

# Milchmarkt und Milchmarktpolitik: PR-Kampagnen oder wissenschaftliche Politikberatung?

Achim Spiller und Ludwig Theuvsen  
Georg-August-Universität Göttingen

Die Milchpreise sind im Frühjahr 2009 auf einen historischen Tiefststand gefallen. Bäuerinnen treten daraufhin in Berlin vor dem Bundeskanzleramt in den Hungerstreik, und die Politik kündigt nunmehr auch für den Milchmarkt Rettungspläne an, die z.T. bereits in die Tat umgesetzt wurden. Es finden sich sogar verstärkt Stimmen aus der Politik, die ungeachtet der bereits beschlossenen Abschaffung für eine Fortführung der Milchquotenregelung plädieren. Offensichtlich ist es dem Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) gelungen, einen relativ starken Druck auf die politischen Entscheidungsträger zu entfalten, der entsprechenden Diskussionen und Maßnahmenpaketen Vorschub leistet.

Dieser „Erfolg“ des BDM ist das Ergebnis einer Politikform, die in den Politikwissenschaften als „Kampagnenorientierung“ beschrieben wird (RÖTTGER, 1997), bisher jedoch in dieser Form in Deutschland von landwirtschaftlichen Interessenorganisationen nicht betrieben wurde. Kampagnenorientierung kennzeichnet dramaturgisch angelegte und thematisch fokussierte Strategien zur Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit (ZÜHLSDORF, 2002). Kampagnen sind in ihrer inhaltlichen Gestaltung und zeitlichen Ereignisstruktur auf die Regeln und Routinen des Mediensystems ausgerichtet (vgl. Abbildung 1). Ihr Ziel ist eine hohe Medienresonanz, mit deren Hilfe in der Öffentlichkeit um Aufmerksamkeit und Vertrauen für bestimmte inhaltliche Positionen geworben werden soll.

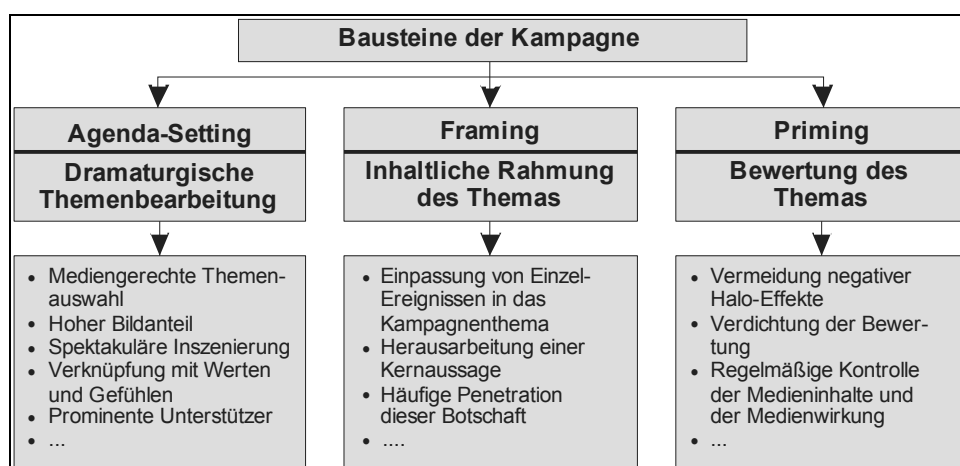
Zu den Bausteinen von Public-Relations-(PR-)Kampagnen gehören insbesondere spektakuläre Inszenierungen, wie in diesem Fall der Milchstreik, die auf die Agenda der Medienberichterstattung zugeschnitten sind (Agenda Setting). Besonders wichtig ist es ferner, einen übergreifenden inhaltlichen Rahmen für ein Thema zu finden und zu verankern (Framing). In der Medienöffentlichkeit setzt sich in aller Regel bei einem Thema ein dominierendes Interpretationsmuster fest, das die öffentliche Diskussion bestimmt.

