

Faire Preise in der Landwirtschaft!?

Eine lange Geschichte und Überlegungen zur Lösung (2022)*

von Onno Poppinga

Faire Preise für die Produkte der Landwirtschaft, ohne die auf Dauer eine bäuerliche Landwirtschaft nicht möglich ist – diese Forderung hat eine lange Geschichte und wird begleitet von immer wieder aufflammenden Konflikten, Protesten und Lösungsversuchen. Nachfolgender Beitrag identifiziert als Kern des Problems, dass Landwirte in der Regel keinen eigenständigen Zugang zum Markt haben und in Ablieferungsbeziehungen stecken, bei denen ihnen für ihre Produkte von Lebensmittelhandel und -verarbeitung die Preise weitgehend vorgeschrieben werden. Im Folgenden werden die drei wichtigsten – bislang letztlich jedoch gescheiterten – Lösungsstrategien vorgestellt und diskutiert. Im Gegensatz zu diesen plädiert der Autor dafür, Umweltpolitik und Einkommenspolitik stärker als bisher zusammenzudenken und miteinander zu verkoppeln. Nur so könne auch ein Weg zu besseren Erzeugerpreisen gefunden werden.

Faire Erzeugerpreise! Die Forderung nach besseren, kostendeckenden Erzeugerpreisen hat eine lange Geschichte und steht in einem engen Zusammenhang mit der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe. Tatsächlich haben heute Landwirte für ihre wichtigsten Produkte kaum einen eigenständigen Zugang zum Markt, können Mengen, Preise und Qualitäten nicht aushandeln, keine Rechnung dafür schreiben. Sie liefern ab. Sie bekommen was übrigbleibt, wenn alle anderen Beteiligten (Molkereien, Schlachtunternehmen, Einzelhandel ...) ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen befriedigt haben.

Ablieferungsbeziehungen bestimmen den Preis

Es sind diese Ablieferungsbeziehungen, die das Preisniveau bestimmen, von dem die anderweitig verkauften Produkte sich dann nur mehr oder weniger abheben können. Von seiner ökonomischen Stellung her ist der Landwirt – um einen vielfach vom Europäischen Rechnungshof verwendeten Begriff aufzunehmen – nur ein »Preisnehmer« (ein ebenfalls verwendeter Begriff ist der des »Mengenanpassers«). In dem Fall, dass Landwirte Mitglieder einer Genossenschaft sind, wird der ökonomische Status des »Preisnehmers« begleitet durch den Ablieferungszwang für den landwirtschaftlichen Betrieb und Abnahmezwang für die Genossenschaft (jeweils für 100 Prozent der Erzeugung).

Die ökonomische Stellung als »Preisnehmer« entfaltet für die Landwirte ihre prekäre Wirkung dadurch, dass der Auszahlungspreis, den der Landwirt schließlich erhält, für das »aufnehmende« Unternehmen der einzige Faktor im Wirtschaftsgeschehen ist ohne vorab festgelegten »Einstandspreis«. Nehmen wir das Beispiel Molkerei. Alles hat seinen vorab festgelegten Preis und ist Teil der betrieblichen Kostenrechnung: Lohnarbeit, Maschinen, Gebäude, Treibstoffe, Energie, Transport – nur die vom Milchviehbetrieb gelieferte Milch nicht. Dieser Tatbestand ändert auch nachhaltig die Ökonomie des »aufnehmenden Betriebs« bei seinem Marktverhalten gegenüber beispielsweise dem Lebensmittelhandel. Während das »Normalverhalten« eines Unternehmens in einem durch Konkurrenz bestimmten Markt darin besteht, dass sich seine Produktionskosten und seine Gewinnerwartung in seinen Verhandlungspreisen ausdrücken, ist das für die von ihm übernommenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht der Fall; sie sind eine vom Preis her nicht bestimmte Größe. Das ist natürlich auch dem Verhandlungspartner des aufnehmenden Unternehmens in der Verwertungsabfolge bekannt, sodass der Preis, den der Landwirt schließlich erhält, den Charakter einer residualen Größe bekommt.

* Der kritische Agrarbericht 2022, S. 17-23.

