



**Evaluierung des Berichts „Improving Market Outcomes“
der Task Force zu Agrarmärkten**

**Können die empfohlenen Maßnahmen den
Milchsektor stabilisieren?**

Zusammenfassung

Der im November 2016 erschienene Bericht „Improving Market Outcomes“ der Task Force zu Agrarmärkten gibt Empfehlungen zur Stärkung der Position der Erzeuger in der Wertschöpfungskette. Vor dem Hintergrund der starken Krisen im Milchsektor begrüßt das European Milk Board (EMB) als Vertreter der europäischen Milcherzeuger prinzipiell Empfehlungen zur Verbesserung der Lage. Inwieweit empfohlene Maßnahmen nun tatsächlich einen Beitrag zur positiven Entwicklung des Sektors leisten können, wurde im vorliegenden Papier analysiert. Dabei wurde auf die wichtigsten Punkte eingegangen. **Die Prüfung hat ergeben, dass die Empfehlungen der Task Force nicht genügen, um den Milchsektor in der EU ausreichend zu stabilisieren.**

Marktransparenz

Positiv ist, dass der Bericht den Ausbau von Markttransparenz adressiert. Allerdings geht er dabei nicht auf ein essentielles Element - die Einbindung der Produktionskosten inklusive einem fairen Einkommen - ein. Auch geht der Bericht irrtümlicherweise davon aus, dass Transparenz allein die Produzenten zu einem marktgerechten Verhalten motiviert. Doch dazu braucht es ergänzende Maßnahmen, wie beispielsweise einen freiwilligen Lieferverzicht, der die passenden Marktreaktionen hervorrufen kann.

Instrumente zum Risikomanagement

Das EMB empfiehlt, dass sich die Task Force hinsichtlich der Instrumente zum Risikomanagement in Bezug auf Agrarpreise stärker mit deren Wirkung auf 1. die Erzeuger und 2. den Markt an sich beschäftigt. So sollten Instrumente dafür sorgen, die Risiken der Erzeuger und damit ihre Einkommensverluste zu mindern. Wichtig ist aber ebenso, dass der Markt durch diese Instrumente stabilisiert und nicht zusätzlich belastet wird. Der Bericht der Task Force trägt diesen beiden Punkten nicht ausreichend Rechnung.

Terminmärkte

Die Nutzung von Terminmärkten als Risikomanagement-Instrument entbindet nicht von der Notwendigkeit, den eigentlichen Markt (Kassamarkt) soweit ins Gleichgewicht zu bringen, dass kostendeckende Erzeugerpreise möglich sind.

Wie die EMB-Analyse und teilweise auch der Bericht der Task Force zeigt, können Terminmärkte unter bestimmten Bedingungen lediglich Preisspitzen und Preistiefs etwas abschneiden, am eigentlichen Preisniveau selbst aber nichts ändern. Ein effektives Abfedern von Preisschwankungen gelingt zudem nur bei positiven Aussichten am Kassamarkt, was besonders im Milchsektor wenig vorkommt. Außerdem sind *kostendeckende* Preise am Kassamarkt kaum zu erwarten, daher kann auch am Terminmarkt keine Absicherung auf solch ein Preislevel erfolgen.

Selbst wenn man die sehr begrenzten Vorteile des Termingeschäftes nutzen möchte: Erzeuger benötigen eine hohe Liquidität und der Handel von Terminkontrakten ist erst ab einer Produktionsmenge von 1 Mio. kg Milch sinnvoll. Damit ist ein Großteil der EU-Erzeuger von dieser Möglichkeit ausgeschlossen. Landwirte sind zudem keine Börsenexperten, das Risiko von Verlustgeschäften ist für sie nicht klein. Terminkontrakte können also nicht als Lösung für die Krise am Milchmarkt betrachtet werden.

EU-weiter Rahmen gegen unfaires Marktverhalten

Einem EU-weiten rechtlichen Rahmen zur Vermeidung von unfairer Verhalten in der Wertschöpfungskette kann zugestimmt werden. Hier muss jedoch unbedingt auch ein Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb enthalten sein, das den Kauf von Rohstoffen unter Einstandspreis verbietet.

Vertragslandwirtschaft

Wie sich in Frankreich gezeigt hat, ist es mit Verträgen an sich nicht gelungen, die Position der Erzeuger zu stärken. Der Task Force Bericht räumt zunächst auch ein, dass Verträge nur begrenzt dazu in der Lage sind. Er versäumt jedoch, auf folgende Möglichkeiten zu verweisen: Verträge könnten einen wichtigen Beitrag leisten, wenn eine EU-weite Vertragspflicht inklusive der vertraglichen Bindung der Preise an die Produktionskosten existieren würde.

