



Foto: F. Dotz/MISEREOR

Billiges Milchpulver für die Welt

Das Auslaufen der EU-Milchquote und die Milch-
erzeugung und -exporte in Deutschland und der EU

von Tobias Reichert & Johannes Leimbach

Zusammenfassung

Agrarpolitik und Milchwirtschaft in Deutschland und der Europäischen Union setzen auf Exporte für den Weltmarkt, um weiteres Wachstum im Milchsektor zu ermöglichen. Standardisierte Massenprodukte wie Milchpulver und Molkepulver machen allerdings über 60 Prozent der Exporte aus. Hier findet der Wettbewerb vor allem über den Preis statt. Deshalb lassen sich Erzeugerpreise, die eine bäuerliche Milchwirtschaft mit Ihren Vorteilen für ländliche Entwicklung, biologische Vielfalt und Tourismus erfordert, mit dieser Strategie nur in Ausnahmefällen erzielen. Exporte, die auf Verbrauchergruppen mit niedrigen Einkommen abzielen, wie mit Pflanzenfett angereichertes Milchpulver, stellen eine direkte Konkurrenz für kleinbäuerliche ErzeugerInnen in Afrika dar, denen der Zugang zu ihren regionalen Märkten erschwert wird.

Die Studie kommt zum Fazit, dass von der aktuellen Exportstrategie bäuerliche Betriebe und ländliche Räume in der EU ebenso negativ betroffen sind, wie viele MilchbäuerInnen in Entwicklungsländern. Ein grundlegender Strategiewandel ist daher notwendig.

Impressum

Die Studie wurde von Germanwatch in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Brot für die Welt und Misereor erstellt.

AutorInnen: Tobias Reichert & Johannes Leimbach

Redaktion: Daniela Baum

Herausgeber:

Germanwatch e. V.

Büro Bonn:

Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin

AbL – Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e. V.

Bahnhofstraße 31, D-59065 Hamm

Internet: www.abl-ev.de

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1, D-10115 Berlin

Internet: www.brot-fuer-die-welt.de

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.

Mozartstraße 9, D-52064 Aachen

Internet: www.misereor.de

Oktober 2015

Germanwatch-Bestellnr.: 15-1-01 ISBN 978-3-943704-35-8

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/11024

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Von der Milchquote und ihrem Ende.....	5
2.1	Die Einführung der Milchquote (EWG-Verordnung Nr.856/84).....	5
2.2	Die ersten Jahre nach Einführung der Milchquote.....	5
2.3	Agrarreformen und ihre Bedeutung für den Milchsektor.....	6
3	Von europäischen und deutschen Milchexporten und ihren Absatzmärkten	10
3.1	Wachstum im untersten Marktsegment – angereichertes Milchpulver.....	14
3.2	Europäische Molkereien investieren in Afrika – um den Absatz ihres Milchpulvers zu sichern	15
3.3	Schützenhilfe durch die Handelspolitik: Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit afrikanischen Regionen.....	15
3.4	Kleinbäuerliche Milcherzeugung in Indien – Ein Modell für Afrika?	16
4	Von den Auswirkungen von Quoten und Exportorientierung auf die Milcherzeugung in Deutschland.....	18
4.1	Intensive Milchviehhaltung geht mit weniger Grünlandfläche und Weidegang einher	22
5	Von Marktbeobachtung und Bündelung: Die EU Milchpolitik nach dem Ende der Milchquote.....	24
6	Von niedrigen Milchpreisen und ihren Ursachen in Politik und Unternehmensstrategien – ein Fazit.....	27
7	Literatur	29

1 Einleitung

Mit dem Ende der Quotenregelung für die Milchproduktion wird eine tiefgreifende Veränderung im Milchmarkt der Europäischen Union besiegelt. Seit den 1960er Jahren waren Erzeugung und Vermarktung von Milch durch garantierte Preise geprägt, die auf europäischer Ebene vereinbart wurden. Sie stellten einen starken Anreiz zur Steigerung der Produktion dar, die seit den 1970er Jahren die Nachfrage im europäischen Binnenmarkt überstieg. Damit die Preise in der Europäischen Gemeinschaft (EG) nicht unter das politisch festgelegte Niveau sanken, wurden schnell wachsende, staatliche Läger mit Milchpulver und Butter angelegt und Exportsubventionen gezahlt, mit denen Überschüsse zu künstlich verbilligten Preisen auf dem Weltmarkt abgesetzt wurden. Nachdem die Kosten für beide Maßnahmen immer weiter stiegen und die Überschüsse zunahmen, wurde Mitte der 1980er Jahre die Produktionsmenge für Milch durch eine Quotenregelung begrenzt. Ein Schritt, der für kein anderes landwirtschaftliches Produkt in dieser Form eingeführt wurde (Die Quotenregelung für den Zuckermarkt war weniger strikt, da sie nur die Vermarktung in der EG und nicht die Erzeugung begrenzte.) Die Milchproduktion nahm damit in der Europäischen Agrarpolitik eine Sonderstellung ein. Das galt auch für die Anfangsphase der Reformen der EU-Agrarpolitik in den 1990er Jahren, die für den Milchsektor weniger Veränderungen brachte als für den Ackerbau oder die Rindermast. Langfristig kostendeckende und existenzsichernde Erzeugerpreise für Milchbäuerinnen und -bauern wurden gleichwohl politisch nicht wirklich angestrebt.

Besonders deutlich wurde dies Anfang der 2000er Jahre, als die schrittweise Liberalisierung des Milchmarkts eingeleitet wurde. Das Ende der Quotenregelung auf europäischer, nationaler und letztlich betrieblicher Ebene im April 2015 brachte sie zu einem vorläufigen Abschluss. Mit der vorangegangenen Senkung der von der EU garantierten Preise für Butter und Magermilchpulver auf ein Niveau, das die Kosten der Milcherzeugung in europäischen Betrieben immer weniger deckt, bestimmen nun vor allem die „Märkte“ beziehungsweise die darin besonders einflussreichen Akteure wie Molkereien, Lebensmittelindustrie, Einzelhandel und Exporteure die Rahmenbedingungen für die Milchviehhaltung. Der Abbau der staatlichen Eingriffe in den Milchmarkt ist durch zwei Überlegungen begründet und motiviert:

- Der allgemeine Rückzug des Staates aus ökonomischen Prozessen – Preise und Produktionsmengen sollen durch Angebot und Nachfrage bestimmt und nicht staatlich festgelegt oder beeinflusst werden. Gerade die Probleme, die durch die Markteingriffe der EU-Agrarpolitik entstanden sind, werden als Beispiele für die Problematik staatlicher Interventionen genannt. Gleichzeitig hält sich die Politik im Milchsektor dennoch vor, mit alten Instrumenten in die Märkte einzugreifen – allerdings erst, wenn die Krise da ist.
- Die Erwartung steigender internationaler Nachfrage nach Milch- und Milchprodukten, die neue Exportchancen für europäische Erzeuger bietet. Zentrale Akteure in der Milchwirtschaft, insbesondere die großen Molkereien und die Nahrungsmittelindustrie orientieren sich immer stärker an internationalen Märkten als Absatzkanal für europäische Milchprodukte. Damit gewinnt der Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – gerade auf der Kostenseite – stärker an Bedeutung und kommt zum Druck hinzu, den Lebensmitteleinzelhandel und Discounter auf die Preise ausüben.

Dieses Hintergrundpapier skizziert die Veränderungen der europäischen Milchpolitik, die im Auslaufen der Milchquote kulminieren, und stellt Handelsströme und Weltmarktbedingungen dar. Insbesondere wird analysiert, welche Exportmärkte mit welchen Produkten beliefert werden. Daraus folgt eine Bewertung, wie diese Entwicklung auf eine sozial und ökologisch verträgliche bäuerliche Milcherzeugung in Deutschland und der EU sowie entwicklungspolitische Ziele wie ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit wirken.

2 Von der Milchquote und ihrem Ende

2.1 Die Einführung der Milchquote (EWG-Verordnung Nr.856/84)

Die Milchquote wurde im Jahr 1984 eingeführt, da seit Mitte der 1970er Jahre die Produktion von Milch und Milchprodukten in der Europäischen Gemeinschaft (EG – heute Europäische Union, EU) die Nachfrage übersteigt. In den 1970er Jahren konnten Teile der Überproduktion noch in Länder außerhalb der EG exportiert werden, allen voran die damalige UdSSR und den Iran. Zu Beginn der 1980er Jahre stagnierte jedoch der Export von Milchprodukten bei weiter steigender Produktion in der EG. Dies führte zu steigenden Lagerbeständen in der EG, den noch heute sprichwörtlichen „Milchseen“ und „Butterbergen“. Die Intervention durch Exportsubventionen und Lagerhaltung führte zu immer höheren Ausgaben, während die Produktionsanreize erhalten blieben.

In dieser Situation reagierten die Staaten der EG anders als bei den meisten anderen Produkten für die – zunächst zögerlich – die Garantipreise gesenkt wurden, um der Überschussproblematik zu begegnen. Um einen Preisverfall der Milch zu vermeiden, wurde mit der 1984 beschlossenen EG-Verordnung Nr. 856/86 (Milchquote) die Produktionsmenge verbindlich begrenzt.¹ Betriebe, die mehr Milch erzeugten, als sie gemäß ihrer Produktionsquote durften, mussten Strafzahlungen in Form der sogenannten Zusatzabgabe leisten. Die Zusatzabgabe wurde von den Molkereien erhoben und von diesen wiederum von den Erzeugern eingezogen, indem der Milchauszahlungspreis entsprechend reduziert wurde². Die Abgabe pro Liter war höher als der von der EG garantierte Mindestpreis. Dies hatte zur Folge, dass Milch, die über die Quotenmenge hinaus geliefert wurde, praktisch umsonst abgegeben wurde, oder schlimmstenfalls sogar zu niedrigeren Einnahmen führte. Die Beschlüsse waren aber von vornherein unzureichend, um das Überschussproblem zu lösen, da die durch die Quote festgelegte Produktionsmenge etwa 10 % über dem Verbrauch in der EG lag. Einen kostendeckenden Auszahlungspreis für Milcherzeuger zu erreichen, war nie das politische Ziel.

2.2 Die ersten Jahre nach Einführung der Milchquote

Trotz eines leichten Rückgangs der Milchanlieferungen in Kombination mit leicht steigenden Exporten von Milchprodukten wurde das Ziel, die festgesetzte Obergrenze der Milchanlieferungen und Lagerbestände von Milchprodukten zu unterschreiten nicht erreicht. Vor allem die Produktion fetthaltiger Milchprodukte wie Butter und Käse stieg weiter signifikant. Die Butterbestände der EG-Staaten stiegen bereits im ersten Jahr der Quotenregelung auf 1,25 Millionen Tonnen an³. Die Folgejahre bis 1990 waren geprägt von Instabilität in den Bereichen Produktion, Handel und Politik. Steigende und fallende Produktion gepaart mit steigenden Exporten veranlassten die Politik dazu, die Garantiemengen mehrmals zu ändern bzw. auszusetzen, um die Produktions- und Lagerüberschüsse zu verringern.⁴ Die Ausgaben für Lagerhaltung und Exportsubventionen stiegen gleichwohl weiter an, was den EG-Haushalt belastete und zu Spannungen mit wichtigen Handelspartnern führte.

¹ Grams, M. (2004): S. 7

² siehe ebd. für genaue Zahlen wie z.B. Garantiemengen einzelner Länder

³ ZMP (2008): S. 5

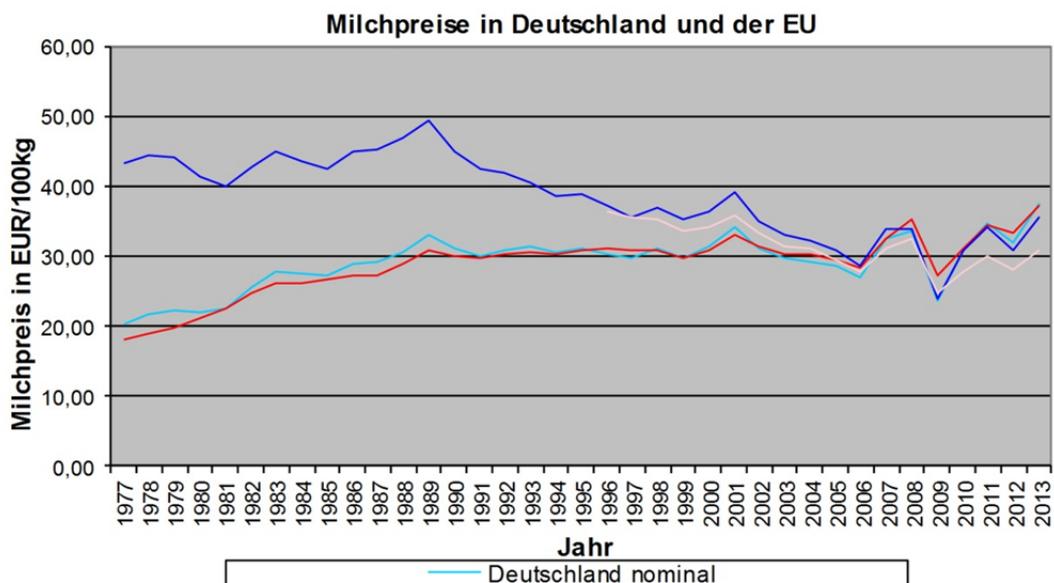
⁴ Für eine sehr detaillierte Darstellung der ersten Jahre seit Einführung der Quotenregelung siehe Deutscher Raiffeisenverband e.V. (1991 u. 1995)

Im Zeitraum von 1990 bis 2000 stabilisierten sich die Verhältnisse etwas und die politischen Interventionsmechanismen wirkten zielgerichteter. Die Produktion und Lagerbestände blieben jedoch auf hohem Niveau, oftmals über den festgesetzten Obergrenzen. Die Ausgaben für Exportsubventionen, die zwischenzeitlich auf über 3,5 Milliarden Euro angestiegen waren, und die subventionierten Mengen gingen allmählich zurück. 1995 verpflichtete sich die EU im Landwirtschaftsabkommen der Welthandelsorganisation WTO, die Ausgaben für Exportsubventionen und die exportierten Mengen zu begrenzen. Exportsubventionen, die sich im Rahmen dieser Grenzen bewegen, bleiben aber handelsrechtlich zulässig.

