

Wie lassen sich LandwirtInnen konstruktiv für die Strategien *Green Deal* und *Farm to Fork* gewinnen?

Ein Vorschlag des European Milk Board (EMB)

Mai 2020

Wir sehen es als äußerst wichtig an, eine erfolgreiche Reform unseres Sektors dadurch zu ermöglichen, indem man als Stakeholder seine Expertise in den Reformprozess mit einbringt. Als Vertreter der Europäischen Milcherzeuger möchten wir daher mit konkreten Vorschlägen zu den Schlüsselpunkten des Green Deals und der Farm to Fork Strategie wichtige Anregungen geben. Es soll dadurch ersichtlich werden, worauf zu achten ist, damit LandwirtInnen diese Strategien akzeptieren und auch unterstützen können.

Für die Akzeptanz und erfolgreiche Durchführung der Reform ist sicherlich der folgende Punkt zentral: LandwirtInnen haben ein vitales Interesse daran, für ihre intensive Arbeit in der landwirtschaftlichen Produktion Einnahmen in der Höhe zu erhalten, dass sie ihren Betrieb aufrechterhalten und sich und ihre Familie ökonomisch ausreichend versorgen können. Wie auch jeder andere Bürger akzeptieren sie es nicht, wenn Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass sie trotz hohen Fachwissens und Arbeitseinsatzes kontinuierlich im Minus stehen. Daher muss ein zukunftsfähiges Konzept die Rahmenbedingungen so gestalten, dass es für LandwirtInnen in der EU möglich ist, alle Produktionsfaktoren, die in die Milcherzeugung einfließen, inklusive der investierten Arbeitsleistung, über die Preise der Produkte auch decken zu können. Ist diese grundlegende Bedingung erfüllt, dann ist es den ProduzentInnen, auf die systematisch als schwächstem Glied der Lebensmittelkette bislang viele Kosten und Verluste abgewälzt werden, auch möglich, Reformen zu unterstützen und umzusetzen. Sie können sich somit aktiv am Ausbau der Nachhaltigkeit des EU-Agrarsektors beteiligen. Aus agrarpolitischer Sicht sind kostendeckende Preise somit unerlässlich, um Höfe auf eine tragfähige wirtschaftliche Basis zu stellen und für zukünftige Anforderungen und Reformen zu wappnen.

Vorschläge des EMB zur Verwirklichung einiger Schlüsselpunkte des Green Deal und der Farm to Fork-Strategie

I) Vorschläge zur Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette

Die Position der LandwirtInnen in der Wertschöpfungskette ist in der Tat sehr schwach, was zu einem großen Teil auf die sektoriellen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Im Milchsektor beispielsweise existieren folgende Bedingungen:

- 1. Kaum Wettbewerb im Milchsektor:** Die Vertragsbeziehungen im Zusammenspiel mit teilweise monopolartigen Strukturen führen dazu, dass es trotz großer Unzufriedenheit der Milcherzeuger kaum Molkereiwechsel und daher extrem wenig Wettbewerb gibt. Für die Molkereien ist es aus diesem Grund sehr einfach, Schwankungen am Markt für die niedrige Preisgestaltung gegenüber den Erzeugern zu nutzen, ohne dass sie Gefahr laufen, Milchlieferanten zu verlieren. Durch die einseitige nachträgliche Preisfestsetzung der Molkereien (der Preis wird Erzeugern erst im Nachhinein für die bereits gelieferte Milch mitgeteilt, ohne dass sie die Möglichkeit haben, beim Preis ihrer Milch mitzureden) wälzen jene die Marktrisiken „upside down“ auf die Erzeuger ab. D. h. Molkereien setzen dem Preisdruck von oben – vom Handel – kaum etwas entgegen, da sie die Verluste hier einfach an die Erzeuger weiter geben, indem sie deren Preise nach unten drücken. Besonders wettbewerbseinschränkend wirkt zudem auch die Andienungspflicht, der Erzeuger oftmals unterliegen. In sehr vielen Fällen bedeutet dies, dass ein Betrieb verpflichtet ist, seine gesamte Milch an eine Molkerei zu liefern. Das dient letztlich der Molkereiwirtschaft, für die es eine sichere Versorgung mit Rohmilch darstellt. Die marktwirtschaftlichen Möglichkeiten der Erzeuger werden damit aber stark ausgehöhlt. Denn die Andienungspflicht nimmt ihnen die Möglichkeit, die Milch an mehrere Molkereien zu liefern und unterbindet folglich den Wettbewerb um den Rohstoff Milch, was marktwirtschaftlich äußerst bedenklich ist.
- 2. Nicht-marktkonforme Reaktionen sind die Regel. Im Milchmarkt funktioniert der Mechanismus *Reaktion auf niedrige Preise = weniger Produktion nicht*:** Die klassische Marktlehre besagt, dass Erzeuger in Krisenzeiten bei sehr niedrigen Preisen die Produktion reduzieren. Tatsache ist allerdings, dass Milchviehhalter gerade dann die Produktion erhöhen. Sie wollen durch die höheren Produktionsmengen die Kosten pro Liter verringern, um mit den niedrigen Preisen etwas mithalten zu können. Jedoch verschärft diese Mehrproduktion die problematische Situation am Markt noch und treibt die Preisspirale nach unten immer weiter an. Dieses marktunkonforme Verhalten gilt es zu verändern.