Ein solcher Frame beinhaltet wahrgenommene Ursache-Wirkungsbeziehungen, Verantwortlichkeiten und Lösungsmuster. Beim Milchstreik beispielsweise ist es den Akteuren erfolgreich gelungen, das Thema als Problem zu niedriger Preise vor dem Hintergrund des Preisdrucks der Discounter (und nicht z.B. als Frage eines möglicherweise überfälligen landwirtschaftlichen Strukturwandels oder einer ineffizienten Quotenpolitik) zu rahmen. Eine Kampagne bildet auf diese Weise einen Kommunikationsanker, an dem immer wieder neue Subthemen festgemacht werden können, die das Generalthema aktualisieren (im Frühjahr 2009 der Hungerstreik). Schließlich wird unter dem Begriff des Priming in der Medienforschung die Verdichtung eines Themas auf einen zentralen und gut transportierbaren Begriff diskutiert, der sofortige Wiedererkennungseffekte beim Publikum auslöst, wie hier: Milchpreise als Synonym für die zu geringe Wertschätzung von Lebensmitteln durch die Gesellschaft zu Lasten der Bauern.

Der BDM spielt inzwischen die Klaviatur der Kampagnenpolitik professionell. Er lässt sich von PR-Agenturen beraten und hat es verstanden, auch bei denjenigen Landwirten Unterstützungspotenziale zu generieren, die vielen seiner Lösungsvorschläge skeptisch gegenüberstehen. Die Akzeptanz der Medienöffentlichkeit, so ist in der jüngsten Zeit deutlich geworden, ist mit Hilfe der gewählten Kampagnenstrategie eindeutig erreicht worden.

Jenseits der landwirtschaftlichen Interessenvertretung sind Kampagnen schon seit längerem ein bestimmendes Element im Agribusiness. In der Lebensmittelwirtschaft hat die Kampagnenorientierung zunächst in der Folge der BSE-Krise durch das verstärkte Engagement von Nicht-Regierungsorganisationen, wie Greenpeace oder Foodwatch, Einzugeshalten. Diese Organisationen üben in Themenfeldern wie der Gentechnik oder der Lebensmittelsicherheit erheblichen Druck aus. Ihre Kampagnen zielen oftmals nicht mehr unmittelbar auf die Politik, sondern adressieren zunächst den Lebensmitteleinzelhandel oder große Markenartikler, die als Gatekeeper über die Sortimentsgestaltung Standards setzen, die von weitreichender Bedeutung für die Lebensmittelverarbeitung sind. Ein interessantes Beispiel hierfür ist die Greenpeace-Kampagne gegen Pestizidbelastungen von Obst und Gemüse, die sich explizit gegen namentlich benannte Einzelhändler richtete („Tengelmann, Rewe und Edeka gewinnen – mit höchster Pestizidbelastung“;

Abbildung 1. Elemente einer strategischen PR-Kampagne



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an ZÜHLSDORF (2002)

<http://www.greenpeace.de>) und durch die letztlich eine Reduktion der vom Handel „freiwillig“ eingehaltenen Pflanzenschutzmittelgrenzwerte auf teilweise weniger als die Hälfte der gesetzlich zulässige Werte erreicht wurde. Auch die aktuelle Diskussion um die betäubungslose Ferkelkastration folgt diesem Muster.

In den letzten Jahren haben auch die Gewerkschaften entdeckt, dass PR-Kampagnen ein ergänzendes Mittel sind, das neben dem und begleitend zum klassischen Streik eingesetzt werden kann. Besonders stilbildend für den Milchmarkt war dabei die Kampagne der Lokführergewerkschaft, die 2007 die Tarifaueinandersetzung mit dem Deutsche-Bahn-Konzern begleitete und mit deren Hilfe eine kleine, gut organisierte Gruppe ihre Partialinteressen erfolgreich durchsetzen konnte. Nicht ohne Grund hat sich der BDM zeitweise der Hilfe des vormaligen Vorsitzenden dieser Gewerkschaft versichert. Im Lebensmittelbereich haben in jüngerer Zeit Verdi mit der Kampagne gegen Arbeitsbedingungen bei Lidl („Schwarzbuch Lidl“; <http://www.verdi.de/lidl/>) und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) in Bezug auf Schlachtunternehmen aufmerksamkeitsstarke Themen positioniert.