2.3 Agrarreformen und ihre Bedeutung für den Milchsektor

Die erste umfassende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU im Jahr 1992 (nach dem damals zuständigen Agrarkommissar auch MacSharry-Reform genannt) hatte auch Auswirkungen auf den Milchsektor. Zwar wurden die Garantiepreise nicht drastisch gesenkt, aber das Quotensystem in einigen Bereichen flexibilisiert und liberalisiert. War es vor 1992 nicht möglich, Milchanlieferungsrechte zu übertragen, wurde danach die flächenlose Übertragung innerhalb regionaler Grenzen erlaubt. Damit wurde faktisch ein Handel mit den Lieferrechten, also den Quoten, etabliert. Wachstumswillige Betriebe konnten damit Quoten von anderen, zum Beispiel ausscheidenden Betrieben übernehmen. Dadurch wurde der Strukturwandel hin zu größeren Betrieben erleichtert, und da kein Bezug zur bewirtschafteten Fläche verlangt wurde auch eine intensivere, stärker auf zugekauftem Futter basierende Wirtschaftsweise.

Größere Veränderung für den Milchsektor brachte die im Jahr 1999 beschlossene „Agenda 2000“ genannte Reform. Der Richtpreis für Milch wurde schrittweise gesenkt, so dass er 2007 nur noch 25,72 € betrug. Entsprechend wurden die Interventionspreise für Butter auf 278,97 €/100 kg und für Magermilchpulver auf 174,69 €/100 kg reduziert. Der letzte Schritt der Preissenkung auf das aktuelle Niveau von 246,39€/100 kg Butter und 169,80€/100 kg Magermilchpulver erfolgte dann 2008. Dies entspricht einem Milchpreis von 22 Cent pro Kilogramm. Das von der EU versprochene „Sicherheitsnetz“ setzt also erst bei einem Preisniveau ein, das für alle Betriebe ruinös ist.



Grafik 1: Reale und nominale Erzeugerpreise für Milch in Deutschland und der EU

Bis zum Jahr 2005 lagen die Erzeugerpreise für Milch in etwa auf dem von der EU garantierten Niveau. Die nominalen Preise blieben damit weitgehend stabil, während die realen, also um die Inflation bereinigten Preise seit Ende der 1980er Jahre kontinuierlich zurückgingen. Die Milchbäuerinnen und -bauern erhielten also über die Jahre pro Liter Milch in etwa denselben Betrag, konnten sich dafür allerdings immer weniger kaufen, weil die Preise für die meisten anderen Güter stiegen.

Der schon 2003 beschlossene nächste Schritt der Agrarreform sah eine Verlängerung der Quotenregelung für Milcherzeugnisse bis zum Wirtschaftsjahr 2014/15 vor. Darüber hinaus sollte sie nicht weiter beibehalten werden. Zugleich wurden die Quoten ab 2006 in drei Stufen jährlich jeweils um 0,5 % erhöht. Die Interventionspreise für Butter wurden im Zeitraum von 2004 bis 2007 jährlich jeweils um 7 % gekürzt. Im Jahr 2008 folgte dann noch einmal eine Kürzung von 4 %. Bei Magermilchpulver betrug die Kürzungen in den Jahren 2004 bis 2007 jeweils 5 %. Um Einkommensverluste abzufedern, wurden parallel zur schrittweisen Kürzung der Richtpreise und der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver ab 1. Juli 2005 Direktzahlungen eingeführt. Diese reichten aber als Kompensation für Betriebe mit hohem Arbeitskräfteeinsatz nicht aus. Die Direktzahlungen wurden in eine einheitliche Betriebs- bzw. Flächenprämie integriert. Diese wird unabhängig davon gezahlt, was in welchen Mengen im Betrieb erzeugt wird, solange die Betriebsflächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ gehalten werden. Im Kern müssen die Betriebe dazu nachweisen dass sie – ausgewählte – bestehende Gesetze und Verordnungen einhalten. Mit dieser Umstrukturierung von Preisstützung zu weitgehend produktionsunabhängigen Zahlungen sollten Anreize zur Überproduktion verringert werden.

Ende 2008 wurden weitere bedeutende Änderungen im Milchsektor beschlossen. Im Hinblick auf das Auslaufen der Milchquote im Jahr 2015 wurde für den Milchsektor eine „sanfte Landung“ beschlossen. Diese sollte ab dem Wirtschaftsjahr 2009/10 mit Hilfe einer fünfjährigen Quotenerhöhung um jeweils 1 % pro Jahr realisiert werden. Angesichts des durch die gestiegenen Exporte kurzfristig angezogenen Milchpreis forderte vor allem die exportorientierte Milchindustrie höhere Mengen, um neue Märkte erschließen zu können, was durch die schrittweise Quotenerhöhung ermöglicht wurde. Die Milchpreise gingen zum Zeitpunkt des Beschlusses allerdings schon wieder zurück. Auch deswegen wurde festgelegt, dass Landwirte, die in den Wirtschaftsjahren 2009/10 und 2010/11 ihre Quote um mehr als 6 % überschreiten, eine Abgabe zahlen mussten, die um 50 % über der normalen Sanktion lag.⁵

Diese Beschlüsse kamen vor allem den Interessen derer entgegen, die bisher schon zu den größten Profiteuren der Brüsseler Agrarpolitik gehörten.⁶ Die Anhebung der Milchquote, trotz des zu diesem Zeitpunkt bestehenden Überangebots an Milch, übte Druck auf die Erzeugerpreise aus.⁷ Auch dass Exportsubventionen für Milchprodukte 2009 kurzfristig wieder eingeführt wurden, war vor allem ein Zugeständnis an die exportorientierte Milchindustrie, zum Nachteil der Milchviehalter in Europa und in den Drittländern, in die exportiert wurde.

⁵ siehe ebd.

⁶ Jasper, U. (2009a): S. 64

⁷ Zu sinkenden Milchpreisen in 2008 und Milchboykott 2008 siehe Korpeter (2009), Jasper (2009b)

Bericht des Europäischen Rechnungshofs zum Milchmarkt von 2009

Der europäische Rechnungshof kommt in seinem 2009 veröffentlichten Sonderbericht *Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht?* zu den folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

„Bezüglich des Marktgleichgewichts gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Milchquoten die Produktion durch strenge Regelungen eingeschränkt haben, jedoch im Vergleich zur Aufnahmefähigkeit des Marktes lange Zeit zu hoch waren. Die gemeinschaftliche Lieferquote wurde über einen langen Zeitraum geringfügig überschritten, wird aber seit 2004 dauerhaft nicht ausgeschöpft. Die derzeitige Quotenregelung ist nur noch in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten wirklich verbindlich.“

„Bezüglich der Preisstabilisierung stellt der Hof fest, dass sich der nominale Erzeugerpreis für Milch in den Jahren 1984–2006 gegenüber der Zeit vor der Quoteneinführung wenig verändert hat. Im Vergleich dazu war der Erzeugerpreis für Milch zu konstanten Preisen seit 1984 einem ständigen Verfall ausgesetzt.“

„Bezüglich der Einkommenssicherung der Erzeuger stellt der Hof fest, dass das Einkommen der Milcherzeuger leicht über dem landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen liegt, das zu konstanten Preisen tendenziell rückläufig ist. Die Beihilfen⁸ machen einen bedeutenden und wachsenden Anteil am Einkommen der Milcherzeuger aus, der je nach Mitgliedstaat stark variiert. Die Umstrukturierung des Milchsektors und die stetig abnehmende Zahl der Betriebe hatten zur Folge, dass sich das statistische Durchschnittseinkommen der Erzeuger halten konnte. Zwischen 1995 und 2007 verlor die EU-15 die Hälfte ihrer Milchbetriebe; in dieser Zeit gaben über 500 000 Erzeuger ihre Tätigkeit auf.“⁹

„Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Liberalisierung des europäischen Milchsektors unterstreicht der Hof die Bedeutung dreier Aspekte, auf die die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Aufmerksamkeit lenken sollten: a) die Instabilität der Märkte, die schnell wieder zur Bildung von Überschüssen führen kann; b) die 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; c) und nicht zuletzt die Frage der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Milchsektors, die von dessen Fähigkeit abhängt, den Preis und die Qualität seiner Produkte an die Nachfrage auf dem Weltmarkt anzupassen.“¹⁰

„Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Hof:

- die Entwicklung des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse weiter zu überwachen, um zu verhindern, dass die Liberalisierung des Sektors zu einer neuen Überproduktion führt;
- die regelmäßige Beobachtung des Preisbildungsprozesses im Lebensmittelsektor durch die Kommission. Die Konzentration der Verarbeitungs- und Handelsunternehmen darf die Milcherzeuger nicht in die Lage von Preisnehmern drängen und die Möglichkeiten der Endverbraucher, angemessen an Preissenkungen beteiligt zu werden, nicht einschränken;
- eine vertiefte Reflexion über die Strategien, mit denen sowohl die spezifischen Probleme der Regionen, in denen die Milcherzeugung gefährdet ist – vor allem die Berggebiete –, als auch die Auswirkungen der geografischen Konzentration der Milcherzeugung auf die Umwelt bewältigt werden können;
- die Fortsetzung der Bemühungen, die Milcherzeugung vorrangig auf die Bedarfsdeckung des europäischen Binnenmarktes 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.“¹¹

⁸ Die Betriebs-, bzw. Flächenprämien im Rahmen der GAP

⁹ ebd., S. 9

¹⁰ ebd.

¹¹ ebd.

Die Warnungen des Europäischen Rechnungshofs, dass eine weiter liberalisierte und am Weltmarkt orientierte Milchpolitik in Verbindung mit der zunehmenden Marktmacht von Verarbeitern und Handel den Strukturwandel und den Verlust bäuerlicher Betriebe noch beschleunigen könnte, wurden von der europäischen und deutschen Agrarpolitik ignoriert. Sowohl die Europäische Kommission als auch die Mehrheit des Europäischen Rats stellten den Beschluss, die Quotenregelung ersatzlos auslaufen zu lassen, nicht mehr in Frage und diskutierte nur noch verschiedene Modelle, um dieses Ende vorzubereiten.

3 Von europäischen und deutschen Milchexporten und ihren Absatzmärkten

Die weltweite Milcherzeugung ist nach Angaben der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft seit 1984, dem Jahr der Einführung der Milchquote, um etwa die Hälfte auf über 770 Millionen Tonnen gestiegen¹². Darin sind neben Kuhmilch auch die Milch anderer Tiere wie Büffel, Schafe und Ziegen enthalten. Die EU ist mit etwa 156 Millionen Tonnen die größte Erzeugungsregion, gefolgt von Indien mit 136 Millionen Tonnen und den USA mit 91 Millionen Tonnen.

Die größte Milchexportnation ist Neuseeland mit etwas über 19 Millionen Tonnen¹³ jährlich gemessen in Milchäquivalent, also der Milchmenge, die notwendig ist, um die exportierten Milchprodukte wie Milchpulver, Butter oder Käse zu exportieren. Die EU lag mit über etwa 18 Millionen Tonnen als zweitgrößter Milchexporteur nur knapp hinter Neuseeland. Die USA sind mit 11 Millionen Tonnen drittgrößter Exporteur. Aus diesen drei Regionen kommen etwa zwei Drittel der globalen Milchexporte.¹⁴ Beim größten Exporteur Neuseeland geht fast die gesamte Erzeugung in den Export, was die führende Rolle am Milchmarkt erklärt, obwohl dort mit etwa 22 Millionen Tonnen nur ein Siebtel der EU-Milchmenge erzeugt wird.