Das würde die Situation stark verbessern:

1. Mit einem Kriseninstrument, das marktkonformes Verhalten generiert

In Krisenzeiten sollten Programme geschaltet werden, die helfen, Marktsignale richtig zu interpretieren und darauf „marktkonform“ zu reagieren.

Krisen werden durch Übermengen ausgelöst, so dass die Preise stark fallen. Über

- das Programm eines freiwilligen Lieferverzichts, bei dem temporär Produzenten ein Bonus gezahlt wird, wenn sie weniger produzieren, kann die Überproduktion eingedämmt und der Markt stabilisiert werden. Das Signal „niedriger Preis“ führt hier dann also zur
 - richtigen Reaktion „weniger Produktion“, was in der Konsequenz zu einem **stabileren Markt** führt.

Details siehe Kriseninstrument

Marktverantwortungsprogramm (MVP)

2. Mit einer Milchsektorgestaltung, die verhindert, dass MilcherzeugerInnen ihre Milch zu Preisen abgeben müssen, die unter den Produktionskosten liegen. Das könnte beispielsweise

- über die ***Erfassung der Produktionskosten (inklusive einem fairen Einkommen für ErzeugerInnen)*** kombiniert mit einem ***EU-weiten Verbot des Ankaufs von Rohmilch unter den Produktionskosten***
- bzw. über die Ausrichtung der produzierten Milchmenge an der tatsächlichen Nachfrage erfolgen.

3. Die Aufhebung der Milchhandlungspflicht. Damit kann Wettbewerb beim Rohstoff Milch und somit marktökonomisches Verhalten ermöglicht werden.

Die Marktstellung der Produzenten kann nur gestärkt werden, wenn sichergestellt wird, dass die Produzenten nicht länger an Beschränkungen wie die oben genannten gebunden sind und die Produktionskosten vollständig durch die Marktpreise gedeckt werden. Die Gemeinsame Marktorganisation (GMO) muss danach ausgerichtet werden, den Erlös über Milchpreise zu ermöglichen und die Abhängigkeit der Landwirte von Subventionen und Hilfsprogrammen der öffentlichen Hand zu reduzieren.

II) Vorschläge um Landwirten, Fischern und ihren Familien ein angemessenes Leben zu garantieren sowie

III) Vorschläge, um die Landwirtschaft grüner zu gestalten

Angemessenes Einkommen für LandwirtInnen: Faire Agrarpreise und ein angemessenes Einkommen sind Grundvoraussetzung, um landwirtschaftliche Betriebe zu erhalten und wirtschaftlich stabil an die nächste Generation übergeben zu können. LandwirtInnen werden ökonomisch und sozial abgehängt: In 2017, einem „normalen Jahr“, lag das Einkommen pro Landwirt bei nur 46,5% vom EU-Durchschnittseinkommen – dem höchsten Wert der letzten 12 Jahre! Im Krisenjahr 2009 lag es sogar bei nur 27,5%¹. Auch die Löhne der in der Landwirtschaft Beschäftigten betragen weniger als die Hälfte dessen, was Beschäftigte der anderen Wirtschaftszweige im Durchschnitt erhalten.²