PR-Kampagnen rücken damit in den Vordergrund der Agrar- und Ernährungspolitik. Die aktuelle Diskussion um den Milchmarkt und die Milchmarktpolitik wird zunehmend durch die Kampagnenarbeit des BDM bestimmt. Der Deutsche Bauernverband, der sich dadurch herausgefordert sieht, reagiert zwar im Ganzen eher schwankend, integriert seinerseits aber ebenfalls aggressivere PR-Elemente, wie z.B. die Treckerstreiks in Berlin und Frankfurt, in seine Strategie. Insgesamt gerät die Agrarpolitik dadurch erheblich unter Druck. Dies geht aus Sicht der Autoren mit der Gefahr einher, dass die wissenschaftliche Politikberatung im Allgemeinen und die agrarökonomische Forschung im Speziellen (weiter) an Einfluss verlieren.

Wissenschaft und Medienöffentlichkeit stehen traditionell in einem Spannungsverhältnis zueinander, das dadurch verschärft wird, dass die Volkswirtschaftslehre seit dem Ausbruch der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise ihre Reputation in der breiten Öffentlichkeit weitgehend verspielt und ihren in Deutschland zuletzt ohnehin geringen politischen Einfluss vollends eingebüßt hat. Die derzeitige Konzentration des Wissenschaftssystems auf Steuerungsanreize, die durch eine starke Binnenfokussierung geprägt sind (Stichwort: (Social) Science Citation Index), trägt auch nicht eben dazu bei, den „Real World Impact“ der Disziplin zu stärken.

Die folgenden Beiträge dieses Schwerpunktheftes der Agrarwirtschaft: German Journal of Agricultural Economics demonstrieren vor diesem Hintergrund den hohen Wert einer wissenschaftlichen Politikberatung. Nicht griffige Formulierungen und aufmerksamkeitsheischende Inszenierungen, sondern konzeptionell und methodisch saubere und empirisch gesättigte Analysen bestimmen den Blick auf den Milchmarkt und die Abschätzung der Wirkungen alternativer Politiken. Die Herausgeber hoffen, mit den fünf in diesem Schwerpunktheft versammelten Beiträgen, die aktuelle Gegenstände der Milchmarktdiskussion mit unterschiedlichen volks- und betriebswirtschaftlichen Schwerpunkten aufgreifen, den Stellenwert wissenschaftlicher Analyse für aktuelle politische Entscheidungsfelder verdeutlichen zu können. Damit soll ein Kontrapunkt zur zunehmenden

Kampagnenorientierung der politischen Auseinandersetzung gesetzt werden.

Was wird geschehen, wenn der Milchmarkt liberalisiert, insbesondere die Milchquote abgeschafft wird? Mit dieser für die aktuelle Diskussion zentralen Problemstellung haben sich Witzke und Tonini befasst. Mit Hilfe eines erheblich disaggregierten, sich auf neun Verarbeitungsprodukte erstreckenden CAPSIM-Modells untersuchen die Autoren neben einem Baseline-Szenario, das eine Fortführung der seit der Reform der Gemeinsamen Marktordnung Milch im Jahr 2003 geltenden Politik bis zum Jahr 2014 bzw. 2020 vorsieht, insgesamt acht Szenarien, die mehr oder minder starke Veränderungen der bisherigen Regulierung des Milchmarktes abbilden. Im Hauptszenario wird ein Auslaufen der Milchquote bis zum Jahr 2015 mit und ohne schrittweise vorherige Ausweitung der Quote unterstellt. Das wichtigste Ergebnis lautet, dass in der EU-27 gegenüber der Ausgangssituation die Milchproduktion um 3 % ausgedehnt und die Milchpreise um 7,2 % zurückgehen würden. Für Deutschland werden ähnliche Werte – 2,9 % mehr Milch, 6,4 % niedrigere Preise – prognostiziert. Auch wenn die Milchquote in der gegenwärtigen Situation nur bedingt ihre angebotsbegrenzende und preisstabilisierende Funktion erfüllt, so sind diese Ergebnisse doch sicherlich dazu angehtan, die Diskussion um die Zukunft der Milchquote weiter anzuheizen.