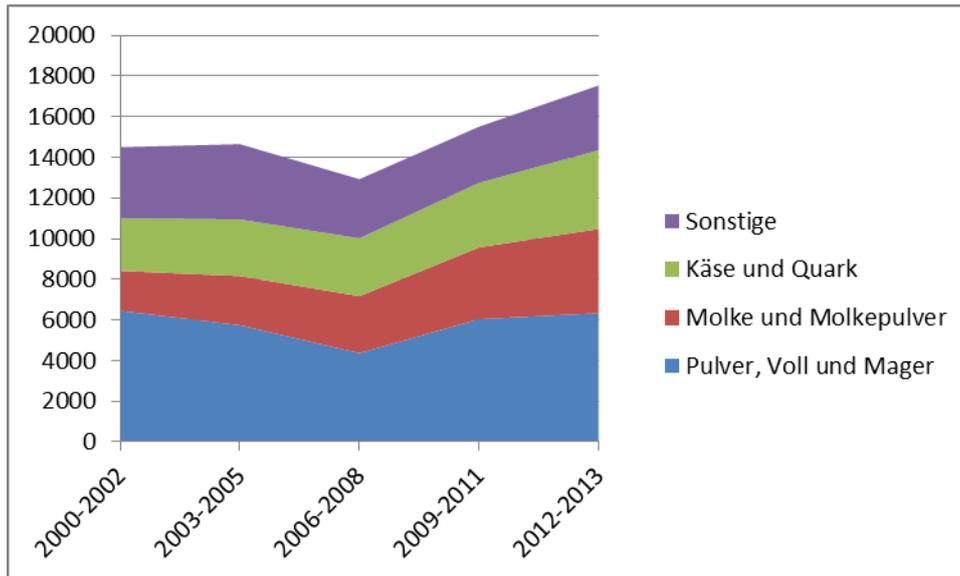
Die Milchexporte der EU wurden von den Änderungen der Agrarpolitik maßgeblich mit beeinflusst. Die Senkung der Garantiepreise bei gleichzeitig niedrigen Weltmarktpreisen und unveränderten Produktionsquoten zu Beginn des Jahrtausends führten bis 2006 zu fallenden Exporten. Dies war besonders auf niedrigere Milchpulverexporte zurückzuführen, die sich fast halbierten. Danach führten steigende Weltmarktpreise – vor allem ausgelöst durch die steigende Nachfrage aus China und anderen ostasiatischen Ländern – zu zunächst langsam und dann deutlich steigenden Exporten. Im Durchschnitt der letzten drei Jahre wurden Milchprodukte exportiert, für deren Herstellung 18 Millionen Tonnen Milch verarbeitet wurden – 4,5 Millionen Tonnen mehr als zu Beginn des Jahrtausends. 2014 wurde der Rekordwert von fast 19 Millionen Tonnen Milch exportiert. Die Kuhmilcherzeugung in der EU lag 2014 bei fast 144 Millionen Tonnen, über 10 Millionen Tonnen mehr als 2010.¹⁵ Der Anteil der Produktion, der exportiert wurde, stieg von 11,5 % im Jahr 2010 auf 13,2 % im Jahr 2014.

¹² FAOStat 2015

¹³ FAO 2014

¹⁴ ebda.

¹⁵ Die oben genannten Daten der FAO enthalten auch andere Milchsorten

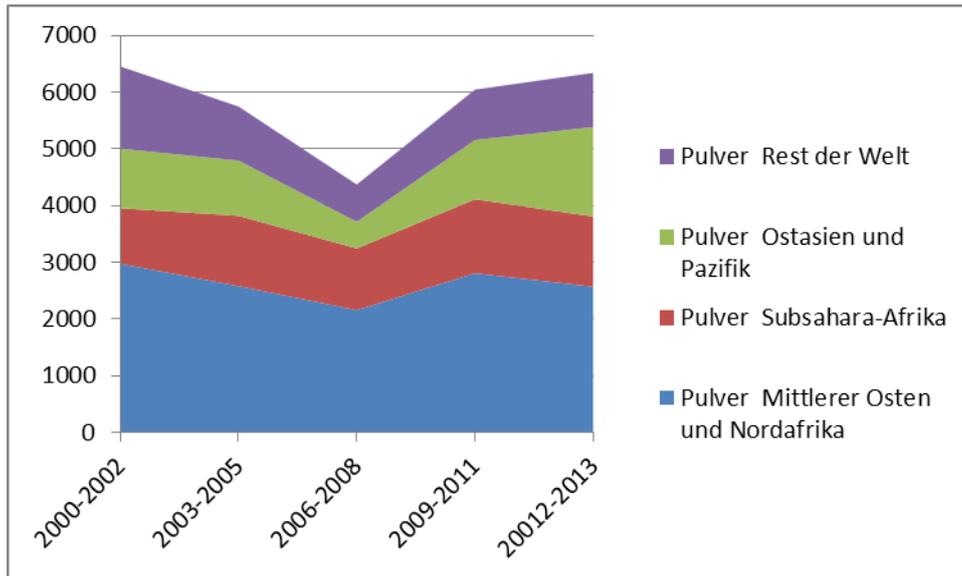


Grafik 2: Milchexporte der EU nach wichtigsten Produktgruppen in 1000 Tonnen Milchäquivalent. Drei-Jahres-Durchschnitte (Wohlgemuth 2014)

Die größten Veränderungen gab es beim Export von Milchpulver (Voll- und Magermilchpulver, gemessen in Milchäquivalent) während der EU-Export in den ersten Jahren des Jahrtausends um die Hälfte zurückging, von 7,8 Millionen Tonnen im Jahr 2000 auf 3,9 Millionen Tonnen im Jahr 2006, stieg er in den folgenden Jahren bis 2014 wieder auf das Niveau von vor 15 Jahren an.¹⁶ Dafür ist vor allem der stark gestiegene Export von Magermilchpulver verantwortlich, während der Export von Vollmilchpulver leicht zurückgegangen ist.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Exporte nach Afrika südlich der Sahara deutlich stabiler waren als die Gesamtexporte und insgesamt um mehr als ein Viertel zunahmen. Insgesamt machten sie 2013 1,24 Millionen Tonnen gemessen in Milchäquivalent aus und damit über 20 % der gesamten Milchpulverexporte, gegenüber 960.000 Tonnen und 12 % im Jahr 2000. Die Exporte nach Ostasien (einschließlich China) brachen dagegen bis 2006 um über drei Viertel auf 337.000 Tonnen ein, um sich danach auf 1,6 Millionen Tonnen zu vervierfachen. Ostasien ist damit nach Nordafrika und dem arabischen Raum – in den die Exporte bis 2013 zurückgingen, im letzten Jahr aber wieder dramatisch anstiegen – der zweitgrößte Exportmarkt der EU für Milchpulver. Afrika südlich der Sahara ist der drittgrößte. Eine detaillierte Aufschlüsselung, wohin exportiert wurde, liegt für das Jahr 2014 noch nicht vor, allerdings werden Ägypten, Algerien und Saudi-Arabien als Länder mit den größten Zuwächsen für den Milchpulverexport aus der EU identifiziert.

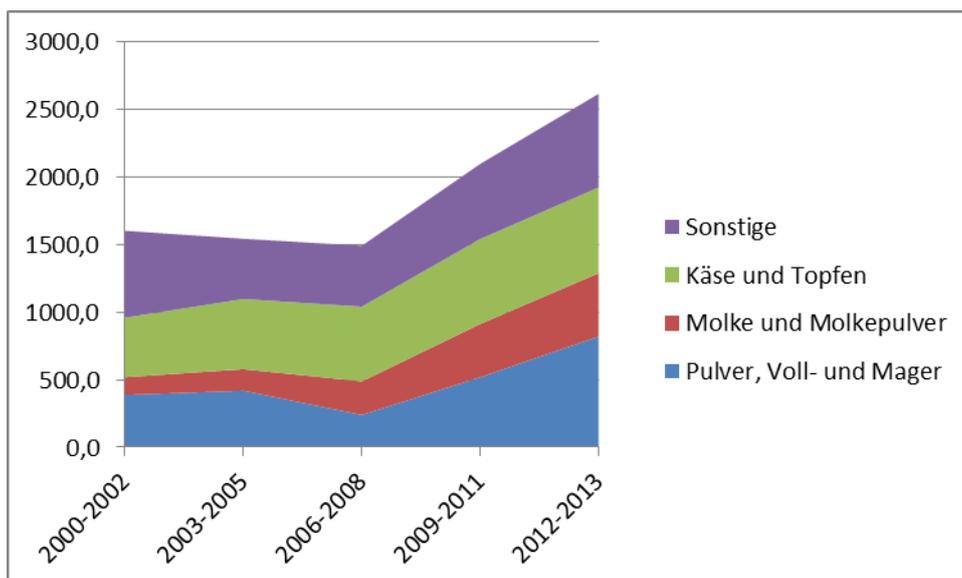
¹⁶ Die Grafik basiert auf Drei-Jahres-Durchschnitten, um längerfristige Trends besser darstellen zu können. Die Werte stimmen daher nicht exakt mit den Zahlen im Text überein, die jährliche Exporte darstellen.



Grafik 3: Entwicklung der Exportmärkte für EU-Voll- und Magermilchpulver in Milchäquivalent (1000 t).

In Deutschland verlief die Entwicklung ähnlich, wobei hier der Export von Milchprodukten in Länder außerhalb der EU insgesamt zwischen 2000 und 2006 nicht zurückging, sondern der Rückgang des Milchpulverexports in dieser Periode durch höhere Exporte von Käse und Molkepulver ausgeglichen werden konnte. Seit Beginn des Jahrtausends sind diese Exporte um etwa zwei Drittel auf 2,6 Millionen Tonnen gestiegen. Die Milchproduktion in Deutschland nahm seit 2010 um fast ein Zehntel von 28,7 auf 31,4 Millionen Tonnen zu.

Für Deutschland ist die Bedeutung von Milch- und Molkenpulver für den Anstieg der Exporte in Länder außerhalb der EU noch größer als für die EU insgesamt. Besonders instabil sind die Exporte von Magermilchpulver in Länder außerhalb der EU. Im Vergleich zum Tiefpunkt 2006, als diese nur 13.000 Tonnen betragen, stiegen sie bis 2014 um nahezu das zehnfache auf 120.000 Tonnen. Dies liegt auch daran, dass die deutschen Milchpulverexporte stark auf den besonders instabilen ost- und südostasiatischen Markt konzentriert sind.



Grafik 4: Milchexporte Deutschlands nach wichtigsten Produktgruppen in 1000 Tonnen Milchäquivalent. Drei-Jahres-Durchschnitte (Wohlgemuth, 2014)

Die jüngsten Exporterfolge der deutschen Molkereien basieren also zu einem großen Teil auf einem Produkt, bei dem die Schwankungen im Export in den letzten Jahren besonders groß waren. Zudem ging zuletzt etwa die Hälfte der Milchpulverexporte nach Ostasien, der Region, in der diese Exporte Mitte des letzten Jahrzehnts besonders stark eingebrochen waren.

Investitionen in die Milchpulverproduktion in Deutschland boomen

Viele Molkereien in Deutschland haben in letzter Zeit große Investitionen getätigt, um mehr Milchpulver produzieren und exportieren zu können. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über große Investitionsprojekte

Unternehmen, Standort	Produkt	Investitionssumme	Verarbeitungskapazität - Rohmilch
Molkerei Ammerland, Dringenburg	Milchpulver	28 Mio. €	500 Mio. kg
Omira, Ravensburg	Milchpulver	30 Mio. €	n.a.
Vitamol, Übach-Palenberg	Babymilchpulver	30 Mio. €	ca. 60 Mio. kg
Uelzena, Neumünster	Milchpulver	64 Mio. €	600 Mio. kg
DMK, Zeven	Milchpulver	70 Mio. €	650 Mio. kg, Verdopplung der bestehenden Kapazität im Werk

Die meisten der aufgeführten Unternehmen nennen die erwarteten steigenden Exporte vor allem von Magermilchpulver als einen wichtigen Grund für die Investitionen. Die Molkerei Ammerland hat in den letzten Jahren sogar ein eigenes Vertriebsbüro in Peking eröffnet. Vitamol will das im geplanten Werk produzierte Babymilchpulver ausschließlich exportieren. Es soll speziell an die Bedürfnisse von Säuglingen in China und anderen ostasiatischen Ländern angepasst werden. Neben dem Werk in Übach-Pahlenberg sind noch weitere in Vorbereitung, in denen insgesamt eine jährliche Milchmenge von über 200 Millionen Kilogramm verarbeitet werden könnte.

