

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

**Verantwortung für Markt, Gesellschaft
und Zusammenhalt in der EU**

Konzeptpapier des European Milk Board

Inhaltsverzeichnis

	Präambel	1
Kapitel 1	Aktuelle Ausrichtung der EU-Landwirtschaft und des Milchsektors	
	Sozio-ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft	3
	Deregulierung im Milchsektor	6
	Aktuelle Stabilisierungsmaßnahmen in der EU und in anderen Teilen der Welt	10
Kapitel 2	Eine neue GAP mit Verantwortung für Markt, Gesellschaft und Zusammenhalt in der EU	
	Ziele einer verantwortungsvollen GAP	12
	Erreichen der neuen GAP-Ziele	15
	Rechtlicher Rahmen für einen effektiven Krisenmechanismus	17
Kapitel 3	Das Marktverantwortungsprogramm – ein realitätskonformes Konzept	
	Finanzierbarkeit des Systems	20
	Wirksamkeit	20
	Beitrag zu internationaler Stabilität	20
	WTO-Konformität	21

Impressum

Herausgeber:
European Milk Board asbl (EMB)
Rue de la Loi 155
B-1040 Brüssel/Belgien

Kontakt:
Tel: +32 (0)2 808 1935
Fax: +32 (0)2 808 8265
office@europeanmilkboard.org
www.europeanmilkboard.org

© European Milk Board, Brüssel 2017

Präambel

Ausbalanciert und ressourcenschonend

1. Die gesellschaftlichen Anforderungen an die Agrarpolitik der Europäischen Union sind vielfältig und berechtigt. Es geht um nicht weniger als die Versorgung unserer Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen und gesunden Lebensmitteln, einen ressourcenschonenden Anbau, Biodiversität und die artgerechte Haltung von Nutztieren. Die Bürger der EU sind für eine ausgewogene und verantwortungsvolle Landwirtschaft, die sich in die Umwelt einpasst anstatt sie aufgrund konzentrierter Produktion zu überlasten. Sie soll ihren Beitrag zu einer dezentralen Besiedelung der ländlichen Räume sowie zu deren sozialer und kultureller Lebendigkeit leisten.

Fair pay – fair life

Letztlich soll es dabei auch um eine faire Bezahlung der Menschen gehen, die sich in der Landwirtschaft einsetzen. Es sollen nicht jene vor den Kopf gestoßen werden, die hier aktiv und konstruktiv am Arbeitsleben teilnehmen. Soziales Dumping im Agrarbereich soll der Vergangenheit angehören.

Kann die aktuelle GAP diesen Anforderungen gerecht werden? Beachtet sie die Interessen der EU-Bevölkerung in ausreichendem Maße?

2. Wie Kapitel 1 dieses Konzeptpapiers deutlich zeigt, ist es nicht übertrieben, die aktuelle GAP als reformbedürftig zu bezeichnen. Insbesondere eine ausbalancierte Produktion und faire Einkommen kann sie aktuell nicht gewährleisten. Paradoxe Weise ist eine immer stärker werdende Abweichung der tatsächlichen Politik von den gesetzlich gesteckten GAP-Zielen zu beobachten. Obwohl Artikel 39 AEUV ganz klar eine Marktstabilisierung sowie die Verbesserung der Lebenssituation über einen Anstieg der Einkommen auf dem Land postuliert, zeigt die Realität ein ganz anderes Bild: Der Agrarsektor ist durch ein **sinkendes landwirtschaftliches Einkommen** und insbesondere im Milchmarkt durch eine **starke Destabilisierung** gekennzeichnet. Ständig erschüttern Krisen den Sektor, was sich auf die Politik der Deregulierung zurückführen lässt, die den Milchsektor seit Jahren prägt.

Eine hohe Preisvolatilität und die geografische Konzentration der Milchproduktion, mit problematischen Auswirkungen auf die ökologische und soziale Umwelt, sind die Folgen dieser Politik. Krisen, die durch sie ausgelöst werden, führten zu schädlicher Rückbesinnung auf nationale Interessen und haben einen negativen Einfluss auf das Miteinander der Menschen in der EU. Die Deregulierung des Milchsektors verursacht zudem Dumping und gefährdet damit die Märkte von Entwicklungsländern.

3. Dem muss eine neue GAP, die Verantwortung für Markt, Gesellschaft und Zusammenhalt in der EU übernimmt, entschieden entgegenwirken. Kapitel 2 definiert mit der Forderung nach **a) angemessenen Einkommen, b) einem Beitrag zum Überwinden sozialer Ungleichheit** und **c) flächendeckender Produktion** sowie **d) der Übernahme von Marktverantwortung durch die Erzeuger** und **e) einer verantwortungsvollen Produktion gegenüber Entwicklungsländern** ergänzt durch **f) einer Abkehr von purer Marktillusion** die sechs Ziele solch einer progressiven Politik.
4. Zur Umsetzung dieser Ziele erörtert Kapitel 2 zudem einen **Krisenmechanismus**, der Eingang in die neue GAP finden sollte. Das European Milk Board hat hier das **Marktverantwortungsprogramm (MVP)** entwickelt. Damit kann den realen Entwicklungen und Herausforderungen des Sektors zeitnah und angemessen begegnet werden. Angesichts der erschreckenden Regelmäßigkeit, in der Krisen den Milchmarkt erschüttern, besteht hier dringender Bedarf für ein wirksames Kriseninstrument. Das MVP ermöglicht einen kostendeckenden Erzeugerpreis und bildet damit eine wichtige Grundlage für eine ausbalancierte und faire Produktion, inklusive Umweltschutz und artgerechter Tierhaltung.
5. Kapitel 3 prüft das MVP auf seine Konformität mit den realen Bedingungen im Milchsektor und zeigt dabei, dass das Konzept finanzierbar, wirkungsvoll und WTO-konform ist und zudem einen wichtigen Beitrag zur internationalen Stabilität leisten kann.
6. Die aktuelle Reform der GAP ist eine Chance, problematische Entwicklungen zu korrigieren und mit der Agrarpolitik das Miteinander in der EU zu verbessern. Wichtig ist hier insbesondere, den Deregulierungskurs nicht blind weiterzufahren, sondern aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen. Das ist kein Kann, sondern ein Muss für die verantwortlichen Institutionen und Akteure. Wir sollten hierbei nicht vergessen: Neben der Verpflichtung ihren Bürgern gegenüber hat die EU durchaus auch ausreichend Potential, den gesellschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden und der Agrarpolitik eine nachhaltige und faire Ausrichtung zu geben. Mit dem vorliegenden Konzeptpapier möchten die europäischen Milcherzeuger im Reformdiskurs wichtige Impulse setzen und dazu beitragen, dass aus der EU-Landwirtschaftspolitik tatsächlich eine gemeinsame und integrative Agrarpolitik wird.

1

Aktuelle Ausrichtung der EU-Landwirtschaft und des Milchsektors

Sozio-ökonomische Bedeutung der Landwirtschaft

- Produktion von Lebensmitteln,
- Pflege von Kulturlandschaften und Beleben der ländlichen Regionen,
- Generierung von Arbeitsplätzen im eigenen Sektor und für vor- und nachgelagerte Bereiche,
- Erhalt und Weiterentwicklung von regionalen Traditionen,
- Investieren in Innovation und Fortschritt

7. Der Sektor Landwirtschaft erfüllt zahlreiche wichtige Aufgaben in der Europäischen Union. Damit hat er auf die eine oder andere Weise Einfluss auf jeden einzelnen EU-Bürger. Allein 10 Millionen Menschen sind im landwirtschaftlichen Sektor beschäftigt und machen damit 5 Prozent an der gesamten Beschäftigung aus.¹ Als Verbraucher konsumiert zudem jeder von uns Nahrungsmittel aus in der EU angebauten Rohstoffen. Und so weisen auch 90 Prozent der EU-Bevölkerung der Landwirtschaft eine wichtige bzw. sehr wichtige Bedeutung zu.² Und auch international ist die EU kein Fliegengewicht. Mit einem Produktionswert von ca. 411 Milliarden Euro³ ist die EU im Agrarbereich einer der wichtigsten Akteure weltweit.
8. Der Rohstoff Milch wird in jedem der Mitgliedsstaaten produziert und belegt mit einem Anteil von knapp 15 Prozent einen führenden Platz in der EU-Agrarerzeugung.⁴ Sowohl in Europa als auch in anderen Teilen der Welt ist die Bedeutung der Milchproduktion für die sozio-ökonomische Entwicklung hoch. So ermöglicht sie lebendige ländliche Regionen und die Versorgung der Bevölkerung mit frischen, lokalen Milchprodukten.

