste Glied in der Wertschöpfungskette der Marktmacht - dieser marktmächtigen Akteuren ausgesetzt.

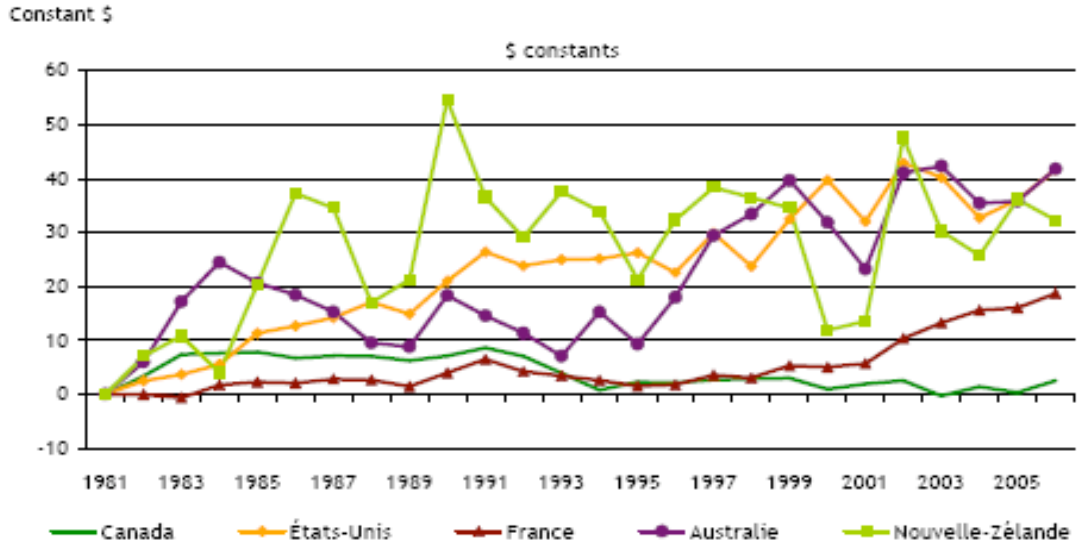
Weder der Handel noch die Molkereien haben von sich aus ein Interesse daran, möglichst hohe Auszahlungspreise an die Erzeuger zu zahlen. Dies gilt umso mehr, je stärker die Molkereien oder die Supermarktketten auf der Absatzseite im Wettbewerb untereinander stehen. Dass diese Problematik auch von der Politik wahrgenommen wird, zeigt sich an offiziellen Berichten des *US Government Accountability Office*, der EU-Kommission und des deutschen Kartellamtes sowie an der Einrichtung der neutralen Fachstelle für Marktransparenz in der Schweiz. Anders stellt sich die Situation in Kanada dar. Obwohl die drei größten Molkereien 70% der Milch verarbeiten und die vier größten Supermarktketten 80% des Lebensmittelhandels kontrollieren, hat dies keinerlei negative Auswirkungen für die Milcherzeuger. Aufgrund der Begrenzung der Menge und der Festlegung des Richtpreises wird ein fairer Interessensausgleich innerhalb der Wertschöpfungskette sichergestellt. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen stärken die Verhandlungsposition der Milcherzeuger.

Sind stabile Preise für Milcherzeuger auch im Interesse der Verbraucher?

Preisschwankungen bei den Erzeugerpreisen beeinträchtigen nicht nur die Planungssicherheit der Erzeuger, sie sind auch nicht im Interesse der Verbraucher. Die Erfahrung zeigt: In nicht oder wenig regulierten Märkten werden hohe Weltmarktpreise an die Verbraucher und niedrige Weltmarktpreise an die Erzeuger weitergegeben. Sinkende Erzeugerpreise ziehen jedoch nicht automatisch entsprechend niedrigere Preise für Verbraucher nach sich. Dies spiegelt sich auch in der Gesamtmarge, die von den Molkereien und Supermarktketten abgeschöpft wird, wieder.

Die Differenz zwischen dem, was der Erzeuger erhält und der Verbraucher bezahlt ist in den liberalisierten Märkten Neuseelands und Australiens sowie in den USA am höchsten. Am niedrigsten fällt die Differenz in Kanada aus (siehe Grafik 23). Dieser Trend ist, entgegen den Aussagen der EU-Kommission, auch innerhalb der Europäischen Union nicht neu - der Verbraucherpreis für Milch ist seit Anfang 2000 größtenteils vom Erzeugerpreis entkoppelt (siehe Europäischer Rechnungshof 2009:5), hat aber seit Ende 2007 sehr wohl noch einmal an Bedeutung zugenommen. Auch in der Schweiz ist zu beobachten, dass seit der Abschaffung der Milchquote die Gesamtmarge erheblich zugenommen hat.

Grafik 23: Entwicklung der aggregierten Marge von Molkereien und Einzelhandel im Zeitraum 1981-2006 basierend auf der Differenz zwischen dem Verbraucherpreisindex und dem Erzeugerpreisindex (Index 100 = 1981)



Quelle: Gouin (2008:12)

Werden Dumpingexporte in Drittländer vermieden oder toleriert?

Dumping liegt vor, wenn der Verkaufspreis im Importland unter den Produktionskosten im Exportland liegt (Germanwatch 2004:7).[38] Dumpingexporte sind seit Jahrzehnten integraler Bestandteil der amerikanischen und europäischen Milchpolitik. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Das Ziel des US-Exportförderungsprogramms (DEIP) ist seit seiner Einführung 1985, "Exportmärkte für Milchprodukte zu entwickeln, wo die US Milchexporte aufgrund der Existenz von subventionierten Exporten aus anderen Ländern nicht wettbewerbsfähig sind" (USDA 2006:16). Die EU hat während der Milchkrise 2009 die (befristete) Gewährung von Exporterstattungen im Milchbereich ausdrücklich damit gerechtfertigt, nicht unwiederbringlich Exportmärkte zu verlieren. Die zerstörerischen Auswirkungen ihrer Dumpingpolitik in armen Ländern nimmt sie billigend in Kauf.

In der Schweiz ist explizit festgelegt, dass ein Preisdumping in „angestammten Märkten" – also in den Mitgliedstaaten der EU – verhindert werden soll. Außerhalb der EU sind Dumpingexporte jedoch erlaubt. Dabei spielt es keine Rolle, dass keine staatlichen Beiträge eingesetzt werden. Entscheidend ist, dass die Exportpreise unterhalb der Produktionskosten

[38] Zuzüglich eines angemessenen Beitrags für Verwaltungs-, Vertriebs- und Gemeinkosten sowie Gewinne.

in der Schweiz liegen (der Preis für Abräumungsmilch liegt unter dem Preis für Vertragsmilch).

In Kanada wurde die Exportförderung im Jahr 2003 eingestellt (Institut de l'Élevage 2003:2). Im Gegensatz zu den USA, der EU und der Schweiz exportiert Kanada nur 2% seiner Milchproduktion. Aber auch in Kanada ist Dumping möglich, da der niedrige Milchpreis der Klasse 5 explizit für den Export von Käse und von verarbeiteten Produkten und Süßwaren, die Milchbestandteile enthalten, vorgesehen ist. Um Exportdumping zu vermeiden, ist es notwendig, Überschüsse, die nicht regulär über den Weltmarkt abgesetzt werden können, zu verhindern.

Erreichen die Milchmarktsysteme die selbst gesetzten Ziele (Zielkonformität)?

Jedes Land verfolgt mit seinem Milchmarktsystem selbstgesetzte Ziele. Unabhängig von der jeweiligen Kritik an den Milchmarktsystemen, stellt sich zunächst die Frage, ob die gesetzten Ziele erreicht werden. Da nicht für alle vier Länder umfassende Bewertungen der Milchmarktsysteme vorliegen, kann die Antwort auf die Frage nach der Zielkonformität nur in Ansätzen erfolgen.