Die Investitionen der großen deutschen Molkereien folgen damit der Strategie, Exportmärkte vor allem für standardisierte Massenprodukte zu erobern. Damit diese dauerhaft konkurrenzfähig sein können, müssen die Preise für ihren Rohstoff Milch dauerhaft auf einem international „wettbewerbsfähigen“, also niedrigen Niveau liegen.

Quellen:

<http://www.suedkurier.de/region/bodenseekreis-oberschwaben/friedrichshafen/Molkerei-Omira-investiert-in-Ravensburg;art372474,6996951>

<http://www.nwzonline.de/friesland/wirtschaft/molkerei-peilt-1-5-milliarden-kilo-milch-an-a-15.0.98370648.html>

<http://www.molkerei-ammerland.de/downloadbereich/geschaeftsberichte/molkerei-ammerland-geschaeftsbericht-2013>

<http://www.molkerei-ammerland.de/produkte/produktion>

<http://www.elite-magazin.de/newsticker/Groesstes-deutsches-Milchpulverwerk-in-Betrieb-genommen-1506658.html>

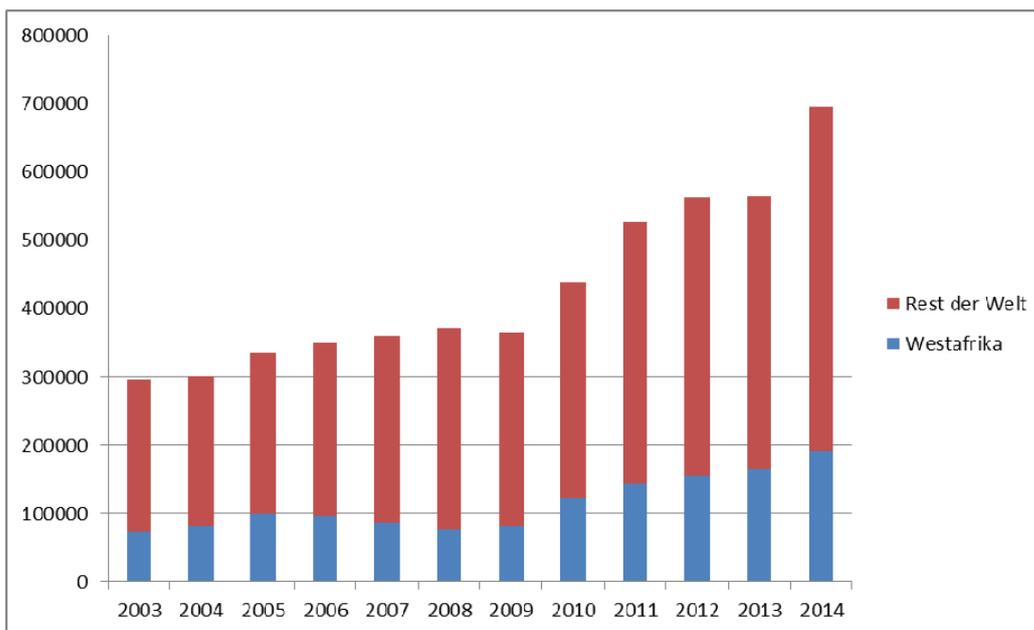
http://www.proplanta.de/Agrar-Nachrichten/Agrarwirtschaft/Neues-Milchpulverwerk-von-Deutschem-Milchkontor_article1374733671.html

http://www.dmk.de/lookbook/DMK_Integrierter_Geschaefts-_und_Nachhaltigkeitsbericht_2013/#forward

http://www.nw.de/nachrichten/wirtschaft/8174306_Bielefelder_plant_Produktion_von_Babymilchpulver.html

3.1 Wachstum im untersten Marktsegment – angereichertes Milchpulver

Zusätzlich zum Exportboom für Magermilchpulver sind auch die europäischen Exporte für ein leicht weiterverarbeitetes Produkt stark angestiegen, das vor allem KonsumentInnen mit niedrigen Einkommen anspricht: mit Pflanzenfett angereichertes Magermilchpulver (Fat Filled Milk Powder). Magermilchpulver, dem zuvor Fett für die Herstellung von Sahne und Butter entzogen wird, wird dabei mit billigerem Pflanzenfett (meist Palm- oder Kokosöl) gemischt, um einen billigeren Ersatz für Vollmilchpulver zu erzeugen. Die Exporte dieses Produkts aus der EU haben sich in den letzten zehn Jahren auf mehr als 700.000 Tonnen verdoppelt.¹⁷ Der stärkste Anstieg fand seit 2009 statt, als auch der Export von Magermilchpulver wieder deutlich zunahm. Die Exporte in die Länder Afrikas südlich der Sahara folgten demselben Muster und verdoppelten sich in den letzten zehn Jahren von 112.000 auf 256.000 Tonnen. Mit dieser Menge können – auf niedrigerer Qualitätsstufe – etwa 1,6 Millionen Tonnen Frischmilch ersetzt werden. Der größte Teil davon geht nach Westafrika. Ein großer Anstieg ist im wichtigen Absatzmarkt Nigeria zu finden, wo die Importe aus der EU um das Zweieinhalbfache auf 70.000 Tonnen gestiegen sind. Besonders drastisch ist der Anstieg in einigen Staaten wie Mali oder Kamerun, die vor zehn Jahren keine nennenswerten Mengen importierten und nun ein Importwachstum von über tausend Prozent mit Mengen von mehreren tausend Tonnen verzeichnen.



Grafik 5: EU-Exporte von angereichertem Magermilchpulver in Tonnen. (Eurostat, UN Comtrade; eigene Darstellung)

Diese Entwicklung unterstreicht die Konzentration der EU Exporte auf untere Marktsegmente, in denen die Konkurrenz vor allem über den Preis und kaum durch Qualität stattfindet. Die Exporte aus Deutschland sind in dieser Produktgruppe nur wenig gestiegen. Allerdings sind Molkereiunternehmen aus den Niederlanden und Dänemark, deren Exporte von angereichertem Milchpulver stark zugenommen haben, in Deutschland sehr aktiv. Daher ist es wahrscheinlich, dass ein Teil des in Deutschland erzeugten Magermilchpulvers dort weiterverarbeitet und dann exportiert wurde.

¹⁷ European Commission (2014)

3.2 Europäische Molkereien investieren in Afrika – um den Absatz ihres Milchpulvers zu sichern

Dass die Konzentration auf die unteren Marktsegmente und die Absatzmärkte in Afrika Teil einer langfristigen Strategie ist, zeigen auch die Investitionen großer europäischer Molkereiunternehmen in Afrika. Arla, FrieslandCampina und Danone investieren in den letzten Jahren verstärkt in die Milchverarbeitung in Westafrika, meist indem sie bestehende afrikanische Unternehmen aufkaufen oder Beteiligungen erwerben.¹⁸ Die große Mehrheit dieser Unternehmen nutzt ganz überwiegend oder ausschließlich importierte Rohstoffe, vor allem Milchpulver, die entweder in Portionen in Haushaltsgröße umgepackt oder zu anderen Produkten wie Trinkmilch, Joghurt oder Kondensmilch weiter verarbeitet werden. Während Arla in der Elfenbeinküste und Danone in Nigeria Unternehmen kauften beziehungsweise Joint Ventures eingingen, die ausschließlich auf der Verwendung importierter Rohstoffe bestehen, plant FrieslandCampina in Nigeria, auch Milch aus nationaler Produktion zu verwenden und deren Anteil schrittweise zu steigern.¹⁹ Angesichts des wachsenden Angebots auf dem Weltmarkt und den niedrigen Preisen, lässt sich diese Strategie nicht einfach verwirklichen. Insbesondere die Konkurrenz mit Unternehmen, die ausschließlich darauf setzen, die günstigeren Importe zu verwenden, ist ein bedeutendes Hindernis.

Die meisten Investitionen finden in Westafrika statt, der Region in Afrika südlich der Sahara, die bisher schon der mit Abstand wichtigste Absatzmarkt für Milchprodukte aus der EU ist. In jüngster Zeit nehmen die europäischen Molkereien auch andere afrikanische Regionen ins Visier. Danone und Lactalis/Parmalat sind schon seit den 1990er Jahren in Südafrika aktiv und die in letzter Zeit zunehmenden Exporte Südafrikas in benachbarte Länder beruhen zu einem großen Anteil darauf, dass Milchpulver aus der EU weiterverarbeitet und dann exportiert wird. Danone hat 2014 einen vierzig Prozent Anteil an der größten kenianischen Molkerei erworben.

3.3 Schützenhilfe durch die Handelspolitik: Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit afrikanischen Regionen

Die Möglichkeiten der europäischen Molkereien, den Absatz in Westafrika zu erhöhen, werden auch durch aktuelle handelspolitische Entwicklungen gefördert. Nach 15 Jahren zäher Verhandlungen hat die EU mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) die Verhandlungen zu einem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement –EPA) genannten Freihandelsabkommen zwischen beiden Regionen abgeschlossen. Es soll den freien Marktzugang ersetzen, den die EU seit den 1970er Jahren ohne Gegenleistung gewährte. Die EU hatte – nicht ganz zu Unrecht – argumentiert, dass diese einseitigen Präferenzen für eine bestimmte Ländergruppe nicht mit den Regeln der Welthandelsorganisation WTO vereinbar wären. Durch den Abschluss von gegenseitigen Freihandelsabkommen, die von der WTO anerkannt werden, kann der freie Zugang zum EU-Markt gesichert werden, allerdings um den Preis, dass auch die ECOWAS-Länder ihre Märkte gegenüber der EU öffnen. Ein zentraler Streitpunkt dabei war lange, wie viele Produkte von dieser Liberalisierung ausgenommen werden und damit weiter durch Zölle geschützt werden können. Die Einigung sieht nun vor, dass die ECOWAS-Staaten Zölle für etwa ein Viertel der Produkte beibehalten dürfen. Für welche Produktgruppen dies gelten soll, ist zumindest offiziell alleine Entscheidung der ECOWAS Länder,

¹⁸ CTA, 2014

¹⁹ ebda.

die sich allerdings intern einigen mussten. Anders als zum Beispiel die ostafrikanische Gemeinschaft, hat ECOWAS nach nur inoffiziell zugänglichen Vertragsentwürfen²⁰ beschlossen, im Molkereisektor nur Frischprodukte wie flüssige Milch und Joghurt von den Zollsenkungen auszunehmen. Für Milchpulver, auch angereichertes Magermilchpulver, sollen dagegen die ohnehin schon niedrigen Zölle innerhalb weniger Jahre ganz abgeschafft werden. Von dieser Maßnahme profitieren die Molkereien in der Region, die ihren „Rohstoff“ Milchpulver billiger einkaufen können. Interessanterweise haben wie oben dargestellt große europäische Molkereien gerade in diese Unternehmen investiert. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, dass sie auch ihren gewachsenen Einfluss als nunmehr regionale Unternehmen gegenüber den Regierungen geltend gemacht und auf den zollfreien Import von Milchpulver gedrängt haben. Sie gewinnen damit doppelt: Die Mutterunternehmen in der EU verbessern den Zugang zu einem wichtigen Absatzmarkt und die Tochterunternehmen in Afrika erhalten ihren Rohstoff etwas günstiger. Verlieren werden die Milchbäuerinnen und -bauern in der Region, die ihre langjährige Forderung nach besserem Außenschutz nicht durchsetzen konnten. Im Gegenteil: Die Zölle werden gegenüber der EU, schon heute der größte Lieferant, ganz abgeschafft, und dies wird im Rahmen des EPA dauerhaft festgeschrieben.

Eine Entwicklung wie in Ostafrika, wo es auch mit Hilfe von hohen Zöllen auf Importe von Milchprodukten gelungen ist, Kleinbäuerinnen und -bauern und Nomaden in Wertschöpfungsketten einzubinden,²¹ wird damit fast unmöglich gemacht.

3.4 Kleinbäuerliche Milcherzeugung in Indien – Ein Modell für Afrika?

In Indien spielt Milch traditionell eine wichtige Rolle in der Ernährung. Sie wird ganz überwiegend von Kleinbäuerinnen und -bauern erzeugt und zu einem großen Teil selbst konsumiert, lokal getauscht oder verkauft. Dieses traditionelle System konnte wegen fehlender Verarbeitungs- und Transportmöglichkeiten die seit den 1950er und 1960er Jahren stark wachsende städtische Bevölkerung allerdings nicht ausreichend versorgen. Indien war zu dieser Zeit stark auf Milchpulver-Importe für die städtischen Märkte angewiesen.

Um das zu ändern, startete die indische Regierung 1970 die „Operation Flood“. Lokale Genossenschaften wurden gefördert, um die Milch zu sammeln, konservieren und vermarkten und die Bauern und Bäuerinnen in Fragen der Tiergesundheit und Fütterung zu unterstützen und beraten. Das Programm war erfolgreich: Produktion und Selbstversorgung stiegen ebenso an wie die Einkommen aus der Milcherzeugung, was auch besonders armen Bevölkerungsgruppen wie landlosen ViehhalterInnen zugute kam.