Es ist diese Struktur, die das unzureichende Niveau der Preise für die Landwirte im Ablieferungsgeschehen zur Konsequenz hat, nicht wie häufig vermutet die größere oder geringere Qualität oder das persönliche Interesse des Managements des aufnehmenden Unternehmens. Das gilt in gleicher Weise für die Genossenschaften, obwohl dort die Landwirte die Eigentümer sind. Die bäuerlichen Vertreter in Aufsichts- und Leitungsgremien sind durch das Genossenschaftsgesetz aufgefordert, sich entsprechend den wirtschaftlichen Interessen der Genossenschaft (und nicht denen der abliefernden Betriebe) zu verhalten.

Ablieferungsbeziehungen haben einen dominierenden Einfluss bei allen Erzeugnissen der Landwirtschaft. Ihre Wirkung ist besonders stark dort, wo die Erzeugnisse unmittelbar nach der Ernte verarbeitet werden müssen (Obst, Gemüse, Reben, Milch, Zuckerrüben, Kartoffeln, Eier, Schlachttiere). Wo die Landwirte sich die Möglichkeit schaffen können, ihre Erzeugnisse länger zu lagern (möglich ist das bei Getreide, Raps und auch bei Kartoffeln), entstehen ihnen trotz Ablieferbeziehung einige Spielräume. Erforderlich sind dafür aber beträchtliche Investitionen in Lagermöglichkeiten.

Die Auswirkung der Ablieferbeziehungen auf die Verteilung der Wertschöpfung zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und den Betrieben der »aufnehmenden Hand« (um hier einen älteren Begriff zu benutzen) hat sich in den letzten Jahrzehnten zudem durch die hohen Konzentrationsprozesse auf der nachgelagerten Seite verstärkt.

Marktordnungen werden durch Direktzahlungen abgelöst

In den ersten Jahrzehnten nach Gründung der EU sorgten die damaligen Marktordnungen dafür, dass die Preis- und Einkommensschwankungen sich innerhalb vorgegebener Grenzen bewegten. Da die »alten« Marktordnungen aber keine Begrenzung der von der Landwirtschaft erzeugten Mengen vorsahen (Ausnahme: Zuckerrüben), auch nicht für den Fall einer bereits vorhandenen Überschussproduktion, verloren sie ihre Fähigkeit zur Regulierung (eine Überforderung wegen ausbleibender Korrekturen durch die Politik).

Hinzu kam im Zusammenhang mit der allgemein starken Ausrichtung der deutschen Wirtschaft auf Drittlandexporte, dass auch für die Unternehmen der Agrarwirtschaft solche Exporte erleichtert werden sollten. Dieser Schritt – weitgehende Reduzierung der Schutzmechanismen für die EU-Agrarinnenmärkte und Neuausrichtung auf das Preisniveau der Weltagrarmärkte – erfolgte im Rahmen der EU-Agrarreform 1992/93. Für Zuckerrüben und Milch, die in

besonderer Weise durch ein Quotensystem geregelt waren, endete die Regulierung erst etwa 15 Jahre später. In der Folge sank – wie beabsichtigt und für die Erleichterung der Exporte erforderlich – das Niveau der Auszahlungspreise und die Preisschwankungen nahmen zu. Als Ausgleich wurden Direktzahlungen durch die EU eingeführt. Die absolute Höhe der Direktzahlungen ist über zweieinhalb Jahrzehnte gleichgeblieben, sodass ihre reale Bedeutung stark abgenommen hat (um 40 Prozent).

Über viele Jahrzehnte konnte die hoffnungslose ökonomische Stellung des »Preisnehmers« von einem Teil der Landwirte dadurch überspielt werden, dass sie ihre Flächen und/oder Tierzahlen stark ausdehnten. Das wurde durch staatliche Maßnahmen aktiv vorangetrieben: So mussten für viele Jahrzehnte Landwirte, die ihre Rente beantragten, mit Erreichen des Alters von 65 Jahren ihren Hof aufgeben und – falls es keinen Hofnachfolger gab – das Land an einen »wachstumsfähigen Betrieb« verpachten oder verkaufen.