Tabelle 9: Übersicht der mit den Milchmarktsystemen verfolgten Ziele

Land	Ziele
USA (siehe House Committee on Agriculture)	- Ein starkes Sicherheitsnetz, das ein stabiles Angebot sicherstellt - Stärkung der amerikanischen Milchindustrie - Steigerung der Effizienz und der Marktorientierung - Förderung der Exporte in Länder, in denen die USA mit subventionierten Milchprodukten konkurrieren muss -
Kanada (siehe Canadian Dairy Commission Act)	- Sicherstellung eines möglichst hohen Gleichgewichts der Marktkräfte aller Beteiligten - Angemessenes Einkommen für die Milcherzeuger - Ein angemessenes Angebot an qualitativ hochwertigen Milchprodukten für die Verbraucher gewährleisten
Schweiz (siehe Gesuch der BO Milch)	- Erhöhung der Transparenz - Rechts- und Vertragssicherheit für Marktakteure - marktgerechte Versorgung des Milchmarktes durch Anpassung sämtlicher Vertragsmilchmengen an den Marktverlauf und Vermeiden von Störungen des Marktes durch Dumpingangebote auf dem Schweizer Markt (Exportpflicht) - Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Mitglieder - Förderung der Qualität der Milchprodukte
EU (gemäß GMO Milch)	- Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Milchmarkt - Stabilisierung der Preise für Milch und Milcherzeugnisse - Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugnisse auf dem Weltmarkt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die **USA** scheint nach vorhandener Informationslage nicht sehr erfolgreich, wenn es darum geht, ein starkes Sicherheitsnetz für die Erzeuger aufzuspannen und ein stabiles Angebot sicherzustellen: In den letzten zwei Jahren war die Milchproduktion starken Schwankungen unterworfen. Das Einkommensversicherungsprogramm wird von den Erzeugern nicht gut angenommen. Das „Corporative Working Together Program" ist nicht so wirksam wie

angestrebt und die Milcherzeuger sind gemäß den Aussagen des USDA mit dem gegenwärtigen Preissystem nicht zufrieden.

Die Milcherzeuger in **Kanada** sind mit dem gegenwärtigen System weitestgehend zufrieden. Kritik besteht u.a. an den hohen Quotenkosten, der mangelnden Flexibilität des Quotenregimes und den hohen Einstiegshürden für junge Milcherzeuger. Die Erzeugerpreise sind stabil und kostendeckend (Rousseau 2010:33). Das Ziel, ein fairer Gewinn für die Produzenten, wird im Großen und Ganzen erreicht. Weniger zufrieden sind Verbraucherschutzorganisationen wie die *Consumer's Association of Canada.* Ihre Kritik: Die kanadische Milchkommission (CDC) beruft nicht, so wie es das Gesetz vorsieht, den Beirat ein, in dem auch Verbraucherschutzorganisationen vertreten sind. Durch ihre Teilnahme an den technischen Sitzungen des Milchmanagement-Komitees wird nicht gewährleistet, dass Verbraucherinteressen gleichrangig berücksichtigt werden. Der CDC wird Parteinahme zugunsten der Produzenten auf Kosten der Verbraucher vorgeworfen. Die Verbraucher würden nicht vor stetig steigenden Milchpreisen geschützt (Consumer's Assocation of Canada vom 11.12.2003).[39]

Für die **Schweiz** ist eine Bewertung der Zielkonformität angesichts des erst kürzlich in Kraft getretenen dreistufigen Systems nicht möglich. Deutlich ist allerdings zum jetzigen Zeitpunkt, dass das Milchmarktsystem auf der Kippe steht. Milcherzeuger und Produzentenorganisationen arbeiten derzeit unter einem enorm hohen Preisdruck. Ist die Branchenorganisation Milch nicht rasch in der Lage, eine einvernehmliche Lösung in Bezug auf den Milchpreis und die Milchmenge im Markt herbeizuführen, ist es fraglich, ob das Milchmarktsystem in der jetzigen Form überhaupt überleben wird. Es ist zu erwarten, dass die aktuellen Konflikte aufgrund der Zusammensetzung des Vorstands der BO Milch auch in Zukunft auftreten werden. Eine Änderung der Vertretungsstrukturen und des Systems erscheint unausweichlich, um die Zukunft der Milchwirtschaft sicherzustellen. Es kann jedoch vermutet werden, dass die aktuellen Konflikte - aufgrund der zahlenmäßigen Unausgewogenheit im Vorstand der Branchenorganisation zwischen den Vertretern der Erzeuger und den Vertretern der Verarbeiter, der mangelnden Vertretung der Regionen insbesondere der Berggebiete und aufgrund der problematischen Verflechtungen - auch in Zukunft auftreten werden.

Der Europäische Rechnungshof hat im Jahr 2009 untersucht, ob die **Europäische Union** mit ihrem Milchmarktsystem die selbstgesetzten Ziele erreicht. Nachfolgend die Ergebnisse der Untersuchung:

- **Ziel 1 Marktgleichgewicht**: Die Milchquoten waren im Vergleich zur Aufnahmefähigkeit des Marktes lange Zeit zu hoch. Die derzeitige Quotenregelung ist nur noch in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten wirklich verbindlich.
- **Ziel 2 Preisstabilisierung**: Der Erzeugerpreis für Milch zu konstanten Preisen war seit 1984 einem ständigen Verfall ausgesetzt.
- **Ziel 3 Einkommenssicherung**: Das Einkommen der Milcherzeuger liegt leicht über dem landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen, das zu konstanten Preisen tendenziell rückläufig ist. Zwischen 1995 und 2007 verlor die EU-15 die Hälfte ihrer Milchbetriebe; in dieser Zeit gaben über 500 000 Erzeuger ihre Tätigkeit auf.
- **Ziel 4 Wettbewerbsfähigkeit**: Der Anteil der EU am Welthandel mit Milcherzeugnissen schrumpft seit 1984. Die europäischen Erzeuger für Grunderzeugnisse (Butter und Milchpulver) sind auf den Weltmärkten nur bei entsprechend hohen Weltmarktpreisen wettbewerbsfähig.

[39] Telefonat mit Mel Fruitman von der Consumer's Association am 20.5.2010.

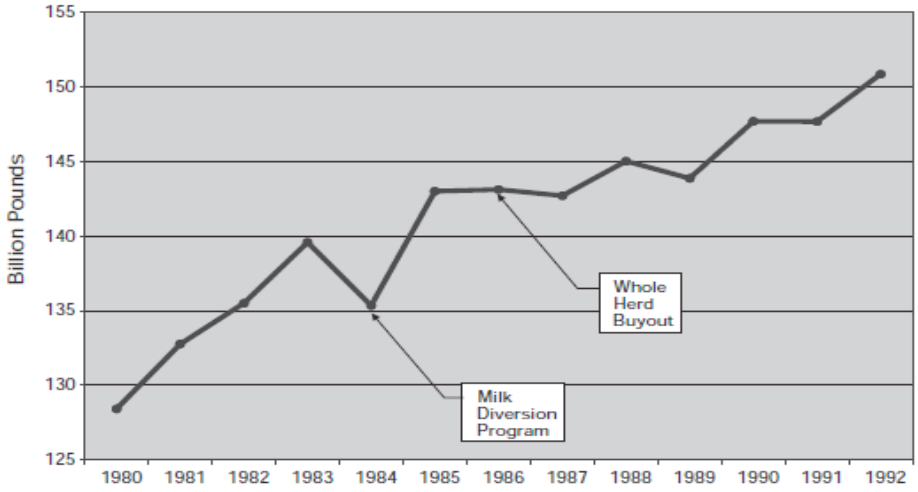
Der Bericht des Europäischen Rechnungshofes macht deutlich, dass die EU bei der Erreichung ihrer Ziele nicht erfolgreich war. Stattdessen warnt der Europäische Rechnungshof im Zuge der Liberalisierung vor der „Instabilität der Märkte, die schnell wieder zu Überschüssen führen kann" und vor der Beschleunigung der Umstrukturierung, deren „Folge das Verschwinden einer großen Zahl von Milchviehhaltern in den am meisten benachteiligten Gebieten und eine geografische Konzentration der Produktion sein kann". Er empfiehlt eine „Fortsetzung der Bemühungen, die Milcherzeugung vorrangig auf die Bedarfsdeckung des europäischen Binnenmarkts und erst an zweiter Stelle auf die Produktion von Käse und anderen Milcherzeugnissen mit hohem Mehrwert auszurichten, die ohne Budgethilfe für den Weltmarkt exportfähig sind" (Europäischer Rechnungshof 2009: 9-10).

Ist die „freiwillige Selbstregulierung" ein vielversprechender Ansatz für die Zeit nach der Milchquote?

Mit der Abschaffung der Milchquote als ein für alle Milcherzeuger verbindliches Milchmarktregulierungsinstrument werden innerhalb der EU verstärkt freiwillige und privatrechtliche Risikomanagementsysteme diskutiert. Hierbei lohnt ein Blick in die USA, wo bereits Erfahrungen in diesem Bereich vorliegen.