Produzentenorganisationen

Die Task Force liegt mit ihren Beobachtungen richtig, dass die Bündelung der Erzeuger nicht ausreichend vorankommt. Neben der Beseitigung von rechtlichen Unklarheiten, die sie anführt, müssten aber unbedingt noch die folgenden – von der Task Force nicht beachteten – Punkte genannt werden, um die Bündelung zu stärken: Ein Anheben der Bündelungsgrenzen, die Einbeziehung von Genossenschaftsmilch in kollektive Verhandlungen sowie das Setzen von Anreizen zum Anschluss an eine Produzentenorganisation.

Erleichterter Zugang zu Finanzmitteln

Finanzielle Engpässe sind in Krisenzeiten problematisch. Dennoch sollte der Task Force klar sein, dass nicht allein ein erleichterter Zugang zu Finanzmitteln die Lösung sein kann. Außerdem muss sichergestellt werden, dass diese Gelder den Markt nicht zusätzlich belasten, indem sie das Anpassen der Produktion an die Nachfrage verzögern. Zudem machen Überbrückungskredite nur dann Sinn, wenn die Erzeuger in der Lage sind, diese in absehbarer Zeit auch wieder zurück zu zahlen.

Die Ausrichtung der GAP

Behält die GAP, so wie von der Task Force empfohlen, seine aktuelle Ausrichtung bei, wird sich die Ausgrenzung vieler Akteure weiter verstärken. Die GAP sollte sich daher stärker auf ein ausgeglichenes Wachstum konzentrieren. Die EU braucht Impulse, die Bevölkerungsgruppen und Nationen wieder stärker zusammenbringen. In der Landwirtschaft können diese Impulse mit gesetzt werden.

Für den Milchsektor sind dies beispielsweise Instrumente, die den Sektor nicht noch weiter belasten und die es Erzeugern erlauben, ihr Einkommen aus dem Markt zu generieren. Dazu wurde mit dem Einsatz des freiwilligen Lieferverzichts 2016 ein Anfang gemacht. Notwendig ist jedoch ein reguläres Instrument, das mittels eines rechtlichen Rahmens EU-weit installiert wird.

Dieser gesetzliche Rahmen muss:

1. einen Markt-Index beinhalten, der über die MMO installiert wird;

Dieser Index setzt sich u.a. aus der Entwicklung von Produktnotierungen, Milchpreisen und Erzeugungskosten (Marge) zusammen.

2. Sanktionen ermöglichen;

In Krisenzeiten muss während des freiwilligen Lieferverzichts eine Deckelung der restlichen Produktion stattfinden. Dazu ist die Möglichkeit, Sanktionen anzuwenden, unerlässlich. Denn ohne Deckelung ist die Gefahr sehr groß, dass erreichte Produktionssenkungen durch die Mehrproduktion anderer Erzeuger wieder neutralisiert werden.

3. die Erhebung einer Umlage bei Erzeugern zur Finanzierung des Krisen-instruments ermöglichen.

Mit einer Umlage übernehmen die Erzeuger auch eine finanzielle Verantwortung für das Programm.

Markt beobachten – Krisen vorhersehen und vermeiden!

Markttransparenz

Im Bericht der Task Force heißt es¹:

5. The Commission should take further steps to increase market transparency so as to foster effective conditions of competition along the supply chain. Bigger and better-equipped up- and downstream operators usually have a clear view of the market while farmers - often fragmented and small - frequently do not. This information asymmetry creates mistrust, in particular in relation to price transmission and the distribution of value added along the chain. Among other things, this report recommends mandatory price reporting to cover existing information gaps in the chain - and dissemination of the collected data in duly aggregated form to increase transparency.

6. The Commission market observatories and dashboards are commendable steps in the right direction but there is room for improvement, in particular as regards the timeliness and the standardisation of data collected from Member States. It should be examined whether consumption data and producers' input prices could be integrated into existing market information systems. The Commission should create a platform for better communication and exchange of information between Member States concerning how market data is collected and how national food chain observatories work. 'Food euro' calculations at EU level and Member State level for all major food products could provide useful information for the public at large, including consumers, about the distribution of the value added along the chain. The Commission should step up the adoption of modern and easy- to-use communication formats (such as web- based applications). Member States should be encouraged to seize the opportunities which 'big data' offers for the benefit of farmers, and facilitate initiatives that help farmers make sense of the wealth of data generated on and off farm.

1. Für den Milchsektor ist eine Verbesserung der Markttransparenz ein wichtiger Aspekt. Allerdings wird er im Bericht der Task Force nicht ausreichend behandelt. Wenn man eine Verbesserung der Produzentensituation anstrebt, ist auch das Aufzeigen der Produktionskosten inklusive eines fairen Erzeuger-Einkommens ein essentielles Element von Markttransparenz. Erst wenn die Kosten klar auf dem Tisch liegen, kann die Marktsituation realistisch bewertet werden. Dieser Punkt fehlt leider im Bericht der Task Force.

2. Markttransparenz allein kann die problematische Situation nicht lösen. Erst durch eine Kombination mit effektiven Maßnahmen kann sie zur Stabilisierung des Marktes beitragen.