Die Einkommenssituation ist also aktuell schon äußerst angespannt. Wenn nun noch die Kosten für zusätzliche Umweltauflagen auf die Erzeuger abgewälzt werden, wird sich diese Situation weiter verschärfen. Eine Akzeptanz der LandwirtInnen von solchen Auflagen ist damit logischerweise nicht möglich. Die Akzeptanz würde aber bestehen, wenn die wirtschaftlichen Voraussetzungen und ein faires Einkommen geschaffen werden. Es braucht beispielsweise kostendeckende Milchpreise und ein effizientes Kriseninstrument innerhalb der GAP, um den Milchsektor krisenfest zu machen. Denn die LandwirtInnen sind bereit, ihren Beitrag für Klima- und Umweltschutz zu leisten. Aber nur, wenn sie es ökonomisch auch stemmen können. In diesem Zusammenhang muss im Milchsektor auch Platz für Familienbetriebe mit flächengebundener Kreislaufwirtschaft sein, da sie einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten: Sie produzieren regionale Produkte für den Verbraucher und ermöglichen kürzere Transportwege und eine geringere Umweltbelastung. Überleben können die noch verbliebenen Familienbetriebe aber nur, wenn die oben angesprochene Einkommenssituation merklich verbessert wird.

Das würde die Situation stark verbessern:

Ein erster Schritt aus Sicht der MilcherzeugerInnen ist es, den Milchsektor zu stabilisieren: also die Voraussetzungen für kostendeckende landwirtschaftliche Preise und ein faires Einkommen schaffen und die chronische Krisenanfälligkeit zu reduzieren. Hierzu sehen Sie

1. Das bereits bei Punkt I erwähnte Kriseninstrument MVP.

2. Es ist eine genaue Analyse der Kosten der notwendigen Auflagen sowie ein Finanzierungsplan, wie diese Kosten gedeckt werden (beispielsweise indem sie sich in den Produktpreisen widerspiegeln) notwendig. Denn höhere Auflagen bedeuten höhere Produktionskosten. Sollten sich diese nicht in den landwirtschaftlichen Preisen widerspiegeln,

¹ Agricultural and farm income. European Union, 2018, S. 15

² Agricultural and farm income. European Union, 2018, S. 15

bedeutet das, dass sie unfairerweise auf die Landwirte abgewälzt werden. Es ist jedoch absolut nicht zulässig, dass diese Kosten vom schwächsten Glied in der Kette – den Landwirten – getragen werden. Erst wenn die Grundlagen „gesunde Preise“ und „gesundes System“ für ErzeugerInnen geschaffen wurden, sind diese in der Lage, weitergehende Auflagen ins Auge zu fassen.

3. Zur Steigerung der Akzeptanz umweltbedingter Auflagen würde zudem eine finanzielle Abgeltung beitragen, die über die reine Kostendeckung hinausgeht. Dies wäre eine Motivation, um Umweltleistungen großflächig und damit auch den Green Deal erfolgreich umzusetzen.

IV) Vorschläge zur Vergrößerung der Flächen für ökologischen Anbau in Europa

Der ökologische Landbau hat zweifelsohne eine wichtige Bedeutung für Klima, Umwelt und Ökosysteme. Die Biolandwirte sind andererseits auch starken ökonomischen Zwängen unterworfen, die einen Einfluss auf eine nachhaltige wirtschaftliche Perspektive haben.

Höhere Produktionskosten im Biolandbau: Fakt ist, dass für ökologisch produzierte Milch strengere Richtlinien, andere Betriebsstrukturen und Stallsysteme erforderlich sind, die entsprechende Kosten nach sich ziehen. Des Weiteren führen auch der erhöhte Flächenbedarf, höhere Kraftfutterpreise und ein größerer Arbeitsaufwand zu höheren Produktionskosten. Eine aktuelle Studie zur Berechnung der Biomilch-Erzeugungskosten in Deutschland³ zeigt, dass auch biologisch wirtschaftende Milcherzeuger keine kostendeckenden Milchpreise bekommen. Nur 79 Prozent der auf den Betrieben entstandenen Erzeugungskosten werden vom Preis abgedeckt. Den Biomilchlandwirten fehlen 12,89 Cent pro Kilogramm erzeugter Biomilch für eine Deckung ihrer Kosten und eine faire Entlohnung ihrer Arbeit. Auch Biomilcherzeuger fahren demnach Verluste ein.

