



AgrarBündnis e.V.  
Fon 07531 2829391  
0151 625 11 652  
thomas@agraruendnis.de

## **Bausteine für die Diskussion über die Gestaltung von Agrarmärkten**

**Internes Diskussionspapier  
Stand 1.1.2021**

Das Projekt wird gefördert von der  
Landwirtschaftlichen Rentenbank



# „Agrarmärkte nachhaltig gestalten“

## Bausteine für ein Diskussionspapier

Stand 1. 1.2021

<b>1</b>	<b>Anlässe zur Diskussion über die Gestaltung von Agrarmärkten.....</b>	<b>4</b>
1.1	Demonstrationen, Gesellschaftsvertrag und angemessene Honorierung der Leistungen der Landwirtschaft .....	4
<b>2</b>	<b>Einkommen der Landwirtschaft.....</b>	<b>5</b>
2.1	Das Kombi-Einkommen .....	5
2.2	Relevanz von Markterlösen und Direktzahlungen für die Landwirtschaft .....	5
	Direktzahlungen .....	7
	Die Bedeutung des Niveaus von Erzeugerpreisen für die Gestaltung von Direktzahlungen .....	7
	Erzeugerpreise und angemessene Honorierung.....	8
2.3	Exkurse zum Thema Preise .....	9
	Faire Preise – gerechte Preise.....	9
	Mindestpreise .....	9
	Preise, die die Wahrheit sagen .....	9
<b>3</b>	<b>Ziele einer Marktintervention.....</b>	<b>10</b>
3.1	Zielmix: Preisstabilisierung und „ gesellschaftliche“ Ziele .....	10
<b>4</b>	<b>Argumentationslinien für die Notwendigkeit der Marktgestaltung .....</b>	<b>12</b>
4.1	Multifunktionalität: Viele Ziele sind in Einklang bringen .....	12
4.2	Angemessenes Einkommen und Besonderheiten der Agrarökonomie .....	12
	Naturegebundene Produktionsprozesse führen zum Aufrechterhalten der Produktion trotz sinkender Preise.....	12
	Allokation der Produktionsfaktoren: Konzentration der Produktionsstandorte nicht sinnvoll .....	13
	Volatilität auf den Agrarmärkten .....	13
	Wenig Möglichkeiten, den Kostendruck weiterzugeben.....	13
	Gesellschaftliche Interessen: Hoher Selbstversorgungsgrad und niedrige Preise.....	14
	Machtgefälle in der Wertschöpfungskette .....	14
	Keine Gegenfinanzierung über den Markt für den Umbau der Landwirtschaft.....	15
	Zusätzliche negative Rahmenbedingungen .....	15
<b>5</b>	<b>Instrumente – Eine Übersicht .....</b>	<b>16</b>
5.1	Kriseninstrumente und Marktmanagementsysteme .....	16
	Flexible Mengensteuerung .....	16
	Intervention und private Lagerhaltung.....	16

5.2	Verbesserung der Marktstellung der Landwirte	17
	Vertragliche Vereinbarungen zwischen Landwirten und Abnehmern .....	17
	Verbot von Dumpingpreisen im Lebensmitteleinzelhandel .....	17
	Kartellrecht .....	17
	Transparenz .....	18
5.3	Preissicherung durch Handelsbeschränkungen	18
	Handelsquoten auf globaler Ebene .....	18
5.4	Produktionsbegrenzungen	19
5.5	Steigerung der Nachfrage	19
	Steigerung der Nachfrage durch branchenspezifische Werbung .....	19
5.6	Marktdifferenzierung	20
<b>6</b>	<b>Politikfelder .....</b>	<b>21</b>
6.1	Die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik und ihre Marktordnungen	21
	Entwicklung.....	21
	Aktuelle Situation der Marktordnungen: ein Instrumentenmix.....	22
	Reformvorschläge .....	23
	Aktuelle Situation.....	26
6.2	GAP und gekoppelte Zahlungen	28
6.3	Freihandel und internationale Verträge	29
6.4	Marktdifferenzierung und Sicherung von Qualitätsstandards	30
	Die Konventionalisierungsfalle .....	30
	Kombi-Einkommen auf Qualitätsmärkten .....	31
	Gestaltung von Qualitätsmärkten.....	31
6.5	Exkurs: Ganz neue Systeme denken	33
	Sicherer Preis für Grundmengen – freier Markt für Überproduktion .....	33

## **1 Anlässe zur Diskussion über die Gestaltung von Agrarmärkten**

### **1.1 Demonstrationen, Gesellschaftsvertrag und angemessene Honorierung der Leistungen der Landwirtschaft**

Im Herbst 2019 gingen (bzw. fuhren) in Deutschland tausende von Landwirten auf die Straße. Vorbild waren die Niederlande, in denen der Konflikt zwischen vielfältigen Ansprüchen der Gesellschaft an die Landwirtschaft und geringen Erlösen landwirtschaftlicher Betriebe zu heftigen Auseinandersetzungen geführt hatte. Konkreter Anlass in Deutschland war die Umsetzung einer neuen Düngeverordnung sowie der Beschluss des Bundeskabinetts, ein umfangreiches Aktionsprogramm für den Insektenschutz auf den Weg zu bringen.

Dass es ein reales Missverhältnis zwischen Ansprüchen und Honorierung gibt, scheint dabei weitgehend Konsens zu sein. Schon im Januar 2017 hatte die damalige Bundesumweltministerin Hendricks im Vorfeld der Internationalen Grünen Woche nach Berlin eingeladen und öffentlich über einen „Gesellschaftsvertrag“ mit der Landwirtschaft diskutiert. Eine angemessene Honorierung stand dabei im Mittelpunkt. Die Veranstaltung findet seitdem regelmäßig am Rande der Grünen Woche statt.

Wie eine angemessene Honorierung der Leistungen, die die Landwirtschaft erbringen soll, aussehen kann, wird in vielfältiger Weise diskutiert. Auch das AgrarBündnis möchte zu dieser Diskussion beitragen.

Dabei liegt der Schwerpunkt im vorliegenden Papier – anders als in den meisten Debatten – nicht bei der Ausgestaltung der staatlichen Direktzahlungen („öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“). Der Fokus liegt vielmehr auf der Rolle der Markterlöse für eine angemessene Honorierung der von der Landwirtschaft erbrachten Leistungen.

## 2 Einkommen der Landwirtschaft

### 2.1 Das Kombi-Einkommen

Seit der Gründung der Europäischen Union (damals noch Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG) bis zur Agrarreform von 1993 resultierte das Einkommen der Landwirte nahezu vollständig aus Erlösen, die am Markt erzielt wurden. Ausnahmen waren die Gasölverbilligung (= Dieserverbilligung), die Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten (Bergbauernförderung) und die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Die Preise auf den Agrarmärkten wurden in von Erzeugnis zu Erzeugnis sehr unterschiedlichem Maße durch die Agrarpolitik der EU sowohl gestützt als auch geschwächt.

Bei den Stützungsmaßnahmen sind insbesondere zu nennen: Abschöpfungen bei Importen in die EU, Interventionen durch Lagerhaltung, Verbilligungsmaßnahmen, finanzielle Förderung von Drittlandexporten sowie Beimischungszwänge. Geschwächt wurden die Erzeugerpreise in der EU vor allen Dingen durch die zollfreie Einfuhr von „Substituten“ wie Soja, Tapioka u.a.m.<sup>1</sup>

Mit der Agrarreform von 1993 wurde das System grundsätzlich verändert. Der Gewinn der landwirtschaftlichen Betriebe (und damit indirekt auch das Einkommen der Landwirte) ergibt sich nur noch zum Teil aus Erlösen am Markt. Der andere Teil besteht aus Direktzahlungen der Europäischen Union, je nach Maßnahme kofinanziert mit nationalen Mitteln.

Als Zahlende am Markt werden meist sehr vereinfachend „die Verbraucher“ genannt. In der Realität haben die Landwirte allerdings eher mit dem Handel oder mit verarbeitenden Betrieben zu tun. Die „Verbraucherpreise“ haben daher nur mittelbar etwas mit den „Erzeugerpreisen“ zu tun.

Für die Direktzahlungen kommen „die Steuerzahler“ auf.<sup>2</sup>

Für beide Wege – sowohl Markt als auch Direktzahlungen – müssen Methoden entwickelt werden, damit die Zahlungen eine „angemessene“ Höhe aufweisen.

### 2.2 Relevanz von Markterlösen und Direktzahlungen für die Landwirtschaft

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Relevanz von Direktzahlungen für den Gewinn landwirtschaftlicher Betriebe. Mit dem Gewinn wird in Familienbetrieben vor allen Dingen die geleistete Arbeit entlohnt.

Da die Direktzahlungen der sog. ersten Säule<sup>3</sup> flächenbezogen sind, verwundert es wenig, dass ihr Anteil am Gewinn bei Ackerbaubetrieben bei 86 % liegt. Flächenarme Gartenbaubetriebe erzielen nur 6 % ihres Gewinns über staatliche Direktzahlungen. Im Durchschnitt aller Betriebe stammen 52 % des Gewinns aus Direktzahlungen.

---

<sup>1</sup> Poppinga, Onno (2012): Direktzahlungen und Kombilohn. Überlegungen zur Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik. Arbeitsergebnisse 1/2012. Herausgegeben vom Kasseler Institut für ländliche Entwicklung-  
[http://www.kasseler-institut.org/fileadmin/kasins/Arbeitsergebnisse\\_12-1\\_Poppinga\\_01.pdf](http://www.kasseler-institut.org/fileadmin/kasins/Arbeitsergebnisse_12-1_Poppinga_01.pdf)

<sup>2</sup> Letztendlich unterscheiden sich beide Gruppen der „Zahlenden“ nicht wesentlich. Die gesamte Bevölkerung sind „Verbraucher“, insbesondere bei Lebensmitteln. Und ein großer Teil gehört auch zu den Steuerzahlern. Allerdings betrifft die Honorierung über die Variante „Steuerzahler“ tendenziell die Wohlhabenderen etwas stärker. Im Sinne gesamtgesellschaftlicher Solidarität kann eine solche Vorgehensweise durchaus vertreten werden. Der Anteil, der von den Verbrauchern für das Grundbedürfnis Ernährung aufgewendet werden muss, kann gesenkt und damit auch für sozial Schwächere besser sichergestellt werden. Angesichts der Tatsache, dass die Direktzahlungen zu einem wesentlichen Teil für die Honorierung öffentlicher Güter aufgewendet werden, ist es ebenfalls sinnvoll, dass hierfür die Steuerzahler aufkommen, auch wenn viele Landwirte in ihrem Selbstverständnis als „freie Unternehmer“ viel lieber ihr Einkommen „am Markt“ erwirtschaften würden.

<sup>3</sup> Wir gehen an dieser Stelle stillschweigend davon aus, dass die Grundstruktur der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) bekannt ist.

Bei Klein- und Nebenerwerbsbetrieben kommt der Gewinn mit 99 % fast vollständig aus staatlichen Transferleistungen. Auch Ökobetriebe, die ja zusätzlich zur Flächenprämie aus der ersten Säule erhebliche Transferleistungen für ihre Umwelt- und Tierschutzleistungen bekommen, sind mit einem Anteil von 85 % am Gewinn in besonderem Maße von Direktzahlungen abhängig.

Diese Zahlen weisen auf die hohe Relevanz von staatlichen Transferleistungen für das Einkommen in der Landwirtschaft hin. Das sollte jedoch nicht über die Bedeutung der am Markt erzielten Erlöse hinwegtäuschen. Das wird in Tabelle 2 dargestellt; am Beispiel eines durchschnittlichen Milchviehbetriebs mittlerer Größe (55,2 ha LF, 48,9 Kühe, 7412 kg Milchleistung).

**Tabelle 1:**  
**Durchschnittliche Gewinne und Direktzahlungen landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland<sup>4</sup>**

	Insgesamt	Ökobetriebe	Kleinbetriebe und Nebenerwerb				
Gewinn pro Betrieb	65.662	66.649	15.429				
Direktzahlungen und Zuschüsse	34.391	56.789	15.294				
Anteil am Gewinn	52%	85%	99%				
	Ackerbau	Gartenbau	Weinbau	Obstbau	Milch	Veredlung	Gemischt
Gewinn pro Betrieb	56.022	79.273	71.165	82.050	82.320	63.591	49.852
Direktzahlungen und Zuschüsse	48.162	4.822	11.066	24.776	33.736	27.061	37.959
Anteil am Gewinn	86%	6%	16%	30%	41%	43%	76%

alle Angaben in Euro

**Tabelle 2: Erzeugerpreis statt Direktzahlung: erforderlicher Milchpreis für einen durchschnittlichen Milchviehbetrieb<sup>5</sup>**

	Durchschnittlicher Betrieb Testbetriebsnetz	Höherer Milchpreis statt Direktzahlungen
Umsatzerlös Gesamtbetrieb	238.519	238.519
Gewinn	66.071	66.071
Direktzahlungen	28.152	
Anteil Direktzahlungen	43%	
Davon Umsatzerlös Milch	136.399	164.551
Milchmenge	362.447	362.447
erzielter Preis je kg	0,38	0,45

alle Angaben in Euro

<sup>4</sup> Quelle: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe; hier: Wirtschaftsjahr 2017/18  
<https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buchfuehrungsergebnisse/>

<sup>5</sup> Quelle: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe; hier: Wirtschaftsjahr 2017/18; sowie eigene Berechnungen unter der Annahme, dass produzierte Menge und Produktionskosten vom erzielten Preis unabhängig sind.

