

ANFORDERUNGEN AN EINE REFORM DER EU-MILCHMARKTORDNUNG AUS DER SICHT BÄUERLICHER ORGANISATIONEN IN NORD UND SÜD

ZUSAMMENFASSUNG

Martin Hofstetter



Impressum

Autor:

Martin Hofstetter

Herausgeber:**Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft e.V. (AbL)**

Bahnhofstraße 31
59065 Hamm
Tel: 02381-905317-0
Fax: 02381-492221

Internet: <http://www.abl-ev.de>
E-mail: info@abl-ev.de

Germanwatch e.V.

Büro Berlin
Voßstr. 1
D-10117 Berlin
Telefon 030/288 8356-0, Fax -1

Internet: <http://www.germanwatch.org>
E-mail: info@germanwatch.org

Stand: 31. Mai 2005

Bestellnr. der kompletten Studie: 05-1-02

Die komplette Studie kann im Internet abgerufen werden unter:
<http://www.germanwatch.org/tw/milch05.htm>

Diese Studie wurde im Auftrag von Germanwatch und AbL erstellt im Rahmen des Kooperationsprojekts *Entwicklungspolitische Neuorientierung der EU-Agrarpolitik*. Das Projekt wird gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Zusammenfassung der Studie:

Anforderungen an eine Reform der EU-Milchmarktordnung aus der Sicht bäuerlicher Organisationen in Nord und Süd

Erzeugung:

Milch und Milchprodukte sind fast überall auf der Welt ein wichtiger Bestandteil der Ernährung. Insgesamt werden jährlich über eine halbe Mrd. Tonnen Kuhmilch erzeugt. Neben Kuhmilch spielt dabei in einigen Entwicklungsländern Büffel-, Schaf- und Ziegenmilch eine wichtige Rolle.

Schwerpunkte der Milcherzeugung liegen in Westeuropa, Nordamerika, auf dem indischen Kontinent und in Ozeanien.

Durch die EU-Osterweiterung in 2004 ist die Gesamterzeugung in der EU von 122 Mio. t auf 146 Mio. t Milch angestiegen. In jedem einzelnen Mitgliedsstaat ist die Milchmenge jedoch in Folge der europäischen Milchmarktordnung (Quotenregelung) weitgehend stabil geblieben.

Im Vergleich dazu hat die Milcherzeugung in den vergangenen 20 Jahren sehr stark auf dem indischen Kontinent und in China zugenommen. Indien ist heute weltweit der Einzelstaat mit der höchsten Milcherzeugungsmenge (über 90 Mio. t). In China hat sich die Milcherzeugung binnen 10 Jahren mehr als verdoppelt und beträgt nun 22,8 Mio. t. Die Erzeugung in Indien und China liegt fast ausschließlich in kleinbäuerlichen Strukturen mit wenigen Tieren je Betrieb. Insgesamt gibt es allein in Indien über 85 Mio. Milchviehbetriebe (zum Vergleich EU-15 ca. 650.000 Betriebe).

In den USA und Kanada werden insgesamt 85 Mio. t Milch in 98.000 Betrieben produziert, die durchschnittliche Herdengröße liegt in den USA bei knapp 100 Kühen. Die Milcherzeugung je Tier ist hier mit über 8.000 kg je Kuh und Jahr weltweit am Höchsten.

Australien und Neuseeland produzieren zusammen nur knapp 25,2 Mio. Tonnen, spielen aber eine wichtige Rolle beim internationalen Handel mit Milchprodukten. Die Milchleistung je Kuh liegt zwar deutlich unter der in Nordamerika und Europa, aufgrund günstiger Produktionsverhältnisse (ganzjährige Weidehaltung, große Herden, geringe Investitionen für Boden und Stalltechnik) können die neuseeländischen Farmer aber zu relativ geringen Kosten produzieren.

In Südamerika bestehen große kostengünstige Produktionspotentiale für die Milcherzeugung. In Brasilien ist die Milcherzeugung noch sehr weit in kleineren Betrieben beheimatet, während in Argentinien Großbetriebe mit mehr als 100 Milchkühen vorherrschen.

In den meisten afrikanischen Ländern steigt die Milchproduktion zwar an, doch sinkt auf dem afrikanischen Kontinent insgesamt die Versorgung pro Kopf aufgrund des Bevölkerungswachstums. Die Milchleistung je Kuh liegt vergleichsweise niedrig (unter 2.000 kg.)

Insgesamt betrachtet ist aber durch die Entwicklung in Asien und Lateinamerika der Anteil der Entwicklungsländer an der Milcherzeugung seit 1960 von 19,5% auf heute über 42% angestiegen.