1 EU-Kommission, „How many people work in agriculture in the European Union“, EU Agricultural Economics Briefs, Nr. 8 - Juli 2013, S. 2. http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/08_en.pdf (Download 24.2.2017)

2 EU-Kommission, „Europäer, Landwirtschaft und Gemeinsame Agrarpolitik“, Eurobarometer Spezial 336, 2010, S. 9. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_336_de.pdf (Download 22.02.2017)

3 Zahl für 2015, Eurostat

4 EU-Kommission, „Milch und Milchprodukte“, https://ec.europa.eu/agriculture/milk_de (Download 15.01.2017)

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) muss der hohen Bedeutung der Landwirtschaft für Europa und andere Regionen der Welt gerecht werden!

9. Der äußere rechtliche Rahmen trägt dieser Pflicht theoretisch auch Rechnung. Die in Artikel 39 AEUV festgelegten Ziele der GAP beinhalten u.a. die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen – insbesondere über eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens –, die Stabilisierung der Märkte sowie die Sicherstellung der Versorgung. Diese Ziele sind jedoch in den vergangenen Jahren in den Hintergrund getreten und haben einer destabilisierenden Politik Platz gemacht. So sinkt das landwirtschaftliche Einkommen überwiegend im Vergleich zum Vorjahr, wie am Index des realen Faktoreinkommens (Indikator A – siehe Tabelle 1) oder auch am landwirtschaftlichen Unternehmergewinn (Indikator C – siehe Tabelle 2) ersichtlich.

Tabelle 1: Indikator A – Index des realen Faktoreinkommens in der Landwirtschaft je Jahresarbeitseinheit, n-1 = 100 (Vergleich zum Vorjahr)

Quelle: Eurostat

GEO/TIME	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Europäische Union (28 Länder)	120,7	109,9	98,1	105,6	98,1	97,7	99,6

Tabelle 2: Indikator C – Index des landwirtschaftlichen Nettounternehmensgewinns, n-1 = 100 (Vergleich zum Vorjahr)

Quelle: Eurostat

GEO/TIME	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Europäische Union (28 Länder)	120,7	113,1	96,2	106,6	92,4	92,8	96,8

Die Stabilisierung der Märkte – besonders klar zu sehen auch im Milchsektor – wird nicht erreicht. Das Gegenteil ist der Fall. Durch eine starke Deregulierung und damit verbundener Exportorientierung wird die Marktbalance ausgehebelt. Der sich mit daraus ergebende Rückgang der Milchviehbetriebe (siehe Tabelle 3) stellt mittel- bis langfristig eine Gefahr für die flächendeckende Produktion und Versorgung mit regionalen Milchprodukten in der Europäischen Union dar.

Tabelle 3: Anzahl Milcherzeuger in der EU, 2007/08 – 2013/14

Quelle: EU-Kommission/ AHDB Dairy

GEO/TIME	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Österreich	58.022	55.261	52.464	49.853	48.814	46.529	44.477
Belgien	12.626	11.932	11.329	10.672	10.261	9.836	9.390
Bulgarien	108.849	107.154	104.025	18.114	13.842	10.839	9.131
Kroatien	-	-	-	-	-	-	13.036
Zypern	433	229	225	225	219	217	212
Tschechien	2.749	2.639	2.593	2.455	2.360	2.298	2.195
Dänemark	4.940	4.538	4.320	4.152	3.968	3.801	3.622
Estland	1.420	1.280	1.134	1.054	989	922	863
Finnland	14.400	13.133	12.373	11.675	10.910	10.231	9.574
Frankreich	99.326	92.770	87.640	83.805	80.257	77.214	74.397
Deutschland	99.464	95.229	91.548	88.655	83.883	80.758	77.336
Griechenland	5.659	5.081	4.590	4.284	3.949	3.693	3.566
Ungarn	6.344	6.420	6.011	5.768	4.725	4.315	4.170
Irland	20.853	20.566	19.072	18.955	19.167	18.496	19.083
Italien	45.559	43.853	42.088	40.423	38.831	37.427	36.040
Lettland	20.280	17.589	13.639	12.225	11.558	11.186	10.654
Litauen	69.321	60.774	50.538	46.586	44.351	41.335	38.772
Luxemburg	892	870	840	813	790	760	736
Malta	143	135	130	126	123	122	120
Niederlande	20.813	20.384	19.962	19.424	18.893	18.522	18.241
Polen	232.097	207.622	185.658	173.276	162.082	152.999	144.834
Portugal	11.011	10.045	9.186	8.057	7.487	6.959	6.471
Rumänien	663.231	503.582	432.837	384.959	367.971	335.037	304.692
Slowakei	798	803	875	874	850	830	807
Slowenien	10.368	9.834	9.377	8.883	8.479	8.152	7.851
Spanien	25.832	24.005	23.062	21.874	20.665	19.646	18.798
Schweden	7.903	6.895	6.444	6.121	5.761	5.383	5.087
Vereinigtes Königreich	17.752	16.873	16.154	15.511	14.977	14.504	14.060
EU-25 Total	789.005	728.760	671.252	635.746	604.349	576.135	551.356
EU-27 Total	1.561.085	1.339.496	1.208.114	1.038.819	986.162	922.011	865.179

Deregulierung im Milchsektor

10. Eingeleitet wurde die aktive Deregulierung im Milchsektor im Jahr 2003. 12 Jahre später fand sie mit dem Ende der Milchquote, die 1984 als Antwort auf massive Überproduktion eingeführt worden war, ihren Höhepunkt.

In der Zeit von 2005 bis 2015 wurden bereits im Vorfeld des Quotenendes die Produktionsgrenzen für Milch um 9,8 Prozent erhöht, was die Erzeugerpreise deutlich sinken und den Sektor in eine Krise stürzen ließ. Angebot und Nachfrage bewegten sich nicht im Gleichgewicht und die anfallende Überproduktion drückte die Preise 2009 auf ein Level von 25 Cent/ kg Milch (EU-27). Der damit verbundene Verlust belief sich auf ca. 11 Milliarden Euro für die EU-Milchproduzenten.⁵ Der extrem niedrige Milchpreis zwang viele Erzeuger zur Aufgabe und belastete die verbleibenden finanziell schwer.

Seit dem Ende des Quotensystems am 31. März 2015 sieht sich der Milchmarkt einer noch größeren Herausforderung gegenübergestellt, da das Nachfolgesystem nicht über wirksame Instrumente verfügt. Schädliche Überproduktionen können so nicht vermieden werden. Schon 2014 verursachten höhere Preise und die Erwartung auf das nahe Quotenende eine Erhöhung der EU-Milchanlieferung um 4,3 Prozent⁶. Zusätzliche Mengensteigerungen von fast 10 Prozent in Neuseeland und von 2,4 Prozent in den USA führten gemeinsam mit den EU-Mengen zu einer Mehrproduktion von über 11 Millionen Tonnen.⁷

11. Die Milchpreise haben sich seit 2014 durch den Druck der starken Produktion stetig verringert: in der EU von 37,26 Cent (Durchschnitt 2014) auf 28,46 Cent/ kg Milch (Durchschnitt 2016), im gleichen Zeitraum in den USA von 39,81 Cent auf 32,41 Cent⁸ und in Neuseeland von 32,58 Cent auf 25,54 Cent⁹. Auch der Global Dairy Trade Index bewegte sich nach unten. So betrug er am 7. Januar 2014 noch 1.455 Punkte und lag am 1. Juni 2016 bei nur 697 Punkten.¹⁰
12. Die Prognosen, die im Vorfeld des Quotenendes von der EU-Politik zur Stützung ihrer Deregulierungsstrategie angeführt worden waren, hatten eine moderate Entwicklung des Milchmarktes vorhergesagt.¹¹ Damit lagen sie weitab von der Realität. Denn anstelle des 2010 geschätzten Milchangebotes von rund 138 Millionen Tonnen im Jahr 2016 (*siehe Grafik 1*) lagen die tatsächlichen Mengen 2016 schon bei über 152 Millionen Tonnen¹². Diese Entwicklung hatte sich nicht spontan herauskristallisiert, sondern konnte auch schon zu Zeiten der Prognoseerstellung vermutet werden. Um die Wirkungen einer Politik realitätsnah einschätzen zu können, sind jedoch zuverlässige und objektive Prognosen im Vorfeld sehr wichtig. **Wenn Vorabeinschätzungen in den Verdacht geraten, lediglich eine bestimmte politische Strategie stützen zu sollen, verlieren nicht**