Dies lässt sich anhand zweier Szenarien im Milchsektor leicht aufzeigen. Nehmen wir an, Erzeuger sehen anhand der Marktdaten:

Szenario 1) Butterpreise sinken – bald werden auch Erzeugerpreise sinken

Realistische Reaktion der Erzeuger: Erst wenn die Auszahlungspreise tatsächlich sinken, werden die meisten Produzenten reagieren. Allerdings kommt es dann nicht zu einer flächendeckenden Reduktion der Produktion. Viele Erzeuger steigern gerade aufgrund fallender Preise ihrer Menge. Sie versuchen so, die Preisverluste auszugleichen. Es gibt natürlich auch Erzeuger, die die Mengen senken. Aber nicht in ausreichendem Maße, um den Markt auszugleichen bzw. oft erst bei einem Tiefstpreis, der dem Sektor bereits stark geschadet hat.

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf (Download 22.11.2016)

Dieses Erzeugerverhalten hat sich in der Vergangenheit ständig gezeigt und macht deutlich, dass das individuelle rationale Verhalten bei Preissenkungen nicht zur gewünschten akkumulierten Marktreaktion führt.

Szenario 2) Butterpreise steigen – bald werden auch Erzeugerpreise steigen

Realistische Reaktion der Erzeuger: Die Reaktion der Produzenten auf Notierungen und Prognosen ist wenig ausgeprägt. Erst wenn Preiserhöhungen greifbarer werden, indem sie beispielsweise von Molkereien angekündigt werden, reagieren viele Erzeuger. Insbesondere in einer tendenziell verlustreichen Zeit mit starken Preisverfällen - wie aktuell - wird versucht, die Produktion auf den Höfen schnell anzukurbeln. Erlittene Verluste sollen damit zumindest zum Teil ausgeglichen werden.

Wie oben beschrieben, führt stärkere Transparenz allein nicht zur gewünschten stabilisierenden Marktreaktion. Zum einen wartet man mit einer Reaktion bis tatsächliche Preissenkungen oder -steigerungen eintreffen. Zum anderen fällt das Verhalten im Fall der Preissenkungen nicht marktstabilisierend aus.

Transparenz muss also mit Maßnahmen kombiniert werden, um gewünschte Marktreaktionen hervorzurufen. Ein Beispiel wäre der Einsatz des Marktverantwortungsprogramms. Hier werden die Marktdaten analysiert und im folgenden Maßnahmen ergriffen, die die Erzeuger zu passenden Reaktionen motivieren. In der Krisenphase würde beispielsweise ein freiwilliger Lieferverzicht eine akkumulierte Mengenreduktion hervorrufen. Eine Reaktion also, die der Markt in diesem Moment benötigt, um zurück ins Gleichgewicht zu finden.

Instrumente zum Risikomanagement

Auf Instrumente zum Risikomanagement geht der Bericht zusammenfassend folgendermaßen ein:

7. The uptake of EU risk management tools by farmers has been modest. The Commission should make the EU's risk management toolkit more attractive and coherent with instruments set up by Member States so as to enable farmers to manage risk ex ante. Ideas include the mandatory inclusion of measures in Member States' rural development programmes. This step could be accompanied by monitoring and evaluation systems that map all relevant data linked to the occurrence of risks. Minimum thresholds applying to crop losses for insurance purposes could be revised to make the tool more attractive to users. The added value of EU co-financing of reinsurance schemes should be assessed.

8. This could imply a resource shift towards a genuine integrated risk management policy at EU level. In order to keep control regimes cost-effective, the possibility of using simplified loss calculation and reimbursement options should be taken into account. The Commission should set up an EU platform - including Member States and stakeholders - allowing the exchange of best practices concerning agricultural risk management. Certain tools and systems which are already effective in Member States may thus become more widely known and used. Member States could also use this platform to exchange information about existing practices of tax averaging, to assess the potential usefulness of these practices for agricultural producers across the EU.

Instrumente zum Risikomanagement sind ein sehr wichtiger Punkt im Hinblick auf die Stabilisierung des Milchsektors. Es muss dabei genau geprüft werden, inwieweit vorgeschlagene Instrumente bezüglich Agrarpreisrisiken folgende Bedingungen erfüllen:

Das Instrument:

1. verhindert starken Einkommensverfall der EU-Erzeuger und
2. verschärft das Marktungleichgewicht nicht weiter

Zwei einfache Beispiele zu Maßnahmen der Risikoabsicherung bzw. Krisenvorbeugung

So erfüllen Versicherungssysteme, die bei Preisstürzen Geld auszahlen, diese beiden Bedingungen per se nicht.

1. Ausbezahltes Geld kann zwar kurzzeitig einen Preissturz etwas kompensieren, aber es führt damit eher zur Weiterproduktion von Übermengen – steuert also gegen
2. eine Marktstabilisierung und vertieft das Problem eher noch.

