

Die Gestaltung von Agrarmärkten. Überlegungen zur Reform der europäischen Agrarpolitik

Die Debatte zur Gestaltung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 wird derzeit dominiert von der Diskussion über die Form der Verteilung von Direktzahlungen und Förderungen für bestimmte Leistungen („public money for public goods“).

Eine Diskussion um die Gestaltung der Agrarmärkte ist bisher nur in sehr begrenzter Form wahrzunehmen. Sie beschränkt sich vor allem auf das Thema Risikomanagement für stark schwankende („volatile“) Erzeugerpreise.

Das ist um so erstaunlicher, als die Dimensionen und Formen von Transferleistungen immer in einem engen Zusammenhang mit der jeweiligen Marktpolitik standen.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Schwerpunkt der Debatte um die Gestaltung der Agrarpolitik vor allem deshalb so sehr auf den Transferleistungen liegt, weil es weniger um klar benannte Ziele und daraus abgeleitete Instrumente, sondern vor allem um Besitzstandswahrung bzw. um die Schaffung neuer Besitzstände geht.

Direktzahlungen sind wichtig: Als Honorar für bestimmte Leistungen, als Ausgleich für Standortnachteile oder zur Einkommenssicherung angesichts zu niedriger und nicht Kosten deckender Erzeugerpreise („Weltmarktniveau“).¹ Allein aufgrund der großen Bedeutung der Betriebsprämien für die Einkommen in der Landwirtschaft (je nach betrieblicher Ausrichtung entfallen 40 bis 100% des Gewinns auf die Betriebsprämie) ist die Diskussion um die Zukunft der Direktzahlungen von enormer Bedeutung.

Der aktuelle Fokus auf Umfang und Verteilungskriterien der Geldmittel sollte jedoch nicht dazu verleiten, grundsätzliche Überlegungen zur Marktgestaltung zu vernachlässigen.

Grundsätzliche Überlegungen

1. Der „freie“ Markt ist für die Sicherung der Welternährung und für das ausgewogene Erreichen aller mit der Landwirtschaft direkt oder indirekt zusammenhängenden Ziele nicht geeignet.
2. Die Notwendigkeiten für Marktintervention sind vielfältig.
3. Marktintervention entspricht dem Charakter der Selbständigkeit landwirtschaftlicher Betriebe besser als das derzeitige starre System der Direktzahlungen. Direktzahlungen sollten daher nur eine korrigierende Ergänzung sein.
4. Die Marktstabilisierung in Europa muss gleichzeitig einen klaren Blick auf die „europäischen Herausforderungen“ werfen: (Klima, Wasser, Biodiversität, Beschäftigung)

¹ Mit der MacSherry-Reform (1993) wurde die Agrarpolitik neu ausgerichtet. Die Direktzahlungen waren ein Kernbestandteil der neuen Ausrichtung auf den Weltmarkt. Anstatt die landwirtschaftlichen Einkommen über die Marktregulierung wichtiger Agrarmärkte zu beeinflussen, wurden für die Landwirte ein Kombi-Einkommen eingeführt: eine Kombination von Markteinnahmen und Direktzahlungen. Das damit einhergehende Absenken der Erzeugerpreise korrespondierte sehr gut mit der allgemeinen Exportausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik (insbesondere für Deutschland). Innerhalb der Landwirtschaft war diese Ausrichtung von Anfang an umstritten.

Die von den Milchviehbetrieben getragene Auseinandersetzung der letzten Jahre zeigen deutlich, dass es sehr vielen Landwirten als Alternative zum Kombi-Einkommen um eine ökonomisch und sozial ausgerichtete Gestaltung der Märkte (Stichwort „flexible Mengensteuerung“) geht.

und Entwicklung ländlicher Räume, Energieverbrauch, Nachwachsende Rohstoffe u.a.m.).

5. Das Konzept muss insbesondere arme Länder berücksichtigen, Verteilungsgerechtigkeit gewährleisten und eine eigenständige Entwicklung durch die Stärkung einer eigenständigeren Landwirtschaft ermöglichen.
6. Die Politik bzw. das gesamte System der Ernährungssicherung muss umkehrbar, risikoarm und fehlerfreundlich sein.

