

## **„Zukunft der Milch in Deutschland“**

Stellungnahme von

Lutz Ribbe

Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR)

Anhörung am 17.9.2007

im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

### **1. Vorbemerkung:**

Die Milchwirtschaft hat in Deutschland und in der EU nicht nur eine zentrale Bedeutung für die Einkommen der Landwirte. In den bäuerlichen Milchviehbetrieben finden – im Vergleich zu den Marktfruchtbetrieben – wesentlich mehr Menschen Arbeit, die Molkereiwirtschaft ist (noch) in vielen Regionen als Arbeitgeber präsent. Die Art und Weise, wie die Milchkühe gehalten und wie sie gefüttert werden, hat Auswirkungen auf die Tiergesundheit, die Milchqualität, das Aussehen unserer Kulturlandschaft und die Biodiversität.

Die 1984 auf EU-Ebene eingeführten Milchquotenregelung, die nie isoliert sondern immer in Verbindung mit anderen Milchmarktordnungsinstrumenten gesehen werden sollte (besonders: Außenschutz, aber auch Intervention, Absatzförderprogramme), war kein eigenes Ziel einer europäischen Politik. Sie war ein Instrument. Ziel war es, eine Überschussproduktion in der EU zu verhindern, eine möglichst flächendeckende Milchproduktion (auch in den benachteiligten gebieten) zu gewährleisten, für „angemessene“ Preise zu sorgen und die Marktordnungskosten möglichst gering zu halten. Die Politik, die gern von „multifunktionaler bäuerlicher Landwirtschaft“ spricht, sollte Klarheit schaffen, ob sie diese Ziele noch für richtig hält, oder was die neuen Ziele sind.

Das Milchquotensystem läuft im Jahr 2015 aus, sollte von Seiten der Kommission kein Vorschlag auf Verlängerung kommen bzw. ein neues System vorgeschlagen werden.

Kritiker des jetzigen Quotensystems werfen diesem Instrument bzw. der gesamten Milchmarktpolitik der EU vor, die genannten Ziele nicht erreicht zu haben, den angeblich notwendigen Strukturwandel hin zu „entwicklungsfähigen“ Betrieben zu behindern und so Chancen auf dem Weltmarkt zu verspielen. Sie fordern deshalb im Prinzip die Abschaffung der jetzigen Regelungen und eine weitgehende Liberalisierung der Märkte.

Im Prinzip sind in der derzeitigen politischen Situation zwei Lager erkennbar, deren Position hier bewusst überspitzt dargestellt wird:

- auf der einen Seite sind die „Marktliberalen“, die auf die vorhandenen, aber nicht ausgeschöpften bzw. derzeit nicht voll erschließbaren Potentiale der so genannten „entwicklungsfähigen“ Milchviehbetriebe verweisen. Bestimmte Betriebe könnten den Rohstoff Milch viel kostengünstiger als heute produzieren, würde man sie nur von den jetzigen Friktionen wie Quotenkosten etc. befreien. Sie können ihre Milch dann an exportorientierte Molkereien liefern, die damit Märkte außerhalb der EU, die sich zukünftig eventuell auftun werden, besetzen können. Als Voraussetzung hierfür wird auch eine weitere „Bereinigung“ des als ineffizient erkannten Molkereisystems angesehen.
- auf der anderen Seite steht jene „Fraktion“, die dem damit verbundenen radikalen Strukturwandel in der Milch- und Molkereiwirtschaft höchst kritisch gegenüber steht. Sie sieht die Zukunft der deutschen und europäischen Milchproduktion nicht in der Weltmarktorientierung, sondern in der Weiterentwicklung und Umsetzung dessen, was die Politik das „Europäische Agrarmodell“ nennt: in einer Landwirtschaft, die mehr ist als nur betriebswirtschaftlich optimiert, die vielmehr den Begriff „multifunktionale Landwirtschaft“ mit Leben erfüllt. Eine „Fraktion“, die sich einerseits fragt, wieso beispielsweise der sich auf den deutschen Märkten derzeit zeigende Bioboom an der deutschen Landwirtschaft fast vorbei geht, ohne dass die Politik hierauf reagiert, während gleichzeitig zu beobachten ist, dass das Heil einer ständig intensiver werdenden Agrarproduktion in „Weltmärkten“ zu liegen scheint.