➔ Allerdings könnte die Auszahlung der Versicherungsleistungen an eine Produktionsbremse gekoppelt werden – damit könnte Marktungleichgewicht gemindert werden. Komplette kann es aber nur beseitigt werden, wenn bei allen Produzenten in Krisenzeiten zumindest eine Deckelung angewandt wird.

Hingegen erfüllt beispielsweise die Maßnahme des freiwilligen Lieferverzichts beide Bedingungen. Denn zum einen führt

1. die Kompensation gegen Nichtlieferung dazu, dass kooperative Erzeuger Geld erhalten und alle Erzeuger durch steigende Preise profitieren und

2. wird das Marktungleichgewicht – die Übermenge – reduziert bzw. beseitigt; das Problem also nicht vertieft oder nur überbrückt. Wichtig ist hier zudem auch noch eine Deckelung der Produktion aller Erzeuger in Krisenzeiten.

Um zu sehen, ob Risiko- bzw. Krisenmanagementinstrumente geeignet sind, sollten mögliche Instrumente immer auf die Erfüllung der Punkte 1 und 2 getestet werden.

Terminmärkte

Was können sie leisten und was nicht?

Speziell zum Risikomanagement-Instrument Terminmärkte äußert sich der Bericht u.a. folgendermaßen:

9. Futures markets can be an important risk management tool for farmers in times of increased price volatility. In this area in particular, awareness-raising and training measures in the farming community and farmers' organisations should be prioritised. Price data collection and dissemination by the Commission under the heading of market transparency can stimulate futures markets by providing reliable and credible price references which are instrumental for settling futures contracts. The report also invites the Commission to volunteer expertise to the legislator in matters - such as EU- level financial regulation - which might have unintended negative consequences for the liquidity of futures markets.

Wie funktioniert Terminhandel?

Im Terminhandel sind 2 Märkte wichtig

1. der Kassamarkt: dabei handelt es sich um den realen Markt, auf dem Güter (also Milch bzw. Milchprodukte) gehandelt werden. Von diesem Markt erhält der Milcherzeuger seinen Auszahlungspreis (über die Molkerei).
2. Terminmarkt: hier findet der Handel von Terminkontrakten statt.

Zusammenhang zwischen Kassamarkt und Terminmarkt:

Die realen Preise am Kassamarkt beeinflussen die Preise am Terminmarkt. *Der Terminmarkt bildet den Kassamarkt also nur ab.* Sind die Preise bzw. die Preisaussichten am Kassamarkt hoch, dann sind es auch die Preise am Terminmarkt. Sind die Kassamarktpreise niedrig, spiegelt sich das auch in den Terminmarktpreisen wieder.

1) Können Terminmärkte Preisschwankungen abfedern?

Die Frage, ob Terminmärkte Preisschwankungen für Milcherzeuger wirksam abfedern können, soll anhand eines Beispiels beantwortet werden: Der Erzeuger verkauft im Oktober 2016 am Terminmarkt Kontrakte mit 12 Monaten Laufzeit für 10 Prozent seiner Jahresproduktion zu umgerechnet 34 Cent/ kg Milch (umgerechnet auf Butterkontrakte und Magermilchpulverkontrakte)². Damit „friert“ er seinen Milchpreis für diese Menge auf 34 Cent/ kg ein.

Im Oktober 2017 kauft er seine Kontrakte zurück. Ist der reale Kassamarktpreis (= Auszahlungspreis für Milch) über 34 Cent/ kg gestiegen, wird er für die Kontrakte auch mehr Geld für den Rückkauf am Terminmarkt zahlen. Damit hat er einen Börsenverlust, der aber durch den höheren Preis der Milch am Kassamarkt (ausbezahltes Milchgeld) ausgeglichen wird. Er würde zusammengerechnet also bei 34 Cent/ kg stehen. (Ohne Terminkontrakte hätte er mehr Geld/ kg verdient.)

Umgekehrt würde er bei einem real gesunkenen Milchpreis am Kassamarkt für den Rückkauf der Kontrakte am Terminmarkt weniger zahlen müssen als er das Jahr zuvor bekommen hatte. Damit ergibt sich für ihn ein Börsengewinn. Dieser kompensiert die gesunkenen Milchauszahlungspreise (Kassamarktpreise) auf das letztliche Niveau von 34 Cent/ kg. (Ohne Terminkontrakt hätte er in diesem Fall weniger Geld/ kg verdient.)

Wir sehen also in der Theorie, dass das Abfedern von Preisschwankungen möglich ist.