Agrarpolitik und Agrarmärkte haben in ihrer gegenwärtigen Form die gesetzten Ziele nicht erreicht

In ihrer bisherigen Form hat die Gestaltung der Agrarmärkte die gesetzten Ziele nicht erreicht. Die Probleme, die mit der derzeitigen Agrarpolitik und Agrarmarktgestaltung einhergehen, werden in den vielen Papieren genannt, die derzeit im Rahmen der Diskussion zur Reform der GAP nach 2013 veröffentlicht werden.

Auch Studien wie der sogenannte „Weltagrarrat“ des International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (auch Weltagrarrat genannt) und der von der Weltbank veröffentlichte World Development Report von 2008 benennen zahlreiche Fehlentwicklungen.

Das Konzept des Freihandels ist gescheitert

Das Konzept des Freihandels, das hinter der bisherigen internationalen Agrarpolitik steht, ist als Konzept für die Sicherung der Welternährung gescheitert. Um zu einer neuen Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) zu kommen, ist daher nicht nur die GAP zu reformieren, sondern auch die dahinter stehenden WTO-Abkommen.

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 möglicherweise ein Erklärungsmodell sein könnte, in der Realität gar nicht gegeben sind.

Diese Theorie erfasst wesentliche Aspekte der Landwirtschaft und des Handels mit Agrargütern nicht. Sie prophezeit Wohlstandsgewinne, die sich in der Realität in Verluste verwandeln.

- Der sogenannte Freihandel bei landwirtschaftlichen Produkten führt zu vielen Verlierern und wenigen Gewinnern. Verlierer sind die meisten Bauern sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern.
- In den meisten Ländern dieser Welt machen die Kleinbauern, die sich auf der Verliererseite befinden, aber 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.
- Auch in vielen Staaten der EU – insbesondere in den neuen Mitgliedsländern – ist der Anteil der Bevölkerung, der von der Landwirtschaft lebt, 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.

Der „freie Markt“ ist nicht frei

In der Landwirtschaft treffen eine große Zahl von Anbietern (Landwirte) auf eine kleine Zahl

von Abnehmern. In Deutschland stehen beispielsweise rund 100.000 Milchbauern etwa 100 Molkereien und diese wiederum wenigen Handelsketten gegenüber. Ein „freier“ Wettbewerb ist daher ein Wettbewerb ungleicher Partner. Nicht zuletzt die Veröffentlichungen des Bundeskartellamtes zum Milchmarkt zeigen überdeutlich, dass die Landwirte keine „Marktpartner“, sondern nur hochgradig abhängige Lieferanten ohne Einfluss auf die Höhe der Erzeugerpreise sind.

Unter dem Motto „Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ bevorzugt die EU mit einem Teil ihrer Förderpolitik (insbesondere durch die Agrarinvestitionsförderung, aber auch durch die flächenbezogene Förderung) gezielt wenige Marktteilnehmer. Das Ungleichgewicht innerhalb der Landwirtschaft und auch innerhalb der Wertschöpfungsketten wird hierdurch zugunsten weniger Betriebe gesteigert. Dadurch wird der Wettbewerb erheblich verzerrt. Verlierer sind diejenigen, die von den Transferleistungen nicht (oder pro Kopf relativ am wenigsten) profitieren konnten.

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

Argumente für die aktive Gestaltung der Agrarmärkte

Es gibt viele Gründe, warum eine aktive Gestaltung von Agrarmärkten notwendig ist.

Ökonomie, Soziales und Ökologie als gleichwertig anerkennen

Die Kriterien der Nachhaltigkeit – ökonomisch, sozial, ökologisch, generationenverantwortlich – werden heute allgemein als gleichrangig anerkannt. Dies kommt u.a. in dem Bestreben zum Ausdruck, eine „öko-soziale Marktwirtschaft“ zu entwickeln. Diese entsteht nicht durch Deregulierung, sondern durch eine aktive Gestaltung des Marktgeschehens, bei der die Kriterien der Nachhaltigkeit real umgesetzt werden.

Verschiedene Ziele in Einklang bringen

Die Agrarpolitik hat viele verschiedene Ziele in Einklang zu bringen: Mengensteigerung in Mangelregionen und Überschussabbau in Überschussregionen, Gewährung von Ernährungssouveränität und Verteilungsgerechtigkeit, Sicherung ressourcenschonender Bewirtschaftungsweisen, Beitrag zur Klimastabilisierung, Erhalt von Kulturlandschaften und (Agro)Biodiversität u.v.a.m.