In ihrem praxisbezogenen Beitrag zum Thema „Regionaler Strukturwandel in der deutschen Milchproduktion“ greifen Lassen, Isermeyer und Friedrich die räumliche Wettbewerbsfähigkeit der Milchviehhaltung in Deutschland auf. Mit dem Ziel der Politikberatung analysieren sie mit Hilfe dreier unterschiedlicher Methoden die Entwicklungslinien und Determinanten des interregionalen Standortwettbewerbs. Marktanteilsanalyse, Standortanalyse und Produktionskostenanalyse führen nicht immer zu deckungsgleichen Ergebnissen. Als übereinstimmendes Ergebnis aller Näherungen zeigt sich aber die besondere Relevanz von Grünlandstandorten, speziell bei steigenden Preisen für Getreide und niedrigen Opportunitätskosten bei regionalen Produktionseinschränkungen (Umbruchverbot). Schließlich macht der Beitrag aber auch deutlich, dass eine produktionsseitige Betrachtung zukünftig durch eine Analyse der Erlöseite („Leistungsfähigkeit der jeweiligen Molkerei“) ergänzt werden müsste. Die Überlebensfähigkeit süddeutscher Kleinbetriebe und die Probleme ostdeutscher Großbetriebe werden auch vom Absatzmarkt bestimmt. In den neuen Bundesländern dominieren eher renditeschwache Handelsmarkenlieferanten, während es in Süddeutschland relativ viele Marken- und Spezialitätenhersteller mit guter Verwertung der Milch gibt.

Eine Frage, die bei Lassen et al. nicht behandelt werden kann, bezieht sich auf die Einstellung der landwirtschaftlichen Betriebsleiter, d.h. auf die verhaltenswissenschaftlichen Determinanten derjenigen Entscheidungen, die hinter dem Strukturwandel stehen (Betriebsaufgabe, Wachstum usw.). Hier setzt der Beitrag von Rothfuß, Zondler, Engler und Doluschitz an. Sie untersuchen kleinräumig auf Landkreisebene die Determinanten der betrieblichen Strategieplanung. Die entscheidenden Variablen sind kompatibel zur Analyse von Lassen et al., z.B. im Hinblick auf Wirkung von Betriebsgröße und Grünland. Während in Ackerbaueregionen die landwirtschaftliche Flächenausstattung das

wichtigste Diskriminierungsmerkmal zur Unterscheidung wachstums- versus aufgabewilliger Betriebe ist, sind es an anderen Standorten Quotenmenge, Grünlandanteil oder Nebenerwerbsquote. Dies spricht für eine differenzierte Ausgestaltung der Agrarpolitik. Ergänzt wird dies durch die in der Diskriminanzanalyse ermittelte Rolle der Grundhaltung der Betriebsleiter. Die politische Einschätzung der Milchquotenabschaffung und damit der Milchmarktpolitik hat offensichtlich weitreichenden Einfluss auf die strategischen Erwartungen der Unternehmer.

Loy und Steinhagen greifen einen in der aktuellen Auseinandersetzung über die Höhe der Milchzahlungspreise gerne übersehenen Punkt auf: die Einführung einer Milchprämie im Zuge der Umsetzung der Reform 2003 des EU-Milchmarktes, durch die die Landwirte für mögliche Einkommensverluste entschädigt werden sollten. Zentrales Anliegen der Autoren ist es zu überprüfen, inwieweit es durch die Reform des Jahres 2003 bei deutschen Milchproduzenten tatsächlich zu Einkommensverlusten gekommen ist und inwieweit Landwirte durch die Zahlung der Milchprämie über- oder unterkompensiert wurden. Einfache Preisvergleiche, die die Entwicklung der Milchzahlungspreise einem Referenzzeitraum vor Einführung der Milchprämie gegenüberstellen, deuten für den Zeitraum 2004 bis 2008 auf eine deutliche Überkompensation der Landwirte in dem Sinne, dass die Milchprämie den Rückgang der Auszahlungspreise übertraf, hin. Vertiefte Analysen unter Verwendung eines vektorautoregressiven Fehlerkorrekturmodells, das auch die Entwicklung der Weltmarktpreise berücksichtigt, ergeben dagegen ein gänzlich anderes Bild. Danach werden die Landwirte durch die gezahlte Milchprämie deutlich unterkompensiert oder, anders formuliert, zahlen bereits seit 2004 den Preis der schrittweisen Reform des EU-Milchmarktes. Für die emotional geführte gegenwärtige politische Debatte ist dies ein durchaus brisantes Ergebnis, das vermutlich vielen Landwirten und Interessenvertretern bislang gar nicht bewusst war, da es durch das zwischenzeitliche Preishoch bei Milch überdeckt wurde.