Das würde die Situation stark verbessern:

Für eine nachhaltige Milchwirtschaft – ob konventionell oder biologisch – muss die wirtschaftliche Basis so gestaltet werden, dass die **chronische Kostenunterdeckung nicht durch Mehrproduktion ausgeglichen wird.** Ansonsten werden die positiven Klimaeffekte auch im ökologischen Landbau aufgrund der Intensivierung ausgehebelt.

Gerade dann, wenn es das Ziel ist, den Anteil der Biomilchproduktion in der EU merklich zu steigern, muss der Sektor unbedingt auch so gestaltet werden, dass

³ Jürgens, K. (2019): Was kostet die Erzeugung von Biomilch? Berechnung der Produktionskosten ökologisch erzeugter Milch in Deutschland auf Basis des Testbetriebsnetz Landwirtschaft Deutschland. Ergebnisse für die Wirtschaftsjahre 2011/12 bis 2018/2019.

Biomilchproduzenten ihre Milch nicht zu Preisen abgeben müssen, die unter den Produktionskosten liegen. **Dazu sind die Vorschläge aus Punkt I (Vorschläge zur Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette) bezüglich des Kriseninstrumentes sowie das Verbot des Ankaufs unter Produktionskosten auch im Biosektor geeignete Mittel.**

V) Vorschläge zum Import von Lebensmitteln, die EU-Standards entsprechen

Krisensichere und autarke Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion: Die Corona-Pandemie führt uns aktuell noch einmal deutlich vor Augen, wie wichtig eine weitgehende Selbstversorgung bei Lebensmitteln ist. Eine sichere und autarke Lebensmittelproduktion zur Versorgung der europäischen Bevölkerung sollte als Pfeiler in der EU-Agrar- und Handelspolitik verankert sein.

Die Importabhängigkeit bei Lebens- und Futtermitteln untergräbt die nachhaltige Selbstversorgung. Fakt ist auch, dass niedrigere Standards der Importe im Bereich Umwelt, Gesundheit, Tierwohl, Arbeitsrecht etc. ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen. Gemeinsam mit den in Punkt I beschriebenen problematischen Rahmenbedingungen für EU-LandwirtInnen sorgt das dafür, dass viele heimische Betriebe unwiederbringlich verloren gehen. Damit reduzieren sich auch das Potenzial zur regionalen Selbstversorgung und die Diversifizierung innerhalb des Sektors. Wichtig für eine krisensichere und autarke Landwirtschaft sind gut strukturierte landwirtschaftliche Betriebe mit regionalen Kreisläufen. Ziel ist es, eine flächendeckende Bewirtschaftung und regionale Versorgungsstrukturen in Europa aufrechtzuerhalten.

Das würde die Situation stark verbessern:

1. Die unbedingte Beibehaltung des Vorsorgeprinzips der EU und die Sicherung der Standards im Umwelt- und Tierschutz sowie für Verbraucher und Produzenten sind unumgänglich.

2. Landwirtschaftliche Erzeugnisse müssen zudem als sensible Produkte aus Freihandelsabkommen ausgenommen werden, damit die heimische Produktion nicht aufs Spiel gesetzt und verdrängt wird. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise die Aussagen von Handelskommissar Phil Hogan zu Zugeständnissen bei Lebensmittel- und Agrarstandards gegenüber den USA äußerst bedenklich und abzulehnen. Wir glauben, dass die Kommission damit die Ziele des European Green Deal gefährdet.