Handel:

Transnational werden vorwiegend Butter, Milchpulver und Käse, aber auch Kondensmilch, Kasein und Butteröle gehandelt. Insgesamt werden umgerechnet ca. 7 % der erzeugten Gesamtmilchmenge über den Weltmarkt gehandelt. Dominiert wird dieser Weltmarkt von den Industrieländern aus Europa, Ozeanien und Nordamerika.

Bei fast allen Produkten ist die EU der größte Anbieter. Neuseeland hat in den vergangenen Jahren seine Exporte stetig ausgedehnt und ist am Weltmarkt zusammen mit Australien immer stärker beteiligt.

Die Importnachfrage ist deutlich stärker zersplittert als der Export. Wichtigste Importregionen sind die EU, gefolgt von den USA, Japan, Russland, Mexiko und China. Insgesamt werden nach Asien 16 Mio. t und nach Afrika 5 Mio. t Milchäquivalente eingeführt.

Einige bevölkerungsstarke Nationen in Asien werden als Zukunftsmärkte für EU-Exporte genannt. Tatsächlich verzeichneten in den vergangenen Jahren China, Russland und Indien eine stark ansteigende Binnen-Nachfrage nach Milchprodukten, da dort die Kaufkraft zugenommen hat, sich das Gesundheitsbewusstsein verändert und die Bevölkerung sich stärker an westlichen Verhaltensmustern orientiert bzw. verstädert. Diese Länder versuchen der gestiegenen Nachfrage durch einen Ausbau der heimischen Milcherzeugung und Verarbeitung zu begegnen. Russland investierte in den vergangenen Jahren massiv in eine eigene Milchverarbeitung. Dort stieg binnen eines Jahres die Produktion von Käse um 30%. In Indien, das seine einheimischen Milchbauern durch hohe Zölle vor Billigimporten aus Europa und Neuseeland zu schützen sucht, reizen die relativ guten Erzeugerpreise Landwirte, ihre Milchviehhaltung auszudehnen oder in die Milchviehhaltung einzusteigen. Dagegen kann China derzeit trotz einer stark ansteigenden einheimischen Produktion die Nachfrage nach Milch- und Milchprodukten nicht selber decken. Nachfragedruck und der Abbau der Zölle nach dem WTO-Beitritt Chinas ließen dort die Importe an Milchpulver aus Neuseeland ansteigen.

Verarbeitung und Handel werden von großen Molkereiunternehmen beherrscht, die ihren Stammsitz fast ausschließlich in den reichen westlichen Nationen haben. In 2004 war der Schweizer Konzern Nestle mit weitem Abstand das größte Molkereiunternehmen weltweit mit einem Molkereiwarenumsatz von 15,3 Mrd. Dollar. Von den 35 größten Molkereikonzernen stammten 2002 dreiundzwanzig aus Europa, fünf aus Nordamerika, drei aus Südamerika, drei aus Japan und einer aus Neuseeland.

Die **Milcherzeugerpreise** differieren weltweit sehr stark. Je nach Standort liegen sie zwischen 10-50 US-Cent/kg Milch, wobei sich die Produktionsländer grob in fünf Kategorien einteilen lassen:

- unter 15 Cent: Argentinien, Brasilien, Pakistan
- 15-22 Cent: Indien, Australien, Neuseeland
- 22-25 Cent: Osteuropa, Bangladesch
- 25-35 Cent: EU, USA, China
- über 35 Cent: Schweiz, Norwegen, Kanada

Die Erzeugerpreise unterscheiden sich nicht nur von Land zu Land, sondern können auch innerhalb eines Landes sehr stark variieren. So liegt der Milchpreis in stadtnahen Regionen Chinas rund 8 Cent/kg über dem in ländlichen Regionen.

Der Milchmarkt in der EU

Für viele europäische Bauernhöfe ist die Milcherzeugung die wichtigste Einnahmequelle. Die Erzeugungsstrukturen sind relativ klein. Für Betriebe in Grünlandregionen gibt es oft keine wirtschaftliche Alternative zur Milcherzeugung. Dort stammt bis zu 80 % der Wertschöpfung der Landwirtschaft aus der Milcherzeugung. Herausragende Bedeutung hat die Milcherzeugung vor allem in Nordwest- und Mitteleuropa. Einschließlich der Verarbeitung sind in der gesamten Milchwirtschaft der EU über 1 Millionen Menschen beschäftigt.

Der Milchmarkt der EU ist weitgehend reglementiert. Nach außen besteht quasi ein vollständiger Schutz, nur wenige Länder wie z.B. Neuseeland können aufgrund spezifischer Handelsabkommen in die EU Milchprodukte importieren.