Alle modellbasierten Prognosen der zukünftigen Entwicklung des EU-Milchmarktes unter veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Bereits im Beitrag von Witzke und Tonini, auf den eingangs Bezug genommen wurde, ist deutlich geworden, dass etwa die Spezifikation der Quotenrenten die Ergebnisse der Modellierung stark beeinflusst. Die Aussagekraft der Resultate wird dadurch in Zweifel gezogen und ihre Verwendbarkeit in pauschal geführten, an methodischen Einzelheiten nicht interessierten öffentlichen Debatten erheblich eingeschränkt. Jongeneel und Tonini greifen in ihrem Beitrag zu diesem Schwerpunktheft diesen kritischen

methodischen Aspekt auf und analysieren am Beispiel von drei Modellen – AGMEMOD, CAPSIM und EDIM –, wie sich Annahmen über die Quotenrenten und die Angebotselastizitäten auf die Ergebnisse auswirken. Alle drei Modelle sind in jüngster Zeit eingesetzt worden, um die Auswirkungen einer veränderten Milchmarktpolitik abzuschätzen. Die Untersuchungsergebnisse sind dazu angetan, mit modellgestützten Bewertungen von Agrarpolitiken vorsichtig umzugehen. So lautet nach Jongeneel und Tonini für den Fall der Abschaffung der Milchquote unter Berücksichtigung der bestehenden Unsicherheiten die beste Schätzung, dass die Milchmenge in der EU um 5 bis 15 % ausgedehnt werden wird. Angesichts einer Gesamtmilchquote in der EU-25 im Umfang von rund 137,3 Mio. Tonnen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2006) steht diese Spannweite immerhin für eine Differenz von mehr als 13 Mio. Tonnen!

Das Entstehen eines Schwerpunktheftes, wie wir es hiermit vorlegen, ist ohne die Mithilfe vieler nicht möglich. Dank ausgesprochen sei zunächst den Autoren, die durch den Call for Papers zur Abfassung von Beiträgen motiviert worden sind und sich dem für die Agrarwirtschaft: German Journal of Agricultural Economics üblichen Begutachtungsverfahren unterzogen haben. Besondere Erwähnung gebührt darüber hinaus den zahlreichen Gutachtern, die die einzelnen Beiträge – teils mehrfach – kritisch durchgesehen und durch ihre wertvollen Hinweise nicht nur geholfen haben, die besten Beiträge zu identifizieren, sondern diese auch nicht unerheblich zu verbessern. Schließlich hat auch die Zusammenarbeit mit der an der Humboldt-Universität zu Berlin angesiedelten Schriftleitung hervorragend funktioniert; Frau Marschinke und Frau Oertel haben in gewohnt bewährter Weise die technische Erstellung des Schwerpunktheftes durchgeführt.

## Literatur

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Milch und Milcherzeugnisse in der Europäischen Union. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- RÖTTGER, U. (1997): PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeitsarbeit. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- ZÜHLSDORF, A. (2002): Gesellschaftsorientierte Öffentlichkeitsarbeit. Westdeutscher Verlag, Opladen.

Kontaktautor:

**PROF. DR. ACHIM SPILLER**  
Georg-August-Universität Göttingen  
Department für Agrarökonomie  
Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen  
Tel.: 05 51- 39 23 99, Fax: 05 51- 39 12 122  
E-Mail: a.spiller@agr.uni-goettingen.de