1980 wurden in Indien etwa 32 Millionen Tonnen Milch erzeugt und zusätzlich 350.000 Tonnen importiert. Zehn Jahre später waren die Erzeugung auf 54 Millionen Tonnen gewachsen und die Nettoimporte auf 1000 Tonnen gesunken. 2012 lag die Milchmenge bei beeindruckenden 136 Millionen Tonnen und es wurden 140.000 Tonnen mehr Milch exportiert als importiert.

Unterstützung durch Entwicklungshilfe und Handelspolitik

Zu Beginn unterstützte die EU „Operation Flood“ durch kostenlose Milchpulverlieferungen, die von den neu gegründeten genossenschaftlichen Molkereien weiter verarbeitet und verkauft wurden. Die Erlöse halfen bei der Finanzierung des Programms, damit die Genossenschaften sich am Markt etablieren und

²⁰ Die entsprechenden Anhänge zum ECOWAS-EPA sind noch nicht offiziell verfügbar.

²¹ Bingi und Tondel (2015)

schrittweise auf den Ankauf der frischen Milch ihrer Mitglieder umstellen konnten. Nachdem Indien weitgehende Selbstversorgung mit Milch erreicht hatte, stellte die EU die Lieferungen ein und Indien begann, seinen Milchmarkt mit relativ hohen Zöllen zu schützen, um die – im internationalen Vergleich moderaten – Milchpreise gegen Schwankungen auf dem Weltmarkt zu isolieren.

Strategiewechsel und Freihandel gefährden Erfolge

Der bislang sehr erfolgreiche kleinbäuerliche Milchsektor Indiens steht in den letzten Jahren vor großen Herausforderungen. Die indische Regierung setzt auf eine weitere Expansion der Milchproduktion, obwohl Indien schon heute der nach der EU weltweit größte Milchproduzent und -konsument ist und auch der Verbrauch mit durchschnittlich über 70 Kilogramm pro Kopf und Jahr relativ hoch liegt. Der Zuwachs soll zum großen Teil aus neu zu errichtenden Großbetrieben kommen, die mit den Kleinbäuerinnen und -bauern konkurrieren werden – vor allem, wenn die Nachfrage nicht wie prognostiziert ansteigt.

Erste Entwicklungen in dieser Richtung sind aktuell bereits zu beobachten. Angesichts der niedrigen Weltmarktpreise für Magermilchpulver, versuchen indische Molkereien, dieses verstärkt auf dem heimischen Markt abzusetzen. Dazu wird es mit aus der EU und den USA importiertem Butteröl vermischt und zu flüssiger Milch verarbeitet, die dann mit den Erzeugnissen der genossenschaftlichen Kleinmolkereien konkurriert.²² Entsprechend haben sich die EU Butterölexporte in den letzten Monaten mehr als verdoppelt²³, und die inländischen Milchpreise in Indien unter Druck geraten. Diese Entwicklung verdeutlicht auch die Risiken, die das geplante Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU mit sich bringt. Die EU dringt dabei darauf, dass Indien seinen Milchmarkt für den bilateralen Handel öffnet. Anders als in Westafrika werden die Importe aus der EU keinen bedeutenden Anteil am riesigen indischen Markt ausmachen. Der kurzfristige Anstieg des Imports von einigen strategisch wichtigen Produkten kann allerdings in wichtigen Teilmärkten zu Verwerfungen führen, und wie im aktuellen Beispiel die Position der industriell ausgerichteten Milchwirtschaft in Indien gegenüber dem kleinbäuerlichen Sektor stärken.

Falsche Weichenstellungen der indischen Agrar- und der EU-Handelspolitik gefährden somit die Erfolge für Armutsbekämpfung und ländliche Entwicklung, die die „Operation Flood“ in den letzten Jahrzehnten erzielte.

Die „Operation Flood“ als Inspiration für Afrika?

Stattdessen sollte die EU darüber nachdenken, an die Erfolge des Modells „Operation Flood“ beim Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten und Armutsbekämpfung anzuknüpfen. Ein besonderer Fokus könnte dabei auf Westafrika liegen, wo sich die Situation kleinbäuerlicher MilcherzeugerInnen immer weiter verschlechtert und die Importabhängigkeit bei Milch die ohnehin knappen Devisenreserven strapaziert. Vor allem im stark durch Viehhaltung geprägten Sahel-Raum werden dringend verlässliche Einkommensquellen im ländlichen Raum benötigt. Eine an die „Operation Flood“ angelehnte Initiative könnte hier notwendige neue Perspektiven vor allem für Kleinbauern und -bäuerinnen sowie Genossenschaften schaffen. Auch bei anderen Agrarprodukten wie Geflügel oder Getreide sollte im Sinne der „Operation Flood“ die Versorgung städtischer Märkte durch regionale, kleinbäuerliche Wertschöpfungsketten gestärkt werden, statt durch europäische Exporte lokale Märkte zu stören.

²² Food Sovereignty Alliance (2015)

²³ European Commission (2015)

4 Von den Auswirkungen von Quoten und Exportorientierung auf die Milcherzeugung in Deutschland

Die Landwirtschaft in Deutschland unterlag in den letzten Jahrzehnten einem starken Strukturwandel. Die MilchviehalterInnen waren davon nicht ausgenommen. In den zehn Jahren vor Einführung der Milchquote (1973–1984) sank die Zahl der Betriebe mit Milchkühen um mehr als ein Drittel von knapp 600.000 auf 369.000. In den ersten zehn Jahren nach Einführung der Quote beschleunigte sich der Rückgang auf 43 % und 45 % in der folgenden Dekade. Erst in den letzten zehn Jahren verlangsamte er sich wieder auf 34 %. Insgesamt sank die Zahl der Milchbetriebe während die Quote galt um fast 80 %, und beträgt aktuell noch etwa 75.000. Dieser drastische Rückgang könnte zur Einschätzung führen, dass die Milchquote den Strukturwandel nicht aufgehalten hat. Ein Vergleich mit der Schweine- und der Mastgeflügelhaltung zeigt aber, dass die Zahl der Betriebe dort noch dramatischer zurückging als bei der Milch. Im Jahrzehnt vor Einführung der Milchquote sank die Zahl der Schweine haltenden Betriebe im selben Tempo wie bei den Milchkühen. In den drei Jahrzehnten danach gaben aber volle 94 % der Betriebe, die 1984 noch Schweine gehalten hatten, die Produktion auf. Bei den Masthühnern und -hähnen ging die Zahl der Betriebe schon zwischen 1974 und 1984 um mehr als die Hälfte zurück, um dann bis heute um nochmals 93 % zu sinken. Von den fast 176.000 Betrieben, die noch vor vierzig Jahren Hühner und Hähne mästeten, sind heute noch 4500 übrig. Von damals 813.000 Schweinehaltern gibt es heute noch knapp 26.000.

Der dramatische Rückgang zeigt einerseits wie viele Betriebe aufgeben müssen, andererseits ist er Ausdruck der immer stärkeren Spezialisierung in der Landwirtschaft, Bauernhöfe, auf denen noch mehrere Tierarten gehalten werden, werden immer mehr zur Ausnahme.

Der durch die Quotenregelung regulierte Milchmarkt hat den Strukturwandel also offensichtlich nicht aufgehalten. Er scheint ihn aber im Vergleich zu den stärker den Marktkräften ausgesetzten Sektoren der Schweine- und Hühnerhaltung verlangsamt zu haben. Im Umkehrschluss ist zu befürchten, dass nach dem Quotenende noch mehr Betriebe noch schneller aufgeben müssen. Der aktuelle Preiseinbruch droht dies noch zu verstärken. Damit droht einen Strukturbruch und die damit verbundene Zerstörung bäuerlicher Betriebe und lebenswerter ländlicher Räume.

Die Milcherzeugung in Deutschland findet nicht nur in deutlich weniger Betrieben statt, sie ist auch regional immer stärker konzentriert. Die Verlagerung der Produktion lässt sich besonders gut am interregionalen Handel mit Quoten ablesen. In Regionen, in denen mehr erzeugt wurde, mussten Quoten zugekauft werden. Diese flossen aus anderen Regionen ab, wo die Erzeugung zurückging.

Abbildung 1 schlüsselt die Bewegung auf Landkreisebene auf:

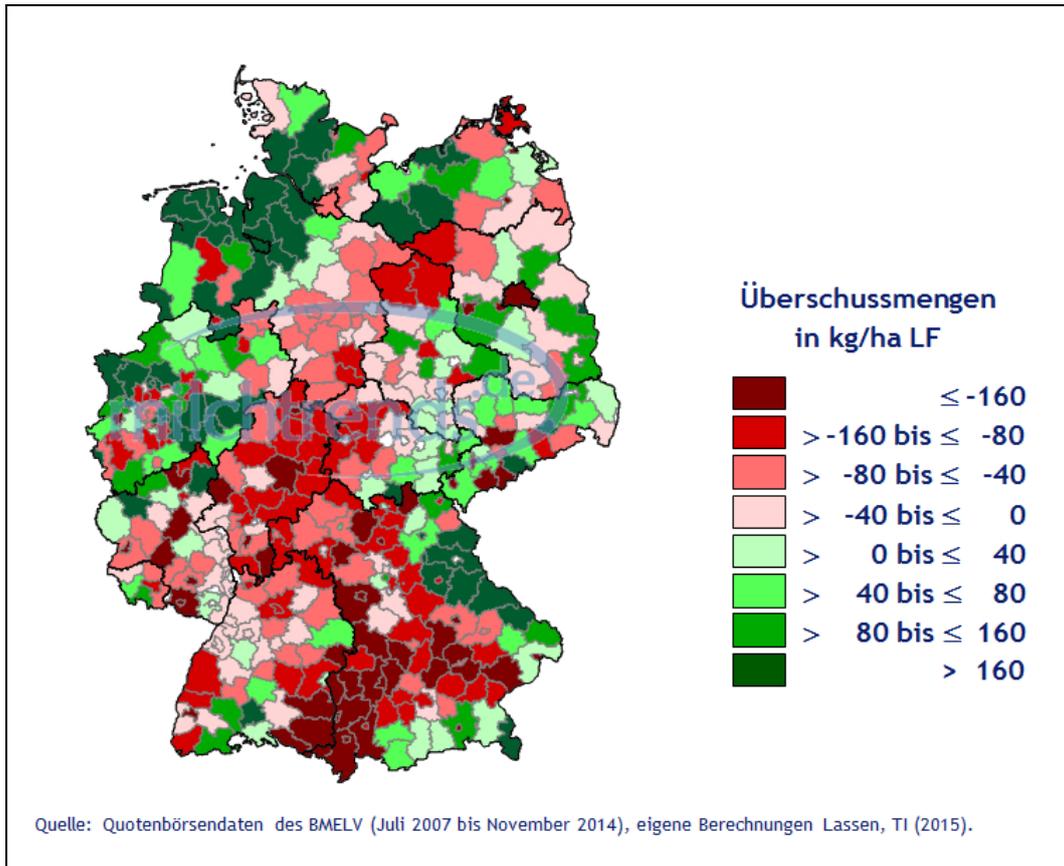
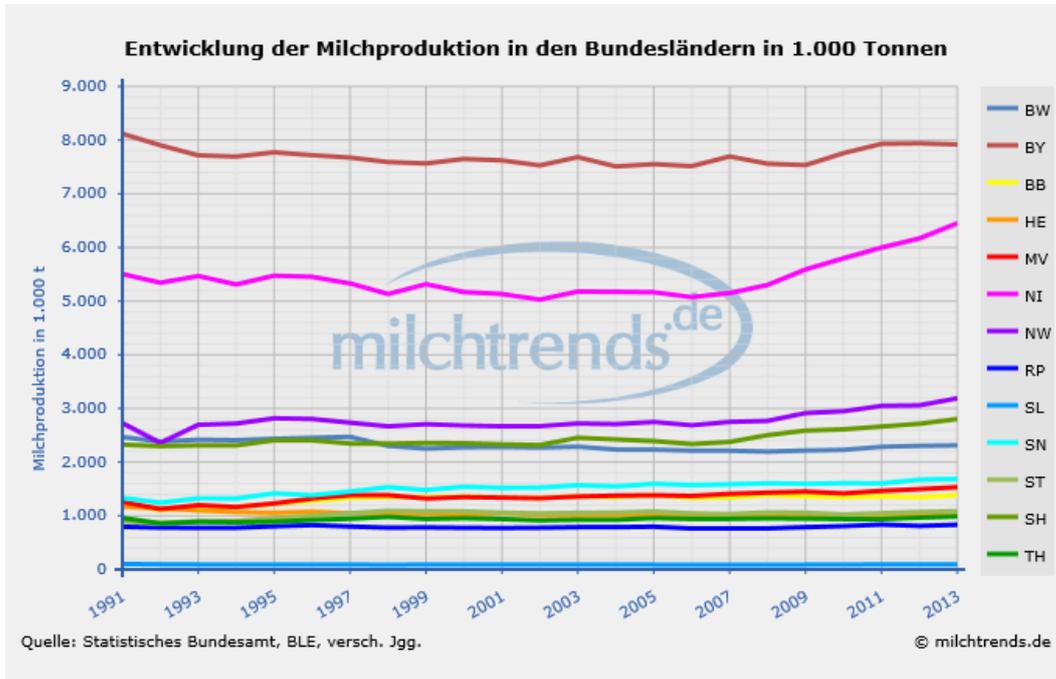


Abbildung 1: Wanderung der Milchquote (Juli 2007 bis November 2014)

Es wird deutlich, dass die Milcherzeugung vor allem im westlichen Niedersachsen, Schleswig Holstein und Teilen Nordrhein-Westfalens sowie im Osten Bayerns stark zunahm (dunkelgrüne Farbe). Dagegen wurden in den Mittelgebirgslagen Hessens, im Allgäu und auf der schwäbischen Alb Quoten verkauft. Dies bedeutet nicht notwendig, dass die Produktion dort absolut zurückging, da die Milchquote im betrachteten Zeitraum angehoben wurde. Viele Landwirte haben also vor allem die zusätzliche Quote verkauft.