## **2. Anmerkungen zum jetzigen Quotensystem**

Das Quotensystem ist bei seiner Einführung mit einem zentralen und entscheidenden Fehler behaftet worden: Die mit der Quote beschränkte Milchmenge wurde nicht an der damaligen (und heutigen) europäischen Nachfrage ausgerichtet. Vielmehr wurde von vornherein eine Produktionsmenge festgelegt, die weit über dem Verbrauch lag. Dies musste natürlich entscheidende Auswirkungen, u.a. auf die Entwicklung der Milchpreise, haben. Unabhängig von der politischen Frage, ob sich innerhalb der EU (27) eine Mehrheit für das Fortlaufen/Modifizieren des jetzigen Systems findet oder nicht (s. unten), sind zunächst zwei Dinge festzustellen:

- die EU-Ausgaben für das Milchsysteem fallen im Vergleich zu den Ausgaben z.B. im Getreidesektor und gemessen an der wirtschaftlichen Bedeutung der Milchproduktion sehr gering aus. Das Marktordnungssystem Milch war bislang für den Steuerzahler verhältnismäßig „günstig“. Mit dem Wegfall des jetzigen Systems kommen nach Berechnungen der EU Kommission auf den Steuerzahler erhebliche Mehrkosten in Milliardenhöhe (s.u.) zu, will man das Versprechen einlösen, den vom Quotenauslauf betroffenen Betrieben und Regionen zu helfen.
- die derzeit sich abzeichnende Preisentwicklung bei der Milch (mit höheren Auszahlungspreisen, die hoffentlich auch bei den Landwirten ankommen) findet nicht trotz, sondern durchaus wegen der Quotenregelung statt! Wenn die Politik heute Milchpreise von über 30 ct/ kg begrüßt und Verständnis für Forderungen zeigt, dass die Milchpreise weiter steigen müssten, so sollte Fairerweise darauf hingewiesen werden, dass nach Auslauf der Quotenregelung dramatische Preisrückgänge eintreten werden; und dass diese gewollt sind, um Märkte außerhalb der EU zu erschließen.

### **3. Zu den möglichen Folgen eventuellen Abschaffung der jetzigen Quotenregelung**

Zahlreiche Studien (siehe auch Anlage) befassen sich mit der Frage, wie sich Produktionsmenge und Preise entwickeln werden, wenn das jetzige Milchmarktsystem abgeschafft würde. Quasi einheitlich kommen die Untersuchungen zu dem Ergebnis:

1. die **Milchmenge wird steigen** und
2. der **Milchpreis wird stark fallen**

Über die Höhe der Produktionssteigerung wie auch über den Umfang der Preisrückgänge gibt es höchst unterschiedliche Auffassungen, die Tendenz ist aber mehr als eindeutig<sup>1</sup>. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften kommt beispielsweise in ihrem Arbeitsdokument „Bericht über die Milchquoten“<sup>2</sup> zu dem Ergebnis, dass die **Rohmilchanlieferung um 12,6% zunehmen** wird, „*wobei dieses Produktionsniveau zu einem Sinken des Marktpreises um 38,5% unter den Stand von 2000 führen wird*“. (Anmerkung: Der EU-Marktpreis lag 2000 bei rund 28 ct/ kg. 35% weniger bedeutet: rund 20 bis 21 ct/ kg!)

Zur Option „Quotenausstieg“ schreibt die EU-Kommission, dass „*die Preise ... sehr stark sinken und im Hinblick auf das Einkommen des Sektors nicht in vollem Umfang durch steigende Absatzmöglichkeiten für die preiswerte Milch ausgeglichen (würden); die potentiellen strukturellen Auswirkungen auf einzelne Erzeuger und den regionalen Vertrieb der Milcherzeugung sind schwer zu beurteilen und könnten beträchtlich sein*“

Die EU-Kommission stellt fest, dass „...*die Abschaffung der Quoten .... die dramatischsten Auswirkungen auf die Milchpreise (hätte) und damit auf das Einkommen des Sektors. Abbildung 18 zeigt, wie das Einkommen des Milchsektors bis 2015 voraussichtlich in einem wesentlich stärkeren Maße fallen wird als bei allen anderen Optionen, wobei ein Verlust von 7.296 Millionen € gegenüber 2008 entstehen würde*“<sup>3</sup> (s. auch Anlage). Zu bedenken ist, dass es sich bei diesen rund 7,3 Mrd € lediglich um die Einkommensverluste der Milchbauern in der alten EU (15) handelt. Hinzu kommen die negativen Arbeitsplatzentwicklungen, die regionalen Konsequenzen, ggf. Auswirkungen bis in die Tourismusbranche hinein.