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

Landwirtschaftliche Ökonomie ist keine Shareholder-Ökonomie

Bei der Gestaltung von Agrarmärkten sind die Besonderheiten bäuerlicher Ökonomie bisher zu wenig beachtet worden. Die bisherigen Theorien und Erklärungsmodelle gehen von einfachen Beziehungen unter den Beteiligten aus. Die Realität ist jedoch um so komplizierter, je mehr soziale Beziehungen und Bewertungen die ökonomischen Entscheidungen einzelner Individuen beeinflussen. Wie Landwirtschaft betrieben wird, ist nicht allein eine Frage der Eigentumsverhältnisse und der Arbeitsorganisation, sondern der gesamten Lebensgestaltung der Menschen, die Landwirtschaft betreiben.

Landwirte führen ihren Betrieb in der Regel nicht, um den vorhandenen Besitz als „Kapital“ zu vermehren. Der Betrieb dient als Arbeitsplatz und ist als solcher für möglichst viele Generationen zu sichern. Bei dieser Sichtweise ist die Entscheidung, den Hof zu verkaufen und das Kapital danach ganz anderes zu „verwerten“, in der Regel keine reale Alternative.

Auch wenn sich die Wirtschaftsweise von bäuerlichen Betrieben immer stärker „ökonomisiert“ hat, steckt in der Landwirtschaft nach wie vor ein erheblicher Anteil an Familienökonomie. Es gibt die wertvolle Hilfe der Altenteiler. Das Familieneinkommen speist sich aus vielen Quellen (außerlandwirtschaftliche Einkommen eines Partners, Vermietung, Diversifizierung innerhalb des Betriebs etc.). Viele Arbeiten werden in Eigenleistungen organisiert, wodurch sich die baren Herstellungskosten deutlich vermindern.

Aus diesen Gründen reagieren Landwirte wenig empfindlich gegenüber Preissignalen. Da die meisten von ihnen keine andere Wahl haben als zu produzieren, produzieren sie weiter, solange ihr Einkommen ihnen ihr Überleben ermöglicht, selbst wenn die Preise sinken. Erst wenn die Preise so stark fallen, dass ein befriedigendes Einkommen überhaupt nicht mehr erzielt werden kann, hören sie mit der Arbeit auf. Aber selbst dann erfolgt die Betriebsaufgabe meist erst durch die Nichtübernahme des Betriebes durch potentielle Nachfolger. Die Zeit zwischen Unrentabilität und Wechsel in den Altersruhestand sichern sich viele Landwirte durch den fortschreitenden Verbrauch des Eigenkapitals. In der Landwirtschaft erfolgt also die Produktionsanpassung nach dem Prinzip „Alles oder Nichts“.

Der Betrieb wird dann aber wiederum an Landwirte übergeben, die sich im Stadium des „Alles“ befinden. Eine Mengenanpassung ist daher bei den Produzenten eher nicht zu erwarten!

Unvermehrbarkeit von Boden beachten

Der landwirtschaftlichen Produktion sind im Unterschied zur Industrie- und Dienstleistungsproduktion natürliche Grenzen gesetzt, da hier der Boden der wichtigste Produktionsfaktor ist. Dieser Produktionsfaktor ist im Unterschied zum Hauptproduktionsfaktor in den übrigen Branchen, dem Kapital, nicht ständig vermehrbar. Somit gerät die Landwirtschaft im Verlauf der industriellen Entwicklung eines Landes gegenüber den anderen Branchen zwangsläufig ins Hintertreffen, da sie nicht im gleichen Ausmaß wachsen kann. Dieses Handicap macht sich dann als komparativer Nachteil bemerkbar, wenn man die Landwirtschaft mit den übrigen Branchen vergleicht. Gemäss der Theorie der komparativen Vorteile müsste somit ab einem gewissen Entwicklungsstand eines Landes stets eine Verlagerung der Landwirtschaft in weniger entwickelte Länder stattfinden. Die Bauern bei uns haben keine Chance, so sehr sie sich auch anstrengen und immer produktiver werden. Denn sie können in einem auf Industrialisierung gegründeten System beim Produktivitätswachstum mit den anderen Branchen nicht mithalten. Ein Erhalt der Landwirtschaft in Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften ist nur mit Maßnahmen möglich, die diese Eigenheiten berücksichtigen.

Die Machtverteilung in den Wertschöpfungsketten verändern

Der Elastizitätsunterschied zwischen Angebot und Nachfrage führt zu einer Ungleichverteilung von Marktmacht und Rendite. Das unterschiedliche Kräfteverhältnis vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Einzelhandel erfordert eine Regulierung.