Grafik 6 zeigt dies, indem die Entwicklung der Milchproduktion nach Bundesländern aufgeschlüsselt dargestellt wird.

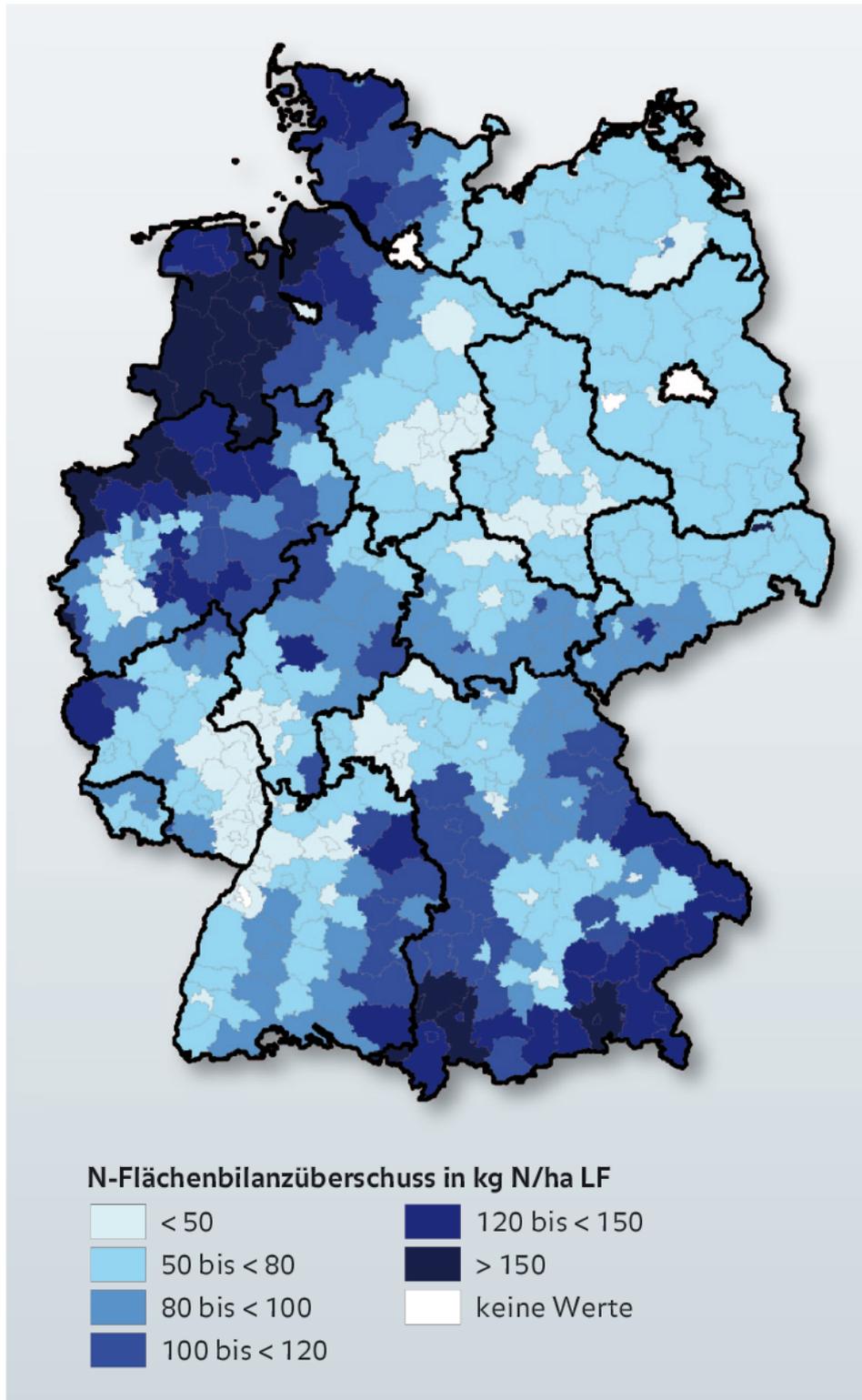


Grafik 6: Entwicklung der Milchproduktion in Deutschland nach Bundesländern

Seit 2007 wächst die Milcherzeugung am stärksten in Niedersachsen, gefolgt von Schleswig Holstein und Nordrhein-Westfalen. In Bayern, dem Land mit der höchsten Milcherzeugung, steigt die Menge nach einer Stagnationsphase seit 2009 wieder an, hatte 2013 das Niveau von 2000 aber noch nicht wieder erreicht. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen weisen schon seit Beginn des Jahrtausends ein kontinuierliches aber langsames Wachstum aus. Das bundeseigene Thünen-Institut führt das Wachstum der Milcherzeugung in Nord- und Nordwestdeutschland unter anderem darauf zurück, dass es dort viel Grünland gibt, das von Milchkühen gut verwertet werden kann.²⁴

Das ist sicher nur ein Teil der Erklärung, da auch die Mittelgebirgsregionen, in denen die Erzeugung stagniert, von Grünland geprägt sind, das allerdings häufig weniger ertragsstark ist als in den genannten Gebieten Norddeutschlands. Ein weiterer Grund für den Zuwachs in Küstennähe ist, dass dort der Zugang zu importiertem Soja als Futtermittel, das auch für die intensive Milchviehhaltung wichtiger wird, einfacher bzw. günstiger ist. Nach Schätzungen des WWF werden zwischen zehn und zwanzig Prozent des in Deutschland verwendeten Sojaschrots an Milchkühe verfüttert. Das entspricht 400.000 bis 800.000 Tonnen. Die Nähe zu den großen Importhäfen für Soja, allen voran Rotterdam ist auch mit ausschlaggebend, dass vor allem im westlichen Niedersachsen besonders viele Schweine und Geflügel gehalten werden, die wenig vom Grünland profitieren. Aus ökologischer Sicht ist diese Entwicklung sehr problematisch, da die Milcherzeugung auch in bereits besonders tierreichen Regionen wächst. Entsprechend groß ist dort die Belastung der Gewässer mit Nitrat aus der Gülle der Tiere. Grafik 6 macht deutlich, dass Milchquote zum großen Teil in den Regionen zugekauft wurde, in denen die Probleme mit der Trinkwasserbelastung besonders groß sind. Nach dem Ende der Milchquote ist es wahrscheinlich, dass die Milcherzeugung gerade in den Regionen weiter zunehmen wird, in denen zuvor Quoten zugekauft wurden. Das Nitratproblem könnte sich dadurch noch weiter verschärfen.

²⁴ www.milchtrends.de (2015)

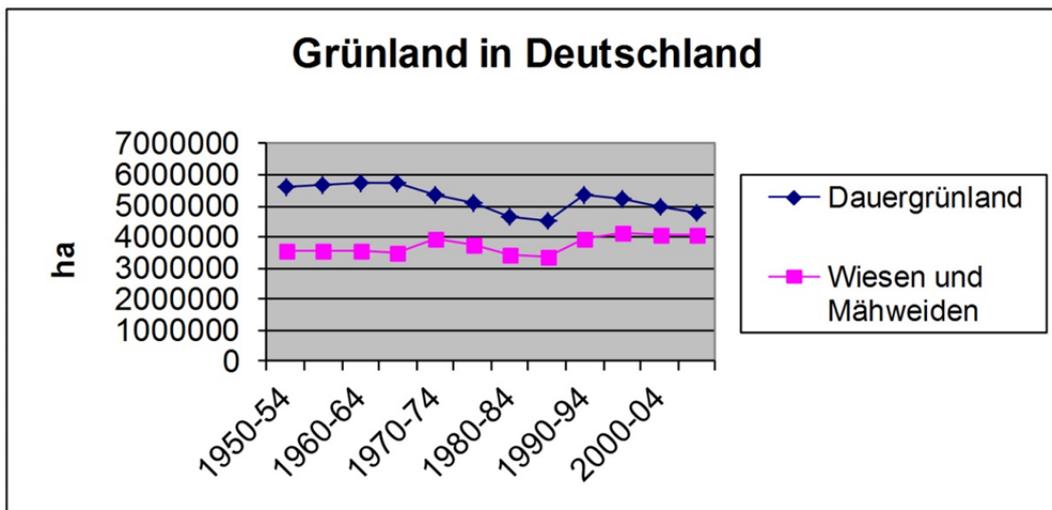


Quelle: Osterburg, 2007

Abbildung 2: Regionale Stickstoffbelastung in Deutschland im Jahr 2003

4.1 Intensive Milchviehhaltung geht mit weniger Grünlandfläche und Weidegang einher

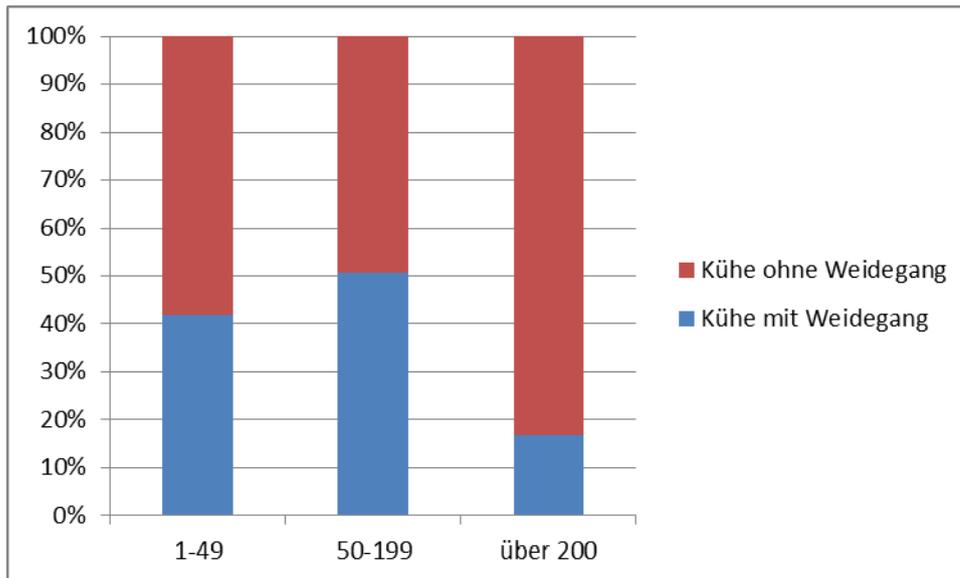
Die Dauergrünlandfläche in Deutschland ging über lange Zeit zurück: Von fast 6 Millionen Hektar allein in Westdeutschland zu Beginn der 1970er Jahre auf 4,8 Millionen Hektar zum Ende des letzten Jahrzehnts in Gesamtdeutschland. In den letzten fünf Jahren stagnierte die Fläche bei etwa 4,65 Millionen Hektar. Besonders deutlich war der Rückgang bis 2009 beim Weideland – von fast 2 Millionen Hektar auf weniger als eine halbe Million. Seit 2010 nutzt das Statistische Bundesamt andere Kategorien, so dass sich die Entwicklung der Weidenutzung nicht mehr einfach bestimmen lässt. Grafik 7 verdeutlicht die Entwicklung bis zum Jahr 2009: Die gesamte Grünlandfläche ging zurück (Der Anstieg in den 1990er Jahren beruht darauf, dass ab diesem Zeitpunkt auch die Flächen der ehemaligen DDR mitgezählt werden), während die Fläche der Wiesen und Mähweiden etwa konstant blieb. Die Differenz – das Weideland – ging also deutlich zurück.