Über die **Quotenregelung** wird die in Europa erzeugte Milchmenge reguliert. Dennoch wird in der EU seit vielen Jahren rund 10 % mehr Milch erzeugt als verbraucht.

Die Erzeugungskosten sind in der EU im Schnitt deutlich höher als in vielen anderen Erzeugungsländern. Um ihre teuer erzeugten Überschüsse dennoch absetzen zu können, zahlt die EU Erstattungen von jährlich 1-2 Mrd. Euro an die Exportunternehmen (**Exportsubventionen**).

Luxemburger Beschlüsse von 2003 zur Agrarreform

Mit den Beschlüssen zur aktuellen Agrarreform sollen in der EU die Milchmenge ausgedehnt, Interventionspreise und Interventionsmengen gesenkt werden. Es ist zu erwarten, dass damit die bisherige Marktordnung für die Preisbildung an Bedeutung verliert. Die Milcherzeugerpreise werden daher zukünftig stärker schwanken. Der wirtschaftliche Druck auf die Milcherzeuger wird vermutlich zunehmen.

Durch die Beschlüsse von Luxemburg wird die Überschussproblematik im Milchsektor der EU nicht verringert, sondern weiter verschärft. Um den Anforderungen zukünftiger WTO-Verhandlungen im Vorfeld entgegenzukommen, werden die Interventionspreise für Magermilchpulver und Butter verringert. Sollten dadurch die Erzeugerpreise und damit die Rohstoffpreise für die Export-Molkereien sinken, werden die Kosten der Exportstützung verringert, ohne dass aber die finanzierten Exportmengen reduziert werden. Der grundsätzliche Mechanismus bleibt: Es werden gezielt hohe Überschussmengen produziert, die mit Hilfe wechselnd hoher Exportzuschüsse auf die Weltmärkte gebracht werden und so andere Anbieter aus dem Markt verdrängen. Damit bleibt der Weltmarkt weiter unter Druck durch die europäischen Exporte.

Die Einnahmen anderer Exportländer von Milchprodukten (vor allem Neuseeland und Australien) werden dadurch auf heutigem Niveau stabilisiert. Für Entwicklungsländer wie Indien und Pakistan, die aufgrund kostengünstiger Erzeugerstrukturen in Zukunft verstärkt mit ihren Milchprodukten auf dem Weltmarkt auftreten könnten, hat das EU-Dumping eine abschreckende Wirkung. Das Risiko, dass dauerhaft niedrige Weltmarktpreise durch das EU-Dumping kein Geschäft für sie zulassen, ist groß. Die Möglichkeit, ihre Exporte durch neue eigene Exportsubventionen abzustützen, scheint eher fragwürdig und in Anbetracht der WTO-Bestimmungen nicht umsetzbar.

Durch die Senkung der EU-Interventionspreise sollen die Erzeugerpreise sinken und europäische Molkereiunternehmen günstiger den Rohstoff Milch beziehen, so dass ihre Wettbewerbsfähigkeit beim Verkauf von Produkten ohne Exportsubventionen (vor allem Käse) verbessert wird.

Sollte die EU auf Grund der nächsten WTO-Verhandlungen ihre Zölle absenken müssen (der Harbinson-Vorschlag sah eine Senkung um 50% vor), verhindern die nun gesenkten

Binnenmarktpreise den Anreiz, zukünftig in größerem Umfang Milchprodukte in die EU zu liefern.

Über die niedrigen Milchpreise werden verschiedene Ziele verfolgt:

- Strukturwandel innerhalb der Milcherzeugung forcieren;
- Begrenzung der Exportsubventionen im Gesamtvolumen (Wert), nicht aber in der Menge der bezuschussten Ware;
- Versuch steigende Marktanteile auf den Weltmärkten (Käseprodukte, Vollmilchpulver) zu realisieren;
- Schutz des Binnenmarktes trotz (zukünftig) halbiertes Zollsätze;
- langfristig Auflösung der Quotenregelung und Verlagerung der Milcherzeugung in begünstigte Standorte mit niedrigen Faktorkosten.

Durch die entkoppelten Beihilfen (Betriebsprämie) behalten die Milcherzeuger auch bei schlechteren Erzeugerpreisen eine gewisse Abfederung ihrer Liquidität. Die entkoppelte Betriebsprämie bewirkt damit indirekt, dass Landwirte trotz sinkender Erzeugerpreise in der Milcherzeugung bleiben und so auch für die Zukunft die Rohstoffproduktion von Milch in Europa in der gewünschten Höhe garantieren. Damit würde die entkoppelte Zahlung eine indirekte Unterstützung der Exporte bewirken. Die Studie unterstellt, dass die Masse der Milchviehbetriebe bei sinkenden Preisen nicht durch Mengenreduzierung reagiert, weil die Struktur der Milcherzeugung schnelle Mengenanpassungen erschwert. Zudem fehlen vielen Betrieben (besonders in Grünlandregionen) Einkommensalternativen zur Milcherzeugung.