Es gibt viele Marktzutrittsbeschränkungen und die Möglichkeiten, diese sowohl kurzfristig als auch nachhaltig jeweils zum eigenen Nutzen zu gestalten, sind nicht gleich verteilt.

Der Weg in den so genannten freien Markt wird bei einer weiter anhaltenden Politik der Bevorzugung von marktstarken Unternehmen für die überwiegende Masse der Marktteilnehmer ein Weg in weiter wachsende Ungleichheiten:

- für die Verbraucher, denen bei weiter wachsenden Handelsmonopolen die Entscheidungsfreiheit eingeschränkt wird;
- für die Bauern, die noch stärker als bisher zu Rohstofflieferanten der verarbeitenden Industrie degradiert werden;
- für die Drittländer, für die die Agrar-Dumpingpolitik der Industrieländer Subsistenz zerstörend und Hunger erzeugend wirkt;
- für breite Bevölkerungsschichten überall auf der Welt, die das Risiko einer immer gigantischeren und monolithischeren Aufstellung einer Lebensmittelbranche zu tragen haben.

Überschüsse reduzieren und Mangel beseitigen

Der enorme Produktivitätsfortschritt, der in der jüngeren Vergangenheit (fast) weltweit zu verzeichnen ist, ist zunächst erfreulich. In vielen Ländern ist dadurch die Mangelsituation für große Teile der Bevölkerung Vergangenheit.²

Trotz Überschussproduktion nimmt der Hunger jedoch weltweit zu. Überschussproduktion in begünstigten Lagen führt zu einem weltweiten Preisverfall, der viele Landwirte in ihrer Existenz bedroht und damit große strukturelle Probleme erzeugt. Diese Überschüsse müssen abgebaut werden, denn es besteht weltweit nahezu Einigkeit, dass die Stabilisierung der Ernährungslage nicht durch Verteilung (Transport von Überschüssen), sondern durch Ernährungssouveränität und Produktivitätssteigerung am Ort der Nachfrage erreicht werden muss.

Auf der anderen Seite sind die Überschüsse ein wichtiges Vehikel für die Agrarpolitik in Industrieländern, um die Erzeugerpreise unter Druck zu halten und auf diese Weise eine billige Rohstoffversorgung für die verarbeitende Industrie zu sichern.

Derzeit werden zumindest in der Summe weltweit ausreichend Nahrungsmittel erzeugt. Dennoch gibt es bereits erhebliche Probleme mit der Ernährungssicherung. Diese Situation könnte sich in Zukunft zum noch Schlimmeren verändern. Gründe dafür kann es viele geben: Klimaveränderungen, Veränderung der Verzehrsgewohnheiten (höherer Fleischkonsum), Zunehmender Anbau von Nicht-Nahrungsmittelpflanzen, Degradation von Böden, Wasserknappheit u.a.m.

Es können enorme Konkurrenzsituationen entstehen, in denen unregelte Agrarmärkte eine ausreichende Ernährungssicherung überall auf der Welt noch weniger gewährleisten können, als heute.

Unterschiede der Bedeutung der Landwirtschaft in den verschiedenen Volkswirtschaften berücksichtigen

Die Landwirtschaft hat für die Volkswirtschaften der Länder dieser Erde sehr unterschiedliche Bedeutung. In Abhängigkeit von dieser unterschiedlichen Bedeutung, den jeweiligen Standortbedingungen und der weltweit sehr unterschiedlichen Produktivität müssen sich die nationalen Strategien der Ernährungssicherung unterscheiden. Nur durch eine aktive Gestaltung

² Allerdings wurde die Produktionssteigerung in der Landwirtschaft „erkauft“ durch eine Industrialisierung der Produktionsweise mit erheblichen Risiken und Problemen in Bezug auf die Nutzung der zur Verfügung stehenden begrenzten bzw. endlichen Ressourcen. Die sorgfältige und kenntnisreiche Nutzung des Systems „Sonne“, die Ausnutzung und Steigerung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit, das Arbeiten in vernetzten und vielfältigen Systemen inklusive Tierhaltung der wird zunehmend ersetzt durch Produktionssysteme, die industriell (linear) geprägt sind: hoher Einsatz fossiler Energie, kapitalintensive Technik und Anlagen, Ersatz von Arbeit durch Kapital, globale Nutzung von Ressourcen (z.B. Futtermittel). An die Stelle einer bäuerlichen, sonnengestützten Landwirtschaft trat in zunehmendem Maße eine erdölbasierte Agrarindustrie.

der internationalen Agrarmärkte können diese verschiedenen Strategien gleichzeitig verfolgt werden.