Grafik 7 Grünland in Deutschland bis 2009. Bis 1989 BRD alt, ab 1990 einschließlich der neuen Bundesländer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung

In Folge des Strukturwandels in den letzten Jahrzehnten hat vor allem die Zahl der kleinen und mittleren Betriebe abgenommen. Die durchschnittliche Tierzahl pro Betrieb nahm zu. Daten des Bundeslandwirtschaftsministeriums zeigen, dass Kühe in großen Beständen seltener auf die Weide kommen als in kleineren und mittleren. In Betrieben mit 50–199 Kühen hat noch mehr als die Hälfte der Tiere Weidegang. In Betrieben mit 200 bis 500 Kühen ist es nur noch ein Viertel und in Großbetrieben mit über 500 Kühen sind es nicht einmal mehr 7%. Grafik 8 verdeutlicht, dass in den größten Betrieben mit weitem Abstand am wenigsten Weidegang stattfindet.



Grafik 8 Anteil der Kühe mit Weidegang nach Betriebsgröße. Quelle: BMELV (2010), eigene Darstellung

Setzt sich der Strukturwandel hin zu größeren Betrieben also weiter, und nach dem Ende der Milchquote womöglich noch beschleunigt fort, droht auch der Weidegang von Milchkühen drastisch zurückzugehen. Die positiven Wirkungen der Weide auf biologische Vielfalt, Bodenqualität, Wasserhaushalt, Tourismus und Klimaschutz gehen damit verloren. Grünland würde dann noch stärker intensiv genutzt, um Grassilage zu gewinnen, was mit negativen Umwelteffekten einhergehen kann.

5 Von Marktbeobachtung und Bündelung: Die EU Milchpolitik nach dem Ende der Milchquote

Die Strategie, mit dem Auslaufen der Milchquote die staatlichen Eingriffe in den EU Milchmarkt drastisch zu reduzieren und den (Welt-) Marktkräften freies Spiel zu lassen wurde in den Jahren 2008/2009 durch die krisenhafte Situation am Milchmarkt in Frage gestellt. Als Reaktion auf die extrem niedrigen Preise von unter 25 Cent pro Kilogramm Milch, traten Milchbauern in vielen EU Ländern, einschließlich Deutschland in „Streik“ und organisierten einen Milchlieferboykott an dem europaweit rund 85.000 Milchbauern teilnahmen. Ziel des Milchstreiks war es auf die für viele Betriebe existenzbedrohend niedrigen Preise aufmerksam zu machen. Eine grundlegende Änderung der europäischen Milchpolitik konnte durch den Streik nicht erreicht werden. Allerdings wurden die Milchkrise und die Bauernproteste von der Politik durchaus als Alarmsignal im Hinblick auf das bevorstehende Auslaufen der Milchquote gesehen. Unter der Leitung der Europäischen Kommission wurde eine hochrangige Expertengruppe Milch eingesetzt, die mittel- und langfristige Begleitmaßnahmen zum Auslaufen der Milchquote zu entwickeln sollte. Auf den Ergebnissen dieser Expertengruppe basieren die Maßnahmen des 2012 beschlossenen Milchpakets. Erklärtes Ziel ist es, „die Position der Erzeuger von Milch und Milchprodukten zu stärken, sowie den Sektor mehr am Markt auszurichten und nachhaltiger zu gestalten und die Transparenz zu verbessern.“ Dennoch reichen die Instrumente in dieser Form noch nicht aus.

Das Milchpaket enthält drei Kernelemente:

- Durch bessere Verträge zwischen Milchbauern und Molkereien soll ein größeres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage geschaffen werden;
- die kollektive Verhandlungsmacht der Milchbauern gegenüber Molkereien soll gestärkt werden und
- die Transparenz in der Wertschöpfungskette des Milchsektors soll erhöht werden.

Vertragspflicht

Die Mitgliedsstaaten können festlegen, dass für jede Rohmilchlieferrung eines Landwirts an einen verarbeitenden Betrieb ein schriftlicher Vertrag abzuschließen ist. Im Vertrag müssen folgende Bestandteile festgehalten werden: der Preis der Rohmilch und die Art der Zahlung, der Umfang (Menge der Milch), Lieferzeitraum, Laufzeit des Vertrages, Abhol- und Liefermodalitäten und anwendbare Regelungen im Falle höherer Gewalt. Bislang haben 12 der 27 EU Mitgliedsstaaten entsprechende Regeln verabschiedet. Von den wichtigsten Milcherzeugern sind dabei nur Frankreich und Italien vertreten.

Erzeugerorganisationen

Um die kollektive Verhandlungsmacht der Milchbauern gegenüber Molkereien bzw. Ankäufern zu stärken, müssen die Mitgliedstaaten Erzeugerorganisationen von Milchbauern anerkennen, auch wenn ansonsten kartellrechtliche Bedenken bestehen würden.

Die Erzeugerorganisationen sollen:

- a) eine planvolle und insbesondere in quantitativer und qualitativer Hinsicht nachfragegerechte Erzeugung sicherstellen;
- b) Angebot und Vermarktung der Erzeugung ihrer Mitglieder bündeln und
- c) Produktionskosten optimieren und Erzeugerpreise stabilisieren.

Es ist einzelnen Erzeugerorganisationen freigestellt, sich in übergeordneten Vereinigungen zusammenzuschließen. Diese haben denselben rechtlichen Status nur in größerem Maßstab. Ende 2013 gab es 228 Erzeugerorganisationen in sechs EU-Mitgliedsstaaten.

Eine Erzeugerorganisation kann kollektive Lieferverträge für ihre Mitglieder aushandeln, wenn die in den Verhandlungen abgedeckte Rohmilchmenge nicht höher liegt als:

1. 3,5 % der gesamten Erzeugung in der Europäischen Union, was etwa fünf Millionen Tonnen entspricht, und
2. 33 % der gesamten nationalen Erzeugung und Milchablieferung im jeweiligen Mitgliedstaat.

Für Deutschland entspräche die nationale Obergrenze etwa 11 Millionen Tonnen, weshalb hierzulande die niedrigere auf die EU Produktion bezogene Obergrenze greift. In Deutschland gibt es 143 Milcherzeugerorganisationen, und drei Vereinigungen von Organisationen. Zusammen repräsentieren sie etwa ein Drittel der deutschen Milchanlieferung, was der Menge entspricht, die an private, nicht genossenschaftliche Molkereien geliefert wird. Der größte deutsche Zusammenschluss Milcherzeugergemeinschaft Bayern MEG koordiniert derzeit eine Liefermenge von etwa 2,1 Millionen Tonnen und liegt damit noch deutlich unter der für Deutschland verbindlichen Obergrenze von fünf Millionen Tonnen.

Trotz des relativ großen Organisationsgrads in Deutschland insgesamt gelingt es den Milcherzeugerorganisationen derzeit nicht, dem Preisverfall wirksam entgegenzuwirken. Ein Grund dafür ist, dass 70 % der Milchbauern nicht in Erzeugergemeinschaften organisiert sind. Sie liefern ganz überwiegend an genossenschaftlich organisierte Molkereien, in denen sie auch Mitglieder sind. Gerade den großen genossenschaftlichen Molkereien ist es in den letzten Jahren allerdings ebenfalls in der Regel nicht gelungen, auskömmliche Milchpreise für ihre Mitglieder zu sichern. Im Gegenteil zahlen gerade die größten genossenschaftlich organisierten Molkereien nur ein unterdurchschnittliches Milchgeld.

„Zwischen Mythos und Wirklichkeit. Was können Molkereigenenschaften für die Stärkung der Position der Milcherzeuger am Markt leisten und was nicht?“

Analyse des European Milk Board (EMB)

58 % der europäischen Milch wird heute in Genossenschaftsmolkereien verarbeitet, in Deutschland sind es 70 %. Von Seiten der Politik werden Genossenschaften oft als eine Institution angesehen, in der jedes Mitglied gleichberechtigt seine Stimme in Entscheidungsprozesse einbringen kann. Dennoch haben gerade auch die Genossen mit Milchpreisen zu kämpfen, die ihre Erzeugungskosten nicht vollständig decken. Ausschüttungen von Erträgen aus den Kapitaleinlagen der Bauern finden nur in sehr geringem Maße statt. Das genossenschaftliche Ziel der Mitgliederförderung oder Maximierung des Mitgliedernutzens wird damit nicht erreicht.

Die Verkennung der Kräfteverhältnisse innerhalb von Genossenschaften hat zwei Hauptgründe: Die intensive Lobbyarbeit von Milchindustrie und industrienahen Verbänden und die Komplexität der Strukturen im Milchsektor. In den meisten großen europäischen Genossenschaftsmolkereien und in ihrem Umfeld sind die Voraussetzungen für eine effektive Interessenvertretung für die Milcherzeuger-Genossen nicht (mehr) gegeben. Die ausgezahlten Milchpreise sind nicht kostendeckend und Einflussmöglichkeiten der Genossen auf die Wirtschaftstätigkeit „ihrer Molkerei“ sind kaum mehr vorhanden. In Genossenschaften, die aufgrund ihrer Größe die Generalversammlung im Rahmen einer Vertreterversammlung abhalten, verringern sich die Möglichkeiten des einzelnen Genossenschaftsmitglieds, seine Rechte auszuüben, noch weiter. Denn die Vertreter üben nicht etwa ihnen übertragene Teilhaberechte der sie wählenden Mitglieder aus. Sie sind gerade nicht Bevollmächtigte ihrer Wähler und stehen zu diesen auch in keinerlei Vertragsverhältnis. Vielmehr haben die Vertreter ein kraft Gesetzes mit bestimmten Befugnissen ausgestattetes organmitgliedschaftliches Amt inne. Sie sind daher an Weisungen der Mitglieder nicht gebunden, sondern haben ihr Amt eigenverantwortlich im Gesamtinteresse aller Genossenschaftsmitglieder auszuüben. Wie sie das „Gesamtinteresse der Genossenschaft“ dabei beurteilen, bleibt den Vertretern letztlich selbst überlassen. Um Vertreter und somit Entscheidungen beeinflussen zu können, benötigen einzelne Genossenschaftsmitglieder interne Informationen, die sie wiederum von ihren Vertretern bekommen. Letztendlich stellt der Vorstand der Genossenschaft sämtliche Informationen zur Verfügung. Einzelne Genossenschaftsmitglieder sind abhängig von übergeordneten Instanzen und können praktisch keine unabhängigen Forderungen stellen. Damit ist eine entscheidende Teilhabe einzelner Mitglieder nicht möglich. Das EMB schließt daraus, dass das Kräfteverhältnis zwischen Erzeugern und Molkereien nur entscheidend verändert werden kann, wenn die Erzeuger, ob Mitglieder einer Genossenschaft oder nicht, gebündelt auftreten und gemeinsam agieren. Das EMB begrüßt daher, dass sich auch Betriebe in Erzeugergemeinschaften organisieren können, die an genossenschaftlich organisierten Molkereien liefern.

Das im Milchpaket festgelegte Ziel der größeren Transparenz soll unter anderem dadurch erzielt werden, dass die EU Kommission regelmäßig aktuelle Daten zu Preisen, Handel und Produktion auf der Webseite des Milk Market Observatory (MMO) veröffentlicht. Die regelmäßigen Berichte der Kommission zur Lage auf dem Milchmarkt dienen bisher allerdings vor allem dazu, den Beschluss zum Ausstieg aus der Milchquote zu rechtfertigen und eine positive Marktentwicklung vorherzusagen. Hier werden die mittel- und langfristigen Aussichten für den Milchsektor aufgrund des Bevölkerungswachstums und dem in Schwellenländern aufkommenden Interesses an westlich geprägter Ernährungsweise als günstig bewertet. Noch 2014 beurteilte die Europäische Kommission die Situation wie folgt: „Der Milchmarkt in der EU befindet sich gegenwärtig in einer recht guten Lage.“ Auch für die Zukunft wurde ein positiver Trend prognostiziert, wobei Exporte eine entscheidende Rolle einnehmen würden. Ein drastischer Preisverfall, wie er in diesem Jahr eingetreten ist, wurde nirgends angedeutet, obwohl die Gründe dafür sich schon klar abzeichneten. So der Produktionsanstieg um 7,5 Millionen Tonnen, das Embargo Russlands gegen Milchprodukte aus der EU und die sich verlangsamende Konjunktur.

6 Von niedrigen Milchpreisen und ihren Ursachen in Politik und Unternehmensstrategien – ein Fazit

Der drastische Verfall der Milchpreise, der mittlerweile zu einer weiteren Krise auf dem Milchmarkt geführt hat, ist schneller eingetreten und hält zudem länger an, als selbst viele Kritiker der Liberalisierung des EU-Milchmarkts befürchtet hatten. Gründe dafür sind, dass viele Milchbäuerinnen und -bauern vor allem in Mitgliedsstaaten mit hoher Milchproduktion – Deutschland an führender Stelle – mit Blick auf das Ende der Quote in neue Kapazitäten investiert haben. Schon vor dem Ende der Quote wurden diese angesichts der hohen Milchpreise 2014 genutzt und die Erzeugung deutlich gesteigert. Auch angesichts des Preisverfalls 2015 verharrt die Erzeugung auf dem hohen Niveau und nimmt sogar noch weiter zu.