Den stark sinkenden europäischen Milchpreisen stehen vermutlich potentiell steigende Weltmarktpreise gegenüber. Die FAL beschreibt in ihrer Studie „Zukunft der Milchquotenregelung – wie sind die verschiedenen Politikoptionen zu beurteilen?“<sup>4</sup> auf S. 11, dass für den Fall *„einer sehr weitgehenden oder sogar vollständigen Handelsliberalisierung*

---

<sup>1</sup> Der Bundesverband der Deutschen Milchviehhalter hat eine entsprechende Zusammenstellung erarbeitet, die in der Anlage dieser Stellungnahme beigefügt wird.

<sup>2</sup> SEK(2002) 789 endg. vom 10.7.2002

<sup>3</sup> SEK(2002) 789 endg. S. 36 f

<sup>4</sup> FAL – Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 01/ 2007

... *Wissenschaftler des USDA-ERS mit einem Anstieg der Weltmarktpreise, bezogen auf Rohmilch, in einer Größenordnung zwischen 20 und 35%*“ rechnen. Niemand wird genau voraussagen können, wo genau sich der Milchpreis einpendeln wird. Ob der Weltmarktpreis tatsächlich um 20 bis 35% steigen wird, weiß man nicht. Es ist eine optimistische Schätzung. Wenn diese eintreife, läge der Weltmarktpreis bei **26,8 ct/ kg**. Zu diesen Preisen kann der größte Teil der europäischen Milchproduzenten nicht produzieren, zumal steigende Energie- und höhere Kraftfutterkosten (s. Preissteigerungen im Getreidebereich) im Betriebsergebnis zu Buche schlagen.

Ein radikaler Strukturwandel in der Milch- und Molkereiwirtschaft wird die Folge des Ausstiegs aus dem jetzigen Milchmarktsystem sein, und genau an dieser Stelle ist die Politik gefragt. Für „wen“ wird Politik gemacht, und was ist der Preis dafür? Die Landwirte und die Bevölkerung erwarten eine Antwort auf die Frage, welche Folgen der Paradigmenwechsel in der Milchpolitik hätte. Eine entsprechende, qualifizierte Folgenabschätzung liegt aber nicht vor. Die Politik sollte zudem deutlich machen, ob sie die absehbaren negativen Folgen auszugleichen gedenkt, mit welchen Kosten dies dann verbunden wäre und aus welchen Finanztöpfen diese Ausgleichs- oder Kompensationsmaßnahmen gedeckt werden sollen.

Ein großer Teil der heute noch Milchviehhaltenden Betriebe würde also einem verschärften Strukturwandel zum Opfer fallen und aufgeben. Für die „Marktliberalen“ ist dies genau der gewünschte Effekt, denn laut FAL wird *„... insbesondere in süddeutschen Regionen ... die Wettbewerbsfähigkeit der Milchwirtschaft ... durch die kleinbetriebliche Struktur beeinträchtigt“*<sup>5</sup>. Die Milchproduktion wird sich betrieblich und regional verlagern. *„Der betriebliche und regionale Strukturwandel wird ... beschleunigt. Die kann negative Auswirkungen auf die Kulturlandschaft und die regionale Wirtschaft insbesondere in den Hauptproduktionsregionen haben“*<sup>6</sup>. Die Milchproduktion wird von der Fläche immer unabhängiger, die Kühe wandern in den Stall. So wird eine Gegenbewegung zum bisher geförderten Leitbild der Vielfalt auf einem Betrieb vorangetrieben. Die Milchwirtschaft wird so einem Prozess der Intensivierung und Industrialisierung unterworfen, wie er in der Geflügelhaltung nahezu abgeschlossen ist und in der Schweinehaltung gerade voran schreitet. Ist das das europäische Agrarmodell?

---

<sup>5</sup> FAL Studie:

<sup>6</sup> FAL Studie, S. 18

Die FAL spricht von einer möglichen Stärkung der „Grünlandstandorte“. Diese pauschale Aussage darf und muss bezweifelt werden. Schon heute zeigt sich, dass nur solche Grünlandstandorte zukunftsfähig zu sein scheinen, auf denen zusätzlich Mais angebaut wird, wie z.B. im Allgäu oder der Weser-Ems-Region. In den Mittelgebirgsregionen (Schwarzwald, Bayerischer Wald etc.) wird die Milchproduktion zurückgehen.