5 Fink-Keßler, Andrea / EMB, "Monitoring Agency" (Kurzfassung), Kassel 2013, S. 4.

6 Gorn, Andreas, "AMI Markt Bilanz Milch 2015", Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH, Bonn 2015, S. 21.

7 Pflimlin, André, "Le marché laitier mondial est un piège pour les éleveurs et un pari fatal pour l'Union européenne", 2015, S. 3. http://www.fourragesmieux.be/Documents_telechargeables/Marche_laitier_mondial_A_Pflimlin.pdf (Download 11.10.2015)

8 Clal, „USA: Farm-gate milk prices“, http://www.clal.it/en/?section=latte_usa (Download 21.06.2017)

9 Clal, „New Zealand/Fonterra: Farm-gate milk prices“, http://www.clal.it/en/?section=latte_new_zealand (Download 21.06.2017)

10 GDT, „GDT Price Index over 10 years“, <https://www.globaldairytrade.info/en/product-results/> (Download 20.04.2017)

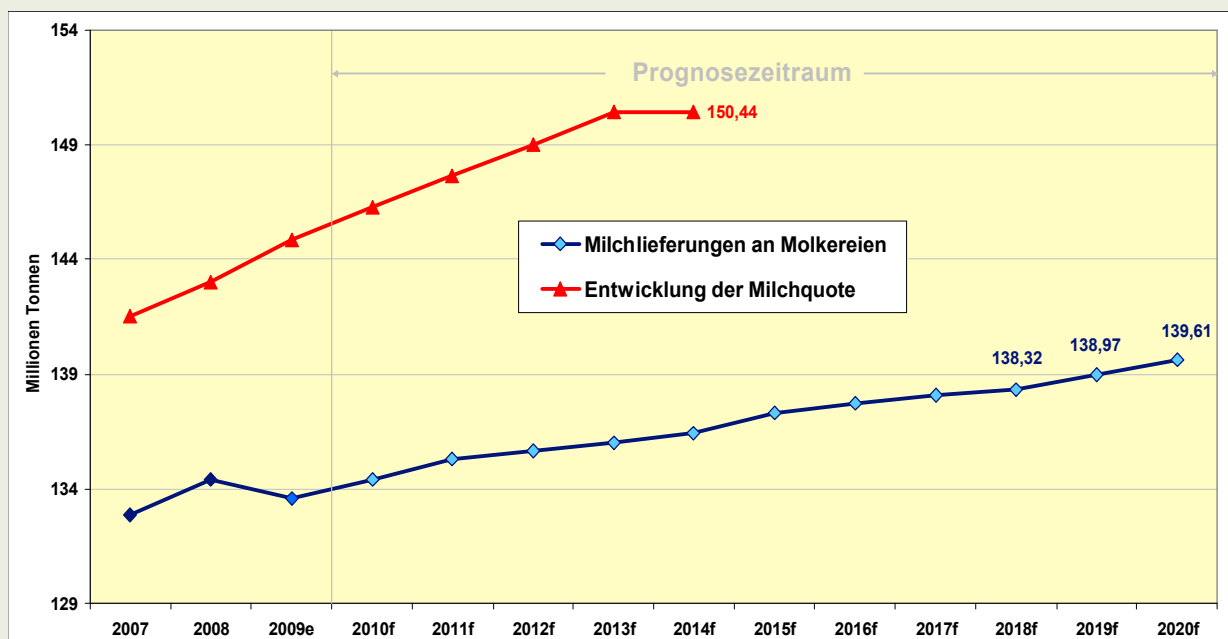
11 EU-Kommission, „Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2010 - 2020“, Dezember 2010, S. 6.

12 Eurostat (2017)

nur die antizipierenden Institutionen und Autoritäten an Glaubwürdigkeit. Es wird zudem – wie im Milchsektor geschehen – eine problematische Entwicklung in die Wege geleitet, die einen ganzen Sektor nachhaltig schädigt.

Grafik 1: Prognosen zur Milchlieferung der EU-Kommission aus dem Jahr 2010

Quelle: EU-Kommission¹³



13. Die Deregulierung des EU-Milchmarktes hat weitreichende negative Konsequenzen, die in Zukunft in der GAP adressiert und verringert werden müssen:

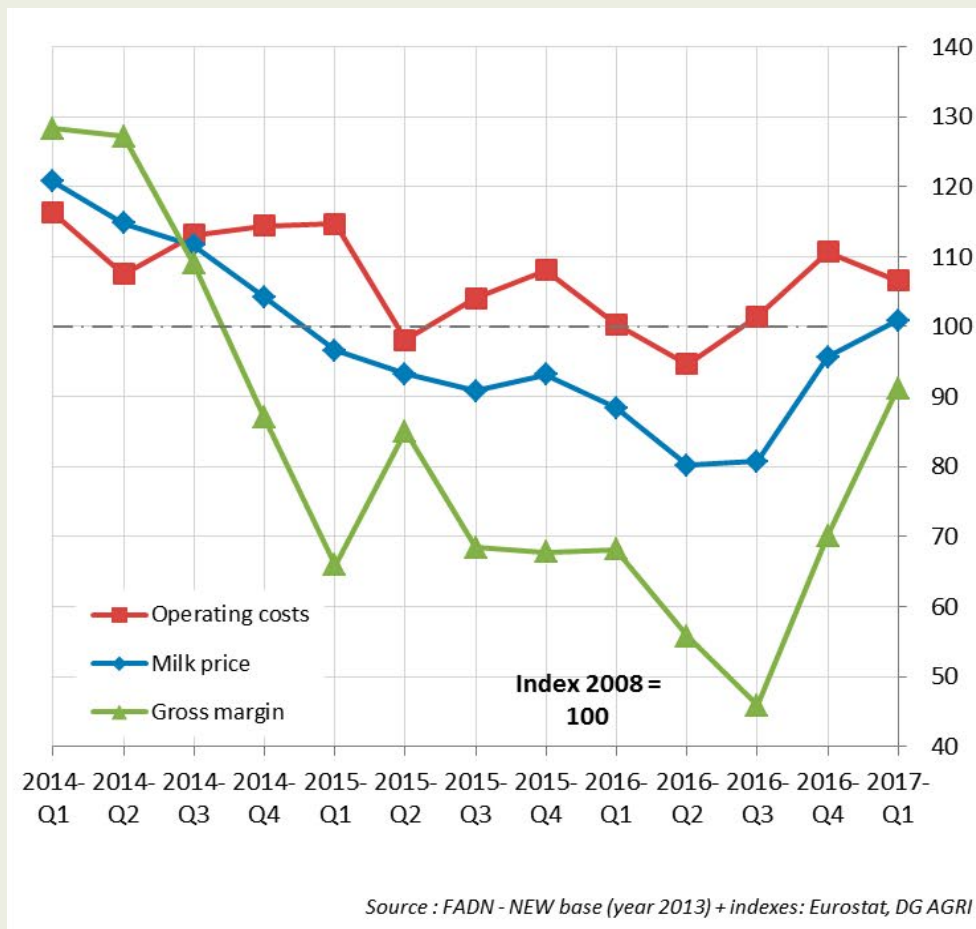
➔ Wie *Grafik 2* deutlich zeigt, haben die Preisabfälle die Margen und damit die Einkommen der Landwirte stark reduziert, was zu zahlreichen Aufgaben in der Milchproduktion sowie großen Schwierigkeiten für die verbliebenen Betriebe führt. Investitionen allein zum Erhalt der Produktion, geschweige denn in Innovationen, können vielerorts nicht mehr getätigt werden. Das betrifft notwendige kurz-, aber auch langfristige große Investitionen in einer Zeitspanne von 20 - 30 Jahren. Bereits getätigte Investitionen haben sich oft als Verlustgeschäft erwiesen. Dafür genommene Kredite lassen sich schwer bis gar nicht zurückzahlen.

Auch die EU-Direktzahlungen können die Erzeugereinkommen nicht ausreichend stützen, da sie eher an Verarbeiter und Handel weitergereicht werden. Daher sind kostendeckende Preise am Markt essentiell für eine Verbesserung des Einkommens.

13 Aus: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. „Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung“, Brüssel 8.12.2010, Kom(2010) 727 endgültig, S. 12.