Praktisch ergeben sich jedoch folgende Probleme:

- a) Ist die Preisaussicht positiv, kann der Erzeuger Kontrakte für einen höheren Preis auch verkaufen. Denn die Käufer erwarten ja, dass sie beim Rückkauf durch den Erzeuger dann einen Gewinn machen.
Sind die Preisaussichten negativ, wird der Erzeuger keine Kontrakte für höhere Preise verkaufen können. Denn die Abnehmer erwarten keinen Gewinn an der Börse, wenn sie die Kontrakte kaufen.
-> *D.h. bei negativen Preisaussichten, die besonders am Milchmarkt sehr häufig sind, wird es wenig Möglichkeiten geben, die Preise effektiv abzusichern.*

² Z.B. werden an der Eurex in Frankfurt keine Rohmilchkontrakte gehandelt, sondern Butter- und Magermilchpulverkontrakte. Erzeuger können also lediglich über diese Kontrakte Preisabsicherung betreiben. Dies unter der Annahme, dass der jeweilige Kontraktwert für Butter/ Magermilchpulver einem gewissen Rohstoffwert der Milch entspricht und sich Rohstoffwerte, Kontraktpreise und das von der Molkerei ausbezahlte Milchgeld parallel entwickeln.

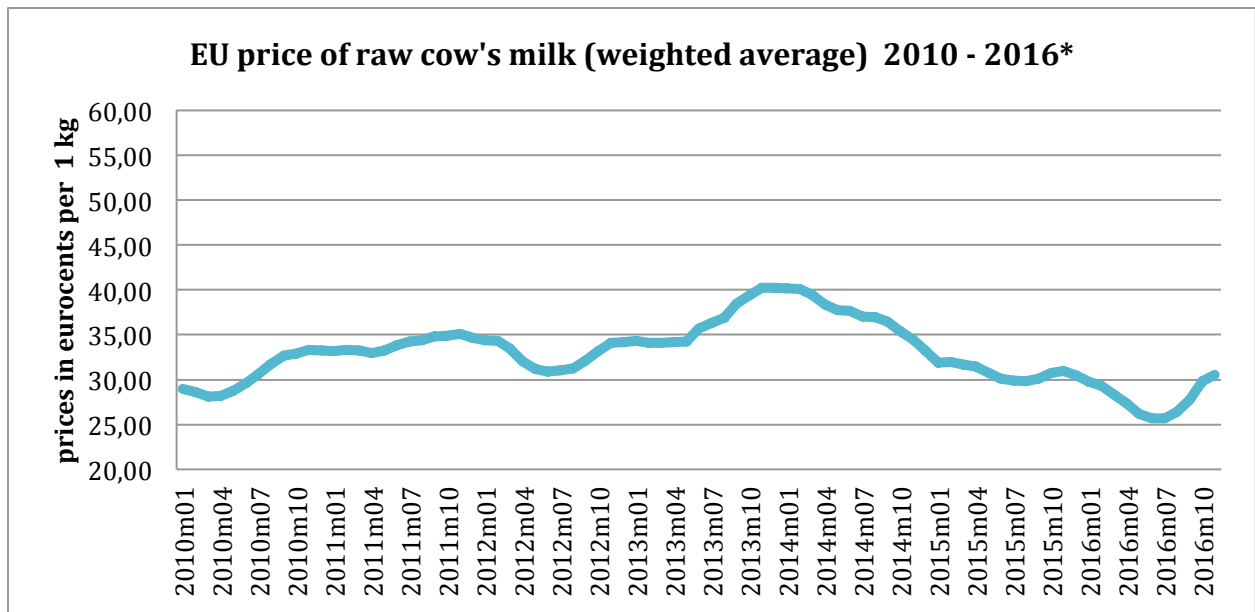
- b) Es wird über Terminkontrakte der Milchpreis über die Zeit etwas geglättet, indem die tiefen Täler, aber auch die hohen Preisspitzen abgeschnitten werden. Auf lange Sicht verdient der Erzeuger aber nicht mehr, wenn er an der Terminbörse handelt.
- c) Es sollte nie die komplette Menge eines Hofes abgesichert werden. Bei Lieferung der Milch an eine käseherstellende Molkerei sollten es beispielsweise maximal 50% sein.
- d) Um am Terminmarkt handeln zu können, braucht es eine sehr hohe Liquidität. Ein Erzeuger, der beispielsweise 3,5 Mio kg Produktion absichern möchte, benötigt ca. 400.000 Euro. Über solch eine Liquidität verfügen nicht viele Erzeuger. Ob sich dieses Problem mit den von der Task-Force empfohlenen Kredit- oder Garantiefonds lösen lässt, ist sehr fraglich.
- e) Des Weiteren sind ca. 1 Mio. kg Jahresproduktion notwendig, um überhaupt an der Börse teilnehmen zu können. Da nicht viele Erzeuger über diese Menge verfügen, sind sie ebenfalls ausgeschlossen. In Deutschland produzieren beispielsweise über 85 Prozent der Landwirte unter 1 Mio. kg und scheiden damit aus³.
- f) Um an der Börse zu handeln, ist Fachwissen notwendig. Landwirte sind für den komplexen Börsenhandel nicht ausgebildet. Auch wenn die Task Force Weiterbildungsprogramme empfiehlt, es darf nicht vergessen werden, dass Landwirte bereits einen mehr als ausfüllenden Beruf ausüben.
- g) Neben Börsengewinnen sind auch Börsenverluste an der Tagesordnung. Es ist ein Handel mit Risiken, der bei negativem Ausgang die Höfe zusätzlich belastet.