Die sowohl von der EU-Kommission als auch der FAL beschriebenen „*negativen Auswirkungen auf die Kulturlandschaft und die regionale Wirtschaft*“ werden dabei viel weitergehend sein, als bislang in der Diskussion erörtert. Denn: **Bauern produzieren mehr als nur Milch:**

- Auswirkungen bis tief hinein in die **Tourismusbranche** sind zu erwarten. Die Aussage: „Wo keine Kühe weiden kann man keine Touristen melken“ ist mehr als nur ein flotter Spruch. Denn das Gut „Kulturlandschaft“, das eng an die Milchproduktion gekoppelt ist, steht regional zur Disposition.
- In den letzten Jahrzehnten ist immer stärker zu beobachten gewesen, dass sich auch die **Fütterung** und die **Haltung der Tiere** stark verändert haben. Der Einsatz von Kraftfutter zur Leistungssteigerung hat enorm zugenommen. Die (Milch-) Kuh als klassischer Verwerter von Gras tritt damit ein Stück weit stärker in Konkurrenz zum Menschen und neuerdings auch zur Energienutzung. Die Stallhaltung hat zugenommen, man sieht kaum noch Milchkühe auf der Weide, obwohl die Werbung auf den Milchverpackungen dem Konsumenten genau das Gegenteil suggeriert. Die Folgen dieser Entwicklung sind offensichtlich, aber bislang nicht Gegenstand einer politischen Debatte gewesen: die Tiergesundheit hat abgenommen, die „Nutzungsdauer“ der Kühe geht ständig zurück. Kaputte Klauen, Eutererkrankungen, Unfruchtbarkeit: die Tiere werden überfordert, nach durchschnittlich nur 2 ½ Laktationen geht die Kuh zum Metzger. Auf einen möglichen Quotenausstieg werden die in der Milchviehwirtschaft verbleibenden Bauern nach Berechnungen der EU Kommission mit **weiteren Leistungssteigerungen pro Tier reagieren**. Die o.g. 12% Milchproduktionssteigerung wird mit ungefähr der gleichen Kuhzahl erreicht. Über die Auswirkungen auf Tiergesundheit etc. schweigt man sich aus, man sieht nur das Positive: die „Rindfleischmärkte werden nicht beeinflusst“ (sagt die EU), und mehr Milchleistung pro Kuh bedeutet weniger Methanproduktion, und das heißt heutzutage:

mehr Klimaschutz. Eine vielleicht eindimensionale Betrachtung eines höchst komplexen Systems?

- Auch sollte bedacht werden, dass die **Veränderung bei der Fütterung** durchaus auch Auswirkungen auf die **Milchqualität** hat: Der Omega-3-Fettsäureanteil ist bei Milch von Kühe, die auf extensivem Grünland gehalten worden, wesentlich höher als bei Kühen, die intensiv mit Mais gefüttert worden. Da aber der Omega-3-Fettsäuregehalt kein Qualitätskriterium ist, findet diese Frage keine politische Beachtung.
- Eine weitere Intensivierung in der Flächennutzung (z.B. zur Futtergewinnung) ist zu erwarten, mit all den negativen Konsequenzen, die vielfach in der sog. „Roten Listen“ beschrieben sind
- Ein anderer Anpassungsprozess dürfte auf solchen Betrieben zu beobachten sein, die neben Familienarbeitskräften noch weitere Mitarbeiter beschäftigen: man wird natürlich auch versuchen müssen, bei den Lohnkosten Einsparungen vorzunehmen und alle möglichen Rationalisierungsschritte einzuleiten, die nur denkbar sind.

Die Folgen eines Quotenausstiegs sind also nicht begrenzt auf einen massiven Abbau von Betrieben und Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft selbst und in der Molkereiwirtschaft, sie gehen weit darüber hinaus. Eine qualifizierte Folgenabschätzung würde dem politischen Entscheidungsprozess sicher gut tun. Bisher jedoch hat es den Anschein, als sei eine Entscheidung zu Gunsten eines Quotenausstiegs in den Koalitionsparteien bereits gefallen, Gedanken über die Folgen und einen möglichen Ausgleich sollen sich mal andere, z.B. die EU-Kommission machen.