Freiwillige Marktregulierungsinstrumente („voluntary supply management") setzen ausreichend starke Anreize („Möhren-Ansatz") voraus, um die Wirksamkeit des Programms zu erhöhen bzw. sicherzustellen. Milcherzeuger werden bei freiwilligen Marktregulierungsprogrammen dafür bezahlt, dass sie die Produktion drosseln oder ganz aus der Produktion aussteigen. Willige Erzeuger nehmen teil, andere sind dazu nicht verpflichtet.

Grafik 24: US-Milchproduktion im Zeitraum 1980-1992



Quelle: Dairy Policy Analysis Alliance (2010:16)

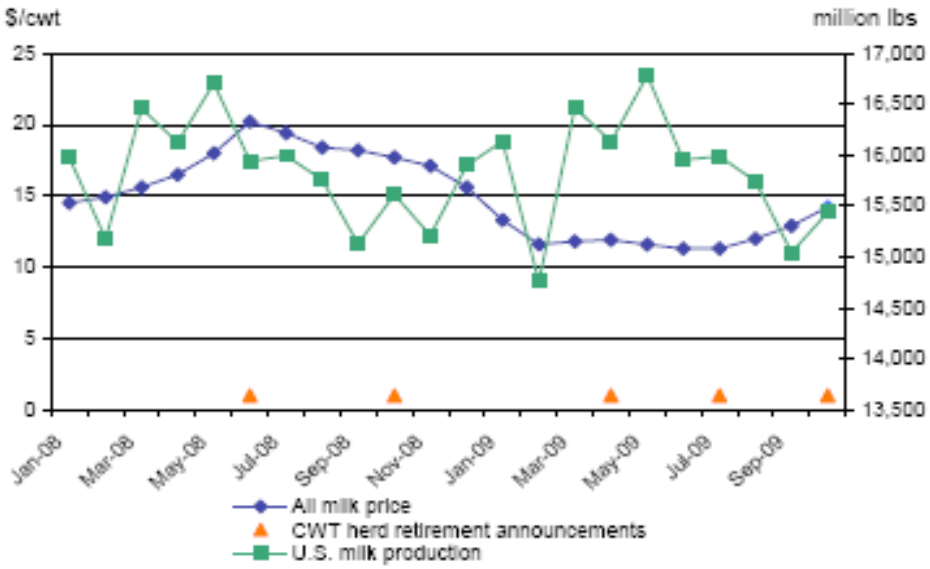
Das *„Milk Diversion Program*" führte 1984 zu einer sehr starken Reduzierung der Milchproduktion, hatte aber keine langfristigen Effekte (siehe Grafik 24). Die geschlachteten Kühe wurden vielfach durch junge, hoch gezüchtete Kühe ersetzt sobald das Programm auslief. Die Folge: Die Produktion stieg schnell wieder an. Das *„Whole Herd Buyout*"-Programm aus dem Jahr 1985, das die Schlachtung oder den Export von Mutterkühen vorsah und den Milcherzeugern den Einstieg in die Produktion erst nach fünf Jahren wieder erlaubte, führte zwar zu einem moderaten Produktionsrückgang, zog aber den Zorn von Rindfleischproduzenten auf sich.

Das *„Cooperatives Working Together"* (CWT) stellt eine Initiative der Milchindustrie dar. Es wird von der "National Milk Producers Federation" (Vereinigung von Milchgenossenschaften) ausgeführt und finanziell von Milcherzeugern und der Milchindustrie getragen. Bis 2009 werden 90% der Gelder für Abschlachtprämien und 10% für Exportprämien für Käse und Butter eingesetzt. Während der Milchkrise 2008-2009 wurden insgesamt 250.000 Kühe beseitigt. Das Programm wird kontrovers diskutiert und mehrfach kritisiert (Dairy Policy Analysis Alliance 2010:17-21; Patton 2009).

1) **Betrügereien**: Es gab Betrügereien von Milcherzeugern, die trotz eines bestehenden Audit-Verfahrens nicht verhindert werden konnten.
2) **„Aufkauf von Luft"** („buying air"): Es werden Milcherzeuger finanziell entschädigt, die sowieso mit der Produktion aufgehört hätten oder einen Teil ihrer Kühe zum Schlachten gegeben hätten. Es ist jedoch unmöglich abzuschätzen, wie viele es auch ohne dieses Programm gewesen wären.
3) **Trittbretterfahrer**: Die Wirksamkeit des Programms ist beschränkt, wenn nicht teilnehmende Milcherzeuger in Erwartung höherer Milchpreise ihre Produktion ausweiten. Die Teilnahme am Programm sank von 74% im Jahr 2006 auf 70% heute. Der Erhöhung der Beteiligung kommt von daher eine besondere Bedeutung zu.
4) **Geringer Preiseffekt**: Unabhängige wirtschaftliche Analysen beziffern den aggregierten Preiseffekt der Abschlacht- und Exportprämien auf 1,54$ pro cwt (43,5 kg; siehe Grafik 25). Es wird geschätzt, dass die Milchproduktion von 2008 bis 2009 nur um 0,5% gefallen ist. Milcherzeuger lassen erfahrungsgemäß ungefähr ein Viertel ihrer Kühe schlachten und ersetzen sie meistens durch Rinder, die gekalbt haben.
5) **Mitnahmeeffekte**: Häufig werden Kühe geschlachtet, deren Leistung nach drei oder vier Laktationen bereits nachlässt bzw. die weniger produktiv sind.
6) **Geringe Langzeitwirkung**: Inwieweit die Produktion nach Auslaufen des Programms wieder ausgeweitet wird, hängt wesentlich von den allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen ab. Im Jahr 2009 wurde festgelegt, dass die Milcherzeuger 12 Monate aus der Produktion aussteigen müssen, um die volle Prämie in Anspruch nehmen zu können. 10% der Prämie wird deswegen erst nach Ablauf der 12 Monate ausgezahlt. Diese Regelung erweist sich allerdings als nicht sehr restriktiv.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das CWT zwar kurzfristig einen begrenzten Preis stabilisierenden Effekt hatte, es sich aber aufgrund der erheblichen Mitnahmeeffekte als relativ unwirksam erwies. Zudem verzerren die Exportprämien den internationalen Handel mit potenziell negativen Auswirkungen für Milcherzeuger in den Importländern. Die Frage, ob das Instrument in der EU eingeführt werden sollte, ist folglich zu verneinen. Abschlachtprämien und Exportprämien sind nicht geeignet, die strukturell bedingte Überschussproblematik der EU anzugehen.

Grafik 25: US-Milchpreise und Milchproduktion 2007-2009



Quelle: Patton (2009:2)

Sind Einkommensversicherungen geeignet, die Milcherzeuger gegen Marktrisiken abzusichern?

Die Zukunft birgt für die Milcherzeuger zunehmende Marktrisiken: hohe Preisvolatilität, perspektivisch hohe Futtermittelkosten, zurückgehende Nachfrage nach Milchprodukten, niedrige Milchpreise aufgrund zunehmender Marktkonzentration und struktureller Überschüsse.

Die Marktrisiken lassen sich drei Kategorien zuordnen:

- **Politisch induzierte Marktrisiken**: Diese Marktrisiken gehen einher mit der Förderung des freien Spiels der Marktkräfte, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Liberalisierung des Milchmarktes. Die Milcherzeuger sind damit verstärkt volatilen Märkten, der Marktmacht der Molkereien und der Supermarktketten ausgesetzt. Die Höhe der Futtermittelpreise hängt von der Förderpolitik der EU mit Blick auf Eiweißpflanzen, Agrartreibstoffe und der Fleischproduktion ab, wird aber auch von externen Faktoren beeinflusst. Sollte die Politik nicht verhindern, dass die Erderwärmung die 2 Grad-Marke übersteigt, sind die Klimarisiken ebenso politisch induziert.

- **Nachfrage induzierte Marktrisiken**: Diese Marktrisiken beziehen sich auf Änderungen des Konsumverhaltens. Plötzliche Preissprünge wie im Jahr 2007 und Wirtschaftskrisen lassen zumindest vorübergehend die Nachfrage sinken, ebenso wie Lebensmittelskandale. Eine verbesserte Aufklärung der Verbraucher über die Klimabilanz beim Einkauf von Lebensmitteln kann zu einer geringeren Nachfrage nach Milchprodukten führen.