Für diesen durchschnittlichen Milchviehbetrieb bleibt festzuhalten:

- Die Relevanz der Direktzahlungen für den Gewinn (und damit die Entlohnung der Arbeit) ist mit 43 % beträchtlich.
- Die Umsatzerlöse dieses durchschnittlichen Milchviehbetriebs durch die am Markt verkauften Erzeugnisse betragen allerdings das 8,5 fache der Direktzahlungen. Abzüglich der Kosten bleibt dann allerdings nicht sehr viel Gewinn übrig.

Schon eine relativ moderate Steigerung des Erzeugerpreises könnte daran durchaus etwas ändern: Sollen die gesamten Direktzahlungen dieses durchschnittlichen Milchviehbetriebs über den Erzeugerpreis abgedeckt werden, müsste der Erzeugerpreis von 0,38 Cent/kg<sup>6</sup> um rund 21 % auf 0,45 Cent pro Kilogramm steigen.

## Direktzahlungen

Die Form und Höhe von Direktzahlung sind in der Regel das Ergebnis eines politischen Prozesses. Sie haben einen vielfältigen argumentativen Hintergrund.

Die Direktzahlung der sogenannten ersten Säule dienen vor allen Dingen der Einkommenssicherung. Sie richteten sich von Anfang an nicht an der Bedürftigkeit der Betriebe aus, sondern standen für alle Betriebe zur Verfügung und bezogen sich auf den Umfang ihrer Produktion. Zunächst waren sie gekoppelt an bestimmte Produkte (Getreide, Rindfleisch u.a.m.). Als eine produktbezogene Förderung aufgrund der Vereinbarungen innerhalb der Welthandelsorganisation (WHO) nicht mehr möglich war, wurden sie an den Umfang der bewirtschafteten Fläche gekoppelt. Erst in der jüngeren Vergangenheit gab es ansatzweise ökologische bzw. strukturpolitische Kriterien für die Verteilung der Mittel (Greening, höhere Förderung der ersten Hektare).

In der sogenannten zweiten Säule sind Förder- und Ausgleichsprogramme zusammengefasst, die sich auf konkrete freiwillige Aktivitäten einzelner Betriebe beziehen. Gefördert wird

- beispielsweise der Bau von Ställen (*Investitionsförderung*), um einzelne Betriebe gegenüber nationalen oder internationalen Wettbewerbern wettbewerbsfähiger zu machen. Auch der Umbau im Sinne artgerechter Tierhaltung wird unterstützt.
- *Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen* sind als Ausgleichsprogramme konzipiert: Bei Produktionsverfahren, die über dem gesetzlich Mindeststandard liegen, können zusätzlicher Aufwand, erhöhte Kosten oder geringere Erträge mit öffentlichen Mitteln ausgeglichen werden.
- Mit der *Ausgleichszulage* (früher „Bergbauernprogramm“) können natürliche Standortnachteile (Hangneigung, Bodenqualität und anderes mehr) in begrenztem Maße finanziell ausgeglichen werden.

Die Landwirtschaft produziert ganz offenkundig viele Güter für die es keine funktionierenden Märkte gibt (*öffentliche Güter*). Daher ist es inzwischen weitgehend akzeptiert, dass für die Landwirtschaft ein kombiniertes Einkommen sinnvoll ist: am Markt erzielte Erzeugerpreise plus staatliche Direktzahlungen. Allerdings gibt es einen beträchtlichen Anteil an Landwirten, die sich als selbstständige Unternehmer verstehen und sich schwertun, öffentliche Direktzahlungen als „Einkommen auf dem Markt für öffentliche Güter“ und nicht als „Subventionen“ zu akzeptieren.

## Die Bedeutung des Niveaus von Erzeugerpreisen für die Gestaltung von Direktzahlungen

Das Niveau der Erzeugerpreise spielt bei den Direktzahlungen – insbesondere bei der sogenannten zweiten Säule – eine relevante Rolle. Denn diese Direktzahlungen sind nicht als zusätzliche Honorierung, sondern als Ausgleich für erhöhten Aufwand konzipiert.

---

<sup>6</sup> Wirtschaftsjahr 2017/18

Bei einem insgesamt nicht kostendeckenden Niveau der am Markt erzielten Erzeugerpreise führt auch die Teilnahme an entsprechenden Ausgleichsprogrammen nicht zwangsläufig zu einem angemessenen Einkommen.

### **Erzeugerpreise und angemessene Honorierung**

Weiterhin speist sich der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Erlöse aus den am Markt erwirtschafteten Erzeugerpreisen (siehe Tabelle 2, Beispiel Milchviehbetrieb). Offen ist allerdings, wie Erzeugerpreise eine „angemessene“ Höhe erreichen sollen.

Denn selbst die EU-Kommission konstatiert: Die Agrarpreise sind aufgrund makroökonomischer Faktoren, geopolitischer Spannungen und sonstiger Kräfte deutlich gefallen.<sup>7</sup>

Denn in einer Marktwirtschaft orientieren sich Erzeugerpreise nur begrenzt am „Wert“ der Produkte, an den realen Kosten bzw. an einer wie auch immer formulierten „Angemessenheit“. Sie entstehen vielmehr im Zusammenspiel von Angebot, Nachfrage und dem mehr oder weniger freien Spiel der Marktkräfte. Dass sie nicht den Wert der Dinge widerspiegeln, ist sogar genau das, was man von Preisen in einer Marktwirtschaft erwartet: In einer Marktwirtschaft ist es die Aufgabe von Preisen, durch Preisschwankungen Anreize zu geben zu produzieren oder eben auch nicht zu produzieren, um dadurch Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht zu bringen. Diese Aufgabe sollten sie nicht verlieren. Das bedeutet jedoch, dass der Preis ganz unabhängig von den Kosten sinkt, wenn sie im Überfluss vorhanden sind.

Um zu „angemessenen“ oder „fairen“ Preisen zu gelangen, kann man jedoch Einfluss auf das mehr oder weniger freie Spiel der Marktkräfte nehmen. In einer sozialen und auch in einer ökologischen Marktwirtschaft sind es gerade die Rahmenbedingungen, die so gestaltet werden müssen, dass Erzeugerpreise einen wichtigen Beitrag zu einer angemessenen Honorierung leisten.

---

<sup>7</sup> EU-Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der gemeinsamen Agrarpolitik...COM(,018) 393 final. S. 1



## 2.3 Exkurse zum Thema Preise

### Faire Preise – gerechte Preise

Die Forderung nach „fairen Preisen“ ist in der kritischen agrarpolitischen Diskussion weit verbreitet. Doch welcher Erzeugerpreis ist fair? Ein einheitlicher Preis - egal ob er sich am Weltmarkt bildet oder ob andere Kriterien dafür maßgebend sind – hat für die regional, national und europaweit sehr unterschiedlichen Betriebe nicht die gleiche Existenz sichernde Bedeutung. Denn die Kostenstrukturen unterscheiden sich von Betrieb zu Betrieb: klein oder groß, spezialisiert oder vielfältig, Gunstlage oder Mittelgebirge, unterschiedliche regionale Strukturen der abnehmenden Hand usw. usw.

Es ist zwar möglich, durch verschiedene Formen der Mengensteuerung Preise steigen oder sinken zu lassen. Auch die Erzeugung besonderer Qualitäten hat Einfluss auf den Erzeugerpreis. Um aber „fair“ zu sein, müssten Preise so gestaffelt sein, dass sie die besonderen strukturellen Eigenheiten der Betriebe berücksichtigen. Das ist aber ganz offensichtlich bei der Preisbildung am Markt nicht der Fall; und das ziemlich unabhängig davon, ob es sich um Massen- oder Qualitätsmärkte handelt.

Referenten einer AgrarBündnis-Tagung berichteten von Versuchen aus den Anfangsjahren des Ökologischen Landbaus, zwischen Landwirten und Verarbeitern solidarisch zu gerechteren Preisen zu kommen. Es zeigte sich bald, dass es „nie eine Einigung gab. Es gab immer divergierende Meinungen zwischen großen und kleinen Betrieben oder professionellen und weniger professionellen darüber, was ein gerechter Preis ist.“ Aber selbst wenn es nicht gelingt, allen Ansprüchen gerecht zu werden. Zu einem fairen Handel gehört – so die damalige Erfahrung – dass man „auf gleicher Augenhöhe verhandelt.“<sup>8</sup>

### Mindestpreise

Im Jahr 2020 hat der damalige Parteivorsitzende der Grünen, Robert Habeck, in einem 7-Punkte-Papier gefordert, dass „Billigfleisch“ ein Ende haben müsse. Im Lebensmitteleinzelhandel dürfe ein Mindestpreis für tierische Produkte nicht mehr unterschritten werden. Dieser Mindestpreis müsse die Produktionskosten berücksichtigen, damit auch Bäuerinnen und Bauern davon profitierten.<sup>9</sup> Dieser Punkt ist grundsätzlich zu unterstützen. Ein Mindestpreis an der Ladentheke führt aber noch nicht dazu, dass die höheren Erlöse auch innerhalb der Wertschöpfungskette an diejenigen weitergereicht werden, die bisher zu wenig vom Kuchen erhalten haben. Es ist eine Illusion zu glauben, dass diese zusätzlichen Einnahmen freudestrahlend weitergereicht werden. Hier bedarf es konkreter Vorgaben.

### Preise, die die Wahrheit sagen

In eine etwas andere Richtung gehen Überlegungen, dass Preise „die Wahrheit sagen müssen“. Dabei geht es nicht darum zu überlegen, was denn die Erzeuger von Lebensmitteln gerechterweise bekommen sollten. Im Gegenteil: Produkte mit negativen Nebeneffekten bei der Erzeugung (Kollateralschäden) sollen teurer werden. Aber nicht, damit die Produzenten davon profitieren, sondern beispielsweise durch zusätzliche Steuern, damit alle Kosten, die heute von der Gesellschaft getragen werden (Beseitigung von Umwelt- und Gesundheitsschäden), direkt von den Konsumenten solcher Produkte bezahlt werden. Gleichzeitig wären Ökoprodukte wegen der Verteuerung konventioneller Erzeugnisse konkurrenzfähiger.

Eine Verbrauchssteuer auf Fleisch hätte Lenkungswirkungen in Bezug auf den Umfang der Tierhaltung. Eine Nitrat- oder Pflanzenschutzsteuer (Steuer auf schädliche Produktionsmittel) hätte eine Lenkungswirkung in Bezug auf den Einsatz dieses Betriebsmittel und damit auf die Umweltverträglichkeit der Landbewirtschaftung. Inwieweit von solchen Steuern jedoch eine positive Einkommenswirkung für Landwirte ausgeht, bleibt offen.

---

<sup>8</sup> Krause, Volker: „Faire Preise für Erzeuger durch Qualitätsmarken“ Referat auf der Tagung „Biomarkt und soziale Lage“, 4. und 5. Oktober 2004 in Fulda

<sup>9</sup> Habeck, Robert (2020): Der hohe Preis fürs billige Fleisch. Ein 7- Punkte-Plan zur Verbesserung der Lage in den Schlachthöfen. Manuskript

## **3 Ziele einer Marktintervention**

### **3.1 Zielmix: Preisstabilisierung und „gesellschaftliche“ Ziele**

Im hier vorliegenden Papier wird die politische Intervention auf Agrarmärkten vor dem Hintergrund thematisiert, dass die Einkommen vieler landwirtschaftlicher Betriebe nicht „angemessen“ sind.

Mit einer Intervention auf Agrarmärkten sollen aber auch andere Ziele der Agrarpolitik erreicht werden. Manche hängen mehr, andere weniger mit dem Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen zusammen.

Es folgt eine Übersicht ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

#### ***Preisstabilisierung***

Die Preisvolatilität erhöht die Risiken landwirtschaftlicher Betriebe, fördert in erheblichem Maße den Strukturwandel und destabilisiert Nahrungsmittelmärkte.

Preisstabilität kann Sicherheiten liefern für Investitionstätigkeit.

Preisstabilität auf hohem Niveau ist ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung landwirtschaftlicher Einkommen.