2) Können Terminmärkte kostendeckende Preise absichern?

Um die Kosten der Milchproduktion zu decken, sind Preise von gut über 40 Cent notwendig. Terminmärkte sind an die realen Märkte – also die Kassamärkte – gekoppelt bzw. orientieren sich an den realen Preisaussichten. Wenn Kassamärkte nie oder kaum kostendeckende Preise erreichen – wird man sich über Terminmärkte auch nie bzw. kaum kostendeckende Preise sichern können. Das sieht auch die Task Force richtig, wenn sie in ihrem Bericht erwähnt, dass Terminmärkte keine effektive Wirkung in langen Perioden mit Tiefpreisen haben können.

Das Problem wird deutlich, wenn man sich die Milchpreise der vergangenen Jahre in der EU anschaut (=Kassamarktpreise) und prüft, wie oft sie unter und über einem kostendeckenden Niveau (EU-weit zwischen 40 – 45 Cent) lagen.

³ Quelle: Statistisches Bundesamt



* based on historical price series of Milk Market Observatory (EU Commission)
 (http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk_en)

Übersicht: Anzahl der Monate, in denen EU-Preise unter bzw. über angegebenen Preislevel lagen *

Preise:	Monate in 2010	Monate in 2011	Monate in 2012	Monate in 2013	Monate in 2014	Monate in 2015	Monate in 2016**
Unter 30 Cent	6	0	0	0	0	2	10
Unter 35 Cent	12	11	12	5	2	12	11
Über 40 Cent	0	0	0	2	2	0	0
Über 45 Cent	0	0	0	0	0	0	0

* Basierend auf gewichteten monatlichen EU-Durchschnittspreisen, eigene Erstellung

** Zum Zeitpunkt der Tabellenerstellung nur Preise für 11 Monate bekannt

Es ist ersichtlich, dass am Kassamarkt die Preise sehr oft unter 35 Cent Preis liegen – also sehr niedrige Preise weit entfernt von einem kostendeckenden Niveau von 40-45 Cent herrschen. Sogar Preise unter 30 Cent sind nicht unüblich. Über 45 Cent gehen sie jedoch nie und sehr selten nur über 40 Cent – daher ist der Kassamarkt als Basismarkt kaum auf kostendeckendem Niveau. Da der Terminmarkt den Kassamarkt nur abbildet, kann also auch über den Terminmarkt keine Absicherung auf kostendeckendem Niveau erfolgen.

Damit zeigt sich: Das grundlegende Problem des Milchmarkts, dass für die Produktion von Milch Preise gezahlt werden, die weit unter dem kostendeckenden Niveau liegen, kann von Terminbörsen nicht kompensiert werden. Es ist notwendig, das Problem am eigentlichen Milchmarkt zu lösen!

EU-weiter Rahmen gegen unfaires Marktverhalten

Unfairem Marktverhalten will die Task Force zusammengefasst folgendermaßen begegnen:

10. As regards unfair trading practices, voluntary initiatives have been useful to a degree. They have, however, not been able fully to address the 'fear factor' which often arises when an operator is considering making a complaint, and they have fallen short of introducing effective and independent enforcement. The report recommends that framework legislation be introduced at EU level - to cover certain baseline unfair trading practices (for instance maximum payment periods) as well as to mandate effective enforcement regimes in Member States - such as an Adjudicator. Such enforcement regimes should include the power to conduct own- initiative investigations, as well as the possibility for victims of unfair trading practices to lodge anonymous complaints. A mixed approach of statutory and voluntary rules including at EU level, as far as agricultural products are concerned, would be appropriate and timely. It can accommodate well-functioning enforcement systems existing in Member States. By the same token, the voluntary Supply Chain Initiative facilitated by the High-Level Forum on the Better Functioning of the Food Supply Chain has had positive effects; it should be continued and improved.

Es ist richtig, auf einen EU-weiten rechtlichen Rahmen anstatt nur auf freiwillige Initiativen zu setzen. Denn nur dann kann flächendeckend unfaires Marktverhalten eingedämmt werden.