- **Marktinhärente Marktrisiken**: Bei einem Rückzug der Politik aus der Milchmarktgestaltung und die Ablehnung der Verantwortung ebendieser für „marktgerechte" Preise, für ein ausgewogenes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage sowie für einen Interessensausgleich innerhalb der Wertschöpfungskette kommen die „marktinhärenten Marktrisiken", insbesondere in Form von niedrigen Milchpreisen und hohen Futtermittelkosten, zum Tragen.

Die Politik konzentriert sich bei ihren Überlegungen zur Schaffung eines starken Sicherheitsnetzes vor allem auf die marktinhärenten Marktrisiken, also niedrige Milchpreise und hohe Futtermittelkosten. Genau an dieser Stelle setzen auch die Einkommensversicherungen an, die in den USA eingeführt wurden. Im Fokus ist dabei das *„Livestock Gross Margin Program*"(LMG), das seit August 2008 existiert.

Das LGM soll Milcherzeuger vor niedrigen Milchpreisen und hohen Futtermittelkosten schützen. Der Bruttogewinn errechnet sich aus dem Marktwert für Milch abzüglich der Futtermittelkosten. Das LGM bezieht die Preise von Termingeschäften mit Mais, Sojamehl und Milch ein, um den erwarteten und den tatsächlichen Bruttogewinn zu bestimmen. Bei den Preisen handelt es sich um die durchschnittlichen Preise an der Chicagoer Börse und nicht um die Preise, die ein Erzeuger am Markt erhält. Der Milcherzeuger kann beim Abschluss der Versicherung die Höhe des Selbstbehalts wählen. Er bekommt von der Versicherung eine Entschädigung, wenn der erwartete Bruttogewinn über dem tatsächlichen Bruttogewinn liegt.

Im Jahr 2009 wurden insgesamt 45 LMG-Versicherungspolicen verkauft. Bis zum 14. April 2010 waren es 145 Versicherungspolicen (Cabrera, Gould 2010:17). Die Einkommensversicherung wird sehr schlecht angenommen und von wissenschaftlicher Seite kritisch hinterfragt (USDA 2010; Dairy Policy Analysis Alliance 2010a:8). Als Gründe gelten:

- Das Programm ist sehr komplex.[40]
- Die Milcherzeuger misstrauen Termingeschäften.
- Die Prämie muss im Voraus bezahlt werden, während die Entschädigung beim Eintreten des Versicherungstatbestandes am Ende der Versicherungsperiode fällig wird.
- Je nach Höhe des garantierten Bruttogewinns und der jeweiligen Marktbedingungen können die Kosten für die Prämien und das Programm erheblich sein.
- Eines der größten Probleme stellt die Berechnung der erwarteten und tatsächlichen Milcheinnahmen und Futtermittelkosten dar.
- Der Versicherungszeitraum wird mit 10 Monaten als zu lang angesehen. Ein kürzerer Zeitraum ist allerdings mit höheren Verwaltungskosten und Prämien verbunden.

Milcherzeuger in Europa setzen bislang nicht Termingeschäfte zur Risikominimierung ein. Die Einführung eines entsprechenden Programms würde selbst bei attraktiverer Ausgestaltung erhebliche Akzeptanzprobleme mit sich bringen. Angesichts der Instabilität der Finanzmärkte ist zudem fraglich, ob eine Einkommensversicherung, die auf Börsenwerten beruht, die Milcherzeuger de facto wirksam gegen zunehmende Marktrisiken absichert. Da die große Mehrheit der Marktrisiken politisch induziert ist, stellt sich vielmehr die Frage, wie eine sinnvolle Regulierung des Milchsektors aussehen kann.

Welche Grundvoraussetzungen müssen für eine wirksame privatrechtliche Organisation des Milchsektors gegeben sein?

Die Abschaffung der Milchquote im Jahr 2015 ist sicher. Agrarkommissar Dacian Cioloş hat einer Revision der Entscheidung eine Absage erteilt (Cioloş vom 26.3.2010). Folglich stellt sich die Frage, wie sieht die Zukunft der Milch aus? Die Entwicklung eines Gesamtkonzepts im Rahmen eines demokratischen und partizipativen Entwicklungs- und Entscheidungsprozesses, der alle relevanten Akteure einbezieht, erfordert Zeit. Um Schweizer Verhältnisse zu vermeiden, muss deswegen bereits jetzt angefangen werden, eine Folgeregelung gemeinsam zu entwickeln.

[40] Siehe Präsentation von Cabrera, V.E., Gould, B.W.: http://dairymgt.uwex.edu/presentations.php#1.

Dabei ist es zum Teil ratsam auf die Erfahrungen und Lehren aus anderen Ländern zurückzugreifen.

- **Allgemeingültige Sektorlösung**: Wie immer auch die Neuregelung aussieht, sie muss am Ende für alle Milcherzeuger und die gesamte Milchindustrie gelten. Dies wurde in der Schweiz durch die „Allgemeinverbindlichkeits"-Entscheidung der Politik sichergestellt.

- **Kräftegleichgewicht von Milchindustrie und Milcherzeugern**: Um die Konflikte der BO Milch zu vermeiden und um einen Interessenausgleich zwischen der Industrie und den Erzeugern zu gewährleisten, sollte es auch im Interesse der Politik sein, ein tragfähiges und dauerhaftes Einvernehmen zu erzielen. Voraussetzung dafür ist, dass die Milcherzeuger auf Augenhöhe mit der Milchindustrie verhandeln können, d.h. die Politik muss zum einen die Rahmenbedingungen für die Möglichkeit der Erzeugerbündelung auf europäischer Ebene schaffen und zum anderen sicherstellen, dass in einem zu schaffenden zentralen Entscheidungsgremium alle Interessen abgebildet werden. Das Beispiel Kanada zeigt, dass eine Milchmarktgestaltung im Konsens zwischen Politik, Milchindustrie und Milcherzeugern möglich ist. Das Konzept „Monitoringstelle" des European Milk Boards (EMB) ist hier vielversprechend. Um die Interessen der Arbeiternehmer/innen in der Milchindustrie zu integrieren, sollten Gewerkschaften von Industrieseite miteingebunden werden.

- **Interessenausgleich erzeugerübergreifend**: Die Konfliktlinie in der Schweiz läuft nicht nur zwischen Milchindustrie und Milcherzeugern, sondern auch zwischen den einzelnen Milcherzeugern. Die regionalen, standortbezogenen und betrieblichen Unterschiede drücken sich auch in unterschiedlichen Interessen aus. Wenn einzelne Erzeugerinteressen - Bergregionen, benachteiligte Gebiete, Mutterkuhhalter, Junglandwirte, Erzeugervertreter aus Ländern mit vielen kleinen Milchbetrieben, COPA, EMB etc. nicht integriert werden, sind Konflikte vorprogrammiert. Folglich ist deren gleichberechtigte Vertretung im Entwicklungs- und Entscheidungsprozess sicherzustellen.

- **Multistakeholder-Ansatz**: Die Berücksichtigung gesellschaftlicher Anliegen erfordert einen Multistakeholder-Ansatz im Entwicklungs- und Entscheidungsprozess. Hierbei kann auf die Erfahrungen von sogenannten Multistakeholder-Initiativen (MSI)[41] zurückgegriffen werden. Das Beispiel Kanada hat deutlich gemacht, dass die Teilnahme von Verbraucherschutzorganisationen ohne Stimmrecht nicht eine Berücksichtigung von Verbraucherinteressen bei der Festsetzung der Preise sicherstellt. Eine Milchmarktgestaltung darf sich aber nicht allein auf die Festsetzung der Preise beschränken. Die Integration von Umwelt-, Tierschutz- und Entwicklungsaspekten muss von Anfang an sichergestellt werden. Denn, nicht kostendeckende Milchpreise gehen zulasten von Umwelt und Tieren, kostendeckende Preise stellen aber nicht per se deren Berücksichtigung sicher. Gleichzeitig muss die EU ihrer globalen Verantwortung gerecht werden, indem sie Exportdumping unterbindet und nicht durch eine Steigerung der Überschüsse den Druck zum Zollabbau in Entwicklungsländern erhöht.

- **Preisstabilität durch Richtpreis**: In Kanada hat sich die Festlegung eines Richtpreises als wichtiger Faktor für die Entwicklung stabiler Milchpreise erwiesen. Die Berechnung des Richtpreises basiert dort auf den Produktionskosten der Erzeuger[42], auf Befragungen der

[41] In Multistakeholder-Initiativen tragen Akteure aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, Bauernorganisationen, NGO etc.) gemeinsam mit ihrer jeweiligen Expertise zur Lösung von komplexen Problemen bei und bringen neue Themen auf die internationale politische Agenda.