Verschärft wird der Preisverfall durch die Strategie großer Molkereien, zusätzliche Verarbeitungskapazitäten für standardisierte Produkte wie Milch- und Molkepulver zu schaffen. Die Konkurrenz findet hier in der Regel nicht über spezielle Qualitätsmerkmale, sondern überwiegend über den Preis statt. Zudem sind international kostengünstige Konkurrenten wie Neuseeland, Australien und die USA in diesen Märkten ebenfalls aktiv.

Mit der zunehmenden Produktion und dem Export von Milchpulver wird eine Entwicklung umgekehrt, die in den ersten Jahren des Jahrtausends mit dem Auslaufen der Exportsubventionen und dem staatlichen Ankauf von Magermilchpulver und Butter eingesetzt hatte. Damals war die Bedeutung dieser Produkte für den Export relativ und absolut stark zurückgegangen, während Erzeugnisse mit relativ höherer Wertschöpfung wie Käse an Bedeutung gewannen. Regional betrachtet waren damals vor allem die Milchpulverexporte nach Ostasien drastisch gesunken. Der erneute Anstieg der Nachfrage dort – zusammen mit steigenden Exporten nach Nordafrika – ist die Grundlage des Exportbooms der letzten Jahre. Die deutschen Molkereien setzen ganz überwiegend auf den chinesischen und ostasiatischen Markt und sind den dort bestehenden Nachfrage- und Preisschwankungen und der Konkurrenz mit den preisgünstigen Erzeugern in Neuseeland und Australien besonders stark ausgesetzt. Die nun zu beobachtende neuerliche Spezialisierung der deutschen und europäischen Molkereien auf den Export von Milchpulver ist für Milchbäuerinnen und -bauern, die auf kostendeckende Preise angewiesen sind, eine schlechte Nachricht. Um international konkurrenzfähig sein zu können, muss der Rohstoff für das Exportprodukt Milchpulver – die Milch – zu einem niedrigen Preis angekauft werden. Preisniveaus von 40 Cent oder mehr pro Kilogramm Milch sind da nur in Ausnahmesituationen zu erzielen.

Auch für die Landwirte in den wichtigsten Märkten der EU sind deren steigende Milchpulverexporte bedrohlich. Das Wachstum in unteren Marktsegmenten, wie dem mit Pflanzenfett angereicherten Magermilchpulver, zielt klar auf Konsumenten mit niedrigem und mittlerem Einkommen gerade in den Ländern Westafrikas. Damit bekommen Milchbäuerinnen und -bauern von dort, die höhere Produktionskosten haben, zusätzliche Konkurrenz und der Aufbau einer regionalen Wertschöpfungskette für Milchprodukte wird weiter erschwert. Der Aufkauf afrikanischer Molkereien, die auf den Vertrieb und die Weiterverarbeitung von importiertem Milchpulver spezialisiert sind, durch EU-Milchkonzerne verstärkt diese Effekte noch. Es besteht das Risiko, dass die europäische Milchindustrie Afrika, vor allem Nord- und Westafrika in Zukunft noch stärker als „Reservemarkt“ für den unerwartet instabilen ostasiatischen Markt nutzen werden. Tritt das nun ausgehandelte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS in Kraft, werden die ohnehin schon geringen Zölle auf Milchpulver aus der EU ganz abgeschafft und können nicht wieder eingeführt werden. Das Potenzial der Milchwirtschaft für ländliche Entwicklung und Armutsbekämpfung würde in dieser Region dauerhaft behindert, wenn nicht gar zerstört.

Um bäuerliche und ökologisch verträgliche Milcherzeugung in der EU und Deutschland zu ermöglichen, ist ein deutlicher Kurswechsel in der Strategie der Molkereiunternehmen und der sie unterstützenden Politik notwendig. Die für die derzeitige Milchpreiskrise vorgeschlagenen Instrumente wie Erhöhung der Intervention, kurzfristige Liquiditätshilfen für Höfe oder weitere Exportoffensiven eignen sich nicht, um die Krise – ausgelöst durch eine Überschussproduktion der Milch – wirksam und zügig zu beseitigen bzw. weitere zerstörerische Krisen präventiv zu verhindern. Dadurch wird die Krise lediglich verwaltet. Stattdessen müssen Anreize geschaffen werden, die Erzeugung zu begrenzen, um die Preise zu stabilisieren. Mittelfristig muss die Produktion an den Bedarf auf dem EU-Binnenmarkt und für Qualitätsprodukte auf dem Weltmarkt angepasst werden. Dadurch kann sich der Erzeugerpreis erholen und stabilisieren und Exporte von Massenprodukten wie Milchpulver zu Dumpingpreisen sind nicht mehr möglich. Dazu gehören unter anderem auch eine Veränderung der Produktionsweise hin zu mehr Weidehaltung, Fütterung aus regionalen Quellen, gentechnikfreie Fütterung und Langlebigkeit gesunder Milchkühe. Damit sollte gezielt auf eine höhere Wertschöpfung aus Weiterverarbeitung, regionaler Identität und höherer Produktqualität gesetzt werden. Solche qualitative Milcherzeugung sollte im Zentrum der Strategien der Molkereien stehen, von Bäuerinnen und Bauern mit weiterentwickelt und durch geeignete Rahmenbedingungen und Förderprogramme seitens der Politik unterstützt werden.

7 Literatur

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1984): Verordnung (EWG) 856/1984 vom 31.03.1984
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31984R0856&rid=1>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1992a): Verordnung (EWG) 2071/1992 vom 30.06.1992,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992R2071&qid=1416230321042&from=DE>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1992b): Verordnung (EWG) 2072/1992 vom 30.06.1992,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992R2072&qid=1416230637639&from=DE>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1992c): Verordnung (EWG) 2073/1992 vom 30.06.1992,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992R2073&qid=1416230775722&from=DE>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1992d): Verordnung (EWG) 2074/1992 vom 30.06.1992
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992R2074&rid=1>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999a): Verordnung (EWG) 1255/1999 vom 17.05.1999,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1255&rid=1>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999b): Verordnung (EWG) 1259/1999 vom 17.05.1999,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1259&rid=1>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Union (2003a): Verordnung (EG) Nr. 1787/2003, vom 29.09.2003,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1787&rid=1>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Union (2003b): Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 vom 29.09.2003,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1788&rid=1>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Amtsblatt der Europäischen Union (2007): Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 vom 22.10.2007,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1234&rid=1>, letzter Zugriff am 18.11.2014

Bingi, Susan und Tondel, Fabien (2015): Recent developments in the dairy sector in Eastern Africa, ecdpm Briefing Note 78, September 2015, <http://ecdpm.org/publications/recent-development-in-the-dairy-sector-in-eastern-africa-towards-a-regional-policy-framework-for-value-chain-development/>

BMELV Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Weidehaltung von Milchkühen auf Betriebsflächen 2009, <http://berichte.bmelv-statistik.de/SJT-3101260-2009.pdf>

CTA (2014) (Technical Centre for agricultural and rural cooperation): The evolving EU–Africa dairy trade: EU corporate responses to milk production quota abolition, Special report, September 2014, Wageningen. <http://agritrade.cta.int/en/Agriculture/Commodities/Dairy/The-evolving-EU-Africa-dairy-trade-EU-corporate-responses-to-milk-production-quota-abolition>

Deutscher Raiffeisenverband e.V. (1991, Hrsg): Die Milchquotenregelung. Darstellung der ersten sieben Quotenjahre.

Deutscher Raiffeisenverband e.V. (1995, Hrsg): Die Milchquotenregelung. Aktualisierte Darstellung und Zwischenbilanz.

Europäische Kommission (2010): Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament. Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung. http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2010-727_de.pdf

Europäische Kommission (2012): Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament. Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung – zweiter Bericht zur „sanften Landung“. http://ec.europa.eu/agriculture/milk/quota-report/com-2012-741_de.pdf

Europäische Kommission (2014): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Entwicklung der Lage auf dem Milchmarkt und die Funktionsweise der Vorschriften des „Milchpakets“. http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_de.pdf

European Commission (2014): Short Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets in 2015 and 2016, Brüssel

European Commission (2015): http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/eu-extra-trade-summary_en.xls

Europäische Union (2013): Amtsblatt der Europäischen Union. Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&qid=1421236264264&from=DE>

European Milk Board (2015): Milchsektor ohne Quoten und ohne wirksame Kriseninstrumente. Kann sich die EU den Absturz leisten? [http://www.europeanmilkboard.org/de/special-content/news/news-details/article/milk-sector-with-no-quotas-and-no-effective-crisis-instruments-can-the-eu-afford-the-collapse-of.html?tx_ttnews\[backPid\]=97&cHash=8ca0850b2c4b9f9c7342a1d6df29012d](http://www.europeanmilkboard.org/de/special-content/news/news-details/article/milk-sector-with-no-quotas-and-no-effective-crisis-instruments-can-the-eu-afford-the-collapse-of.html?tx_ttnews[backPid]=97&cHash=8ca0850b2c4b9f9c7342a1d6df29012d); letzter Zugriff am 19.01.2015

Europäische Gemeinschaften (2009): Europäischer Rechnungshof: Haben die Marktsteuerungselemente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr.14. http://bdm-verband.org/html/dms/dateien/Dokumente_PDF/Sonderbericht_Milch_EUKOM_11_09.pdf

Europäische Kommission (2008): Landwirtschaft: GAP-Gesundheitscheck hilft Landwirten, neue Herausforderungen zu bewältigen.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1749_de.htm?locale=en

FAO (2014): Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Milk and Milk Products Price and Trade Update, November 2014

FAOStat (2015): Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Statistical Database, <http://faostat3.fao.org/home/E>

Food Sovereignty Alliance (2015): The milk crises of 2015 – a dialogue of farmer's movements, Press Release, <https://foodsovereigntyalliance.wordpress.com/2015/10/23/press-release-the-milk-crises-of-2015/>

Grams, M. (2004): Analyse der EU-Milchmarktpolitik bei Unsicherheit. Dissertation.

<http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/grams-michael-2004-01-30/PDF/Grams.pdf>

Jasper, U. (2009a): EU-Agrarpolitik fiebrig, Behandlung verweigert. In: Der kritische Agrarbericht 2009, Hrsg. AgrarBündnis e. V., Konstanz, S. 64–68.

http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2009/Jasper_2.pdf

Jasper, U. (2009b): Milchstreik 2008 – Starke Bewegung, selbstbewusste Bauern und Bäuerinnen, solidarisches Handeln. In: Der kritische Agrarbericht 2009, Hrsg. AgrarBündnis e.V., Konstanz, S.22-33. http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2009/Jasper_1.pdf, letzter Zugriff am 18.11.2014

Korspeter, S. (2009): Milchlieferboykott bewegt Europa. Milchbauern und -bäuerinnen auf dem Weg zu kostendeckenden Milchpreisen. In: Der kritische Agrarbericht 2009, Hrsg. AgrarBündnis e. V., Konstanz, S. 34–37. <http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2009/Korspeter.pdf>, letzter Zugriff am 18.11.2014

Kreß, B. (2006): Die EU-Agrarreform vom 26.06.2003 und die Konsequenzen für die Milchwirtschaft – Expertenbefragungen in Dänemark, Österreich und Deutschland. Dissertation. <https://mediatum.ub.tum.de/node?id=603687>, letzter Zugriff am 17.11.2014

milchtrends.de (2015): Regionale Entwicklung der Milchproduktion in Deutschland.

<http://www.milchtrends.de/index.php?id=7816>

Mundt, Andreas (2014): Das Milchpaket ist ein Graus. Interview in Agrarmanager, Januar 2014.

http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Interviews/Interview%20-%20Das%20Milchpaket%20ist%20ein%20Graus.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Wohlgemuth, Michael (2014): Datenrecherche zum Außenhandel der EU und Deutschlands mit Milchprodukten in der EUROSTAT Datenbank, Dezember 2014

ZMP Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH (2008): Milch Sonderausgabe vom 24.12.2008

<http://www.meine-milch.de/sites/all/files/article/ZMP%20-%2040%20Jahre%20EU-Milchmarktordnung.pdf>, letzter Zugriff am 17.11.2014

Die Herausgeber:



Abl - Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.
Bahnhofstraße 31
D-59065 Hamm

www.abl-ev.de



Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
D-10115 Berlin

www.brot-fuer-die-welt.de



Germanwatch e.V.
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
D-53113 Bonn

www.germanwatch.org



Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.
Mozartstraße 9
52064 Aachen

www.misereor.de