Innerhalb diesen Rahmens wäre zudem folgender Punkt sehr wichtig: **Für die Erzeugerstufe muss ein Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb installiert werden. Das Verbot, Produkte unter Einstandspreis zu kaufen, muss für den Erwerb von Rohmilch bzw. Rohstoffen aus der Landwirtschaft gelten.** Hintergrund ist, dass die Milchproduktion teilweise gezwungenermaßen mit unlauteren Mitteln aufrechterhalten wird. Insbesondere Familienbetriebe können eingesetzte Arbeitsleistung nicht geltend machen und nutzen zudem Einkünfte aus anderen Bereichen wie beispielsweise Biogaserzeugung zur Aufrechterhaltung der Milchproduktion. Damit entsteht eine Wettbewerbsverzerrung, da so beispielsweise andere Betriebe unterboten werden. Beim Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis bzw. realen Produktionskosten, würde dieses Marktungleichgewicht verschwinden.

Vertragslandwirtschaft

Die Task Force geht in ihrem Bericht u.a. folgendermaßen auf Verträge ein:

11. Cooperation in the supply chain via 'contractualisation' can allow non-antagonistic commercial relationships to develop which could meet consumer demand for innovative products, while also responding to public expectations concerning sustainability. Successful arrangements such as dedicated supply chains, tripartite agreements and similar initiatives exist and should be publicised better as examples for best practices. The Commission should facilitate this, allowing operators to come together and learn from each other.

12. The absence of written contracts is often a disadvantage for the weaker party in a commercial transaction. Farmers should be able, under EU rules, to request and obtain a written contract. This would complement the existing general possibility for Member States under the CMO regulation to make written contracts mandatory.

132. (...)However, one needs to acknowledge its limitations. It will not be able to fully redress the asymmetric bargaining power of operators in the food supply chain.

Erfahrungen in Frankreich, in der die Vertragslandwirtschaft sehr ausgeprägt ist, haben gezeigt, dass Kontrakte an sich das Problem der schwachen Marktposition der Erzeuger keinesfalls lösen können. Nur wenn Verträge EU-weit verpflichtend sind (und damit auch für Genossenschaftsmitglieder gelten) und die Bedingung enthalten, Milchpreise an den Kosten der Produktion zu orientieren, können diese hilfreich sein.

Produzentenorganisationen

Der Bericht der Task Force erwähnt Produzentenorganisationen beispielsweise in folgendem Zusammenhang:

14. As regards producer cooperation, the report brings to light a lack of clarity concerning the rules which apply to collective action by producers. Different concepts underlying classical competition law and agricultural derogations in the CMO regulation have given rise to regulatory confusion. The 2013 reform has introduced further approaches to dealing with collective action by farmers. While the intention was to strengthen the position of farmers in the chain, the new provisions may have exacerbated the legal complexity. Rules should be made clear and workable, so that farmers do not need to hire legal counsel when planning to cooperate. The Commission should unambiguously exempt joint planning and joint selling from competition law if carried out by a recognised producer organisation or association of producer organisations. Safeguards should ensure that competition is not eliminated and CAP objectives - such as reasonable consumer prices - are not jeopardised. Such clarification will further the CAP's policy orientation of encouraging producers to organise and help themselves. Pure 'bargaining associations' between producers should be allowed up to certain market thresholds, so that such joint selling will not affect competition. Moreover, the 'dormant' Article 209 of the CMO regulation should be 'revived' and the possibility of obtaining legal security up-front (comfort letters) introduced. The scope of the 'crisis cartel' provision, which allows agreements between producers (including producer organisations and interbranch organisations), should be adjusted.

Es ist richtig, dass die Bündelung der Erzeuger – das kollektive Aushandeln von Preisen – nicht ausreichend vorankommt. Dem liegen verschiedene Ursachen zu Grunde. Zum einen ist Genossenschaftsmilch von derartigen Verhandlungen durch das Milchpaket ausgenommen. Damit ist EU-weit ein großer Teil der Erzeuger von kollektiven Verhandlungsmöglichkeiten von vornherein ausgeschlossen. Außerdem sind die Bündelungsgrenzen zu gering, um auf Augenhöhe mit Molkereien verhandeln zu können. Auch die von der Task Force angesprochenen rechtlichen Unklarheiten können für Produzentenorganisationen erschwerend wirken. Des Weiteren existiert bei den Milcherzeugern nicht ausreichend Zuversicht, dass sich ihre ökonomische Situation beim Anschließen an eine der bereits existierenden Produzentenorganisationen ausreichend verbessern kann. Das Verharren in den alten wirtschaftlichen Beziehungen legt dies nah.

Es ist eine stärkere, effektive Förderung der Bündelung durch ein Anheben der Bündelungsgrenzen, die Einbeziehung von Genossenschaftsmilch in kollektive Verhandlungen und durch politische Maßnahmen wie das Setzen von Anreizen für die Erzeuger zum Anschluss an eine Produzentenorganisation notwendig. Schritte in Richtung einer praktikablen und klaren Gesetzeslage sind ebenso zu begrüßen.