Eine weitere sehr wichtige staatliche Fördermaßnahme bestand in der direkten Förderung von Investitionen (durch »verlorene Zuschüsse«), die für betriebliches Wachstum vorgenommen wurden. Diese Fördergelder hatten eine geradezu »systemerhaltende« Bedeutung, weil sie es ermöglichten, trotz unzureichender Gewinne weiter in ein betriebliches Wachstum zu investieren. Inzwischen haben aber viele Betriebe eine Größenordnung erreicht, bei der die *economies of scale* trotz üppiger Investitionsförderung bereits ausgeschöpft zu sein scheinen. So kann zumindest gedeutet werden, dass in jüngster Zeit die Auflösung von Milchviehbetrieben in Regionen besonders stark ist (Schleswig-Holstein, Wesermarsch, Sachsen-Anhalt), die jahrzehntelang gerühmt worden waren für ihre »modernen Agrarstrukturen«. Gleichwohl gibt es noch zahlreiche Betriebe, die weiter auf die Strategie der Kostensenkung durch Wachstum setzen.

Strategie I Verhandeln auf Augenhöhe

Zum System der Ablieferung gibt es seit Jahrzehnten heftige Auseinandersetzungen, vom *guerre du lait* (Milchkrieg) in Frankreich Ende der 1960er-Jahre, der »Braugerstenaktion« in Süddeutschland Anfang der 1970er-Jahre, den Großdemonstrationen der niederländischen und deutschen Getreidebauern in den 1980er-Jahren bis zum Milchlieferstopp (*No milk today*) in vielen Staaten der EU im Sommer 2008. Ziel dieser Auseinandersetzungen ist das Bestreben der Landwirte, sich von der ökonomisch hoffnungslosen Lage des »Preisnehmers« zu emanzipieren und stattdessen ein tatsächlicher »Partner am Markt« zu werden. Sie leh-

nen es ab, weiter alleine die Produktions- und Marktrisiken zu tragen und sich mit einem Residualeinkommen zufrieden geben zu müssen. Stattdessen fordern sie eine wirtschaftliche Position, wie sie zumindest nach dem theoretischen Modell der Marktwirtschaft selbstverständlich sein sollte. Sie fordern eine »Vorwärtskalkulation«, mit der sie die Kosten ihrer Produktion sowie ihre Einkommensansprüche in Verhandlungen mit den Abnehmern einbringen können.

Diese Überlegungen haben inzwischen eine erhebliche Bedeutung auch in der politischen Diskussion. Zwar sind Forderungen wie »Verhandeln auf Augenhöhe« aus vielen Sektoren der Landwirtschaft zu vernehmen. Sie haben aber nur bei den Betrieben mit Milchviehhaltung eine wirklich starke Stellung. Die Stärke dieses Sektors hat vor allem folgende Ursachen: Zum einen werden die Forderungen von einer großen Zahl von Landwirten unterstützt, zu denen auch viele Betriebe gehören, die stark in das Wachstum ihrer Produktion investiert haben. Zum anderen wurden eigenständige Organisationen aufgebaut mit eigener qualifizierter Meinungsbildung, eigener Ursachenforschung, eigenen Medien und starkem Auftreten in der Öffentlichkeit.

Für den Sektor Milch lauten deren grundlegenden Überlegungen:

- Abschaffung der Andienungs- und Abnahmepflicht (auch bei den Genossenschaften);
- starke und unabhängige Erzeugergemeinschaften der Landwirte;
- Abschluss langfristiger Verträge über Liefermengen und -preise zwischen Erzeugergemeinschaft(en) und Molkerei(en);
- Vermeidung von Milchüberschüssen durch Abstimmung des Milchangebots der Landwirte.

Diese Forderungen werden komplettiert durch die Aufforderung an die EU, ein Milchmarkt-Krisenmanagement einzurichten, das frühzeitig drohende Preisabstürze erkennt und verhindert. Erwartet wird, dass die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten Regeln setzen; abgelehnt wird dagegen eine Subventionierung der Preise. Angestrebt wird ein eigenständiges, höheres Preisniveau (»faire Preise«) für Milch- und Milchprodukte in der EU und ein verbessertes Einkommen in den Milchviehbetrieben. Exporte in Drittlandmärkte soll es nur noch geben bei qualitativ hochwertigen Produkten, die auch eine hohe Wertschöpfung ermöglichen.