Einen Preiskorridor für Agrarpreise einrichten – weltweit

Wir brauchen eine „Bandbreite“ der Preise: nicht zu hoch, damit arme Menschen sich Nahrungsmittel leisten können. Nicht zu tief, damit Bauern ein ausreichendes Einkommen und einen Anreiz haben, zu produzieren.

Ein Blick in die Geschichte der Agrar- und Wirtschaftspolitik zeigt, dass mit der Unterstützung der Landwirtschaft viele Erfolge erzielt werden konnten. Die meisten europäischen Staaten begannen Ende des 19. Jahrhunderts, ihre Landwirtschaft zu unterstützen und die Preise zu stabilisieren. Alle anderen OECD-Staaten folgten bis 1930. Viele asiatische Entwicklungsländer folgten nach 1950. Eine Folge der guten Entwicklung in der Landwirtschaft war in allen Ländern ein allgemeines Wachstum, weniger Armut und bessere Nahrungsmittelversorgung. In sehr armen Ländern, die es sich nicht leisten konnten ihre Landwirtschaft zu unterstützen, zog die schlechte Situation in der Landwirtschaft ganze Volkswirtschaften nach unten. Diese Staaten haben heute eine prekäre Situation bei der Nahrungsmittelversorgung.

Eines kann man daraus lernen: Staatliche Einflussnahme – eingeschlossen Preisregulierung und Einkommensstützung – waren die Grundlage für die positive Entwicklung der internationalen Nahrungsmittelwirtschaft und für die Stabilisierung der Ernährungssicherung.

Die derzeit zunehmende Preisvolatilität erhöht die Risiken für landwirtschaftliche Betriebe, fördert in erheblichen Maße den Strukturwandel und destabilisiert Nahrungsmittelmärkte. Transferzahlungen sind keine Alternative.

Bei volatilen Preisen funktioniert außerdem das derzeit installierte WTO-kompatible System der Honorierung gesellschaftlich erwünschter Zusatzleistungen durch Ausgleich nicht mehr. Es fehlt eine stabile Grundlage für die Berechnung der Ausgleichsbeträge.

Spekulation verhindern

Im Jahr 2008 sind die Lebensmittelpreise so stark gestiegen, dass es in ärmeren Regionen zu Unruhen kam. Die Ursachen für den Preisanstieg sind zwar 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.

Nahrungsmittelmärkte von den Energiemärkten abkoppeln

Der Anteil der non-food-Rohstoffe, die von der Landwirtschaft erzeugt werden, nimmt zu; insbesondere Rohstoffe zur Energieerzeugung. Es entsteht eine hohe Flächenkonkurrenz zwischen Nahrungsmittel- und Energiemärkten. Die Nahrungsmittelmärkte müssen vom Einfluss der Energiemärkte abgekoppelt werden. Energie- und Agrarpolitik müssen eng aufeinander abgestimmt sein.

Unterschiedliche Standortbedingungen berücksichtigen

Die unterschiedliche Standortgunst und die Notwendigkeit der Bewirtschaftung auch von Ungunstlagen zur Ernährungssicherung bzw. zum Erhalt der Kulturlandschaft macht es erforderlich, möglichst viele Standorte in der Produktion zu halten. So ist der Erhalt von Grünland auch aus Gründen des Klimaschutzes dringend notwendig.

Notwendig ist ein finanzieller Ausgleich – wie z.B. durch eine Ausgleichszulage, die in ihrer bisherigen Form aber bei weitem nicht ausreichend ist.

Nachfrage beeinflussen

Zur Sicherung von Klima und Welternährung ist ein Wandel von energieaufwändig erzeugten Produkten (z.B. Fleisch aus Ackerfutter) in weniger energieverschwenderische Produkte notwendig: vegetarische Produkte, aber auch Geflügel oder Fisch sowie Rind- und Schafffleisch von Flächen, die sonst für die Lebensmittelerzeugung nicht nutzbar sind (Grünland).

Qualitätsproduktion nur begrenzte Lösung für einzelne Betriebe

Die Erzeugung von Produkten besonderer Qualität (tiergerecht, ökologisch, regional, fair etc.) ist in den westlichen Industriestaaten eine wichtige Strategie im Rahmen der ländlichen Entwicklung. Sie ist ein positives Beispiel, wie relativ freie Märkte für einzelne Betriebe immer noch eine Möglichkeit der Existenzsicherung bieten.