Eine aktive Preispolitik im Rahmen von festzulegenden Preiskorridoren sollte das Ziel sein.

#### ***Nachfrage beeinflussen***

Als Beitrag gegen den Klimawandel und zur Sicherung der Welternährung ist eine Abkehr von energieaufwändig erzeugten Produkten (z.B. Fleisch aus Ackerfutter) hin zu weniger energieintensiven und Ressourcen verbrauchenden Produkten notwendig (vegetarische Produkte, Fisch oder grünlandbasierte Tierhaltung).

Notwendig ist eine Stabilisierung von Märkten mit tierischen Produkten bei gleichzeitiger Reduktion der Anzahl der gehaltenen Tiere. Entsprechend steuernd wirkt beispielsweise die Unterstützung der Grünlandnutzung.

#### ***Neue Märkte entwickeln***

Aufgabe der Marktpolitik ist es auch, dazu beizutragen, dass eine Vielfalt an Produkten und Märkten erhalten bleibt bzw. dass sich Märkte wieder diversifizieren. In Europa müssen beispielsweise Märkte für Eiweißprodukte entwickelt und ausgeweitet werden.

#### ***Beachtung der Sustainable Development Goals und Gewährleistung von Ernährungssouveränität***

Als Konsequenz aus der Corona Pandemie werden resilientere Versorgungssysteme mit regionale(re)n Wertschöpfungsketten gefordert.

Bei der Einflussnahme auf Märkte sollte gezielt darauf hingearbeitet werden, dass die Sustainable Development Goals erreicht und regionale Ernährungssouveränität gewährleistet wird.

#### ***Nahrungsmittelmärkte von den Energiemärkten abkoppeln***

Die Flächenkonkurrenz zwischen Nahrungsmittel- und Energiemärkten nimmt zu. Eine gezielte Marktpolitik könnte dazu beitragen, die Nahrungsmittelmärkte vom Einfluss der Energiemärkte zu entkoppeln. Zumindest müssen Energie- und Agrarpolitik eng aufeinander abgestimmt sein, um keine Verwerfungen zu erzeugen.

#### ***Spekulation verhindern***

Im Jahr 2008 waren die Lebensmittelpreise so stark gestiegen, dass es in ärmeren Regionen zu Unruhen kam. Die Ursachen für den Preisanstieg waren vielfältig und komplex. Eine wesentliche Ursache

war aber der Einstieg von Spekulanten in die Agrarmärkte, weil andere Anlagemöglichkeiten wegfielen. Die Nahrungsmittelversorgung der Weltbevölkerung darf jedoch nicht den Interessen der Kapitalanleger, die kurzfristig die höchstmögliche Anlagerendite suchen, untergeordnet werden. Auch hier wäre staatliche Intervention sinnvoll.

### *Überschussbeseitigung in (zu)produktiven Ländern*

Die EU ist von dem Ziel der ausreichenden Selbsternährung innerhalb ihrer Grenzen zur „Weltmarkteroberung“ übergegangen. Diese Überproduktion ist nicht „gegeben“ sondern politisch gewollt. Dies muss revidiert werden. Ziel wäre eine Begrenzung des Angebots innerhalb der Gemeinschaft auf den Selbstversorgungsgrad mit angemessenen Reserven für Zeiten der Knappheit.

## **4 Argumentationslinien für die Notwendigkeit der Marktgestaltung**

### **4.1 Multifunktionalität: Viele Ziele sind in Einklang bringen**

Die Agrarpolitik hat viele verschiedene Ziele in Einklang zu bringen:

- Gewährleistung von Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität,
- angemessene Einkommen für die in der Landwirtschaft Tätigen,
- Sicherung ressourcenschonender Bewirtschaftungsweisen,
- Beitrag zur Klimastabilisierung,
- Erhalt von Kulturlandschaften und Biodiversität,
- Mengensteigerung in Mangelregionen und Überschussabbau in Überschussregionen
- u.a.m.

Die Preissignale auf den Agrarmärkten als Steuerungsinstrumente sind nicht dazu geeignet, eine ausgewogene Zielerreichung zu gewährleisten. Bei unregelmäßigem Marktgeschehen ist ein Einklang zwischen diesen Zielen daher nicht zu erreichen.

### **4.2 Angemessenes Einkommen und Besonderheiten der Agrarökonomie**

Wenn wir die Rahmenbedingungen so gestalten wollen, dass Erzeugerpreise die landwirtschaftliche Arbeit „angemessen“ entlohnen, müssen einige besondere Aspekte der Agrarökonomie berücksichtigt werden.

#### **Naturegebundene Produktionsprozesse führen zum Aufrechterhalten der Produktion trotz sinkender Preise**

Die Naturegebundenheit der Landwirtschaft führt bei sinkenden Erzeugerpreisen meist zum Aufrechterhalten der Produktion statt zu einer Verringerung.

Im Gegensatz zur Produktion von unbelebten Gegenständen ist ein Produktionsstopp in der Landwirtschaft mit ihren naturegebundenen Produktionsprozessen nicht möglich. Pflanzen wachsen weiter. Kühe müssen gefüttert werden, auch wenn zu viel Milch am Markt ist. Die Verringerung der Produktion würde die Kosten kaum senken, aber die Erlöse würden stark zurückgehen.

Das Schlachten der Kühe oder das Unterpflügen bereits erfolgter Aussaaten wäre vergleichbar mit dem gesamten Abbau eines Fließbandes in der Automobilindustrie, selbst wenn es genügen würde, den Strom abzustellen und das Fließband einfach nur für eine Weile anzuhalten.

Es kommt hinzu, dass in der deutschen Landwirtschaft immer noch mehr als die Hälfte aller geleisteten Arbeitsstunden von Selbstständigen und ihren Familienangehörigen erbracht wird. Bei diesem Personenkreis fallen keine konkreten Lohnkosten an. Wenn ein Selbstständiger die Arbeit einstellt, werden keine realen Arbeitskosten gespart.

Unter solchen Bedingungen ist oft die volkswirtschaftlich kontraproduktive aber einzelbetrieblich überlebensnotwendige Konsequenz: Die Produktion wird fortgesetzt. Der Gürtel wird enger geschnallt. Nicht selten wird sogar versucht, die drohenden Verluste durch noch umfangreichere Produktion auszugleichen.

Kartellrechtlich nicht zulässig ist ein abgestimmtes Verhalten der Landwirte. Und selbst wenn das rechtlich möglich wäre: Eine konzertierte Aktion der großen Zahl der landwirtschaftlichen Anbieter gegenüber der geringen Zahl der Abnehmer ist schwer zu organisieren und erfahrungsgemäß wenig erfolgreich.

Besonders gefährlich ist eine sogenannte Dauerkrise: Eine dauerhafte geringfügige Kostenunterdeckung über Monate und Jahre führt nicht zur Reduktion der erzeugten Mengen. Die Betriebe leben aber von der Substanz. Werte, die man beleihen kann (Haus, Hof, Boden, Vieh), sind ja im Gegensatz zu vielen anderen Berufen durchaus vorhanden. Die von den niedrigen Preisen signalisierte Notwendigkeit zur Produktionszurückhaltung erfolgt dann erst durch Überschuldung und Betriebsaufgabe (oft erst anlässlich des anfallenden Generationenwechsels).

Da der Preis seine steuernde Funktion im Agrarbereich also nur begrenzt wahrnehmen kann, muss diese Steuerung durch agrarpolitische Rahmensetzung und Regelung erfolgen.

### **Allokation der Produktionsfaktoren: Konzentration der Produktionsstandorte nicht sinnvoll**

Zur Funktion von Preisen gehört auch, dass sie zu einer „optimalen Allokation der Produktionsfaktoren“ führen sollen. Die Produktion soll zum optimalen Standort wandern. Das hat letztendlich dazu geführt, dass die Textilindustrie von Europa nach China, Indien und Bangladesch abgewandert ist. Uhren werden nur ab einem gewissen Standard noch in der Schweiz, sonst eher in Asien produziert. Ein Klassiker der ökonomischen Theorie ist das Beispiel vom komparativen Kostenvorteil: Die Engländer sollten sich (damals) bei der Produktion auf Textilien spezialisieren, die Portugiesen auf Wein und den Ausgleich solle man durch Handel organisieren. Dann sei das Gesamtsystem für alle optimiert.

Aber gerade solche Standortspezialisierungen sollten bei der Erzeugung von Lebensmitteln aus verschiedenen Gründen nicht vorkommen. Wenn ein Anspruch an (regionale) Ernährungssicherheit und (individuelle) Ernährungssouveränität besteht, dann kann es nicht darum gehen, dass sich Landwirtschaft an den günstigsten Standorten konzentriert. Durch die Corona Pandemie und die Schwierigkeiten, globale Handelsströme optimal aufrecht zu erhalten, hat hier die kritische Diskussion wieder Aufwind bekommen.

Bei der Landwirtschaft geht die Argumentation gegen die Konzentration aber noch ein Stück weiter: Jeder Hektar Agrarland sollte genutzt werden, um ausreichend Lebensmittel und nachwachsende Rohstoffe zu erzeugen. Auch für weniger ertragreiche Flächen müssen ausreichend Anreize vorhanden sein. Gleichzeitig sollen die Ressourcen dieser Welt schonend und effizient genutzt werden. Beides spricht beispielsweise gegen den Futtermittelimport aus Südamerika und für die Nutzung des Grünlandes in unseren Bergregionen. Dazu braucht es vielfältige zusätzliche positive als auch negative Anreize. Solche Anreize kann das freie Spiel der Marktkräfte nicht bieten.

### **Volatilität auf den Agrarmärkten**

Die EU hat mit dem 1992 eingeschlagenen Weg einer stärkeren Marktorientierung in der gemeinsamen Agrarpolitik die staatliche Einflussnahme auf die Preise vieler landwirtschaftlicher Produkte drastisch verringert. Die Preisbildung erfolgt nun auf den Märkten. Die auf dem Weltmarkt schon immer vorhandenen Schwankungen wirken sich dadurch auch auf den europäischen Markt aus.

ausführen, und erklären, dass die Volatilität begrenzt werden muss

### **Wenig Möglichkeiten, den Kostendruck weiterzugeben**

Landwirte können den Kostendruck, dem sie aufgrund der Ansprüche der Gesellschaft ausgesetzt sind, nicht angemessen weitergeben. Das war eines der wesentlichen Argumente der Landwirte, die im Herbst 2019 auf die Straße gegangen sind.

Es sind jedoch nicht allein die gesellschaftlichen Ansprüche, die Kostendruck verursachen. Auch das marktwirtschaftliche System hat in der Vergangenheit kontinuierlich einen entsprechenden Druck erzeugt; abzulesen am permanenten Strukturwandel.

Die Entwicklung, die man dabei beobachten konnte, war folgende: Der Veränderungsdruck führte und führt weiterhin zu Rationalisierung, Spezialisierung, Arbeitsteilung, Einsatz von „modernen“ Betriebsmitteln mit einer Fülle von bekannten Kollateralschäden.

Höhere Erzeugerpreise und weniger Druck führen zwar nicht automatisch zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft. Aber sie sind eine notwendige Voraussetzung für eine entsprechende Veränderung.

Dabei wird es wohl nicht darum gehen, dass „der Staat“ durch aktive Intervention ein konkretes Preisniveau garantiert. Letzteres stand ja im Zentrum der Agrarpolitik nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Heute sollte es vor allem darum gehen, sozial-ökologische Rahmenbedingungen so zu setzen, dass sich ein angemessener Preis auf den Märkten bilden kann.

## **Gesellschaftliche Interessen: Hoher Selbstversorgungsgrad und niedrige Preise für die Ernährungswirtschaft**

Die Notwendigkeit einer agrarpolitischen Steuerung zur Stabilisierung landwirtschaftlicher Einkommen hat einen weiteren Grund.

Es besteht ein gesellschaftliches Interesse an einer leichten Überproduktion. Dahinter steckt einerseits das Motiv der Ernährungssicherung. Erfahrungen mit steigenden Preisen bei schlechter Weltermte legen eine gewisse Vorratshaltung nahe. Leichte Überschüsse sind daher erwünscht. Überschüsse in der Landwirtschaft führen jedoch aufgrund der geringen Preiselastizität auf den Agrarmärkten sehr schnell zu überproportional sinkenden Preisen.

Wesentlich gravierender ist aber das massive Interesse an niedrigen Preisen für landwirtschaftliche Rohstoffe in der Ernährungswirtschaft. In Deutschland arbeiten in Ernährungswirtschaft wesentlich mehr Menschen als in der Landwirtschaft.

In den USA sind beispielsweise in der Landwirtschaft 2,6 Millionen Menschen beschäftigt, während es im gesamten Agrar- und Ernährungsgewerbe 19 Millionen sind. Die Landwirtschaft stellt also in der Ernährungswirtschaft nur noch rund ein Siebtel aller Beschäftigten.<sup>10</sup> Das Ernährungsgewerbe ist daher politisch wesentlich einflussreicher als die Landwirtschaft.