Allerdings erscheint es offen, wie weit der Milchpreis noch fallen kann bzw. wie lange die Betriebe Milchpreise akzeptieren, die unter ihren Erzeugungskosten liegen. Die Entkopplung der Prämienzahlungen hat zumindest den Effekt, dass das direkte Durchgreifen der Molkereien auf die staatlichen Zahlungen erschwert wird, so dass Milcherzeuger von dieser Regelung stärker profitieren als von gekoppelten Ausgleichszahlungen.

Durch den möglich sinkenden Milchpreis und die Entkopplung der Prämie von der Quotenmenge wird der Preis für Milchquoten deutlich sinken. Ein betriebliches Wachstum wird somit erleichtert.

Fraglich ist, wie die Bodennutzung zukünftig aussehen wird. Biomasseerzeugung oder Minimalbodenbearbeitung (Mulchen von Grünland) könnten Alternativen zu einer Milcherzeugung bei nicht kostendeckenden Preisen sein und daher verstärkt sich durchsetzen.

Folgen für Entwicklungsländer

Entwicklungsländer geraten durch diese Politik gleich mehrfach unter Druck.

1. Ihre Exportchancen für Milchprodukte verringern sich durch die weiterhin starke Marktpräsenz der EU auf den Weltmärkten. Denn Entwicklungsländer haben in der Regel nicht die finanzielle Möglichkeit, über Exportsubventionen Exportmärkte zu besetzen und ihre einheimischen Produzenten über Transferzahlungen, welche die Produktionsfaktoren Fläche und Arbeit günstiger machen (Quersubventionierung) zur Produktion zu animieren. Zudem untersagt das WTO-Agrarabkommen die Einführung neuer Exportförderungen.
2. Eine weitere Reduzierung der Zollsätze für Milchprodukte im Rahmen der kommenden WTO-Verhandlungen führt im Gegensatz zur EU in Entwicklungsländern zu verstärkten Importmengen und setzt die einheimische Milcherzeugung noch stärker unter das Preisdiktat des Weltmarktes.

Notwendige Reformschritte

Im Gegensatz zu der jetzigen exportorientierten Politik der EU sollte eine Milchmarktpolitik entwickelt werden, die eine Perspektive für bäuerliche Betriebe in Nord- und Süd darstellt, Einkommen in ländlichen Regionen sichert und eine naturnahe, umwelt- und tierverträgliche Milcherzeugung gewährleistet.

Hierzu ist es notwendig:

- über den Milchpreis den Milcherzeugern ein ausreichendes Einkommen zu ermöglichen;
- die Milcherzeugung an eine umweltverträgliche Flächennutzung zu binden;
- die erzeugten Milchmengen innerhalb der europäischen Gemeinschaft auf ein Maß zu reduzieren, dass keine Überschüsse entstehen;
- Ausgleichszahlungen und Transferzahlungen an ökologische und soziale Kriterien zu binden;
- Entwicklungsländern die Möglichkeit zu gewähren, ihre einheimischen Märkte zu schützen.

Zur Umsetzung dieser Ziele werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Abbau der Exportsubventionen binnen 5 Jahren. Exporte aus der EU sind dann noch für Hochpreisprodukte wie Käse möglich. Der europäische Binnenmarkt würde durch die verringerten Exportmengen dadurch mit zusätzlicher Milch belastet, was bei der Reduzierung des Milchmengenangebots berücksichtigt werden muss. Hierdurch ergeben sich Exportchancen auf den freiwerdenden Weltmärkten für Australien und Neuseeland, aber auch für Schwellenländer wie Brasilien und Indien.

2. Reduzierung der erzeugten Milchmenge in der EU in mehreren Schritten, um Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht zu bringen. Zusätzlich muss ein flexibles Mengensteuerungssystem in die europäische Milchmarktordnung eingeführt werden. Zielgröße ist dabei ein Milchpreis von 35 Cent/kg Milch (Analog der durchschnittlichen Vollkosten in europäischen Milchbetrieben). Wird die Zielgröße über einen längeren Zeitraum nicht erreicht, findet automatisch eine Quotenkürzung statt bis der Zielpreis erreicht wird.