Grafik 2: Schätzungen von EU-Milchpreis, Betriebskosten und Marge je Tonne Milch

Quelle: MMO, EU-Kommission¹⁴



- Die Volatilität, die sich aufgrund der Öffnung zum Weltmarkt eingestellt hat, behindert eine positive Entwicklung der Milchproduktion. Preisvolatilität in der Landwirtschaft ist strukturell bedingt und steigt mit dem Anstieg der Deregulierung. Auch im Milchsektor, wo sie in den letzten Jahren immer wieder neue Tiefpunkte, jedoch keine starken, ausgleichenden Hochs erreicht hat, führt dies zu gravierenden Problemen.
- Eine geografische Konzentration der Produktion mit dem gleichzeitigen Verschwinden vieler Produktionsregionen bedingt zudem ökologische Probleme in den Regionen intensiver Erzeugung und verstärkt deren einseitige ökonomische Abhängigkeit. Zum anderen verursacht diese Entwicklung starke sozio-ökonomische Probleme in den Verliererregionen.
- Die prekäre Situation hat Tensionen innerhalb der EU erhöht. So beispielsweise zwischen den Produzenten der Mitgliedsstaaten. Während der Milchkrise kann man eine Rückbesinnung auf nationale Interessen beobachten, die zum Teil in unfaire Handlungen gegen Erzeugerkollegen der Nachbarländer resultieren. So werden diese für gesunkene Preise im eigenen Land verantwortlich gemacht und ausländische Milchlieferungen gestoppt bzw. Milchtanks auf der Straße entleert.

¹⁴ MMO, „EU Gross margin“, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-prices-margins_en.pdf (Download 15.7. 2017)

Tabelle 4: Einige EU-Länder mit gesteigerter Milchanlieferung (1000 t)¹⁵

GEO/TIME	2014	2016	Anstieg in %
Irland	5.816	6.852	17,8
Niederlande	12.473	14.324	14,8
Polen	10.581	11.130	5,2

Tabelle 5: Einige EU-Länder mit gesunkener Milchanlieferung (1000t)¹⁶

GEO/TIME	2014	2016	Absenkung in %
Lettland	805	740	8,1
Rumänien	995	953	4,2
Schweden	2.931	2.862	2,4
Frankreich	25.309	24.744	2,2

Auch das Verhältnis zwischen Verarbeiter und Milcherzeuger hat stark unter der Deregulierung gelitten. In der Position des schwächeren Marktakteurs, die sich in den vergangenen Jahren sogar noch weiter zu ihrem Nachteil verschoben hat, sehen sich die Produzenten immer wieder zu Protesten gezwungen.

Zudem hat sich das Misstrauen gegenüber politischen Akteuren erhöht, da der eingeschlagene Weg nicht im Interesse der Erzeuger und Bürger, sondern in jenem multinationaler Konzerne zu erfolgen scheint. Der Eindruck, die Politik spiele den Handlanger dieser Interessen, trägt nicht dazu bei, das Vertrauen in EU-Institutionen zu erhöhen.

- ➔ Ebenso gefährdet die mit der Deregulierung einhergehende rigorose Exportpolitik Märkte von Entwicklungsländern. Zwischen 2005 und 2015 haben sich EU-Magermilchpulverexporte nach Westafrika fast verdoppelt¹⁷ und die Bildung von Dumpingpreisen wurde unterstützt. In Burkina Faso, Westafrika, kostet beispielsweise die Milch aus dem importierten EU-Milchpulver und Pflanzenfett mit umgerechnet 34 Cent nur ein Drittel bis halb so viel wie die lokale Milch, die für zwischen 76 Cent und 1,10 Euro pro Liter verkauft wird.¹⁸ Das führt zu Problemen,

15 Basisdaten aus: CLAL.it, „EU-28 milk production and population“, http://www.clal.it/en/?section=produzioni_popolazione (Download 22.2.2017)

16 Ebd.

17 SOS Faim/Oxfam solidarité, „L’industrie laitière européenne lorgne sur l’Afrique de l’Ouest“, 2016, S. 14.

18 Lanje, Kerstin, Misereor Blog „Deutsche und afrikanische Milchbauern: Du bist kein Milchbauer, du bist Milchpulververkäufer“, Juni 2016, <https://blog.misereor.de/2016/06/22/deutsche-und-afrikanische-milchbauern-du-bist-kein-milchbauer-du-bist-milchpulververkaeuer/> (Download 12.08. 2016)

da in dem Land viele Menschen ein Einkommen aus der Milcherzeugung ziehen, die zudem die Rolle der weiblichen Bevölkerung stärkt. Insbesondere Frauen sind hier für Produktion und Vermarktung verantwortlich, wodurch sie ein eigenes Einkommen erwirtschaften und damit die Versorgung der Familie und die Bildung ihrer Kinder verbessern können. Das wird durch das Dumpingverhalten der EU mit aufs Spiel gesetzt.

14. Hintergrund der Deregulierung ist eine Politik, die sich einseitig auf den Weltmarkt konzentriert. Diese Fokussierung von Europäischer Kommission, milchverarbeitender Industrie und COPA-COGECA hat einen großen Anteil an der fehlgeleiteten Marktentwicklung. Auf dem Weltmarkt wurden 2013 mit umgerechnet 55 Millionen Tonnen Milchäquivalent nur 7 Prozent der Gesamtproduktion gehandelt. Mehr als 70 Prozent des Weltmarktes, auf dem primär standardisierte, industrielle Produkte wie Milchpulver laufen, werden dabei von den USA, Neuseeland und der EU bedient. Dieser unberechenbare und sehr anfällige Markt ist klein und stark umkämpft. Die Unterschiede in den Preisen können bis zu 100 Prozent betragen. Zudem entspricht sein Wachstum nicht dem der Produktion. Wie oben erwähnt, wurden 2014 von Neuseeland, EU und USA 11 Millionen Tonnen mehr Milch produziert, über die Hälfte davon kam aus der EU. Dem standen jedoch nur 2 Millionen Tonnen Wachstum auf dem Weltmarkt gegenüber.¹⁹ Die Produktionssicherheit der EU primär solch einem risikoreichen Markt anzuvertrauen, entsprach und entspricht keiner verantwortungsvollen Strategie.
15. Die aktuelle Deregulierungspolitik der EU widerspricht Artikel 40 Absatz 2 AEUV, der besagt, dass sich die gemeinsame Organisation auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken hat und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Union auszuschließen ist. Die oben geschilderten Konsequenzen der aktuellen Fokussierung auf Billigproduktion mit dem kurzfristigen Ziel der Steigerung der Anteile auf dem Weltmarkt und mit der Abwendung von einer nachfrageangepassten Produktion führen jedoch gerade zu einer Verschärfung der Gegensätze innerhalb der EU und zur Diskriminierung ganzer Regionen und landwirtschaftlicher Erzeuger.

Aktuelle Stabilisierungsmaßnahmen in der EU und in anderen Teilen der Welt

16. Dass die Wahrnehmung von Verantwortung für den Agrarsektor essentiell für die eigene sozio-ökonomische Entwicklung ist, hat man anderswo besser verstanden. Während die EU die Deregulierung immer stärker vorantreibt, setzen viele andere Staaten auf eine Politik, die Erzeugereinkommen unterstützt und Marktinstabilitäten ausgleicht. Dazu zählen Einkommensstützen, Versicherungssysteme oder, wie im Falle Kanadas, ein Produktionsmanagement. Sich der strategischen Bedeutung von Landwirtschaft und Nahrungsmittelsouveränität bewusst, überlassen diese Länder die Entwicklung des Sektors nicht den Kräften eines asymmetrisch arbeitenden freien Marktes. In den USA wurden beispielsweise zwischen 2008 und 2015 öffentliche Gelder von 106 Milliarden auf 156 Milliarden Dollar erhöht. Die Erhöhung ist u.a. auf gestiegene Nahrungsmittelhilfen und ein Sicherheitsnetz, basierend auf Margenstützung für Produzenten, zurückzuführen.²⁰

19 Pflimlin, André, „Muss eine neue Kommission her, um die Milchkrise zu beenden?“, August 2015, S. 1.

20 Momagri, „White Paper - A new strategic course for the CAP“, August 2016, S. 25.
http://www.momagri.org/UK/focus-on-issues/PAGE_ArticlesDetail.awp?LIEN_LIVREBLANC (Download 20.06.2017)