### **Zahlen für Deutschland bzw. die EU raussuchen**

## **Machtgefälle in der Wertschöpfungskette**

Das extreme Machtgefälle der vor- und nachgelagerten Unternehmen gegenüber den landwirtschaftlichen Betrieben in der Wertschöpfungskette hat dazu geführt, dass individuelles Handeln der Erzeuger wenig Relevanz auf das Marktgeschehen hat. Und die Konzentration bei den vor- und nachgelagerten Betrieben wird immer größer, d.h. auch hier erleben wir einen massiven Strukturwandel.

In Deutschland stehen beispielsweise rund 65.000 Milchviehbetriebe etwa 100 größeren Molkereien<sup>11</sup> und diese wiederum wenigen Handelsketten gegenüber. Ein „freier“ Wettbewerb ist daher ein Wettbewerb ungleicher Partner.

Das Bundeskartellamt formuliert es in seiner *Sektoruntersuchung Milch 2012* wie folgt. Im Verhältnis zwischen Molkereien und Erzeugern wurde „trotz der ‚vertikalen‘ Integration vieler Erzeuger in genossenschaftliche Molkereien ein Machtgefälle zu Lasten der Erzeuger festgestellt. ... Grundsätzlich haben weder private noch genossenschaftlich organisierte Molkereien einen Anreiz, im Interesse der Milcherzeuger einen möglichst hohen Milchauszahlungspreis zu zahlen. ... Die Gewinnmaximierungsstrategie eines jeden weiterverarbeitenden Unternehmens ist darauf gerichtet, die Beschaffungskosten möglichst gering zu halten.“

Dass innerhalb von Wertschöpfungsketten wenig Solidarität herrscht wurde 2020 bei der Vorstellung der sogenannten Sektorstrategie der Milchwirtschaft wieder offenkundig. Selbst im Magazin *Elite* – einer Fachzeitschrift der Milchwirtschaft - wurde die Sektorstrategie als Offenbarungseid bezeichnet. „Wenn 100 Vertreter der deutschen Milchwirtschaft eine Sektorstrategie erarbeiten, dann sollte man einen großen Wurf erwarten dürfen. Maßnahmen, mit deren Hilfe sich die Branche versucht krisenfest zu machen. Denkste! ... Das Strategiepapier liest sich wie eine Rechtfertigung der bestehenden Verhältnisse. Die Strategie 2030 ist im wesentlichen eine Auflistung allseits bekannter Statements, vagen Absichtserklärungen und nett formulierten Wünschen an den Handel und die Politik.“<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> in diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die netten Werbeslogans “1 Landwirt ernährt rund 100 Menschen“ so nicht stimmt. Nimmt man alle im Ernährungsgewerbe Beschäftigten, ist beispielsweise in den USA das Verhältnis nur 1:18

<sup>11</sup> Molkereien mit mehr als 50 Mitarbeitern. In manchen Regionen Deutschlands gibt es nur noch eine Molkerei, die die Milch abnimmt.

<sup>12</sup> Veauthier, Gregor (2020): Die Milchbranche muss sich endlich neu erfinden!. Veröffentlicht am 24. 1. 2020 im Elitemagazin.

## Keine Gegenfinanzierung über den Markt für den Umbau der Landwirtschaft

Grundsätzlich scheint das derzeitige System nicht in der Lage zu sein, angemessene Erzeugerpreise für die Kosten landwirtschaftlicher Erzeugung zu generieren.

Auch Betriebe mit ökologischem Landbau benötigen trotz höherer Erzeugerpreise sowohl die einkommensbezogene Förderung der ersten Säule sowie die zusätzlichen Ausgleich für das besondere Produktionsverfahren aus der zweiten Säule.

In Bezug auf den Umbau der Tierhaltung werden von den 5 Milliarden Euro, die jährlich insbesondere für Investitionen gebraucht würden,<sup>13</sup> nach Erfahrungen von Marketingexperten nur rund 10 % (also rund 500.000 €) über eine Marktdifferenzierung (Qualitätsprodukte, Deklaration besserer Haltungsformen) generiert werden können.<sup>14</sup>

## Zusätzliche negative Rahmenbedingungen

Die Möglichkeiten, dass die Landwirtschaft auf den Märkten bzw. innerhalb ihrer jeweiligen Wertschöpfungskette ausreichend Einfluss auf die Erzeugerpreise nehmen kann, sind also gering.

Dazu gesellen sich zusätzliche Risiken und Kostenfaktoren, die nur schwer zwischen allen Beteiligten der Ernährungsbranche verteilt oder an die Verbraucher weitergegeben werden können:

- Der Klimawandel birgt vielfältige zusätzliche Risiken.
- Die Bodenspekulation von Nicht-Landwirten treibt Kauf- und Pachtpreise in eine Höhe, bei der die landwirtschaftlichen Kosten nicht mehr abgedeckt werden können.
- Durch die enge Koppelung an den Energiesektor und die dortigen Förderprogramme werden Biogasbetriebe bevorzugt.
- Die Situation auf den internationalen Märkten spricht gegen stabile Preise: Handelsembargos (z.B. Russland), Austritt von Großbritannien aus der EU, Krise der traditionellen Partnerschaft zwischen der EU und den USA, zahlreiche bilaterale internationale Handelsverträge, die auch die Landwirtschaft betreffen u.a.m.

Wegen dieser vielfältigen schwierigen Rahmenbedingungen ist eine Politik der aktiven Stabilisierung der Erzeugerpreise wichtig.

Aktive Gestaltung von Märkten heißt aber nicht zwangsläufig Preise festlegen, sondern Regeln festlegen.

Es ist die Aufgabe einer verantwortungsvollen öffentlichen Marktgestaltung dazu beizutragen, dass alle Beteiligten als gleichwertige Marktpartner auftreten und faire Wertschöpfungsketten entstehen können.

---

[https://www.elite-magazin.de/news/nachrichten/die-milchbranche-muss-sich-endlich-neu-erfinden-11963392.html?utm\\_source=Maileon&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=2020-01-24+Elite&utm\\_content=https%3A%2F%2Fwww.elite-magazin.de%2Fnews%2Fnachrichten%2Fdie-milchbranche-muss-sich-endlich-neu-erfinden-11963392.html](https://www.elite-magazin.de/news/nachrichten/die-milchbranche-muss-sich-endlich-neu-erfinden-11963392.html?utm_source=Maileon&utm_medium=email&utm_campaign=2020-01-24+Elite&utm_content=https%3A%2F%2Fwww.elite-magazin.de%2Fnews%2Fnachrichten%2Fdie-milchbranche-muss-sich-endlich-neu-erfinden-11963392.html)

<sup>13</sup> Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Kurzfassung des Gutachtens. Berlin

[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.html](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.html)

<sup>14</sup> Spiller, Achim (2020): Podiumsdiskussion, 19. Januar 2020, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin

## 5 Instrumente – Eine Übersicht

Bei den Instrumenten zur Marktsteuerung ist zu unterscheiden zwischen

- Instrumenten, die bei mehr oder weniger kurzfristigen Krisen eingesetzt werden und
- Instrumenten, die zwar flexibel gehandhabt werden können, aber eher grundsätzlicher Natur sind.

Die Übergänge zwischen den verschiedenen Instrumenten sind nicht immer eindeutig.

### 5.1 Kriseninstrumente und Marktmanagementsysteme

Die Reformen der GAP haben die Politik zunehmend marktorientierter gemacht und die Rolle von Interventionsinstrumenten abgeschwächt. Heute gelten sie meist nur noch als Sicherheitsnetze, die nur im Falle einer Krise eingesetzt werden dürfen.<sup>15</sup> Diese Instrumente werden dann eingesetzt, wenn bestimmte Schwellen - insbesondere Marktpreise - unterschritten werden.

#### Flexible Mengensteuerung

Besondere in der Milchbranche, die in den letzten Jahren aus unterschiedlichen Gründen von schweren Krisen betroffen war, werden verschiedene Aspekte einer flexiblen Mengensteuerung diskutiert.

Transparenz und Information

- Entwicklung eines Index, mit dem es möglich wird, Entwicklungen frühzeitig abzuschätzen (Frühwarnung)
- internationaler Ansatz, da nationale Ebene bei globalen Märkten nicht zielgerichtet funktioniert
- Information über Nachfrageentwicklung durch eine Beobachtungsstelle; möglichst frühzeitige Reaktion, damit Überschüsse erst gar nicht erzeugt werden

Formen der Reduktion

- Betriebe bestimmen Reduktion selbst (freiwilliger Lieferverzicht); dafür erhalten sie eine Honorierung mit Mitteln aus einem Krisenfond  
Strafzahlung bei Betrieben, die die Milchmenge steigern
- obligatorische prozentuale Reduktion bei allen Betrieben  
zeitlich befristet  
keine Entschädigung, Sanktionen bei Zuwiderhandlung

Finanzierung

- Krisenfond der EU
- Krisenumlage der Milcherzeuger: Marktverantwortungsabgabe

Zuständigkeiten

- Die jeweiligen Branchen (Milchwirtschaft, Getreidewirtschaft etc.) sollten an der Steuerung der Intervention beteiligt werden.
- Ohne aktives Eingreifen staatlicher Stellen scheint es aber nicht zu gehen; zumindest in der Milchbranche ist es nicht gelungen, die für die Landwirte krisenhaften Preiseinbrüche zu verhindern.  
Angesichts unterschiedlicher Interessen und ungleicher Kräfteverhältnisse in der Wertschöpfungskette ist dies auch nicht verwunderlich.

#### Intervention und private Lagerhaltung

Eine lange Tradition haben die staatliche Intervention und die mit öffentlichen Mitteln finanzierte private Lagerhaltung bei lagerfähigen Produkten wie z.B. Butter, Milchpulver oder Parmesankäse bei Milchprodukten.

---

<sup>15</sup> Europäisches Parlament (2020): Die erste Säule der GAP: 1. Die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für landwirtschaftliche Erzeugnisse  
[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_3.2.4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.2.4.pdf)



Erfahrungsgemäß hat dieses Instrument jedoch den Nachteil, dass die eingelagerten Produkte nach der akuten Krise den Markt belasten. Das In Verkehr bringen der eingelagerten Produkte verzögert eine Verbesserung der Situation über einen längeren Zeitraum.

### **Möglichkeiten der Mengenreduktion am Beispiel der Milchwirtschaft**

An anderer Stelle wird darauf hingewiesen,<sup>16</sup> dass ein Produktionsstopp in der Landwirtschaft aufgrund der engen Anbindung an natürliche Prozesse nicht möglich ist.

- ein Verkauf von Kühen, um die Milchproduktion zu senken, ist wirtschaftlich kaum darstellbar, weil damit gleichzeitig auch die Preise für Rindfleisch dramatisch absinken

Allerdings ist eine Produktreduktion durchaus möglich, sie muss aber frühzeitig in die Wege geleitet werden. Hier einige Beispiele:

- Minderung der Kraftfuttergabe auf einem Niveau, dass die Kühe nicht krank werden
- erhöhte Verfütterung von Kuhmilch an Kälber (Ersatz des Kälberfutters)
- früheres Trockenstellen der trächtigen Kühe
- zeitlich vorgezogene Abgabe von Schlachtkühen

## **5.2 Verbesserung der Marktstellung der Landwirte**

Die Stellung der Landwirte in der „Wertschöpfungskette Ernährung“ ist außerordentlich schwach. Sie kann auch durch permanentes betriebliches Wachstum nicht gestärkt werden. Diese Erkenntnis ist inzwischen Mainstream.

Eine Vorwärtskalkulation der Landwirte gegenüber der abnehmenden Hand kommt praktisch nicht vor. Der Milchmarkerindex gibt beispielsweise eine Größenordnung für die durchschnittlichen Kosten der Milcherzeugung vor. Dennoch werden die notwendigen Erzeugerpreise nirgendwo ausbezahlt.

Eine Stärkung der Erzeuger wird daher auch von der europäischen Agrarpolitik propagiert.

Zu den möglichen Instrumenten gehören:

### **Vertragliche Vereinbarungen zwischen Landwirten und Abnehmern**

Hier ist vor allem die Verpflichtung zu Verträgen mit Mengen-, Preis- und Qualitätsvereinbarungen vor der Lieferung zu nennen.<sup>17</sup>

### **Verbot von Dumpingpreisen im Lebensmitteleinzelhandel**

Es gibt einige Aktivitäten für Gesetzesinitiativen, um den Verkauf von Lebensmitteln unter Einstandspreisen zu verhindern.

Dabei geht es allerdings nur indirekt um die Erzeugerpreise. Denn es wird ja ausdrücklich darauf Bezug genommen, dass die Ware unter Einstandspreisen verkauft wird und ein Verlust in diesem speziellen Segment bewusst in Kauf genommen wird.