3. Importierte Waren sollten nicht zu Preisen verkauft werden, die unter dem hiesigen Kostenniveau liegen.

4. Die Agrarpolitik muss eine regionale und flächendeckende Produktion in der EU fördern, um den ländlichen Raum mit Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft sowie die vor- und nachgelagerten Bereiche vital zu halten. Eine Konzentration der Produktion an vergleichsweise wenigen Produktionsstätten – also der Wegfall vieler kleiner und mittlerer Betriebe und eine dominierende Struktur aus Großbetrieben – hingegen gefährdet den Zugang zu regionalen Lebensmitteln für die Verbraucher und belastet die Umwelt. Die Mischung macht's: Eine Struktur mit kleinen, mittleren und größeren Betrieben muss in der EU angestrebt werden.

VI) Vorschläge zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung

Verschwendung von Lebensmitteln: Landwirte produzieren sichere und qualitativ hochwertige Nahrungsmittel. Wichtig ist es, diese Wertigkeit den Verbrauchern zu vermitteln. Die Niedrigpreispolitik der Ernährungsindustrie, um Agrarprodukte global wettbewerbsfähig zu machen, widerspricht diesem Grundsatz. Die Agrarpolitik muss außerdem sicherstellen, dass Lock- und Dumpingangebote des Handels („2+1 gratis“) unterbunden werden. Mengenanreize fördern Überkonsum und letztlich Verschwendung von Lebensmitteln. Lebensmittel sind wertvoll und müssen ihren Preis haben!

Das würde die Situation stark verbessern:

- 1. Im Handel: Keine Dumpingangebote bei Lebensmitteln.**
- 2. Kostendeckende Preise, die den wahren Wert der Produkte, d. h. die in ihre Herstellung geflossenen Kosten inklusive der eingesetzten Arbeit, widerspiegeln.** Dazu siehe die Vorschläge aus Punkt I (Vorschläge zur Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette) bezüglich des Kriseninstrumentes sowie das Verbot des Ankaufs unter Produktionskosten.

VII) Vorschläge zur Bewältigung einer in stetigem Wandel begriffenen geopolitischen Landschaft sowie

VIII) zu einer strategischen Vorausschau, um einen Schritt voraus zu sein

Instrument für Krisenzeiten: Nicht nur geopolitische Ereignisse, wie beispielsweise der Brexit, sondern auch Pandemien und Naturkatastrophen oder auch Embargos zeigen auf, wie verwundbar unsere Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion sind.

Mit Hilfe eines effizienten Kriseninstrumentes, wie dem Marktverantwortungsprogramm, kann auf EU-Ebene schnell auf derartige Ereignisse reagiert werden. Die EU-Kommission kann durch die zeitnahe Schaltung entsprechender Maßnahmen Angebot und Nachfrage abstimmen, um den europäischen Milchmarkt zu stabilisieren.

Das würde die Situation stark verbessern:

1. Die EU sollte über geostrategische Instrumente, wie das Marktverantwortungsprogramm (MVP), verfügen, die auch bei unvorhersehbaren Ereignissen, effektiv und wirksam reagieren können. Sie sind vorrausschauend und reaktiv. Denn durch stetiges Scannen wird die Marktlage kontinuierlich beobachtet und bewertet. Dadurch wird schnell erkannt, wann Maßnahmen geschaltet werden sollten. Der Reaktionsmechanismus sieht wirksame Schritte vor, die aktiviert werden, wenn es notwendig ist. Negative Konsequenzen von geopolitischen Ereignissen werden dadurch soweit wie möglich eingedämmt. Und das ohne eine Verschwendung von finanziellen Mitteln.

IX) Umfassende Strategie für Afrika ausarbeiten

Verantwortungsvolle EU-Agrar- und Handelspolitik:

Aufgrund des großen externen Einflusses der EU-Milchpolitik trägt die EU auch für die Entwicklung anderer Länder eine Verantwortung. Problematisch ist aktuell die EU-Überproduktion im Milchsektor, da sie beispielsweise in Form von Milchpulver auf Märkte von Entwicklungsländern gespült wird und die dortige Milchproduktion schädigt. Für die ansässigen Bauern werden die Möglichkeiten zur Einkommensgenerierung somit limitiert, wirtschaftliches Wachstum wird gestört. Doch genau hier ist positive Entwicklung notwendig. Denn gerade Bäuerinnen und Bauern sind weltweit vom Hunger stark betroffen. Wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) zeigt, machen Kleinbauern 90 Prozent der armen Landbevölkerung und die Mehrheit der hungernden Weltbevölkerung aus.⁴ Ökonomisches Wachstum kann Unterernährung reduzieren, Einkommenssteigerung bei Familienbetrieben eine positive Entwicklung vorantreiben. Eine EU-Politik, die Milchüberproduktion und Dumping antreibt, wirkt dem jedoch entgegen. Oder wie die FAO es ausdrückt: *„Food sectors in developing countries that are characterized by low productivity and lack of competitiveness are especially vulnerable to import surges. A sudden disruption of domestic production can have disastrous impacts on domestic farmers and workers – loss of jobs and reduced incomes, with potentially negative consequences for food security.“*⁵

Die EU sollte ein starkes Interesse daran haben, dass andere Länder sich entwickeln, ihre Bürger sich Einkommensquellen erschließen und damit auch selbst für ihre Versorgung aufkommen können. Dies sicherlich auch im Hinblick auf große Fluchtwellen, die ganz Europa aufgrund von Krieg und ökonomischer Not erreichen. Daher sollte eine

⁴ FAO: Resilient Livelihoods: Disaster Risk Reduction for Food and Nutrition Security. FAO Edition 2013. S. ix. <http://www.fao.org/3/a-i3270e.pdf> (Download 3.10.2015)

⁵ FAO: The State of Food Insecurity in the World – Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. 2015, S. 34. <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf> (Download 20.06.2017)

verantwortungsvollere EU-Produktion wichtiger Bestandteil der neuen GAP sein. Zukünftige Abkommen mit Afrika müssen die Souveränität der Länder Afrikas beim Schutz und der Entwicklung der lokalen Landwirtschaft gewährleisten. Wichtig sind dabei eine nachhaltige europäische Agrar- und Handelspolitik und in diesem Zusammenhang auch die Überprüfung der gemeinsamen Außenzölle.

Da Importe oftmals auch wettbewerbsschädigend sind, fährt beispielsweise Kenia eine verantwortungsvolle Zollstrategie, die die Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb seines dynamischen Sektors nicht begrenzt. Diese ehrgeizige Zollschutzpolitik (60%) hat es dem Land ermöglicht, sich selbst mit Milch zu versorgen, ohne die Ernährungssicherheit zu beeinträchtigen.

Das würde die Situation stark verbessern:

1. Die europäische Agrar- und Handelspolitik in Afrika darf nicht auf Niedrigzollpolitik ausgerichtet sein.
2. Es muss sichergestellt sein, dass jede Form des Dumpings von Milcherzeugnissen und mit Pflanzenfett angereicherten Mischungen auf den afrikanischen Märkten verboten wird.
3. Wichtig sind dabei auch eine auf den europäischen Markt abgestimmte Produktion und die Vermeidung von Überproduktion in der Europäischen Union. Denn diese Überproduktion verhindert nicht nur kostendeckende Preise für die EU-ErzeugerInnen, sondern schadet auch den ProduzentInnen in afrikanischen Staaten. Zur Vermeidung von schädlichen Überschüssen kann ein Rahmen wie das Marktverantwortungsprogramm – MVP – wirksam beitragen.
4. Alle Formen von Exportbeihilfen, die die Interessen der europäischen Exporteure beim Absatz der EU-Überschüsse unterstützen, müssen unbedingt vermieden werden. **Auch wenn es explizit keine EU-Exportsubventionen mehr gibt, findet Dumping von Seiten der EU dennoch statt, denn:**
 - a) Über Direktzahlungen geht Geld an die EU-Erzeuger für Produktion, was die Exportprodukte verbilligt;
 - b) Durch die starke EU-Überproduktion liegen die von den Molkereien gezahlten Preise an EU-Produzenten weit unter dem Produktionskostenniveau. Auch das ermöglicht billige Exportprodukte;
 - c) Durch das Verfahren der Pflanzenfettanreicherung werden Milchprodukte mit billigen Inhaltsstoffen hergestellt, die nicht dem natürlichen Ausgangsprodukt entsprechen. Das verbilligt die Produkte ebenfalls.