17. Ohne passenden Rahmen ist der EU-Markt schwerfällig und reagiert falsch auf Ereignisse und Signale: Als im August 2014 durch das russische Einfuhrverbot ein jährlicher Absatzmarkt von 2 Millionen Tonnen Milch wegfiel und Chinas tatsächlicher Import die großzügigen Importprognosen nicht erfüllte, hätte es auf Produktionsseite eine entsprechende Reaktion geben müssen. Sowohl auf Vorboten als auch auf tatsächliche Entwicklungen konnte der EU-Markt jedoch aufgrund seiner bestehenden Form nicht angemessen reagieren. Anstelle von weniger wurde trotz eines klar gefallenen Preises deutlich mehr und damit viel zu viel Milch produziert.
18. Ein großes Problem manifestiert sich in dem Mangel an wirksamen Instrumenten für den Milchmarkt. Bestehende Maßnahmen wie Intervention oder private Lagerhaltung können der tiefgreifenden, chronischen Instabilität des Marktes wenig entgegenzusetzen. Obwohl die Intervention das ganze Jahr über geöffnet war und insgesamt ca. 335.000 t Magermilchpulver aufgekauft wurden²¹, ist 2016 der Milchpreis in der EU weiter gefallen, bis er im Juni bei weniger als 26 Cent pro Kilogramm Milch lag. Da die Intervention nicht an der Produktionsmenge ansetzt, sondern lediglich schon produzierte Ware vom Markt nimmt, arbeitet sie nicht gegen die destabilisierende Überproduktion. Im Gegenteil – auch wenn der Interventionspreis von knapp 170 Euro/ 100 kg Magermilchpulver sehr niedrig angesetzt ist – es wird durch die Aufkäufe eher noch zur Weiterproduktion angeregt.

Sich der steigenden Übermengen bewusst, nutzte die EU Anfang 2016 Artikel 222 der GMO 1308/2013 und ermöglichte Erzeugerorganisationen und Branchenorganisationen die Durchführung von freiwilligen Mengenreduktionen bei ihren Erzeugern. Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung. Dennoch das Problem hier: die Mengensteuerung wurde nicht zentral auf EU-Ebene koordiniert und kaum angewandt, wodurch es auch keine Entlastung des gesamten Marktes geben konnte.

19. Dieses Manko wurde Mitte 2016 durch das EU-Hilfspaket, mit dem Maßnahmen zu einem **EU-weiten freiwilligen Lieferverzicht** verabschiedet wurden, korrigiert. Im Gegensatz zu anderen Maßnahmen haben sich bei diesem EU-Reduktionsprogramm zwei grundlegende Bedingungen für ein funktionierendes Instrument bewährt: die Wirkung auf den Preis und die Annahme des Programmes durch die Milchproduzenten. Ca. 48.000 Landwirte haben sich beteiligt und ihre Milchproduktion im Zeitraum von Oktober 2016 bis Januar 2017 um knapp 834.000 t gesenkt. Jeder Teilnehmer hat für durchschnittlich 18 t Mengenreduktion EU-Hilfen von 14 ct/ kg beantragt.²² Bei der Verabschiedung der Maßnahme im Juli 2016 lag der durchschnittliche EU-Preis bei knapp 26 Cent, nach Ende des Programmes war er im Januar 2017 auf über 33 Cent pro Kilogramm angestiegen.²³ Höhere und länger anhaltende Preissteigerungen hätte man erzielt, wenn man die Produktionsmengen aller EU-Erzeuger während der Reduktionsperiode gedeckelt hätte. In Anbetracht des bereits stark angegriffenen Marktes hätte der Einsatz des Instruments zudem viel eher erfolgen sollen. **Für die Zukunft muss im Milchmarkt ein Mechanismus geschaffen werden, der bei Ungleichheiten temporäre produktionsbegrenzende Maßnahmen automatisch und effektiv auf den Weg bringt.**

21 MMO, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/market-observatory/milk/pdf/eu-historical-stocks-series_en.pdf (Download 23.06.2017)

22 EU-Kommission, „Applications for payment received“, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/applications-payments_en.pdf (Download 20.06.2017) bzw. Pressemitteilung der EU Kommission vom 05.07.2017, https://ec.europa.eu/info/news/final-figures-reflect-success-eu-milk-production-reduction-scheme_en (Download 06.07.2017)

23 EU-Kommission, MMO „EU historical prices“, https://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk_en (Download 20.06.2017)

2 Eine neue GAP mit Verantwortung für Markt, Gesellschaft und Zusammenhalt in der EU

Ziele einer verantwortungsvollen GAP

20. Eine gute Agrarpolitik sollte nicht in die Extreme abdriften, sondern auf Marktbalance ausgerichtet sein. Dabei können und müssen die Erfahrungen aus der Vergangenheit eine wichtige Rolle spielen. In der Zeit von 1962 bis 1992 hatte die GAP Produktionswachstum stimuliert, was teilweise zu Überproduktion und hohen Agrarausgaben führte. Später setzte man auf eine hochgradige Liberalisierung des Agrarmarktes, die eine starke Destabilisierung mit extrem niedrigen Erzeugerpreisen zur Folge hat.

Marktbalance jedoch kann weder durch eine liberale Strategie noch durch blinde Produktionswachstumsförderung entstehen. Eine neue GAP 2020 sollte daher Marktverantwortung der Erzeuger mit einer Beobachtung des Marktes und einem Reaktionsmechanismus verbinden.

21. Nachhaltigkeit muss in der neuen GAP eine weitaus größere Rolle als bisher spielen. Gemäß dem Dreieck der Nachhaltigkeit ist das gleichberechtigte Zusammenspiel von ökonomischer Beständigkeit, ökologischer Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und sozialer Gerechtigkeit essentiell, damit die Landwirtschaft einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag leisten kann. Angelehnt an die Nachhaltigkeitsziele der UNO muss sich auch eine europäische Agrarpolitik für nachhaltiges und integratives ökonomisches Wachstum sowie produktive Beschäftigung und angemessene Arbeit für alle einsetzen (Ziel 8). Auch der Verringerung von Ungleichheit innerhalb und zwischen Ländern (Ziel 10) sowie nachhaltigen Konsum- und Produktionsstrukturen (Ziel 12) muss in der GAP ausreichend Platz eingeräumt werden.²⁴
22. In diesem Zusammenhang ist das Erfüllen der folgenden Agrarziele unabdinglich:

a. Angemessene Einkommen für Landwirte

Formuliert in Artikel 39 AEUV ist die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung eines der Ziele der Europäischen Agrarpolitik. Dafür muss

eine Grundlage geschaffen werden, die selbstständigen Landwirten inklusive mitarbeitenden Familienarbeitskräften sowie abhängig Beschäftigten ein faires Einkommen ermöglicht. Der Beruf des Landwirts ist anspruchsvoll und spielt für die Produktion von Nahrungsmitteln eine zentrale gesellschaftliche Rolle. Den Fachkenntnissen u.a. in den Bereichen Tierpflege, Acker- und Futterbau, Instandhaltung technisch hochsensibler Maschinen und Geräte sowie auch betriebswirtschaftliche Hofleitung muss über ein faires landwirtschaftliches Einkommen Rechnung getragen werden.

b. Beitrag zum Überwinden sozialer Ungleichheit

Wie eine Bertelsmann Studie herausfand, ist die Schere zwischen Arm und Reich kein alleiniges Phänomen in Entwicklungsländern: „...the rich countries in this world are no exception to the trend of a growing gap between rich and poor. Inequality keeps rising across these countries as well with the average income of the richest 10 percent of the population now being about nine times that of the poorest 10 percent. (...) Thus, a new – more inclusive as well as sustainable – social and economic model must be strived for in the future.“²⁵ Diese Schere zeigt sich in der EU insbesondere auch zwischen Land- und Stadtbevölkerung. So ersichtlich im Report „Poverty and social exclusion in rural areas“ der EU-Kommission: „... it has been shown that average living standard, as expressed as GDP per head, is generally lower in rural than in urban areas. Even taking all the limitations of the GDP indicator into account, this evidence suggests the existence of a higher risk of poverty of rural areas as compared to urban ones.“²⁶

Das UN-Nachhaltigkeitsziel bezüglich der Reduktion der Ungleichheit innerhalb und zwischen Ländern muss also auch in der EU in der neuen GAP eine wichtige Rolle spielen. Die soziale Situation auf dem Land muss viel stärker in den Fokus rücken und ein wirtschaftliches Wachstum ermöglicht werden, das die Erzeuger und die ländliche Bevölkerung mitnimmt, anstatt sie abzuhängen. Dazu ist es wichtig, dass die Kosten der Produktion von landwirtschaftlichen Gütern über die Agrarpreise gedeckt sind – gemäß dem UN-Nachhaltigkeitsziel 8: „Fördern von nachhaltigem und integrativem ökonomischen Wachstum sowie produktiver Beschäftigung und angemessener Arbeit für alle“²⁷. Wie Studien zeigen, wirkt sich eine geringere soziale Ungleichheit auch allgemein positiv auf das wirtschaftliche Wachstum aus.²⁸

c. Regionale und flächendeckende Produktion

Es ist im Interesse unserer Gesellschaft, eine regionale und flächendeckende Produktion in der EU zu fördern, um eine gesunde Aktivität auf dem Land (Arbeitsplätze innerhalb und um die Landwirtschaft herum) sowie eine ökologisch ausgeglichene Produktionsweise zu sichern. Eine Konzentration der Produktion an vergleichsweise wenigen Produktionsstätten hingegen gefährdet den Zugang zu regionalen Lebensmitteln für die Verbraucher und belastet die Umwelt.