Aber natürlich geht es mittelfristig auch um die Erzeugerpreise. Solche Praktiken dienen dazu, eine „ehrliche“ Konkurrenz auszuschalten, mittel- und langfristig den Markt zu beherrschen und damit letztendlich Preisdruck ausüben zu können.

### **Kartellrecht**

Das Kartellrecht kann in mehrfacher Hinsicht genutzt werden. Dabei geht es sowohl um die Entzerrung der Machtkonzentration horizontal (Übernahme von Wettbewerbern) als auch vertikal

---

<sup>16</sup> Siehe Kapitel „Argumentationslinien für die Notwendigkeit der Marktgestaltung“

<sup>17</sup> Ilchmann, Ottmar (2019): Gedanken zum Milchmarkt. Krise ohne Ende, verfehlte Interessenpolitik und die Hoffnung auf Wertschöpfungsstrategien (2019): in: Unabhängige Bauernstimme. 07/08 – 2019. S.7.

(Übernahme von verschiedenen Akteuren innerhalb der Wertschöpfungskette bis hin zu Vertragslandwirtschaft).

Für die Landwirtschaft von besonderer Bedeutung ist die Verhinderung von regionalen Kartellen. In Deutschland hat zwar keine Molkerei so viel Marktmacht, dass sie gegenüber anderen Molkereien eine bevorzugte Stellung gegenüber dem LEH einnimmt. In diesem Sinne muss das Kartellrecht nicht eingreifen. Es gibt jedoch Regionen in Deutschland, in denen die Landwirte nur noch einer einzigen Molkerei ihre Milch andienen können.

Ziel wäre, dass in einer zu definierenden „angemessenen“ Entfernung eines landwirtschaftlichen Betriebs noch eine Wahlmöglichkeit bestehen muss. Die Vielfalt der Strukturen muss auch im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft erhalten und gestärkt werden.

### **Transparenz**

Die Marktbeobachtung zur Herstellung von Transparenz wurde bereits erwähnt.

Transparenz allein ist allerdings kein Mittel zur Stärkung der Marktstellung von Landwirten. Denn es ist wahrscheinlich, dass diejenigen, die auf dem Markt die größere Macht haben, in der Lage sind, mit dem zusätzlichen Wissen ihre Interessen weiterhin besser organisieren zu können als die Landwirte.

Zusammen mit anderen Instrumenten (das Krisenmanagement wurde genannt) kann mehr Transparenz aber zu einer besseren Stellung der Landwirte beitragen.

### **5.3 Preissicherung durch Handelsbeschränkungen**

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung sind die weltweiten Agrarmärkte nicht völlig liberalisiert. Sonst würden die Ergebnisse von multilateralen und bilateralen Handelsvereinbarungen (Erweiterte Exportquoten für Rindfleisch aus dem MERCOSUR) nicht so hohe Wellen schlagen. Zölle und andere Handelsbeschränkungen gibt es also noch.

So schützt sich die EU auf verschiedene Art und Weise vor den Interessen sowohl der USA als auch Südamerikas, die ihre Fleischprodukte auf den europäischen Märkten absetzen möchten.

Man mag es als Protektionismus kritisieren; entsprechende Instrumente sind zur Absicherung einer angemessenen Honorierung landwirtschaftlicher Arbeit in Europa weiterhin notwendig.

Allerdings sind die Interessen in Europa durchaus unterschiedlich. Insbesondere Branchen wie Maschinenbau, Fahrzeugbau, Pharmazie und andere sind daran interessiert, selbst mehr exportieren zu können, wenn dafür im Agrarbereich Zugeständnisse gemacht werden. Und auch die europäische Ernährungswirtschaft hat durchaus ein Interesse an billigen Rohstoffen und steht daher nicht an der Seite der Landwirte.

### **Handelsquoten auf globaler Ebene**

Um die Agrarpreise weltweit innerhalb eines gewünschten Preiskorridors zu halten, wären internationale Vereinbarungen notwendig. Beispielsweise könnten den entwickelten Ländern maximale Exportquoten und minimale Importquoten auferlegt werden, wobei die Quoten auf historischen Handelsvolumina beruhen und zwischen Staaten handelbar sind. Nach einer Übergangszeit könnten solche Vorgaben auch auf Schwellenländer ausgedehnt werden. Länder mit niedrigem Einkommen könnten freigestellt werden, um Raum für die Steigerung ihrer Produktion und ihrer Exporte zu schaffen.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Koning, Niek & Arthur P. J. Mol (2009): Wanted: institutions for balancing global food and energy markets. Food Sec. (2009) 1:291-303

## 5.4 Produktionsbegrenzungen

Mit Produktionsbegrenzungen sind direkte und indirekte staatliche Vorgaben gemeint, die Einfluss auf die erzeugten Mengen haben.

In Bezug auf Kriseninstrumente wurde eine zeitlich befristete flexible Mengensteuerung bereits beschrieben.

In der Landwirtschaft bestehen jedoch vielfältige andere Formen von Produktionsbegrenzungen, die als Mengenbegrenzungen wirken und damit indirekt auch Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage und damit auf die Erzeugerpreise haben.

- Im Weinbau wurden gute Erfahrungen mit einer maximalen Menge je Hektar gemacht, die in Verkehr gebracht werden darf. Gleichzeitig ist das Pflanzen neuer Reben begrenzt. Damit wurden sowohl die Erzeugerpreise stabilisiert als auch die Qualität verbessert. Für die Milcherzeugung könnte man z.B. die Produktion an die natürliche Futtergrundlage (Grünland) binden.

Weitere Beispiele für Produktionsbegrenzungen sind

- einzelbetriebliche, handelbare Kontingente und Quoten
- in der Tierhaltung kann ein vorgeschriebenes Verhältnis zwischen Anzahl der Tiere und Fläche steuernd wirken
  - in den Niederlanden hat die maximale Menge an Phosphor, der ausgebracht werden darf, Auswirkungen auf die maximale Anzahl an Tieren, die ein Betrieb halten kann<sup>19</sup>
  - das Verhältnis zwischen Futterfläche und Tier als Voraussetzung für die Erlaubnis des Bauens im Außenbereich setzt der Tierhaltung Grenzen; allerdings eher theoretisch, da es der notwendige Flächenbezug in der Praxis dazu führt, dass intensive Tierhaltungsbetriebe ihren weniger intensiv wirtschaftenden Kollegen die Flächen wegpachten.
- Eine Zeit lang war die obligatorische Flächenstilllegung das zentrale Instrument der europäischen Agrarpolitik für die Überschussbeseitigung auf den europäischen Agrarmärkten.
- Auch die „flankierenden Maßnahmen“ - heute Agrarumweltprogramme der sogenannten zweiten Säule - wurden ursprünglich wegen ihrer Mengen reduzierende Wirkung eingeführt. Der Ökologische Landbau und die Reduktion der Tierbestände (extensive Rinderhaltung) wurden ab 1992 in erster Linie deswegen gefördert, weil sie weniger Erträge lieferten. Ihre positive Umweltwirkung war zunächst nur ein Begleitumstand.

## 5.5 Steigerung der Nachfrage

Die Steigerung der Nachfrage kann eine Alternative zu Mengenbegrenzung sein, um einen Preisverfall zu verhindern.

### Steigerung der Nachfrage durch branchenspezifische Werbung

Der Versuch, die Nachfrage durch Werbung zu steigern hat in Deutschland eine gewisse Tradition. Die Werbung der CMA flimmerte zur besten Sendezeit über die Monitore deutscher Fernsehen: Die Milch macht's, Fleisch ist ein Stück Lebenskraft, Bestes vom Bauern waren Slogans, die fast jeder kannte.

Allerdings gehört es nicht zu den staatlichen Aufgaben, eine „künstliche“ Nachfrage zu schaffen. Die Nachfrage durch Werbung anzukurbeln, dürfte wenig nachhaltig sein. Sinkt die Nachfrage, sollte durch Reduktion der Produktion darauf reagiert werden.

---

<sup>19</sup> Ilchmann, Ottmar (2019): Gedanken zum Milchmarkt. Krise ohne Ende, verfehlte Interessenpolitik und die Hoffnung auf Wertschöpfungsstrategien (2019): in: Unabhängige Bauernstimme. 07/08 – 2019. S.7.

## 5.6 Marktdifferenzierung

Auf die Strategie der Produktion von Qualitätsprodukten zur Einkommenssicherung wird an anderer Stelle ausführlicher eingegangen. Ökonomisch betrachtet geht es darum,

- durch Qualitätsproduktion insbesondere den Teil der Wertschöpfung zu erhöhen, der relativ geringem Wettbewerbsdruck unterliegt,
- besondere Marktnischen zu besetzen, bei denen der Preisverfall aus verschiedenen Gründen nicht oder weniger ausgeprägt stattfindet sowie
- Teile der Wertschöpfungskette wieder in den eigenen Betrieb zu re-integrieren - wie zum Beispiel Vermarktung und Verarbeitung - in denen der Preisdruck weniger ausgeprägt ist als in der reinen Rohstoffproduktion

## 6 Politikfelder

### 6.1 Die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik und ihre Marktordnungen

#### Entwicklung

*Agrarmärkte* sind der Ort des Austausches von landwirtschaftlichen Produkten. Die Märkte und ihre Rahmenbedingungen sind entscheidend für die Preisbildung der Erzeugerpreise und damit für die Erlöse landwirtschaftlicher Betriebe.

Ende der 1950er Jahre wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet und eine Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) in die Wege geleitet. Zentrales Ziel war auch zehn Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs immer noch die Ernährungssicherung; also die Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft. Um den Landwirten einen Anreiz für Investitionen und Produktionssteigerung zu geben, sollten die Erzeugerpreise auf einem möglichst hohen Niveau stabilisiert werden. Ein hoher Außenschutz gegenüber Importen und bis zu 21 Marktordnungen dienten dazu, die Agrarmärkte und die Preisbildung entsprechend zu steuern.

Diese Politik war so erfolgreich, dass nach und nach Überschüsse entstanden. Teile der europäischen Landwirtschaft und vor allem die Ernährungswirtschaft hatten ein zunehmendes Interesse, auf den internationalen Märkten wettbewerbsfähig zu werden. Dazu waren aber niedrige Erzeugerpreise notwendig. Es wurde umgesteuert. Die Einkommenssicherung der Landwirtschaft sollte durch produkt- und später durch flächenbezogene Direktzahlungen erfolgen. Seit Beginn der 1990er Jahre wurde die Bedeutung der Marktordnungen im Rahmen der regelmäßigen Agrarreformen kontinuierlich verringert.

Auch die aktuelle Debatte zur Gestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 wird dominiert von der Diskussion über die Form der Verteilung von Direktzahlungen. Stichworte sind *public money for public goods* oder die *farm-to-fork* Strategie. Eine Diskussion um die Gestaltung der Agrarmärkte ist außerhalb von Fachkreisen kaum wahrzunehmen. Geführt wird sie vor allen Dingen in der Milchbranche, wo das Ende der Quotenregelung zu Erzeugerpreisen auf sehr niedrigem und nicht kostendeckendem Niveau, zu erhöhter Volatilität und insgesamt zu einem massiven Strukturbruch geführt hat. Die Verwerfungen auf den internationalen Märkten aufgrund der Corona Pandemie haben die Lage nochmals verschärft.

Ansonsten gibt es wenige Ansätze für eine aktive Gestaltung von Agrarmärkten. Als Mittel gegen die zunehmende Preisvolatilität und gegen Krisensituationen sind vor allen Dingen Risikoversicherungen sowie Anpassungen des Steuersystems (Verteilung von Gewinnen und Verlusten auf mehrere Jahre)<sup>20</sup> Themen in der agrarpolitischen Diskussion.

Allerdings ist zu beobachten, dass weniger ein konkretes Preisniveau dafür aber Regeln für das Miteinander (bzw. Gegeneinander) auf den Märkten Gegenstand der politischen Aktivitäten sind. Das Europäische Parlament nennt *unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette* als eines der größten Probleme in der Landwirtschaft, die es anzugehen gilt – neben Klimawandel und Schutz der Wasserressourcen oder Risikomanagement.<sup>21</sup>

Im Januar 2019 wurde eine EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (Richtlinie EU 2019/633) veröffentlicht. Damit soll vorgegangen werden

- gegen Praktiken, die gegen das Gebot von Treu und Glauben verstoßen,
- gegen unlautere Praktiken und
- gegen Praktiken, die einen Handelspartner einseitig von einem anderen auferlegt werden.

---

<sup>20</sup> Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates .. COM(2018) 392 final. S.38

<sup>21</sup> Europäisches Parlament (2020): Die künftige gemeinsame Agrarpolitik nach 2020

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/113/die-kunftige-gemeinsame-agrarpolitik-nach-2020>

Erstellt werden soll eine Liste verbotener unlautere Handelspraktiken zwischen Käufern und Lieferanten der Lebensmittelversorgungskette.