[42] Die Produktionskosten setzen sich aus den direkten Betriebskosten (Futter, Transport, Maschinen, Energie, etc. abzüglich eventueller Beihilfen durch den Staat) und den Investitionskosten plus Zinsen und den aufkommenden Lohnkosten zusammen. Zur Ermittlung der Kosten werden Umfragen bei 300 Milchbetrieben aus

Industrie, der Molkereien und von Verbrauchergruppen sowie auf wirtschaftlichen Indikatoren wie Inflation, Indizes der Verbraucherpreise, etc. Für die EU sollte die Entwicklung eines ähnlichen Konzeptes erwogen werden.

- **Ausgewogenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage:** Um das zukünftige privatwirtschaftliche Milchmarktsystem krisensicher und entwicklungsverträglich zu gestalten, sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage angestrebt werden. Damit wird der Einfluss der Supermarktketten, selbst bei einer hohen Konzentration im Lebensmittelhandel, begrenzt wie das Beispiel Kanada zeigt.

Tabelle 10: Bewertung von privatrechtlicher Regelung und staatlicher Regulierung

	Privatrechtliche Regelung	Staatliche Regulierung
Vorteile bzw. Chancen	- Besser eine Regelung als keine Regelung (Ergänzung bei einer Regelungslücke) - Größere Eigenverantwortung der Akteure - Zwang zum Konsens?	- Gute Durchsetzung, Beständigkeit - Demokratischer politischer Prozess - Rechenschaftspflicht der Politik gegenüber der Gesellschaft bzw. Zivilgesellschaft
Nachteile bzw. Risiken	- Misstrauen der Akteure - Schwarzer-Peter-Spiel der Akteure - Schweizer Verhältnisse - Gefahr der mangelhaften Umsetzung - Legitimationsprobleme/Demokratie-defizit - Fehlende Rechenschaftspflicht gegenüber der Gesellschaft bzw. Zivilgesellschaft - Gefahr des „Ausverkaufs" von gesell-schaftlichen Anliegen - Rückzug des Staates, Primat der Politik wird aufgegeben - „Pilatusgesten" der Politik - Keine oder mangelnde Transparenz	- Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Bauernverband auf nationaler und europäischer Ebene - Klientelpolitik zugunsten der Milchindustrie und der „wachstumsorientierten" Betriebe - Politik der „offenen Türen" nur für Milchindustrie und Agrarlobby - Fehlender politischer Wille - Politische Widerstände und Widerstände seitens der Milchindustrie und der Agrarlobby - Gefahr der Strukturkonservierung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

- **Nachfragemacht der Supermarktketten begrenzen**: In mehr als der Hälfte der europäischen Mitgliedstaaten verfügen die fünf größten Supermarktketten über einen Marktanteil von mehr als 50%. Ein ausgewogenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage ist eine wichtige, aber nicht ausreichende Bedingung, um die Nachfragemacht der Supermarktketten im Milchsektor zu begrenzen. Mittels einer Novellierung des Wettbewerbsrechts und der Einführung eines Verhaltenskodexes müssen die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten, die Arbeitnehmer/innen, bäuerlichen Produzenten und Lieferanten in der EU und in den Entwicklungsländern sowie die Verbraucher/innen vor jeglichem Missbrauch der Einkaufsmacht schützen. Grundlage sollte eine Sektor-untersuchung der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission sein, wie es das Europaparlament gefordert hat.

Eine privatrechtliche Regelung, so wie sie in der Schweiz ausgehandelt wurde, hat zwar Vorteile aufzuweisen, birgt aber auch erhebliche Risiken, nicht nur für die schwächsten Glieder in der Wertschöpfungskette, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt. Insofern

verschiedenen Landesteilen gemacht. Diese 300 Betriebe sind verpflichtet, ihre Kosten und Arbeitsstunden genau zu dokumentieren. Sie dienen als Stichprobe und repräsentieren den Durchschnittsmilchviehbetrieb in Kanada.

bleibt sie selbst bei guter Umsetzung nur – wenn überhaupt – die zweitbeste Wahl. Angesichts der vielfältigen Marktrisiken besteht nicht nur die reelle Gefahr, sondern eine große Wahrscheinlichkeit, dass am Ende der Steuerzahler bei auftretenden Krisen zur Kasse gebeten wird. Die finanzielle Abfederung der Milchkrise in Milliardenhöhe im Jahr 2009 hat dies eindeutig bewiesen.

Es ist davon auszugehen, dass es nach dem Auslaufen der Quote in der EU weiterhin irgendeine Form der „Mengenregelung" geben wird. Die Frage ist nur, wer die Regeln festlegt. Sind es die Molkereien, oder die Molkereien zusammen mit den Milcherzeugern oder sind Verbraucherorganisationen gleichberechtigt beteiligt bei gleichzeitiger Konsultation von anderen interessierten zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Umwelt- und Entwicklungsbereich.

5 Abschließende Bemerkungen

Jedes Land weist gewisse Besonderheiten auf, wenn es um die Milchwirtschaft geht. Kein Milchmarkt gleicht dem anderen: Seien es die Betriebsstrukturen, die naturräumlichen Besonderheiten, die Größe des Marktes oder die Organisation der Wertschöpfungskette, die Rolle der Exporte sowie die politische Kultur. Dennoch: Die Analyse zeigt auch, dass es Gesetzmäßigkeiten gibt, die für alle Märkte gleichermaßen gelten. Beispiele:

- Je stärker die Kräfte des Marktes zum Tragen kommen, desto stärker sind die Erzeuger als das schwächste Glied in der Wertschöpfungskette der Marktmacht der marktmächtigen Akteure ausgesetzt.
- In nicht oder wenig regulierten Märkten werden hohe Weltmarktpreise an die Verbraucher und niedrige Weltmarktpreise an die Erzeuger weitergegeben.
- Je exportorientierter die Milchwirtschaft, desto mehr wird die Entwicklung der Preise auf dem Binnenmarkt von der Entwicklung auf dem Weltmarkt beeinflusst.
- Weder der Handel noch die Molkereien haben ein genuines Interesse daran, möglichst hohe Auszahlungspreise an die Erzeuger zu zahlen. Dies gilt umso mehr, je stärker die Molkereien oder die Supermarktketten auf der Absatzseite im Wettbewerb untereinander stehen.

Alle diese Gesetzmäßigkeiten stehen im Zusammenhang mit einer Milchwirtschaft, die den deregulierten Marktkräften überlassen wird und/oder sehr stark exportorientiert ist. Umso wichtiger ist es, festzuhalten, dass Regulierung, d.h. das sinnvolle Gestalten von Regeln, für funktionierende Märkte notwendig ist und zu entscheiden, welche Regeln angemessen sind, sowohl um einen fairen Interessensausgleich zwischen den Beteiligten innerhalb der Wertschöpfungskette sicherzustellen, als auch um Exportdumping zu verhindern und um Verbraucher vor dem Missbraucher der Marktmacht der Molkereien und/oder der Supermarktketten zu schützen.

Denn: *„Wenn der Markt für Rohmilcherzeugung einmal liberalisiert worden ist, scheitern Versuche, den Wettbewerb wieder einzufangen*"(Bundeskartellamt 2009:72).

Die Suche nach marktkonformen Lösungen[43], wie auch nach dem Weg in eine ökologisch und sozial nachhaltige Milchwirtschaft, von der kein Schaden für arme Länder ausgeht, erfordert eine offene Diskussion mit allen Beteiligten. Dabei ist kein Platz für „heilige Kühe",

[43] „Höhere (Anmerkung der Autorin: d.h. kostendeckende) Milchauszahlungspreise können marktkonform daher auf zwei Wegen erzielt werden: eine Angebotsreduzierung oder eine Nachfrageausweitung." (Bundeskartellamt 2009:55).

die nicht angetastet werden dürfen. Eine allein an der Erhöhung der (Preis-)Effizienz und an Kostenführerschaft bei der Milchproduktion ausgerichtete Milchpolitik ist von vorneherein zum Scheitern verurteilt.

Die EU-Kommission hat bereits in ihrem Bericht von 2002 einige wichtige Maßstäbe benannt: Nachhaltigkeit, Kohärenz mit den Zielen der CAP (Art.33) und mit dem „Europäischen Agrarmodell", Berücksichtigung des Erweiterungsprozesses (hunderttausende von kleinen Milchviehhaltern in Osteuropa).[44] Unerwähnt blieb die Sicherstellung der entwicklungspolitischen Kohärenz.