24 UN-Nachhaltigkeitsziele: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (Download 20.10.2016)

25 Kroll, Christian, „Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready?“, Bertelsmann Stiftung, 2015, S. 5.

26 EU-Kommission, „Poverty and social exclusion in rural areas – final study report“, 2008, S. 7. <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2087&langId=en> (Download 17.12.2016)

27 UN-Nachhaltigkeitsziele: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (Download 20.10.2016)

28 Kroll, Christian, „Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready?“, Bertelsmann Stiftung, 2015, S. 72.

In diesem Zusammenhang muss im Milchsektor auch Platz für eigentümergeführte 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. Sie setzen sich immens für die Pflege der Kulturlandschaften ein und garantieren den ländlichen Gebieten eine große touristische Attraktivität. Will man diese hohen gesellschaftlichen Güter erhalten, muss sich das in der Finanzierungspolitik der EU widerspiegeln.

d. Innerhalb der EU verantwortlich produzieren: Entwicklungsländern nicht schaden

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 Food and Agricultural Organization of the UN (FAO) zeigt, machen Kleinbauern 90 Prozent der armen Landbevölkerung und die Mehrheit der hungernden Weltbevölkerung aus.²⁹ 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.“³⁰

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 die große Fluchtwelle, die ganz Europa aktuell aufgrund von Krieg und ökonomischer Not erreicht. Daher sollte eine verantwortungsvollere EU-Produktion wichtiger Bestandteil der neuen GAP sein.

Darüber hinaus ist weniger die nationale Konkurrenz um Marktanteile, sondern mehr der Dialog und eine stärkere internationale Kooperation bezüglich globaler Ernährungssicherheit und Krisenmanagement gefragt. Dabei sollte sich die EU stark einbringen. Das jedoch nicht im Interesse von multinationalen Ernährungskonzernen, sondern im Interesse der Menschen in- und außerhalb der EU.

e. Erzeugern Übernahme von Verantwortung ermöglichen

Die Entwicklung des Sektors hängt unter anderem auch von der Reaktion der Erzeuger ab.

29 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)

30 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)

Aktuell ist jedoch Mengensteigerung als individuelle Reaktion auf das Marktsignal niedriger Preis der Marktentwicklung selbst oftmals nicht zuträglich. Es wäre wichtig, einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen Erzeuger gemeinsam Verantwortung für die Produktion landwirtschaftlicher Güter übernehmen und einen ausgeglichenen Markt erreichen können. Dieser Rahmen müsste von der Politik gesetzt und für Verbraucher akzeptabel sein.

f. Verabschieden von purer Marktillusion

Versorgungs- und Ernährungssicherheit, eine langfristig gute und solide ökonomische Entwicklung sowie soziale Fairness können nicht über einen freien Markt erreicht werden. Die EU-Institutionen müssen sich ihrer Verantwortung für eine nachhaltige Agrarpolitik viel stärker bewusst werden. Die neue GAP darf nicht blind der Illusion vom liberalen Markt folgen. Wir sehen, dass ohne entsprechende Verordnungen Menschen systematisch unter die Räder kommen. Nicht umsonst wurden in der Vergangenheit Märkte gebändigt, indem Gesetze gegen Kinderarbeit, für Mindestlöhne oder auch Arbeitsschutz etc. verabschiedet wurden.

Es muss auch im Agrarbereich verhindert werden, dass Menschen rücksichtslos ausgenutzt werden. Dazu braucht es vernünftige Regeln. Es gibt die Meinung, dass Produktionsmanagement – also ein flexibles Anpassen des Angebots an die Nachfrage – nicht richtig wäre. Doch jedes große Unternehmen handelt nach der Strategie, seinen Markt mit den Mengen zu bedienen, die zufriedenstellende Einkommen ermöglichen. Im Fall der landwirtschaftlichen Erzeuger besteht keine ausreichende Marktmacht, um diese Strategie wirksam zu verfolgen. Ein von der Politik gesetzter Rahmen, der konzertierte Reaktionen ermöglicht, ist daher dazu notwendig.

Erreichen der neuen GAP-Ziele

23. Für den Milchsektor lässt sich Marktbalance inklusive der oben aufgeführten Ziele über einen speziellen **Krisenmechanismus** erreichen, der Eingang in die neue GAP finden muss. Das European Milk Board hat dafür ein **Marktverantwortungsprogramm (MVP)**³¹ entwickelt. Dieses Programm ist in der Lage, auf die realen Entwicklungen, Herausforderungen und Probleme des Milchsektors zeitnah und situationsangemessen zu reagieren. Dabei wird eine Kombination aus Beobachtung und Reaktion angewandt.

Dieses MVP arbeitet auf Basis eines **Marktindex**, der das Verhältnis zwischen Produktionskosten und Erzeugerpreisen abbildet. Fällt der Index unter 100 Punkte, signalisiert er Marktungleichheiten. Sind die Diskrepanzen signifikant, greift das MVP. Auf kleinere Marktunstimmigkeiten reagiert es mit leichteren Maßnahmen, wie beispielsweise der Öffnung der privaten Lagerhaltung – also der zeitweisen Einlagerung von Milchprodukten, die damit dem Markt entzogen werden – oder auch mit Anreizprogrammen. Rutscht der Index stärker ab, dann folgt mit einem **freiwilligen Lieferverzicht** die zweite Stufe des MVP. Die Gesamtmenge, die notwendig ist, um den Milchmarkt wieder ins Gleichgewicht zu bringen, wird dazu auf EU-Ebene kalkuliert. Mittels einer Ausschreibung,

31 <http://www.europeanmilkboard.org/de/special-content/marktverantwortungsprogramm.html> (Download 20.06.2017)

die sich an der berechneten Gesamtmenge orientiert, werden Milcherzeuger angefragt, freiwillig ihre Produktionsmenge um einige Prozent zu senken. Wer sich dafür entscheidet, erhält für jedes Kilogramm nicht produzierter Milch einen finanziellen Ausgleich. Diese beiden ersten Stufen können in vielen Fällen schon dazu beitragen, den Markt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Sollte es jedoch sehr starke Marktverwerfungen geben, dann steht zudem eine dritte Stufe zur Verfügung. Bei einem Abfall des Index von über 25 Prozent besteht EU-weit für jeden Erzeuger die Verpflichtung, während einer definierten Zeitspanne die Produktionsmenge um 2 -3 Prozent zu kürzen.

Befürchtungen, dass dieses Instrument die Entwicklung eines Milchviehbetriebes einschränken würde, sind dabei unbegründet. Sicherlich wird bei Stufe 3 für eine kurze Zeit von jedem Erzeuger etwas Disziplin notwendig sein, um die Milchpreise wieder auf ein angemessenes Niveau zu bringen. Doch dieser stabile Preis sorgt dafür, dass Milchviehbetriebe nicht mehr unter ihren Produktionskosten verkaufen müssen. Damit können sie angemessene Einkommen generieren und verfügen zudem über finanzielle Mittel, um in die Zukunft des Betriebes zu investieren. Zu den Tiefpreisen, die aktuell den Milchmarkt charakterisieren, lässt sich kaum existenzertreu geschweige denn gewinnbringend produzieren. Durch die Verlässlichkeit von angemessenen Preisen hat der Erzeuger jedoch Planungssicherheit und kann bei bestehendem Bedarf auch seine Produktion ausweiten. Die angesprochene 3. Stufe, bei der kurzzeitig eine obligatorische Produktionsreduktion erfolgt, wird zudem nur in wenigen Fällen notwendig sein. Zuvor sorgen schon die Programme der ersten Stufe sowie der freiwillige Lieferverzicht für Marktentspannung. Im Übrigen kommt das MVP nur in Krisenzeiten zur Anwendung. Zu jeder anderen Zeit läuft der Markt ohne jegliches Mengenmanagement.