### **Aktuelle Situation der Marktordnungen: ein Instrumentenmix<sup>22</sup>**

#### **Laufendes Verfahren – Text ist zu aktualisieren**

Marktordnungen sind ein Mix aus sehr unterschiedlichen Instrumenten. Die noch geltende Verordnung 1308/2013 enthält die folgenden Aspekte (**Stand 1.1.2021**).

(1) interne Komponenten

- Marktinterventionen
- Vorschriften für die Vermarktung
- Vorschriften für die Erzeugerorganisation

Sie befassen sich mit

- Wettbewerbsregeln,
- staatlichen Beihilfen,
- sowie mit Präventivmaßnahmen gegen durch Preisschwankungen oder anderer Ereignisse bedingte Marktstörungen.

(2) externe Komponenten, die sich auf den Handel mit Drittländern beziehen. Sie enthalten Bestimmungen über

- Einfuhr und Ausfuhrlicenzen,
- Einfuhrzölle,
- Zollkontingente,
- Ausfuhrerstattungen.

### **Intervention**

Die Interventionsmechanismen sind in der Verordnung 1308/2013 wie folgt geregelt.

Jedes Jahr werden regelmäßig öffentliche Interventionen für Weichweizen, Butter und Magermilchpulver mit festen Einkaufspreisen und Mengenbeschränkungen eröffnet. Für Hartweizen, Gerste, Mais und Rohreis kann die Kommission nur dann eine öffentliche Intervention eröffnen, wenn die Marktsituation dies erfordert, und für Rindfleisch, wenn der Marktpreis in einem Mitgliedstaat oder einer Region unter 85% des EU-Referenzpreises fällt.

Im Falle des zweiten Interventionsinstruments - der privaten Lagerhilfe - zahlt der EU-Haushalt einen Teil der Kosten, wenn die Hersteller ihr Produkt vom Markt nehmen und lagern. Die förderfähigen Produkte sind: Weißzucker; Olivenöl; Flachsfaser; Rindfleisch und Kalbfleisch; Butter aus Kuhmilch; gereifter Käse mit einer geschützten geografischen Angabe; Butter und Magermilchpulver; Schweinefleisch; Schaffleisch und Ziegenfleisch. Bei Bedarf kann die Kommission aufgrund niedriger Preise oder einer Marktsituation eine private Lagerbeihilfe eröffnen. Es wird regelmäßig zwischen März und August, wenn die Produktion ihren Höhepunkt erreicht, für Butter geöffnet, um den Markt zu steuern.<sup>23</sup>

Die Kommission kann auch außergewöhnliche Sofortmaßnahmen gegen Marktstörungen ergreifen, die

- durch erhebliche Preisschwankungen,
- die Ausbreitung von Tierseuchen oder

---

<sup>22</sup> Europäisches Parlament (2020): Die erste Säule der GAP: 1. Die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für landwirtschaftliche Erzeugnisse

[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_3.2.4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.2.4.pdf)

<sup>23</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.3

- den Verlust des Verbrauchervertrauens infolge von Gesundheits-, Tier- oder Pflanzengesundheits- und Krankheitsrisiken

verursacht werden.

Marktinterventionsinstrumente und Sofortmaßnahmen werden aus einer „Krisenreserve“ innerhalb der ersten Säule der GAP finanziert.<sup>24</sup>

### *Stärkung der Landwirte in der Wertschöpfungskette*

Die Verordnung 1308/2013 sollte auch dazu dienen, die Zusammenarbeit der Erzeuger durch Erzeugerorganisationen und Branchenverbände zu fördern und ihre Macht in der Lebensmittelkette zu stärken. Sie legt Regeln für ihre Anerkennung und spezifische Wettbewerbsregeln fest, gibt ihnen Vorrechte wie die Planung der Produktion, die Optimierung der Produktionskosten, das Inverkehrbringen und die Aushandlung von Verträgen für die Lieferung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.<sup>25</sup>

Es ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit dies tatsächlich gelungen ist.

### *Finanzvolumen*

Die Ausgaben für die Marktordnungen haben für den Zeitraum von 2014 bis 2020 etwa 4 % des Gesamthaushalts der GAP ausgemacht. Zu den Marktordnungen gehört eine Agrarreserve, die für den Krisenfall benötigt wird.<sup>26</sup>

### *Reformvorschläge*

#### *... der Kommission*

Die Vorschläge der Europäischen Kommission in Bezug auf eine Reform der Marktordnungen sind äußerst zurückhaltend. Im Prinzip soll der status quo weitgehend beibehalten werden. Dabei ist festzuhalten, dass eine Liberalisierung der Märkte in der letzten Förderperiode bereits Schritt für Schritt stattgefunden hat.

- Die Milchquote ist 2015 ausgelaufen. Im Rahmen eines sogenannten kleinen Milchpakets sollte die Position der Milcherzeuger in der Wertschöpfungskette gestärkt werden. Wie wir wissen, waren die Maßnahmen nicht ausreichend, um einen Strukturbruch zu verhindern.
- Die Zuckerquote ist 2017 ausgelaufen.
- Ausfuhrerstattungen (Exportsubventionen) tendieren gegen Null.

Die Kommission schlägt allerdings eine wesentliche Änderung vor, die die Europäische Agrarpolitik grundsätzlich betrifft: Fast alle Marktordnungen sollen Teil der jeweiligen nationalen Strategiepläne werden. Durch diese Strategiepläne wird die Gestaltungsmacht der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Maßnahmen erheblich ausgeweitet.<sup>27</sup>

Neben den weiterhin übergreifenden „europäischen“ Sektoren (Branchen)

- Obst und Gemüse (verpflichtend)
- Imkereierzeugnisse (verpflichtend)
- Wein (verpflichtend für Länder die in einer entsprechenden Liste aufgeführt sind)

---

<sup>24</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.3

<sup>25</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.3

<sup>26</sup> EU-Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der gemeinsamen Agrarpolitik...COM(2018) 393 final. S. 21

<sup>27</sup> Europäisches Parlament (2020): Die künftige gemeinsame Agrarpolitik nach 2020. Fact sheet.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/113/die-kunftige-gemeinsame-agrarpolitik-nach-2020>

- Olivenöl und Tafeloliven (optional)
- Hopfen (optional)

gibt es sogenannte „andere Sektoren“

- Getreide
- Reis
- Zucker
- Trockenfutter
- Saatgut
- Flachs und Hanf
- Bananen
- lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels
- Rindfleisch
- Milch und Milcherzeugnisse
- Schweinefleisch
- Schafe und Ziegenfleisch
- Eier
- Geflügelfleisch
- Seidenraupen

Die Mitgliedstaaten können in ihrem nationalen GAP-Strategieplan die Durchführung von Interventionen in diesen „anderen Sektoren“ beschließen.<sup>28</sup> Die Kommission hat ihren Vorschlag damit begründet, dass die Integration der Marktordnungen in die nationalen strategischen Pläne eine bessere Ausrichtung der konkreten Maßnahmen auf andere Ziele (beispielsweise Resilienz, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, Digitalisierung, Innovation etc.) ermöglichen würde.

Um einen ungleichen bzw. unfairen Wettbewerb zu vermeiden und reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten, schlägt die Kommission vor, dass sie weiterhin die Befugnisse übertragen bekommt, den Rahmen der Marktordnungen festzulegen, insbesondere

- Kriterien für die Anerkennung von Branchenverbänden,
- Pflichten der Erzeuger,
- Vorschriften für das ordnungsgemäße Funktionieren der sektoralen Intervention,
- Vorschriften für die Berechnung der finanziellen Unterstützung durch die Europäische Union und Obergrenze für die finanzielle Unterstützung der Europäischen Union.<sup>29</sup>

Als mögliche Maßnahmen für Krisenprävention und Risikomanagement nennt die EU-Kommission folgende Möglichkeiten, von denen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere auswählen können.<sup>30</sup>

- Einrichtung und/oder Wiederauffüllung von Fonds auf Gegenseitigkeit durch Erzeugerorganisationen, die nach der Verordnung (EU) Nr.1308/2013 anerkannt sind;
- Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte zur effizienteren Steuerung der auf den Markt gebrachten Mengen;
- gemeinsame Lagerung von Erzeugnissen, die von der Erzeugerorganisation oder von deren Mitgliedern erzeugt wurden;
- Wiederbepflanzung von Obstplantagen, die nach obligatorischer Rodung aus gesundheitlichen oder pflanzengesundheitlichen Gründen auf Anweisung der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats oder zur Anpassung an den Klimawandel erforderlich ist;
- Marktrücknahmen zur kostenlosen Verteilung oder für andere Bestimmungszwecke;

---

<sup>28</sup> Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates... COM(2018) 392 final. S.65

<sup>29</sup> Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates... COM(2018) 392 final. S. 64-66

<sup>30</sup> Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates... COM(2018) 392 final. S.85



- Ernte vor der Reifung, d.h. vollständiges Abernten von unreifen, nicht marktfähigen Erzeugnissen auf einer bestimmten Fläche, wobei die Erzeugnisse vor der Ernte vor der Reifung nicht durch Witterungsverhältnisse, Krankheiten oder andere Ursachen beschädigt worden sein dürfen;
- Nichternte, d.h. Beendigung des laufenden Anbauzyklus auf einer Fläche, auf der die Erzeugnisse gut gereift und von einwandfreier, unverfälschter und vermarktbarer Qualität sind, ausgenommen die Vernichtung von Erzeugnissen durch Witterungsverhältnisse oder Krankheiten;
- Ernteversicherung und Versicherung der Erzeugung, die bei Verlusten durch Naturkatastrophen, widrige Witterungsverhältnisse, Krankheiten oder Schädlingsbefall zur Sicherung der Erzeugereinkommen beiträgt, bei gleichzeitiger Gewährleistung, dass die Begünstigten die zur Risikoverhütung erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

Die ohnehin gegen null tendierenden den Exporterstattungen sollen abgeschafft werden.

Angesichts knapper Kassen und einer derzeit intensiven Diskussion über die Ausgestaltungen der zwei Säulen der Direktzahlung ist der folgende Vorschlag der EU-Kommission brisant:

„Wollen Mitgliedstaaten Unterstützung für „andere sektorale Interventionen“ in ihre GAP-Strategiepläne aufnehmen, sollte die entsprechende Mittelzuweisung zwecks Wahrung der Haushaltsneutralität von der Mittelzuweisung für ... Direktzahlungen des betreffenden Mitgliedstaats abgezogen werden.“<sup>31</sup>

Zwar ist der Anteil der Kosten für die Marktordnungen relativ gering. Aber angesichts der ohnehin anstehenden Kürzungen des Agrarhaushaltes dürfte es politisch nicht einfach sein, aktiv einen Teil der Direktzahlungen den Kosten für die Marktordnungen zuzuweisen.

### **... und Reaktionen anderer Institutionen**

Das **Europäische Parlament** hat sich kritisch zu den Vorschlägen der Kommission geäußert. Es hat sich einerseits dazu bekannt, dass der gegenwärtige Rahmen beibehalten wird. Insbesondere hat es aber auf die Notwendigkeit innovativer Markt- und Krisenmanagementinstrumente hingewiesen; beispielsweise auf freiwillige Sektorvereinbarungen zur Steuerung des Angebots. Konkret wurde dabei die Möglichkeit der Einführung eines freiwilligen Systems zur Reduzierung der Milchversorgung erwähnt.

Das Parlament hat die Bedeutung der Aufrechterhaltung obligatorischer Programme für einzelne Sektoren (Wein, Obst und Gemüse, Olivenöl und Imkerei) betont. Es hat vorgeschlagen, ähnliche Programme für andere Sektoren einzuführen.

Das Parlament war außerdem der Ansicht, dass Instrumente wie die EU-Marktbeobachtungsstellen (für Milch, Fleisch, Zucker und Getreide) auf andere Sektoren ausgedehnt werden sollten, die noch nicht abgedeckt sind.

Das Parlament hat eine eingehende Überprüfung des derzeitigen Krisenreservemechanismus gefordert, um einen funktionsfähigen EU-Fonds für Agrarkrisen zu schaffen.