3. Bindung der Transferzahlungen der EU an soziale und ökologische Kriterien, um die Benachteiligung bäuerlicher Betriebe gegenüber rationalisierten Betrieben zu beenden. Das könnte durch eine Staffelung der Direktzahlungen in Abhängigkeit von den tatsächlichen Arbeitskosten der Betriebe erfolgen. Daneben müssen über Transferzahlungen aus der 2. Säule der GAP vor allem folgende Segmente gestärkt werden:

- Milch aus Weidehaltung
- Milch aus besonderen Gebieten (z.B. Mittelgebirge)
- Milch von Kühen mit geringem Kraftfuttereinsatz; ohne GVO-Futter etc.

4. Auf WTO-Ebene wäre zudem eine Reform notwendig, die allen Ländern der Welt die Möglichkeit gibt, ihre einheimische Milchproduktion für den Binnenverbrauch auf Grund ihrer besonderen Bedeutung für Arbeit und Umwelt vor Importen zu schützen, die unter niedrigeren sozialen und ökologischen Standards erzeugt worden sind („Qualifizierter Außenschutz bzw. Marktzugang“). Ein Preisniveau, das eine Erzeugung zu diesen sozialen und ökologischen Standards auch bezahlt, kommt somit sowohl den Erzeugern in den Import- wie in den Exportländern zugute. Voraussetzung für diesen Ansatz ist allerdings, **dass keine subventionierten oder quersubventionierten Exporte getätigt werden. Mit diesem Angebot könnte die EU den Druck zum Zollabbau bei der nächsten Welthandelsrunde vergleichsweise gering halten (Milch als sensibles Produkt).**

AbL – Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft ist eine bäuerliche Interessenvertretung, die für eine nachhaltige Landwirtschaft im Sinne einer sozial- und umweltverträglichen Landwirtschaft eintritt und Positionen von Bauern und Bäuerinnen bei Gesetzesreformen in der Agrarpolitik vertritt.

In der AbL haben sich sowohl konventionell als auch ökologisch wirtschaftende Bauern und Bäuerinnen zusammengeslossen, wobei die Mehrzahl der Betriebe im Bereich der kleineren und mittleren Größenklassen anzusiedeln ist.

AbL-Aktivitäten:

- **Erhalt gentechnikfreier Landwirtschaft**
- **Gerechte Vergabe der ehemaligen DDR-eigenen-Flächen in Ostdeutschland**
- **Saatgut: Gegen die Auskunftspflicht und Nachbaugebühren**
- **Vernetzungsarbeit mit Verbänden aus Umwelt-, Entwicklungspolitik und Landwirtschaft**

Auf europäischer Ebene kooperiert die AbL in der Coordination Paysanne Européenne mit bäuerlichen Organisationen aus anderen EU-Staaten und auf internationaler Ebene mit der weltweiten Bauernbewegung La Via Campesina.

Seit 30 Jahren gibt die AbL die Monatszeitung ‚Unabhängige Bauernstimme‘ heraus. Seit zehn Jahren erscheint im AbL-Verlag das Jahrbuch ‚Der Kritische Agrarbericht‘.

AbL • Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.

Bundesgeschäftsstelle
Bahnhofstraße 31
D-59065 Hamm/Westf.
Tel: +49 (0)2381 9053172

E-Mail: thomsen@abl-ev.de

www.abl-ev.de

Germanwatch

Germanwatch setzt sich seit 1991 für eine soziale und ökologische Gestaltung der Globalisierung ein. Wir arbeiten u.a. auf folgende Ziele hin:

- **Gerechter Welthandel und faire Chancen für Entwicklungsländer durch Abbau von Dumping und Subventionen im Agrarhandel**
- **Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen**
- **Wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize für den Klimaschutz**
- **Ökologisches und soziales Investment**

Durch den Dialog mit Politik und Wirtschaft sowie durch Medien- und Öffentlichkeitsarbeit fördert Germanwatch notwendige Denk- und Strukturveränderungen. Die ökonomische und ökologische Umorientierung im Norden ist die Voraussetzung dafür, dass die Menschen im Süden unter menschenwürdigen Bedingungen leben und alle Regionen sich nachhaltig entwickeln können.

Auch Sie können sich für diese Ziele engagieren. Werden Sie Germanwatch-Mitglied oder unterstützen Sie uns durch eine Spende.

Bank für Sozialwirtschaft AG
BLZ 100 205 00
Kto. 32 123 00

Germanwatch Büro Berlin

Voßstraße 1
D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 - 28 88 356-0

Germanwatch Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
D - 53113 Bonn
Tel.: +49 (0) 228 - 60492-0

E-Mail: info@germanwatch.org

www.germanwatch.org