Wenig Berücksichtung bei der Ausrichtung der Marktregelungen des Milchmarktes finden nach wie vor klimafreundliche Milcherzeugung, Tierschutz und Artenvielfalt.

Besondere Aufmerksamkeit sollte der Milchwirtschaft in benachteiligten Gebieten und in Grünlandregionen, wo nichts anderes außer Milch produziert werden kann, gewidmet werden. Dabei sollte auch den Anliegen der Mutterkuhhalter Rechnung getragen werden.

[44] Choosing the right path for the future of the EC milk sector ultimately depends on the weighing up the advantages and disadvantages against the need for a workable and sustainable EC dairy policy and, in particular, one which is coherent with the objective of Article 33 of the Treaty, with the European Model for Agriculture and with outcomes of the ongoing Enlargement process (KOM 2002:35).

6 Literaturverzeichnis

Agribusiness Accountability Initiative (2007): Der Einzelhandel in der EU: Wann ist ein Markt kein Markt? Briefing für Europa-Abgeordnete – Oktober 2007.

AMI (2009): Marktinfo Milch. 29. Kalenderwoche. 15.7.2009.

Armentano, Louis et al. (2004): The Dairy Sectors of New Zealand and Australia: A Regional Study. A Babcock Institute Discussion Paper. No. 2004-3. Wisconsin.

A.T. Kearney (2007): Discounter in der Schweiz auf dem Vormarsch. Zürich.

Bailey, Ken (2002): U.S. Market Structure: The Dairy Industry in the 21st Century. Pen State University. Alberta.

Besier, Johanna (2010): Milchmarktregulierung in Kanada. Januar 2010. Witzenhausen.

Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch. Zwischenbericht Dezember 2009.

Dairy Policy Analysis Alliance (2010a): Dairy Policy Briefs. April 2010.
Dairy Policy Analysis Alliance (2010b): Dairy Policy Issues for the 2012 Farm Bill. April 2010.

Fink-Keßler, Andrea (2010): Milchmarktregulierung in den USA. Januar 2010. Kassel.

Flury, Christian et al. (2003): Effekte einer Aufhebung der Milchkontingentierung und einer Umlagerung der Milchpreisstützung. Zürich.

GAO (2009): U.S. Agriculture: Retail Food Prices Grew Faster Than the Prices Farmers Received for Agricultural Commodities, but Economic Research Has Not Established That Concentration Has Affected These Trends. GAO-09-746R, June 30, 2009. Washington, DC.

GAO (2004): Dairy Industry Information on Milk Prices, Factors Affecting Prices, and Dairy Policy Options. Washington DC.

GAO (2001): Dairy Industry: Information on Milk Prices and Changing Market Structure. GAO-01-561, June 15, 2001. Washington, DC.

Germanwatch (2004): Dumping beenden. Ernährungsgrundlagen im Süden sichern! Berlin/Bonn.

Gouin, Daniel-Mercier (2009): An International Comparative Analysis of the Regulation in the Dairy Sector, in: WCDS Advances in Dairy Technology (2009) Volume 21.

Gouin, Daniel-Mercier (2004): Supply Management in the Dairy Sector. Still an Appropriate Regulation Method. Université Laval.

Gould, Brian W. (2009): Structural Change and Competition in the U.S. Dairy Industry. Department of Agricultural and Applied Economics. University of Wisconsin-Madison. Economic Research Service. December 7, 2009.

Horner, Joe (2006): Trends in the US Dairy Industry. University of Missouri. Columbia.
http://agebb.missouri.edu/dairy/grazing/conference/proceedings/trendsindairyingpaper.pdf.

Institut de l'Élevage (2009): La filière laitière au Canada. Un modèle de régulation exportable? Novembre 2009. No. 395. Paris.
Institut de l'Élevage (2008): La filière laitière aux États-Unis. Restructuration et délocalisation accélérées. Mai 2008. No. 378b. Paris.

Jesse, Edward, Cropp, Robert (2009): Futures and Options Trading in Milk and Dairy Products. A Guidebook for Dairy Producers. University of Wisconsin.
Jürgens, Karin (2010): Wirtschaftsstile in der Landwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Landwirtschaft. Nr. 5-6/2010. 1. Februar 2010. http://www1.bpb.de/files/DK819F.pdf.

Jürgens, Karin und Fink-Keßler, Andrea (2009): In der Zeit han I koin Wecker braucht. Milchlieferboykott auf den Dörfern – Gespräche mit Bäuerinnen und Bauern, in: Kritischer Agrarbericht 2009. Hamm.

KOM (2009): Commission Staff Working Document accompanying the Communication to the Council. Dairy market situation 2009. Technical Annex. Brussels.

KOM (2002): Report on Milk Quotas. Graphs. Brussels. SEC (2002) 789 final. Brussels. 10.7.2002.

LEI Wageningen (2009): The Competitiveness of the EU dairy industry. The Hague.
LEI Wageningen (2006): European dairy policy in the years to come: impact of quota abolition on the dairy sector. The Hague.

Manchester, Alden C., Blayney, Don P. (2001): Milk Pricing in the United States. Economic Research Service. USDA.

Nicholson, Charles, Stephenson, Mark (2007): An Analytical Review of a Voluntary Herd Retirement and Export Subsidy Plan for Dairy Producers.

OECD (2001): Réforme des politiques agricoles des pays: il faut aller plus loin. Paris.

Patton, Rachel (2009): Effects of the 2008-2009 Cooperatives Working Together Herd Retirements on Milk Production and Cow Slaughter, and Near-Term Effects of Sexed Semen Technology, in: Livestock, Dairy, & Poultry Outlook/LDP-M-186/December 17, 2009. Economic Research Service, USDA.

Poppinga, Onno, Wohlgemuth, Michael (2008): Die Kosten der Milchproduktion der Europäischen Union. Version 10. März 2008. Kassel.

Thielemann, Ulrich (2009): System Error. Warum der freie Markt zur Unfreiheit führt. Frankfurt/Main.

USDA (2010): Pricing Dairy Products in the US. Power Point Presentation. High Level Experts Group. 12 January 2010. Brussels.
USDA (2007): Profits, Costs, and the Changing Structure of Dairy Farming. A Report from the Economic Research Service.

Wmp consult (2009): Zukunft der Milchwirtschaft. Update 2009. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Hamburg.

Zeitungen, Pressemitteilungen und Internetveröffentlichungen

agrarheute: Milchmarkt Schweiz. Erste Erfahrungen mit der Abschaffung der Milchquote. 29.10.2009 (Zugriff am 25.3.2010).
agrarheute: Streit um Milchpreis und Anlieferungsmengen geht weiter. 12.2.2010 (Zugriff am 24.02.2010)

Baking + Biscuit: Europe's dairy giants. Issue 04.2009.

BIG-M: Konsumenteninfos**.** Die Milchpreise fallen und fallen und fallen…**B**äuerliche **I**nteressen**-G**ruppe für **M**arktkampf (BIG-M). http://www.faire-milch.ch/fairemilch.htm.

BO Milch: Vorstand senkt Vertragsmilchmenge und lässt Richtpreis unverändert. Pressemitteilung vom 29. Januar 2010.

BO Milch: Modell zur Mengenführung für die Gewährung einer marktgerechten Versorgung des Milchmarktes. Hintergrundpapier der BO Milch vom 27.11.2009. http://www.ip-lait.ch/site/images/stories/pdf/Mengenfuehrung/091127_SBV_BO-Milch_Hintergrund.pdf.

Brander, Ashley (2006): An analysis of the Canadian milk quota system vs. the American free market. https://www.msu.edu/~brandera/portfolio/quotasystem.pdf.

Bundesamt für Landwirtschaft (2010a): Auswertung der Daten über Milchproduktion – Milchjahr 2008/2009. http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00079/00908/index.html?lang=de (Zugriff am 25.3.2010).

Bundesamt für Landwirtschaft (2010b): Marktbericht Milch. Produzentenpreis für Milch geht 2009 im Vorjahresvergleich um 12,87 Rappen zurück (Zugriff am 26.3.2010).

Bundesamt für Landwirtschaft (2010c): Gesuch um Ausdehnung von Selbsthilfemaßnahmen der Branchenorganisation Milch (Zugriff am 26.3.2010).