Das europäische Parlament hat auch darauf bestanden, die Unterstützung für Erzeugerorganisationen, Genossenschaften und Branchenverbände zu verbessern. Es hat die Kommission aufgefordert, die Regeln für diese Organisationen zu präzisieren und zu aktualisieren, insbesondere im Hinblick auf einen fairen Wettbewerb.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Europäische Kommission (2018) Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates... COM(2018) 392 final. S. 29

<sup>32</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.5

Auch der **Europäische Rat** hat festgestellt, dass die 2013 eingeführte Reserve für Agrarkrisen nicht genutzt wurde und war der Ansicht, dass Überlegungen zur Verbesserung seiner Gestaltung und Effizienz erforderlich sind.<sup>33</sup>

Der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss** (EWSA) hat die Kommission aufgefordert, über eine Verschärfung der Marktregulierung nachzudenken, um bessere Einkommen für die Landwirtschaft zu gewährleisten. Er war der Ansicht, dass die Referenzpreise und Auslösewerte für die Krisenintervention überprüft und auf ein praktischeres Niveau gebracht werden sollten. Der EWSA war auch der Ansicht, dass Erzeugerorganisationen stärker unterstützt werden sollten.

Die Kommission solle einen besonderen Schwerpunkt auf Marktmanagementinstrumente setzen, insbesondere auf die Begrenzung von Preisschwankungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, da die Erlöse am Markt die Haupteinnahmequelle für die Landwirte seien.

Der EWSA anerkennt zwar die Vorteile des internationalen Handels mit Agrarprodukten. Er ist jedoch der Meinung, dass die EU-Politik Sorge dafür tragen muss, das hohe Niveau der EU-Standards zu schützen. Das würde bedeuten, dass die EU bei Verhandlungen zu internationalen Handelsabkommen in Bezug auf den Agrarsektor anders verhandeln müsse. Das Interesse an Globalisierung dürfe nicht dazu führen, dass Standards untergraben werden.<sup>34</sup>

Der **Europäische Ausschuss der Regionen** (AdR) empfahl, die Maßnahmen zur Verhinderung von Marktstörungen zu überarbeiten und für jeden Sektor europäische Beobachtungsstellen einzurichten. Im Falle einer Marktstörung sollten diese Beobachtungsstellen die Kommission alarmieren, damit diese dann Maßnahmen zur Produktionsregulierung einleiten können. Wenn der Marktpreis einen für den betreffenden Sektor festgelegten Schwellenwert unterschreite, solle die Kommission diejenigen Erzeuger des Sektors unterstützen, die ihre Lieferungen freiwillig reduzieren.

Die Kommission sollte einen konkreten Krisenmanagementplan zur Umsetzung der EU-Krisenhilfe aufstellen.

Der AdR unterstützt das Auslaufen von Exportrückerstattungen als Maßnahme zur Bekämpfung von Marktstörungen.<sup>35</sup>

## Aktuelle Situation

Der Agrarausschuss des europäischen Parlaments hat im April 2019 einen Bericht beschlossen (29 ja, 7 nein, 1 Enthaltung), der unter anderem folgende Änderungsvorschläge enthält:<sup>36</sup>

- Mengenreduzierung: Das derzeitige System, bei dem diejenigen Milchbauern Beihilfen erhalten, die in Zeiten schwerwiegender Marktungleichgewichte freiwillig weniger produzieren, um die Preise zu stabilisieren, sollte auf alle Agrarsektoren ausgedehnt werden.  
Wenn sich die Marktsituation nicht verbessert, sollte die Kommission Erzeugern, die die Lieferungen erhöhen, eine Abgabe auferlegen.
- Erweiterung der Produktpalette für Interventionen. Für Produkte wie Weißzucker, Schaffleisch, Schweinefleisch und Geflügel sollten Interventionen zulässig sein.
- EU-Beobachtungsstelle: Die Kommission sollte Beobachtungsstellen für Agrarmärkte einrichten, die mindestens die folgenden Sektoren abdecken:

---

<sup>33</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.6

<sup>34</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.8

<sup>35</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.8

<sup>36</sup> European Parliamentary Research Service (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Amending regulations on the CMO for agricultural products, quality schemes and measures for remote regions. Briefing. EU-Legislation in Progress. S.10

- Getreide
- Zucker, Zuckerrüben und Zuckerrohr
- Olivenöl
- Obst und Gemüse
- Wein
- Milch und Milchprodukte
- Rind- und Kalbfleisch
- Schweinefleisch
- Schaf- und Ziegenfleisch
- Geflügelfleisch.

Die Beobachtungsstellen sollen statistische Daten zu Produktion, Angebot, Preisen, Gewinnen, Importen und Exporten sammeln, um die Markttransparenz zu verbessern und potenzielle Marktturbulenzen besser zu antizipieren.

- Frühwarnmechanismus: es sollten Alarmschwellen in Bezug auf Marktstörungen festgelegt werden, bei denen das Parlament und den Rat über Bedrohungen informiert werden.

Eine Abstimmung im Europäischen Parlament hat vor den Neuwahlen des Parlaments nicht mehr stattgefunden. Der nach den Wahlen neu konstituierte Agrarausschuss hat empfohlen, den Bericht nicht neu zu diskutieren sondern in der vorgelegten Fassung im Parlament zu behandeln.

## 6.2 GAP und gekoppelte Zahlungen

Stand 1.1.2021

Die sogenannten *gekoppelten Zahlungen* sind kein Teil der Marktordnungen. Bei ihnen handelt es sich um produktbezogene Direktzahlungen. Gekoppelte Zahlungen sind damit Teil eines garantierten Erlöses für die „gekoppelten“ Produkte. Als einziger Mitgliedstaat hat Deutschland die gekoppelten Zahlungen vollständig abgeschafft.

In ihren Vorschlägen für die künftige Agrarpolitik spricht sich die EU-Kommission unter anderem dafür aus, „Erzeugnisse mit besonderen und wertvollen Eigenschaften zu fördern und zugleich den Betriebsinhabern helfen, ihre Erzeugung entsprechend den Marktsignalen und der Verbrauchernachfrage anzupassen.“<sup>37</sup>

Mit „fördern“ sind gekoppelte Zahlungen gemeint. Für sinnvoll werden sie gehalten bei Produkten,

- die in Konkurrenz zu anderen Produkten nicht wettbewerbsfähig sind,
- aber für den Natur- und Umweltschutz, Klimaschutz oder anderer Schutzziele große Bedeutung haben

Dazu gehören beispielsweise Schaf- und Ziegenfleisch oder eiweißhaltige Futtermittel (Körnerleguminosen u.a.m.), mit denen Importfuttermittel substituiert werden können.

---

<sup>37</sup> Europäische Kommission (2018): Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates... COM(2018) 392 final. S. 23f

### 6.3 Freihandel und internationale Verträge

Das Konzept des internationalen Freihandels stand und steht im Umfeld des AgrarBündnisses schon lange in der Kritik.

Wesentliche Ziele wie beispielsweise

- die Sicherung der Welternährung,
- die Garantie von Ernährungssouveränität,
- die Stabilisierung einer nachhaltigen multifunktionalen europäischen Landwirtschaft
- u.a.m.

konnten ganz offensichtlich nicht erreicht werden.

Die Kritik bezieht sich außerdem auf einzelne Aspekte wie

- Konzentration der Marktmacht bei Betriebsmitteln (Saatgut und Tiergenetik, Pflanzenschutz, Landmaschinen, Digitalisierung u.a.m.)
- Konzentration der Marktmacht im Handel: sowohl beim internationalen Handel mit Nahrungsmitteln wie Getreide, Mais oder Soja als auch im Lebensmitteleinzelhandel
- Einführung und Ausbreitung genetisch veränderter Organismen
- u.a.m.

Für den internationalen Handel gilt in ähnlicher Weise, was bereits zur einzelbetrieblichen Agrarökonomie ausgeführt wurde. Die Theorie der komparativen Vorteile – die Grundlage für das Konzept des Freihandels – ist für die Agrarproduktion weitgehend unbrauchbar, weil die Bedingungen, unter denen diese Theorie funktionieren und erfolgreich sein könnte, im Agrarbereich nicht gegeben sind. Diese Theorie prophezeit Wohlstandsgewinne, die sich in der Realität in Verluste verwandeln.

Nur als Beispiel seien genannt

- In den meisten Ländern dieser Welt machen Kleinbauern, die sich auf der Verliererseite befinden, die einen großen Teil oder sogar die Mehrheit der Bevölkerung aus. Diese Länder sind am stärksten von den negativen Folgen des Freihandels betroffen, obwohl sie gemäß Theorie am meisten profitieren sollten.
- In vielen Staaten der EU – insbesondere in den östlichen Mitgliedsländern – ist der Anteil der Bevölkerung, der von der Landwirtschaft lebt, immer noch sehr groß. Auch diese Menschen werden nicht profitieren.
- Auch für die vielen Regionen mit ungünstigen Standort- und Klimabedingungen in den westlichen Industriestaaten bietet der „freie Markt“ wenig Perspektiven.

Um zu einer neuen Ausrichtung auf den Agrarmärkten zu kommen, damit diese

- sowohl die oben genannten Ziele besser erreichen,
- als auch ein angemessenes Einkommen der Landwirtschaft Tätigen gewährleisten,

ist daher nicht nur die GAP zu reformieren. Auch das Konzept der multi- und bilateralen Freihandelsabkommen ist zu überarbeiten.

**von GATT über TTIP bis Mercosur, ausarbeiten**

## 6.4 Marktdifferenzierung und Sicherung von Qualitätsstandards

Niedrige Erzeugerpreise sind besonders stark ausgeprägt auf Massenmärkten. Dort herrscht ein globaler Wettbewerb und entsprechend ein globales Preisniveau. Auf Nischenmärkten sind die Wirkmechanismen von Agrarmärkten weniger ausgeprägt. Ursachen können sein:

- Auf Märkten für Regionalprodukte oder spezielle handwerkliche Produkte ist der globale Konkurrenzdruck nicht so hoch.
- Die Aufschläge für die eine besondere Produktionsqualität (artgerecht, ökologischer Landbau u.a.m.) unterliegen weniger dem globalen Wettbewerb und sind daher eher „angemessen“.
- Es werden vielfach zusätzliche Arbeiten wie Verarbeitung oder Vermarktung ausgeführt, bei denen die Preisgestaltung nicht unmittelbar dem globalen Konkurrenzdruck unterliegt.

Die Erzeugung von Qualitätsprodukten (bio, tiergerecht, regional, fair etc.) war daher in der jüngeren Vergangenheit für viele Betriebe eine Möglichkeit, um ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften und die Existenz zu sichern.

Je stärker die Qualitätsproduktion jedoch zum Mainstream wird, desto schwieriger wird auch hier die Einkommenssicherung über angemessene Erzeugerpreise. Die zunehmende Einführung von Qualitätsprodukten (Öko, Tiergerecht) erhöht zwar deren Umsätze. Dem Lebensmitteleinzelhandel geht es aber nicht darum, die Landwirte angemessen zu entlohnen, sondern darum, Marktanteile zu erobern bzw. zu verteidigen. So bleiben meist nur Pioniergewinne. Wer später einsteigt, unterliegt dem üblichen Preiswettbewerb. Der Erfolg einer Vermarktung nach dem Grundsatz „Marge statt Menge“ bleibt auf den gesamten Sektor gesehen begrenzt.<sup>38</sup>

### Die Konventionalisierungsfälle

Das Problem wurde im Ökologischen Landbau schon Anfang der 2000er Jahre diskutiert. Die Österreicherin Ruth Kratochvil sprach von der sogenannten Konventionalisierungsfälle.<sup>39</sup> Die Strukturen auf den Märkten für Bioprodukte würden immer mehr den bekannten konventionellen Strukturen ähneln.

So gehörte die Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe in den 1990er Jahren noch zu den Zielen des Ökologischen Landbaus. In den Rahmenrichtlinien zum Ökologischen Landbau stand im Jahre 1991 unter Punkt VI der Zielsetzungen: „Schaffung einer sicheren Existenz auf der Basis befriedigender Lebensbedingungen und angemessener Arbeitsverdienste.“<sup>40</sup> Dieses Ziel ist in späteren Ausgaben nicht mehr zu finden.

Bereits Anfang der 2000er Jahre war auch Wolfgang Reimer - damals Unterabteilungsleiter Landwirtschaft bei Renate Künast, der ersten Landwirtschaftsministerin, die das Wort „Agrarwende“ verwendete – überzeugt, dass die Bio-Branche in Deutschland nicht in der Lage sei, den Strukturwandel zu verhindern. Bei einer Tagung des AgrarBündnisses stellte er 2004 fest: „Während in den siebziger und achtziger Jahren die Umstellung auf Ökolandbau eine wichtige Form der Existenzsicherung bäuerlicher Betriebe war, gilt das heute nur noch stark eingeschränkt, auch wenn sich weiterhin kleinere Betriebe über Sonderkulturen, besondere Formen der Vermarktung, Einstieg in die Weiterverarbeitung oder in Dienstleistungsbereich erfolgreich behaupten können.“<sup>41</sup> Hier wird deutlich: Es sind die

---

<sup>38</sup> Prof. Dr. Monika Hartmann und Dr. Johannes Simons, Johannes (2020): Die Bedeutung der Strategien des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland für die Landwirtschaft. Vortrag anlässlich der Videokonferenz der Rehwinkelstiftung „Die künftige Rolle des Lebensmitteleinzelhandels in der Wertschöpfungskette“. 27. Mai 2020

<sup>39</sup> Bartel-Kratochvil, Ruth; Engel, A.; Schumacher, U. und Ulmer, H. (2005): Konventionalisierungsfälle? Was tun? Lebendige Erde (6), S. 4.