Erleichterter Zugang zu Finanzmitteln

Folgende Aussagen findet man im Bericht der Task Force zum Thema besserer Zugang zu Finanzmitteln:

15. Measures to facilitate access to finance for farmers should be stepped up, in particular by the European Investment Bank Group (EIB Group). The current risk aversion of commercial banks is liable to lead to underinvestment and affect the competitiveness of the agricultural sector. The Commission should encourage the roll-out of pilot projects by the EIB for the agriculture sector as well as the development of targeted financial instruments (e.g. addressing young farmers or price volatility) that leverage CAP money on a guarantee basis and thus attract private-sector funding.(...)

Auch an dieser Stelle ist es wichtig, dass Finanzmittel für die Produktion von Milch nicht zu einer Verschärfung des Problems der Übermenge führen.

Investitionen können am besten von den Produzenten getätigt werden, wenn der Markt ausgeglichen ist und der Erlös für Investition genutzt werden kann bzw. Kredite aus eigener Kraft bedient werden können. Sicherlich sind Kreditprogramme beispielsweise für junge Erzeuger hilfreich. Allerdings kann das Vorgehen am Milchsektor nicht darin bestehen, Geld in einen hochgradig instabilen Markt zu pumpen, um Überproduktion anzukurbeln und Preise für alle Erzeuger stetig weit unter einem kostendeckenden Niveau zu halten. Es muss vornehmlich darum gehen, den Markt zu stabilisieren, so dass finanziell gesunde Investitionen getätigt werden können. Das Vertrauensverlust der Erzeuger in Investitionen hat in den vergangenen Jahren außerordentlich gelitten, da sich die Wachstumsversprechungen nach Quotenende nicht erfüllt haben. Über einen stabilen Markt kann das Vertrauen in Investitionen zurückgewonnen werden.

Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Diesem wichtigen Punkt widmet der Bericht der Task Force unter anderen folgenden Satz:

17. The Task Force posits that the policy direction which the reformed CAP has taken should not be reversed. A modern CAP should continue along the path taken. (...)

Die Empfehlung der Task Force ist kritisch zu sehen, denn sie geht mit den Realitäten in der EU nicht konform.

Zwar merkt die Task Force auch an, dass eine moderne GAP diejenigen Erzeuger nicht außer Acht lassen sollte, die nicht am internationalen Handel teilnehmen und die sich spezialisieren. Das reicht allerdings bei weitem nicht aus, um EU-weit für eine gesunde Landwirtschaft zu sorgen. Die aktuelle GAP kann nur dann funktionieren – d.h. in einem gemeinsamen Europa für lebendige ländliche Regionen, nachhaltige Produktion und soziale Balance, gemeinsamen Wohlstand sowie für Tierwohl und Ernährungssicherheit sorgen -, wenn der Slogan „Je größer und mehr, desto besser“ eine Wandlung erfährt.

Die Verlierer einer solchen Richtung sind:

- die Produzenten in der EU inklusive der vor- und nachgelagerten Sektoren;
- der Großteil der ländlichen Regionen aufgrund von Arbeitsplatzverlusten in den einen Regionen und ökologischen Problemen aufgrund konzentrierter Produktion in anderen Regionen;
- die Konsumenten, die aufgrund des Verlustes einer ausbalancierten Landwirtschaft immer stärker auf industrialisierte Lebensmittel zurückgreifen müssen;

- Produzenten und Bevölkerungen außerhalb Europas, deren Einkommensgrundlage aufgrund der in der EU produzierten Übermengen angegriffen wird sowie
- Milchkühe, deren Lebensbedingungen sich aufgrund von fehlenden Finanzen und kürzeren Lebenszyklen etc. verschlechtern.

Die Gewinner dieser Richtung sind:

- Konzerne der Lebensmittelindustrie, die sich über Übermengenpolitik extrem billige Rohstoffe sichern und damit ihre Marktanteile insbesondere außerhalb Europas ausbauen können. Dies ist in den vergangenen Milchkrisejahren sehr deutlich geworden. Während die Milchauszahlungspreise für Erzeuger Tiefstwerte erreichten und eine starke Belastung für die Produzenten bedeutete, konnten Molkereikonzerne ihre Gewinne steigern⁴.

Es geht nicht darum, Lebensmittelkonzernen kein Wachstum bzw. den Ausbau von Marktanteilen zu verweigern. Aber in der aktuellen Extremform geschieht dies zum Schaden wichtiger ökonomischer Akteure und der Bevölkerung innerhalb und außerhalb Europas. Auch bei einem ausgeglichenen Markt ist Wachstum möglich. Von diesem werden dann aber mehr Akteure profitieren.

Und dafür muss die GAP stehen. Es wird verstärkt in der Zukunft darum gehen, in Europa Menschen, Bevölkerungsgruppen und Nationen zusammen zu bringen. Der neue Slogan der GAP muss daher „Gemeinsam gegen ökonomische Ausgrenzung“ lauten.

⁴ Beispielsweise stieg der Betriebsgewinn bei FrieslandCampina im Geschäftsjahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 17,8 % auf 576 Millionen Euro.