Bundesamt für Landwirtschaft (2009): Agridea Info-Tagung Viehwirtschaft 2009. Agrarpolitik. Milchproduktion ohne staatliche Milchkontingentierung. Bärau, 14. Oktober / Landquart 21. Oktober 2009. Power Point Präsentation (Zugriff am 25.3.2010).

Bundesamt für Landwirtschaft (2006): Auswertung der Daten über die Milchkontingentierung Milchjahr 2004/2005 (Zugriff am 25.3.2010).

Bundesrat: 09.3750 – Interpellation.Stopp dem Bauernsterben und dem Preiszerfall am Milchmarkt. Eingereicht von: Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Einreichungsdatum: 09.09.2009. Antwort des Bundesrates vom 11.11.2009. http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093750.

Cabrera, Victor E., Gould, Brian W. (2010): LGM-Dairy: A new "crop insurance like" risk management tool for dairy producers. http://dairymgt.uwex.edu/presentations.php#1.

Canadian Dairy Commission: The industry. Supply Management (Zugriff am 20.2.2010).

Chavaz, Jacques: The Swiss milk market. Panel of the High Level Experts Group on Milch. Federal Office for Agriculture. Bern. 12 January 2010. Brussels.

Cioloş, Dacian: Quel avenir pour le secteur du lait ? Discours d'ouverture de la conférence «Quel avenir pour le lait?» Bruxelles, le 26 Mars 2010.

Consumer's Association of Canada: Canadian Dairy Industry Milking Consumers. 11.12.2003. Ottawa.

Dairyinfo: Canada's Dairy Industry at a glance (Zugriff am 20.3.2010). http://www.dairyinfo.gc.ca/pdf/At_a_glance_e_2008.pdf.
Dairyinfo: Dairy Facts and Figures. Milk Volumes and Components. Historical Milk Production. Canadian Dairy Information Centre. Ottawa (Zugriff am 19.3.2010). http://www.dairyinfo.gc.ca.

Europäischer Rechnungshof (2009): Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr. 14/2009.

Eurostat: From grass to glass; a look at the dairy chain. 76/2008. 13.08.2008.

Großpötzl, Stephanie: USA: Milcherzeuger suchen Hilfe beim Kartellamt. Artikel vom 21.9.2009 (Zugriff am 14.3.2010).

House Committee on Agriculture: 2008 Farm Bill Commodity Title: Investing in a Strong Safety Net that Ensures a Stable Food Supply. http://future.aae.wisc.edu/publications/farm_bill/Title_I_fs.pdf.

Isermeyer, Folkhard (2009): Wohin wandert die Milch? Methoden, Ergebnisse, Belastbarkeit. Februar 2009.
Isermeyer, Folkhard (2008): New Reality in European and Global Perspective. Groningen. June 19 2008.

KOM (2010): Milk Market Situation. Brussels, 18 March 2010.
KOM (2009): Mitteilung der Kommission an den Rat. Die Lage auf dem Milchmarkt im Jahr 2009. KOM(2009) 385 endgültig. Brüssel.
KOM (2008): New realities for the EU milk farming. EDF Congress. Groningen. 18 June 2008.

Manchester, Alden C.; Blayney Don P. (2001): Milk Pricing in the United States**.** Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agriculture Information Bulletin No. 761.

Miller, Josef (2002): Bayerische Positionen zur europäischen Agrarpolitik, in: Ländlicher Raum 2/2002. www.laendlicher-raum.at/filemanager/download/33627/.

Milstein, Cohan: Northeast Dairy Farmers File Suit Against DFA and Dean Foods. Artikel vom 9.10.2009 (Zugriff am 14.3.2010).

National Farmers Union: Canada Food Retail – 2004/2005 (Zugriff am 20.3.2010). http://www.marketsharematrix.org/pdf/Canada_!_Retail.pdf.

OECD (2009): The impact of Investment and concentration among food suppliers and retailers in various OECD countries. Session 2.2. Promoting responsible international investment in agriculture. Global Forum on International Investment VIII. 7-8 December 2009.
Proplanta: Amerikanische Kühe sind Weltmeister. 22. 1.2010. http://www.proplanta.de/Agrar-Nachrichten/agrar_news_themen.php?SITEID=1140008702&Fu1=1264147736 (Zugriff am 28.3.2010).

Riedener, Urs (2009): Emmi im Spannungsfeld der künftigen Herausforderungen. Polit-Treffpunkt ZMP. Luzern, 1. September 2009. Power Point Präsentation.

Rousseau, Jean (2010): Filière laitière Québécoise. Power Point Präsentation.

Schweizerbauer.ch: Milco-Bauern verlangen Rücktritt von Michel Guex. 29.1.2009 (Zugriff am 22.5.2010).
Schweizerbauer.ch: Verkäsungszulage soll um 2 Rappen gesenkt werden. 27.1.2010 (Zugriff am 27.5.2010).

Schweizer Bauernverband: Argumente für die Schweizer Landwirtschaft. 04. Exkurs Milchmarkt Schweiz. http://www.sbv-usp.ch/fileadmin/user_upload/bauernverband/Taetigkeit/Argumente/04_Exkurs_Maerkte-Milch.pdf (Zugriff am 27.3.2010).

Supermarketnews.com: SN's Top 75 Retailers for 2010. The Top 75 posted $891.4 billion in sales, down 0.2% over last year. Artikel vom 25.1.2010 (Zugriff am 14.3.2010).

Tagblatt: Molkereien in der Schweiz. 5. November 2008 (Zugriff am 25.3.2010).

Top agrar online: EU attackiert Milch-Zölle in Kanada. 9.12.2009.

Treuhand Statistik Management (2010): Beilage zur Jahresstatistik Milchmarkt 2009. Mehrjahresvergleich ab 2000. Bern. Die TSM Treuhand GmbH ist das schweizerische Kompetenzzentrum für die Erfassung und Auswertung der Milch- und Agrardaten. http://www.tsm-gmbh.ch/jahresstatistik/pdf/jahresstatistik.pdf (Zugriff am 25.3.2010).

Treuhand Statistik Management (2010): 2009 wurden pro Betrieb im Schnitt 121,648??? kg Milch geliefert. Pressemitteilung vom 18. Februar 2010.

Treuhand Statistik Management (2009): Jahresstatistik Milchmarkt 2009. Bern.
Treuhand Statistik Management (2006): Jahresstatistik Milchmarkt 2006. Bern.

USDA (2006): Dairy Backgrounder. July 2006.

Vorley, Bill (2007): Supermarkets – global trends and implications. Civil Society Organisation supermarket campaign strategising day. 1 March 2007.

Wirtschafts- und Sozialauschuss (2010): STELLUNGNAHME des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der "Zukunftsstrategie für die EU-Milchwirtschaft für 2010-2015 und darüber hinaus" (Initiativstellungnahme). Berichterstatter: Frank ALLEN. Brüssel.

GRÜNE Forderungen für eine nachhaltige Milchpolitik

von Martin Häusling, MdEP, Die Grünen/EFA

Sinnvolle Regeln zur Marktsteuerung statt ziellose Deregulierung

1. **Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Angebot und Nachfrage** über eine bedarfsangepasste Angebotsregulierung im Konsens zwischen Politik, Milchindustrie und Milchbauern. Damit wird der Einfluss der Supermarktketten, selbst bei einer hohen Konzentration im Lebensmittelhandel, begrenzt wie das Beispiel Kanada zeigt.

2. **Stärkung von Erzeugerzusammenschlüssen mit kartellrechtlicher Sonderstellung.** Größe und Bündelungsgrad müssen ein zur Milchindustrie gleichwertiges Marktgewicht der Erzeuger erlauben. Mindestpreisabsprachen müssen möglich sein.

3. **Interessenausgleich erzeugerübergreifend.** Regional, standortbezogen und strukturell bedingte unterschiedliche betriebliche Bedürfnisse müssen im Entscheidungsprozess vertreten sein und Berücksichtigung finden.

4. **Multistakeholder-Ansatz**. Eine Milchmarktgestaltung darf sich nicht allein auf die Festsetzung der Preise beschränken. Die Integration von Verbraucher-, Umwelt-, Tierschutz- und Entwicklungsaspekten muss von Anfang an sichergestellt werden. Darüber hinaus macht das Beispiel Kanada deutlich, dass die Teilnahme solcher Gruppen nur MIT Stimmrecht sinnvoll ist.