#### **4. Ausgleich schaffen beim Milchquotenausstieg?**

Als mögliche Finanzquelle, um Betrieben oder Regionen zu helfen, die von einem evtl. Quotenausstieg negativ betroffen sein werden, kommt eigentlich nur die 2. Säule der GAP in Frage. Gleichzeitig kommen bereits Forderungen auf, politisch zu überlegen, neue Investitionsprogramme aufzulegen, um jenen Betrieben, die investieren müssen, um bei

sinkenden Preisen doch noch rentabel zu wirtschaften, Investitionszuschüsse zu geben. Bekanntlich werden auch diese aus der 2. Säule der GAP finanziert.

Die Politik wird vor einem doppelten Dilemma stehen:

1. auf der einen Seite wird viel mehr Geld in der 2. Säule der GAP benötigt, um den Quotenausstieg zu begleiten, doch die 2. Säule ist durch die Finanzbeschlüsse des EU-Gipfels vom Dezember 2005 finanziell geschwächt, und eine Modulation wird von der Bundesregierung abgelehnt.
2. auf der anderen Seite wird sie eine Entscheidung treffen müssen, wem sie das knapper werdende Geld zugestehen will: jenen Wachstumsbetrieben, die investieren wollen/ müssen, um beim Strukturwandel auf der Gewinnerseite zu stehen, oder jenen Betrieben/ Regionen, denen man mit einem Quotenausstieg Probleme bereitet.

**Fazit:**

Ein möglicher Quotenausstieg wird die Milchpreise sinken lassen, einen erheblichen Einkommensverlust mit sich bringen, vielen landwirtschaftlichen Betrieben die Existenz kosten und die Molkereistruktur entscheidend verändern. Negative Begleiterscheinungen sind: Intensivierung der Flächennutzung dort, wo noch Milchviehhaltung stattfindet, Veränderung der Kulturlandschaft dort, wo die Milchproduktion zurück geht (mit Auswirkungen bis in den Tourismussektor hinein. Die Milchleistung der Kühe wird gesteigert werden müssen, mit Auswirkungen auf Tiergesundheit und Milchqualität.

Die politische Frage sollte sich nicht darum drehen, ob man das bestehende Quotensystem so beibehält, wie es ist, oder es aufgibt. Auf mögliche Alternativen wird u.a. der BDM hinweisen.



## Anlage:

## Wissenschaftliche Studien zum Ausstieg aus der europäischen Milchgarantiemengenregelung\*

\*ohne Anspruch auf Vollständigkeit

Autoren oder Institution	Verwendete Prognose -/Phantasie-Modelle	Veränderungen Milchmenge in %	Veränderungen Erzeugerpreis Milch in %
INRA (F) u. WAU(NL) (2001)	EDIM	+ 12,6	- 38,5
DEFRA (GB) Colman (2003)	ESIM INRA/MANCHESTER DAIRY MODELL	+ 6,3 +7,0	-32,8 -25,2
FAL Isermeyer et al. (2001)	GAPsi FARMIS BEMO	+4,8 +8,2 +5,5 +2,8	-20,4 - 20 - 25 - 30
LEI NL Landwirtschaftministerium	FAPRI EDIM	+ 21 (NL)	- 9 (NL Einkommens- rückgang)
Westhoff u. Young (1988)	FAPRI/CARD	+ 8.1 +7,1	-26,7 -25,9
Guyomard et al. (2002)		+ 17,5 (Käse)	-34 (MMP)
OECD (2005)	AGLINK PEM	+ 1 + 1	- 2,4 - 2,9
Lips u. Rieder (2002)	GTAP	+ 3	- 22
OECD (2004)	AGLINK	- 10,7 - 7,3	- 16,5 - 9,8
Peng u. Cox (2006)	UWWDM	- 11,6	- 54,7
WTO Basisszenario		+ 5,1 +7,0	- 12,6 - 17,2
FAL* Isermeyer et al. 2006	GTAP, AGMEMOD RAUMIS, FARMIS	-4,7 -6,6 .....	- 18,9 - 19,6 .....

\*Die in der aktuellen FAL Studie verwendeten Modelle konnten aus technischen Gründen nicht miteinander kommunizieren, daher war es nicht möglich, diese Modelle interaktiv einzusetzen. Daher eine Vielzahl nichtssagender, isolierter Einzelergebnisse, welche im Wesentlichen durch die zugrunde liegenden, ergebnisorientierten Annahmen determiniert sind.

Abbildung 18 - Vorausgeschätzte Einkommensgewinne und -verluste des Milchsektors und Direktzahlungen im Rahmen der vier verschiedenen Szenarios 2008 - 2015