Für die Sicherung der Welternährung und von bäuerlichen Existenzen weltweit ist diese Strategie jedoch nicht geeignet, da sie sich auf begrenzte Teilmärkte mit zahlungskräftigen Konsumenten beschränkt.

Instrumente

Überschussbeseitigung in produktiven Ländern

Die EU ist von dem Ziel der ausreichenden Selbsternährung innerhalb ihrer Grenzen zur „Weltmarkteroberung“ übergegangen. Die Überproduktion ist nicht „gegeben“, sondern politisch gewollt. Dies muss revidiert werden.

- Begrenzung des Angebots innerhalb der Gemeinschaft (flexible Mengensteuerung)
- Die Mengensteuerung muss so organisiert sein, dass es für Zeiten der Knappheit Reserven gibt (Lagerhaltung).
- Die jeweiligen Branchen (Milchwirtschaft, Getreidewirtschaft etc.) müssen selbst an der Steuerung der Intervention beteiligt werden. In der Diskussion um die Milchwirtschaft sind erste Überlegungen vorgelegt worden (Gremium für Milchmengenmanagement).
- Die Hebel der Steuerung dürfen nicht zuviel Bürokratie erzeugen: Im Weinbau wurden gute Erfahrungen mit einer maximalen Menge je Hektar gemacht. Damit wurden sowohl die Erzeugerpreise stabilisiert als auch die Qualität verbessert. Für die Milcherzeugung könnte man z.B. die Produktion an die natürliche Futtergrundlage binden.

Anreize in Regionen mit Defiziten

- Notwendig sind ausreichend hohe Preise, um die Produktion anzukurbeln.

Regulierung auf der globalen Ebene

- Handelsquoten (maximale Ausfuhr, ggf. minimale Einfuhr) für wohlhabende Länder
- Handelbarkeit dieser Quoten
- Regulierung des Anteils von Nahrungsmitteln, der als Futtermittel bzw. Biomasse zur Energienutzung verwendet werden darf (Regulierung ab einem bestimmten Preisniveau)
- Lagerhaltung

Ausgleich des Markt-Macht-Ungleichgewichts

- Ausgleich des Markt-Macht-Ungleichgewichts
 - durch Überschussbeseitigung (siehe oben);
 - durch Transparenz; dazu müssen unabhängige Gremien zur Wahrung von Informiertheit geschaffen werden (z.B. Marktbeobachtung, Produktionskostenmonitoring);
 - durch die Bereitstellung von Instrumenten für die bessere Organisation der Erzeuger (z.B. Produzentenzusammenschlüsse, Milchmarktfond).
- Vielfalt der Strukturen auch im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft erhalten und stärken

Spekulation verhindern

- Die Spekulation auf Nahrungsmittelmärkten mit geeigneten Instrumenten verhindern

Regulierung durch Abgaben und Anreize

Abgaben ...

- Erhöhung der „Ressourcenproduktivität“ durch Ressourcenschutz (Klima, Boden, Wasser etc.). Abgaben auf produktionssteigernde und ressourcenschädigende Produktionsfaktoren (z.B. Energie, Stickstoff)

... und Anreize

- Erhöhung der „Humanproduktivität“ durch beschäftigungsfördernde Direktzahlungen (Bindung an Arbeitskraft)
- Einführung von Anreizsystemen (bisher nur Ausgleichssysteme) für umweltfreundliche Bewirtschaftungsformen und damit zusammenhängende Investitionen im Ackerbau und Grünlandbewirtschaftung
- Einführung von Anreizsystemen für besonders artgerechte Tierhaltungsformen und damit zusammenhängende Investitionen.

Stärkere Qualifizierung von Transferleistungen anhand folgender Kriterien

- Mindestbeteiligung am Schutz öffentlicher Güter (Umweltleistungen, besonders artgerechte Tierhaltung, niedrige Lebensmittelpreise)
- Transferleistungen anhand ihres Beitrag für Beschäftigung qualifizieren (Beschäftigungsanreize schaffen)
- Ausgleich von Standortdefiziten (Ausgleichszulage)

Kofinanzierungssätze verändern

- Die Kofinanzierungssätze der Transferleistungen sollen sich an besonderen EU-Zielen ausrichten (Ressourcenschutz, Beschäftigung)