<sup>40</sup> Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (Hrsg.) (1991): Rahmenrichtlinien zum Ökologischen Landbau. 13. durchgesehene Auflage SÖL-Sonderausgabe Nr. 17

<sup>41</sup> Thomas, Frieder und Dietmar Groß (2005): Von der Bewegung zur Branche. Der Ökolandbau und seine sozialen und regionalen Ziele – eine Diskussion über Anspruch, Realität und Perspektiven. In: der kritische Agrarbericht 2005.

Nischen und die Bereiche, in denen die Arbeitsabläufe noch nicht so stark industrialisiert worden sind, in denen noch Einfluss auf angemessenes Einkommen genommen werden kann.

### **Kombi-Einkommen auf Qualitätsmärkten**

Abseits von Spezialmärkten sind auch auf den Qualitätsmärkten die Markterlöse weit davon entfernt, kostendeckend zu sein. Auch Betriebe, die ihre Erzeugnisse auf Qualitätsmärkten vermarkten, sind auf ein Kombieinkommen von Erzeugerpreisen und Direktzahlungen angewiesen.

Allerdings erfreuen sich die „gesellschaftlichen“ Leistungen von Betrieben mit Qualitätsproduktion meist allgemeiner Anerkennung. Für diese Betriebe und ihre Organisationen scheint es strategisch einfacher zu sein, die Höhe der Direktzahlung durch politische Aktivitäten zu beeinflussen, als an den Erzeugerpreisen zu drehen.

Diese Strategie ist für ein begrenztes Segment sinnvoll, löst aber die Grundprobleme der Landwirtschaft nicht.

### **Gestaltung von Qualitätsmärkten**

Im Umfeld des AgrarBündnisses – und in weiten Teilen der Gesellschaft – scheint es weitgehend Konsens zu sein, dass die höheren Kosten für besondere Leistungen der Landwirtschaft (Ressourcen- und Naturschutz, Tierwohl u.a.m.) durch einen Mix aus höheren Verbraucherpreisen sowie Steuermitteln (Fördermittel) bezahlt werden sollte.

Beispielhaft hier eine Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, die genau auf dieses Mix eingeht und auf die Verantwortung der Politik, beide Bereiche angemessen zu gestalten: „Das Ziel von mehr Tierwohl bei weniger Tieren pro Quadratmeter und folglich weniger Gülle muss mit höheren Preisen und Erlösen für die Tierhalter verbunden sein... Dafür müsse eine Marktdifferenzierung auf Grundlage einer aussagekräftigen Haltungs- und Herkunftskennzeichnung möglichst schnell angegangen werden. Weil das alles nicht ausreichen werde, müsse zusätzliches Fördergeld für tiergerechte und umweltverträgliche Haltungsverfahren auf den Tisch. ...“ (Hervorhebung von Frieder Thomas)<sup>42</sup>

Der Ökologische Landbau hatte in dieser Hinsicht relativ früh erkannt, dass beide Wege gegangen werden müssen. Mit den Öko-Verordnungen in den Bereichen Pflanze (1992) und später auch Tier definierte die Europäische Union was „öko“ ist und leistete damit einen wesentlichen Beitrag für das erfolgreiche Marketing und höhere Preise von Ökoprodukten. Gleichzeitig wurden ab 1992 die ersten Agrarumweltprogramme eingeführt. Sie förderten bereits damals gezielt den Ökologischen Landbau.

Der Streit um die Tierwohlkennzeichnung in Deutschland macht mehr als deutlich, wie entscheidend anerkannte und überzeugende Richtlinien für den jeweiligen Erfolg von Qualitätsprodukten am Markt sein können. Dass es in Deutschland bei der artgerechten Tierhaltung nur langsam voran geht, ist sicherlich auch der Tatsache geschuldet, dass die Kennzeichnung für die Verbraucher nicht ausreichend deutlich ist.

Die Europäische Union verfolgt (neben der Unterstützung des ökologischen Landbaus, siehe oben) in Bezug auf Qualitätsregelungen ein Konzept, die geografische Herkunft (Regionalität) und handwerkliche Verarbeitung zu labeln (g.g.A.; g.U.). Das Konzept ist insbesondere in Südeuropa verbreitet, stößt in Deutschland aber nur begrenzt auf Resonanz. Grundsätzlich erhofft sich die EU mit diesen Labeln von Qualitätsprodukten auch Erfolge auf außereuropäischen Drittlandsmärkten.

Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit hat auch der Vorstoß des Europäischen Parlaments bekommen, die Benennung pflanzlicher und tierischer Produkte zu regulieren: Fleischbezogene Begriffe und Namen (wie Steak, Wurst oder Burger) sollten ausschließlich essbaren Teilen von Tieren vorbehalten

---

<sup>42</sup> Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (2020): Nutztierstrategie auch für Wasserschutz. Pressemitteilung vom 29.3.2019

sein. Ebenso müssen Produkte, für die milchbezogene Begriffe verwendet werden (wie Milch, Sahne oder Joghurt), ausschließlich aus Milch gewonnen werden.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Europäisches Parlament (2020): CAP Amending Regulation (CMO). Briefing. EU Legislation in Progress



## 6.5 Exkurs: Ganz neue Systeme denken

Die bisherigen Ausführungen zu den „Politikfeldern“ bewegen sich im Rahmen der aktuellen Realpolitik. Das sollte jedoch nicht davon abhalten, grundsätzlich neue Gestaltungsformen zu denken. Im Folgenden ein Beispiel dafür:

### **Sicherer Preis für Grundmengen – freier Markt für Überproduktion<sup>44</sup>**

Es ist davon auszugehen, dass „marktwirtschaftliche Lösungen“ in der Landwirtschaft wenig Perspektive haben, weil es für alle wichtigen Produktionsbereiche der Landwirtschaft keine funktionierenden Märkte gibt. Tatsächliche Märkte gibt es bei der Direktvermarktung und bei den Zuchtviehauktionen. Überall handelt es sich um Vereinbarungen über die Andienung und den Absatz von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Preissetzung erfolgt allein und ausschließlich durch die „aufnehmende Hand“. Wenn es aber keine Möglichkeit gibt zu einem – mehr oder weniger – gleichberechtigten Aushandeln über Angebot und Nachfrage bei den Mengen und Preisen, dann gibt es auch keinen Markt. Da den Unternehmen der „aufnehmenden Hand“ bekannt ist, dass Landwirte keine „feste Kostenstruktur“ haben, nutzen sie diesen sehr grundsätzlichen Schwachpunkt zur Durchsetzung ihrer Forderung.

Feste Kostenstrukturen haben nur diejenigen landwirtschaftlichen Betriebe, die ausschließlich mit Lohnarbeitskräften wirtschaften. Deren Bedeutung ist aber zu gering, als dass durch sie tatsächliche allgemeine Marktbeziehungen entstehen würden.

Anstrengungen, wie sie beispielsweise der BDM für die Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse zwischen Bauern und Molkereien unternimmt, sind unterstützenswert, bleiben aber bisher erfolglos. Solange das so ist, ist für eine „wirkliche Agrarwende“ eine grundsätzlich andere Wirtschaftsstruktur erforderlich.

### **Vorschlag**

Der Staat setzt für Grundmengen, die so erzeugt werden, wie „gesellschaftlich erwünscht“ (dazu später) auskömmliche Festpreise. Werden vom Einzelbetrieb mehr als diese „Grundmengen“ erzeugt, so ist dafür ein unregulierter Absatz zuständig.

Wie wirksam so etwas ist, zeigte die wirtschaftliche Struktur der „Energiewende“ (Abschaltung der Atomkraftwerke, Bau von Anlagen für Energieerzeugung durch Photovoltaik, Windmühlen, Biogasanlagen): Für die Wende spielte eine wirtschaftliche Maßnahme eine zentrale Rolle, die auch für eine wirkliche Wende in der Landwirtschaft unabdingbar sein dürfte: Staatlich vorgegebene Preise für die gewünschten Erzeugnisse, eingebunden in Regelungen über die Art und Menge der Erzeugnisse (unterschiedliche Preise für den gleichen Strom aus Solarenergie, Biogasanlage, Windmühlen usw. und abnehmende Auszahlungspreise mit zunehmender Menge). Darüber wurden klare und eindeutige Signale gesetzt, die jede wirkliche Wende benötigt.

Das Gute ist: Viele - auch einschneidende - Veränderungen sind in der Landwirtschaft möglich, ohne dass gleich alles zusammenbricht. Milchviehalter können auch mit Herden wirtschaften, die 7.000 statt 10.000 kg Milchleistung haben; Ackerbauern können den Getreideanbau auch so ausrichten, dass 70 statt 90 dz je ha geerntet werden. Für die Landwirte muss es aber einen Sinn haben, das landwirtschaftliche System zu wechseln. Dazu gehören vor allem gesellschaftliche Mitbestimmung, gesellschaftliche Anerkennung und Auszahlungspreise, mit denen ein gutes Einkommen erwirtschaftet werden kann.

Ein wichtiger Grund für die guten Umstellungsmöglichkeiten ist: Die landwirtschaftlichen Betriebe sind zwar einbezogen in das kapitalistische Industriesystem; aber eben nicht so ganz, sondern „nur ein bisschen“. Familienarbeitskräfte spielen immer noch eine entscheidende Rolle. Ein großer Teil des

---

<sup>44</sup> Auszug aus einem Manuskript von Prof. Dr. Onno Poppinga, redaktionell bearbeitet

Bodens und des wirtschaftlichen Vermögens ist immer noch im Eigentum der Landwirte. Ihre Wirtschaft ist nicht auf maximale Kapitalverwertung, sondern auf die Erzielung von Einkommen ausgerichtet. Nun ja: spezialisierte Geflügel- und Schweinebetriebe, die in Vertragsverhältnissen wirtschaften, dürften schon einige Probleme mit einer Umstellung haben. Aber auch hier gäbe es Lösungen, wenn die Öffentlichkeit das will und Staat den Umbau unterstützt.

Im Übrigen ist die Festlegung von Ankaufpreisen durch einen Nationalstaat auch nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes eine durchaus zulässige Maßnahme.

Ausgerechnet ein Tatbestand, der die Folge der bisherigen Agrarpolitik ist, könnte eine „Wende“ sehr erleichtern. Abgesehen vom Anbau von Reben und Braugerste sind so gut wie alle Landnutzungen auf die Erzielung von Höchsterträgen ausgerichtet. Es ist dem Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs geschuldet, dass es die letzten Doppelzentner Weizen, die letzten 1.000 Liter Milch sind, die die höchsten Produktionsmittelaufwendungen bedürfen. Deshalb kann man schon mit einem Zurückführen der Erträge von einem Spitzenertrag in einen „Normalbereich“ große Einsparungen an Energie- und Ressourcen erzielen; die Erträge reduzieren sich nur moderat.

In der Praxis könnte das beispielsweise bedeuten: Garantierte Preise für Marktfrüchte vom Acker. Bei Weizen aus konventionellem Anbau z.B. 30 Euro/dz für eine Grundmenge von 60 dz je ha. Bei Weizen aus ökologischem Landbau z.B. 45 Euro/dz für eine Grundmenge von 40 dz je ha. Für über die Grundmengen hinausgehende Mengen Absatz ohne Preisregulierung.

Damit das System „auskömmliche Grundpreise für garantierte Mengen“ nicht unterlaufen werden kann, ist die Festlegung von Grundmengen und Grundpreisen zu ergänzen durch feste Vorgaben für die maximal von einer Arbeitskraft zu betreuenden Tiere und Ackerflächen. Darüber hinaus keine Grundmengen und Mindestpreise (z. B. max. 40 Kühe plus Nachzucht je Arbeitskraft). Im Gegensatz zur hilfreichen Wirkung des Gesetzes vom abnehmenden Ertragszuwachs, die es ermöglicht, durch Rücknahme von „Spitzenerträgen“ auf „mittlere Erträge“ schon große Mengen an Energie und an Rohstoffen einzusparen, gibt es für den Überbesatz an Tieren eine solche elegante Lösung nicht. Vermutlich ist es unumgänglich, die zu hohen Tierbestände (gemessen in GV/ha) herauszukaufen, bis ein vertretbares Tier/Flächenverhältnis erreicht ist. D. h. auf keinen Fall eine Herauskaufen kompletter Tierbestände, sondern nur des „Überschusses“. Die entsprechenden Maßnahmen sollten vorbereitet und begleitet werden durch den Neuaufbau von Tierbeständen in vieharmen Regionen.