24. Das MVP ermöglicht Erzeugern ein **angemessenes Einkommen**, da die erzielten Preise die eingesetzten Produktionskosten mit beachten. Wichtig ist dabei, dass ein faires Arbeitseinkommen in die Kosten mit einkalkuliert wird. Diverse Länderstudien geben schon jetzt Einblick in die realistischen Kostenverhältnisse der europäischen Milchviehbetriebe.³² Kostendeckende Preise haben eine weitreichende Wirkung. Denn durch sie ist es Erzeugern auch möglich, im Bereich Tierwohl und angemessenem Umweltschutz optimal zu arbeiten sowie auf dem Betrieb angemessene Löhne zu zahlen und nachhaltig zu produzieren.

Da sich die Erzeugerpreise mit Hilfe des Krisenmechanismus auf einem kostendeckenden Niveau bewegen, ermöglichen sie Investitionen und somit Innovationen in der Landwirtschaft und tragen hier zum Erhalt und zu der Neuschaffung von Arbeitsplätzen bei. **Soziale Ungleichheiten zwischen Stadt und Land werden gemindert**, die ländliche Bevölkerung nicht weiter abgehängt.

Die starken Krisen und Tiefpreise, die den Milchsektor prägen, haben die Milchproduktion in vielen Regionen dezimiert und zum Teil ausgelöscht. In anderen Bereichen hat sich die Milchproduktion hingegen intensiviert, mit oftmals negativen Konsequenzen für das ökologische Gleichgewicht. Mit einem funktionierenden Krisenmechanismus kann die für die EU so wichtige **ausgeglichene flächendeckende Produktion** erhalten werden. Um Familienbetriebe für den Milchsektor zu erhalten, ist die Krisenfestigkeit des Sektors über die Anwendung des MVP ein wichtiger Punkt.

32 BAL, Verschiedene Länderstudien über die Kosten der Milcherzeugung in Europa, <http://www.europeanmilkboard.org/de/produktionskosten-der-milch.html> (Download 20.06.2017)

Bezüglich der Direktzahlungen gäbe es zudem eine Möglichkeit der Stabilisierung von Familienbetrieben über die Nutzung eines degressiven Modells.

Für benachteiligte Gebiete und Regionen mit erschwerten Produktionsbedingungen empfiehlt sich außerdem eine gesonderte finanzielle Unterstützung, die über EU-Beihilfen geleistet werden sollte.

Weniger EU-Übermengen kommen nicht nur den eigenen Erzeugern, sondern auch denen in anderen Ländern zugute, da die Überproduktion nicht mehr in Form von billigem Milchpulver auf deren Märkten gedumpt wird. Für **Entwicklungsländer** eine essentielle Bedingung, um die eigene Milchwirtschaft aufrecht zu erhalten und weiter entwickeln zu können.

Durch das Einfrieren bzw. Reduzieren der eigenen Produktion in Krisenzeiten übernehmen die **Milcherzeuger der EU eine wichtige Verantwortung für ihren Sektor**. Krisen werden nicht über Ad Hoc Hilfspakete notdürftig verwaltet, sondern durch aktive Mitarbeit der Erzeuger vermieden. Damit wäre ein wichtiger Schritt weg von subventionsabhängigen hin zu eigenverantwortlichen Produzenten getan. Auch bezüglich der Direktzahlungen fördert der genannte Krisenmechanismus die Unabhängigkeit der Erzeuger. Eine Absicherung über kostendeckende Preise verringert die Notwendigkeit der EU-Beihilfenzahlungen bis hin zu einer Situation, in der jene obsolet sein werden. Bis es soweit ist, sollten die Direktzahlungen jedoch nicht dazu beitragen, eine ungleiche Wettbewerbsfähigkeit zwischen den EU-Erzeugern zu schaffen. Das bedeutet, dass die Prämien der Produzenten aus alten und neuen EU-Mitgliedsländern einander angeglichen werden müssen.

Mit dem Einführen des Marktverantwortungsprogrammes würde ein wichtiges Umdenken in der Agrarpolitik eingeleitet. **Anstatt blind einer liberalen Marktideologie und ihren Verfechtern zu folgen**, würde den realen Bedingungen im Sektor Rechnung getragen und angemessen auf sie reagiert. Die Interessen der Bevölkerung und der Erzeuger würden stärker in die Agrarpolitik mit einbezogen. Die jetzige Dominanz von Konzerninteressen, deren lange Geschichte sich auch in der Verbindung von Wirtschaft, Politik und Verbandsfunktionären widerspiegelt, würde gemindert. Das ist auch gesamtpolitisch notwendig, denn diese Dominanz trägt stark zum Vertrauensdefizit gegenüber der EU und ihren Institutionen bei.

Rechtlicher Rahmen für einen effektiven Krisenmechanismus

25. Im Rahmen der neuen GAP wird empfohlen, dass folgende Verordnungen Eingang in die Gemeinsame Marktordnung der EU (GMO) finden.

Artikel: Monitoringstelle (ergänzend in GMO)

1. Damit Beobachtung und Gleichgewicht des Milchmarktes sichergestellt werden, sollte die EU-Kommission eine Monitoringstelle einrichten, die die folgenden Elemente enthält:
 - a. Einen Markt-Gleichgewichts-Index, der sich aus der Entwicklung von Produktnotierungen, Milchpreisen und Erzeugungskosten (Marge) zusammensetzt. Der Index informiert über den Gleichgewichtsstatus des EU Milchmarktes. Er zeigt den Status „ausgeglichener Markt“ dann an, wenn sich Angebot und Nachfrage nach Rohmilch bei einem kostendeckenden Erzeugerpreis treffen

- b. Einen Krisenmechanismus, der geschaltet wird, wenn der Index den Zustand „ausgeglichener Markt“ verlässt. Der Krisenmechanismus arbeitet folgendermaßen:
 - i. Der aktuelle Marktzustand weicht –7,5 Prozent vom Status „ausgeglichener Markt“ ab:
 - Monitoringstelle spricht Frühwarnung aus, private Lagerhaltung wird geöffnet und/oder Anreizprogramme für einen definierten Zeitraum geschaltet
 - Diese Phase bleibt erhalten bis der Markt in den ausgeglichenen Zustand zurückkehrt
 - ii. Der aktuelle Marktzustand weicht –15 Prozent vom Status „ausgeglichener Markt“ ab:
 - Monitoringstelle ruft Krise aus und startet freiwilliges Mengenreduktionsprogramm gemäß *Artikel ...* (Mengenreduktionsprogramm)
 - Verlängern des freiwilligen Mengenreduktionsprogrammes bis der Markt in den ausgeglichenen Zustand zurückkehrt
 - Anwendung einer Marktverantwoordungsabgabe für alle Erzeuger, die ihre Produktion während der Reduktionsperiode steigern
 - iii. Der aktuelle Marktzustand weicht –25 Prozent vom Status „ausgeglichener Markt“ ab:
 - Reduzierung des Angebotes an Rohmilch um einen definierten Prozentsatz für einen definierten Zeitraum für alle Erzeuger
 - Anwendung einer Marktverantwoordungsabgabe für alle Erzeuger, die nicht an der Reduzierung teilnehmen
 - Diese Phase bleibt erhalten bis der Markt in den ausgeglichenen Zustand zurückkehrt
 - c. Der Krisenmechanismus wird folgendermaßen finanziert:
 - Staatlicher Krisenfonds
 - Marktverantwoordungsabgabe der Erzeuger, die während des freiwilligen Mengenreduktionsprogrammes ihre Milchlieferungen steigern, gemäß *Artikel 1.b.ii. bzw. Artikel ... 2.* (Mengenreduktionsprogramm)
 - Marktverantwoordungsabgabe der Erzeuger gemäß *Artikel 1.b.iii.*
 - Erzeugerbeitrag, dessen Höhe je Kilogramm gelieferter Milch festgelegt wird und der für einen definierten Zeitraum während des Jahres, in dem die Krise stattfindet, geleistet wird. Zusätzlicher Zeitraum kann festgelegt werden, wenn mehr finanzielle Mittel notwendig sind
2. In diesem Zusammenhang ist die Kommission angewiesen, delegierte Rechtsakte zu verabschieden, die folgendes festlegen:
 - a. Die Berechnung des Markt-Gleichgewichts-Index sowie des Zustands „ausgeglichener Markt“, das heißt den Zustand, bei dem sich Angebot und Nachfrage an Rohmilch bei einem kostendeckenden Erzeugerpreis treffen. Die Kostenberechnung muss alle Kosten der Milcherzeugung beachten, inklusive einem fairen Arbeitseinkommen der Produzenten
 - b. Die Dauer folgender Zeiträume:
 - i. Frühwarnphase gemäß *Artikel 1.b.i.*
 - ii. Universelle Reduktionsphase gemäß *Artikel 1.b.iii.*
 - iii. Erzeugerbeitragsphase gemäß *Artikel 1.c.*
 - c. Der Prozentsatz der Menge, der während der universellen Reduktionsphase reduziert werden soll, gemäß *Artikel 1.b.iii.*
 - d. Die Höhe der Marktverantwoordungsabgabe, die von den Erzeugern gezahlt wird, die ihre Produktion während der Reduktionsperiode erhöhen, gemäß *Artikel 1.b.ii.*

- e. Die Höhe der Marktverwaltungsabgabe, die von den Erzeugern gezahlt wird, die nicht an der universellen Reduktion teilnehmen, gemäß Artikel 1.b.iii.
- f. Die Höhe des Beitrages der Erzeuger je Kilogramm gelieferter Milch, die für die Finanzierung des Krisenmechanismus genutzt wird, gemäß Artikel 1.c.