5. **Preisstabilität und Richtpreis**. Die Berechnung des Richtpreises sollte zumindest auf den Produktionskosten der Erzeuger basieren. Umfassend ist ein Konzept anzustreben, das Befragungen der Industrie, der Molkereien und von Verbrauchergruppen sowie wirtschaftlichen Indikatoren wie Inflation, Indizes der Verbraucherpreise, etc. mit einbezieht.

6. **Schaffung von Wertschöpfung durch „Mehr-Wert"** über eine stärkere Förderung von – auch handwerklicher - Qualitätsproduktion und Produktinnovation im Molkereiwesen. Die Überschwemmung des Marktes mit „Commodities" (= Basis-Produkten, die sich NUR im Preis voneinander unterscheiden) muss abgebaut werden.

7. **Lebensmittelkennzeichnung, die auch die Prozessqualität abbildet**. Für Verbraucher spielen bei der Erwartung an Qualität heute neben Sicherheit und gesundheitlicher Unbedenklichkeit die Prozessqualität (Anbausysteme, Umweltverträglichkeit, Tiergerechtheit) eines Lebensmittels eine immer größere Rolle, diese Qualitätsunterschiede sollten erkennbar gemacht werden.

Konsequente Förderung einer nachhaltigen Milchproduktion über Marktregeln hinaus

1. Flächenbindung der Tierhaltung bei maximal 2 GVE

Aus Klimaschutzgründen ist eine Flächenbindung bei der Tierhaltung dringend zu empfehlen. Eine Überdüngung der Flächen und damit auch der vermehrte Ausstoß des klimaschädlichen Treibhausgases Lachgas kann so vermieden werden. In Kombination mit der Festlegung eines Mindesteinsatzes betriebseigenen Futters - wie dies z.B. im Ökolandbau der Fall ist - wird eine an regionale Futterbaupotentiale gebundene Tierhaltung gefördert und eine von Eiweißimporten abhängige Massentierhaltung unterbunden.

2. Förderung von Weidehaltung und Grünlandwirtschaft

Auswirkungen Tiergesundheit

Die Zahl der Eutererkrankungen ist in den letzten vierzig Jahren um das Sechsfache gestiegen; die der Klauen- und Stoffwechselkrankheiten um das Dreifache. Rund ein Drittel der Hochleistungstiere leidet an akuten und chronischen Entzündungen. Ökologisch gehaltene Kühe mit viel Weidegang sind in der Regel gesünder. Außerdem wirkt sich die Weidehaltung positiv auf die Fortpflanzung und auf die Zusammensetzung der Fettsäuren im Fleisch aus. Auch in Hinblick auf die tiergerechte Haltung ist die Weide- der Stallhaltung vorzuziehen.

Auswirkungen Klima und Artenvielfalt

Insgesamt ist die Weidehaltung die energieeffizienteste und ökologischste Form der Tierhaltung – auch weil die Fütterung eine wesentlich bessere CO_2-Bilanz aufweist als die energie- und flächenintensive Fütterung mit Kraftfutter. Darüber hinaus trägt die Weidehaltung zum Erhalt der ländlichen Artenvielfalt bei.

Auswirkungen Lebensmittelqualität und Gesundheit

Milch von Kühen, die in erster Linie Grünfutter fressen ist gesünder (Omega – 3 – Fettsäurengehalt). Der gesundheitliche Nutzen von Omega-3-Fettsäuren ist mittlerweile durch Studien sehr gut belegt. Sie mildern Entzündungsreaktionen, senken das Risiko für Herzrhythmusstörungen und senken den Blutdruck.

3. Sonderprogramm Milchproduktion bei der Förderung benachteiligter Gebiete

57 % der allgemein für die Landwirtschaft genutzten Fläche in der EU ist als benachteiligtes Gebiet eingestuft. Besonders Milchbetriebe sichern auf Ungunststandorten den Erhalt ökologisch wertvoller Kulturlandschaften oder auch den Küstenschutz. In diesen benachteiligten Gebieten ist die Milcherzeugung oft die einzige landwirtschaftliche Einkommensmöglichkeit. Wird sie aufgegeben fallen wertvolle Kulturlandschaften brach und die betroffenen Flächen sind für die Erzeugung von Lebensmitteln verloren, was auch angesichts der Strategie der Ernährungssicherung nicht sinnvoll sein kann.

4. **Förderung eines hohen Selbstversorgungsgrades der EU mit Eiweißfuttermitteln**
   Derzeit werden 36% der weltweiten Getreideernte an Tiere verfüttert, die weltweite Sojaernte geht zu 70% in die Mägen von Tieren. Eine Kalorie Rindfleisch verbraucht umgerechnet 10 Kalorien Getreide - bei Schweinefleisch ist das Verhältnis 1:3, bei Eiern 1:4 und bei Milch 1:5. In der gleichen Größenordnung liegen die Verluste an Nahrungsprotein, bei Rindfleisch betragen sie sogar das 17-fache. Der Verzicht auf den jährlichen Import von 50 Millionen Tonnen Futtermittel in der EU allein würde ausreichen, um 600 Millionen Hungernden eine ausreichende Ernährung zukommen zu lassen.
   Aus ethischen und Klimaschutz- Gründen muss die „Fremdflächennutzung" weiter Flächen in Entwicklungsländern für unseren Fleischbedarf zurückgeschraubt werden. Für eine deutlich nachhaltigere Ernährung der einheimischen Nutztiere sollte bei einer Flächenbindung der Tierproduktion der einheimische Leguminosenanbau eine stärkere Förderung erfahren. Sojaschrot lässt sich je nach Tierart und Haltungsform mit einer Kombination aus einheimischen Eiweißpflanzen und einem verbesserten Weidemanagement gut ersetzen. Auch als Einfallstor für die Gentechnik sind Futtermittelimporte wo immer es geht zu ersetzen. Die Produktion eigener Düngemittel über die N-Fixierung von Leguminosen sowie die Verminderung des Kraftstoffbedarfs bei der Bodenbearbeitung durch die Nutzung der Wurzellockerung von Leguminosen-Zwischenfruchtgemengen beinhalten zusätzlich ein großes Energiesparpotential und verbessern Humusgehalt, Bodenstruktur, Nährstoffaustauschkapazität, Wasserhaushalt und Artenvielfalt im landwirtschaftlichen System.

5. **Ausrichtung von Forschung und Zucht auf die Entwicklung von Langlebigkeit und Gesundheit statt Hochleistung**
   Die Tierzucht zielt seit Jahren einseitig auf kurzfristig erbrachte Hochleistung. Dies führt zu zahlreichen Problemen, die sich z.B. in einer verminderten Fruchtbarkeit, vermehrter Krankheitsanfälligkeit und einer kürzeren Lebensdauer der Tiere zeigen und in der Folge auch zu ökonomischen Einbußen führen. In der Tierzüchtung ergibt sich eine weitere Gefährdung aus der Konzentration auf wenige, manchmal zudem überdurchschnittlich verwandte ‚Spitzenvererber'. Mit dieser Strategie kann kurzfristig hoher Zuchtfortschritt erzielt werden, längerfristig ist dieser aber durch Inzuchtdepression gefährdet, das heißt durch ein mögliches Absinken von Vitalität, Fruchtbarkeit und Leistung. In nachhaltigen Systemen der Tierproduktion, die sich durch überwiegend hofeigenes Futter und artgerechte Haltungsbedingungen auszeichnen, sind andere Anforderungen an die Genotypen der Tiere gegeben, woraus sich auch spezifische andere Zuchtziele ableiten lassen: Verlässliche Lebensleistung im Gegensatz zu kurzfristiger Maximalleistung, hohe Grundfutteraufnahme und gute Futterverwertung, Mehrfachnutzung, Robustheit, Vitalität, Sozialverhalten und eine Anpassung an sich verändernde (Umwelt-)Bedingungen, z.B. Futterangebot oder Wetterverhältnisse sind hier gefragt und müssen in der Forschung und Zucht mehr in den Vordergrund rücken.

Die Zukunft der Milchwirtschaft: „Weniger ist mehr"

Eine Vergleichsstudie verschiedener Milchmarktkonzepte
und
die GRÜNEN Forderungen für eine nachhaltige Milchpolitik in Europa

Studie erstellt im Auftrag von Martin Häusling, MEP
Autorin: Marita Wiggerthale

Herausgeber:

Martin Häusling MdEP
Die Grünen/EFA
Europäisches Parlament
Rue Wiertz 60 - ASP 8 H 255
B-1047 Brüssel
Tel: +322 284 58 20
Fax: +322 284 98 20
Email: martin.haeusling@europarl.europa.eu

September 2010