Artikel: Mengenreduktionsprogramm (Ergänzend in GMO)

Programm zur Reduzierung der Produktion von Agrarprodukten in Zeiten von Marktungleichgewicht

1. Gerät der Markt in ein signifikantes Ungleichgewicht, kann die Kommission Erzeugern der Sektoren gelistet in Artikel 1 (2), die auf freiwilliger Basis ihre Anlieferungen während eines definierten Zeitraums im Vergleich zu dem gleichen Zeitraum im Vorjahr (Referenzzeitraum) reduzieren, Gelder zahlen. Der Reduktionszeitraum kann verlängert werden, falls es notwendig erscheint.
2. Jeder Erzeuger, der eine größere Menge als die des Referenzzeitraums liefert, zahlt eine Marktverwaltungsabgabe gemäß seiner Überlieferung.
3. In diesem Zusammenhang ist die EU-Kommission angewiesen, delegierte Rechtsakte, die die folgenden Punkte regeln, zu erlassen:
 - a. Festlegen der maximalen Liefermenge, die über das freiwillige Reduktionsprogramm auf EU-Ebene reduziert werden soll
 - b. Festlegen der Dauer des Reduktionszeitraums
 - c. Festlegen der Höhe des Beitrages, der für reduzierte Lieferungen an die Erzeuger gezahlt wird sowie Festlegen der Finanzierungsdetails
 - d. Festlegen der Höhe der Marktverwaltungsabgabe der Erzeuger, die ihre Lieferungen während der Reduktionsphase erhöhen
 - e. Festlegen der Kriterien für die Erzeuger bezüglich der Eignung zum Erhalt der Reduktionsgelder und der Kriterien bezüglich der Genehmigung eingereicherter Bewerbungen
 - f. Festlegen spezieller Bedingungen zur Implementierung des Programmes

3

Das Marktverantwortungsprogramm: ein realitätskonformes Konzept

Finanzierbarkeit des Systems

26. Für den EU-Haushalt bedeutet der Krisenmechanismus keine starke finanzielle Belastung, da ein Großteil der Finanzen durch das System selbst generiert wird. Falls es notwendig ist, kann neben den Strafzahlungen und einem Teil des EU-Krisenfonds auch eine befristete Umlage aller Milchproduzenten herangezogen werden. So ergeben beispielsweise 0,5 Cent pro ein Kilo erzeugter Milch in einem Zeitraum von 6 Monaten EU-weit eine Summe von ca. 380 Millionen Euro. Die Zahlung der Umlage durch die Milcherzeuger kann natürlich nur erfolgen, wenn kostendeckende Preise existieren.

Der Vorteil bei diesem System ist zudem, dass im Unterschied zu den Hilfspaketen, die in Krisenzeiten das Einkommen der Erzeuger stützen, hier eine doppelte, positive Wirkung entsteht. Neben der Stützung des Einkommens teilnehmender Erzeuger beispielsweise beim Mengenreduktionsprogramm wird insbesondere der Markt durch die Reduzierungen entlastet. Das führt zu einer universellen Preissteigerung für alle Erzeuger. Damit müssen diese nicht mit Hilfspaketen unterstützt werden.

Zusätzlich wird bei der Krisenfestigkeit des Sektors durch kostendeckende Preise das EU-Agrarbudget entlastet, da sich die Abhängigkeit der Erzeuger von den Direktzahlungen verringert.

Wirksamkeit

27. Wie in Kapitel 2 erläutert, hat sich die Wirksamkeit eines essentiellen Elements des MVP – des freiwilligen Lieferverzichts – 2016 in der EU eindeutig gezeigt. Sowohl die EU-Produzenten als auch letztlich die Erzeugerpreise haben auf das Programm positiv reagiert. Auch der administrative Aufwand war leicht zu bewältigen und stellte keine Hürde für die Implementierung des Programmes dar.

Beitrag zu internationaler Stabilität

28. Mit ihrem hohen Anteil an der Weltmilchproduktion ist die EU ein wichtiger und ökonomisch einflussreicher Akteur. Eine verantwortungsbewusste Produktion wirkt sich daher nicht nur positiv auf die EU-Erzeugerpreise, sondern auch auf die Weltmarktpreise aus. Damit würde die EU einen

wichtigen Beitrag in Richtung stabilerem Weltmarkt leisten. Ist der Druck aus der EU geringer, wird es Erzeugern anderer Länder nicht erschwert, aus der Produktion von Milch ein angemessenes Einkommen zu erwirtschaften. Insbesondere in Hinblick auf die Entwicklungsländer, aber auch auf die Produzenten anderer Staaten ein weiteres wichtiges Argument für den Einsatz eines funktionierenden Krisenmechanismus in der EU.

WTO-Konformität

29. Das Prinzip des Krisenmechanismus läuft zudem konform mit der Ausrichtung der Welthandelsorganisation (WTO). So beispielsweise in Bezug auf den freiwilligen Lieferverzicht, der als wesentlicher Bestandteil des vorgeschlagenen Kriseninstruments fungiert. Neben den Mitteln, die über Strafzahlungen und eine Umlage generiert werden, sind auch EU-Zahlungen zur Finanzierung des Lieferverzichts vorgesehen. Diese fallen unter die von der WTO erlaubten Mittel. Laut Artikel 6.3 des WTO-Agrarabkommens kann die EU öffentliche Zahlungen im Agrarbereich innerhalb der sogenannten Amber Box gewähren, solange das erlaubte Gesamtvolumen an Subventionen für den Agrarsektor nicht überschritten wird. Dazu ein Beispiel: Wie die aktuell von der EU an die WTO gesendeten Zahlen³³ für 2013/2014 zeigen, hätte die EU in diesem Zeitraum 72,378 Milliarden Euro als Gelder der Amber Box verwenden können. Dieses mögliche Volumen wurde jedoch mit den tatsächlich anfallenden 5,972 Milliarden Euro bei weitem nicht ausgenutzt. Zusätzlich besteht laut Artikel 6.4 des WTO-Agrarabkommens für jedes Grunderzeugnis die Regelung, dass produktspezifische öffentliche Zahlungen erst dann in das Gesamtvolumen der Agrarsubventionen aufgenommen werden, wenn eine Grenze von 5 Prozent des Gesamtwerts eines landwirtschaftlichen Grunderzeugnisses im betreffenden Jahr überschritten wird. Für das Jahr 2013/2014 betrug der Gesamterzeugungswert des Produktes Milch 61,599 Milliarden Euro. Die Subventionszahlungen lagen mit 181,9 Millionen Euro unter der 5-Prozent-Grenze und wurden demnach nicht in das Gesamtvolumen für Stützungsmaßnahmen von 5,972 Milliarden Euro einberechnet. Es besteht also mehr als nur ausreichend Spielraum für Zahlungen im Rahmen des freiwilligen Lieferverzichts.

Damit qualifiziert sich der Krisenmechanismus MVP auch aus WTO-Sicht zu einem zukunftssträchtigen Instrument im EU-Milchsektor.

³³ World Trade Organization, Notification, 8. Februar 2017, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=234312&filename=q/G/AG/NEU34.pdf (Download 20.06.2017)

European Milk Board asbl (EMB)

Rue de la Loi 155
B-1040 Brüssel/Belgien

Tel: +32 (0)2 808 1935
Fax: +32 (0)2 808 8265

office@europeanmilkboard.org
www.europeanmilkboard.org