Umgesetzt sind diese Forderungen bisher nicht. Ihr »Gewicht« ist gleichwohl anhaltend groß, weil:

- die in den 1990er-Jahren begonnene Neuausrichtung der EU auf Drittlandexporte nicht die erhofften

Erfolge, stattdessen aber »volatile Märkte« mit starken Einkommensschwankungen für die Milchviehbetriebe und Druck auf die Politik gebracht hat. Die Zahl der Betriebsaufgaben ist so hoch wie noch nie. Inzwischen sind die Probleme so groß, dass Molkereien eigene »Quotensysteme« für die Anlieferungsmengen einrichten – allerdings ohne, dass die Landwirte reale Mitwirkungsmöglichkeiten hätten.

- die selbständigen Organisationen der Milchviehbetriebe auch europaweit vertreten sind. Zum Teil ist es ihnen sogar gelungen, »Meinungsführer« bei bestimmten Fragen zu werden, so beispielweise bei der Berechnung der Milcherzeugungskosten. Auch der Kontakt zu Verbrauchern wird gepflegt und ist erfolgreich.

- die Forderungen der Milchviehbetriebe inzwischen auch in Entschlüssen des Europarates Eingang gefunden haben. Die Forderung, dass die Mitgliedstaaten den Artikel 148 der Gemeinsamen Marktordnung der EU anwenden, der Verträge über Mengen und Preise zwischen Lieferanten und Abnehmer vorschreiben würde, »steht auf der Tagesordnung«.

- die Milchviehbetriebe ihre Proteste auf den Lebensmittel Einzelhandel als Vertragspartner der Molkereien ausgedehnt haben, da ihre anfängliche Konzentration der Forderungen an die Molkereien und an die Agrarpolitik (noch) zu keinen Fortschritten geführt hat. Blockaden von zentralen Auslieferungslagern erwiesen sich als wichtige Möglichkeit, auch dort die eigenen Forderungen zu erheben. Zwar gelang es, von Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels einmalige finanzielle Zusagen zu erhalten, Preisverhandlungen unter Einbeziehung der Molkereien kamen aber (noch) nicht zustande. Zudem wurde bisher auch kein Weg gefunden, wie die Lebensmittelindustrie (die neben dem Lebensmitteleinzelhandel ein sehr wichtiger Abnehmer von Molkereiprodukten ist) ebenfalls einbezogen werden kann.

Zum Ansatz »Verhandeln auf Augenhöhe« gibt es auch offene Fragen:

- Eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Ansatzes sind wirklich starke und eigenständige Erzeugergemeinschaften. Offen ist, wie angesichts der selten thematisierten Interessensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft deren Politik und Interessendurchsetzung dann sein würden.

- Fragen der Umweltwirkung der Milchviehhaltung und die damit verbundene notwendige Infragestellung der Orientierung an Höchstleistungen werden in den Forderungen, die die selbständigen Organisationen der Milchviehbetriebe stellen, so wenig thematisiert wie Fragen zum Verhältnis Viehbesatz zur Betriebsfläche, Weidegang der Kühe, Entlohnung und Arbeitsbedingungen der Angestellten etc.

Strategie II Staatliche Preisausgleichszahlungen bei Fortbestand der Weltmarktorientierung

Das System staatlicher Preisausgleichszahlungen ist bereits in vielen Staaten der Welt zur Anwendung gekommen. In einer älteren Form wird darunter verstanden, dass die (wegen der Ablieferbeziehungen) zu niedrigen Einkommen der Landwirte durch staatliche Zahlungen ergänzt werden. Eine Spielart dieses Ansatzes galt in Großbritannien vor dem Beitritt zur EU.

Stark diskutiert wurde in Österreich ein Vorschlag vom Kasseler Institut für ländliche Entwicklung, über Preisausgleichszahlungen eine aktive Agrarstrukturpolitik zu erreichen.¹ Kernelemente des Plädoyers sind die Ermittlung durchschnittlicher Produktionskosten für alle wichtigen Betriebstypen. Dabei erfolgt die Ermittlung dieser Kosten auf der Basis der Daten des Testbetriebsnetzes und eines Einkommensansatzes für Selbstständige. Dieser Einkommensansatz wiederum beruht auf den Tarifvereinbarungen für Lohnarbeitskräfte. Die Ausgleichszahlung, so der

Vorschlag, erfolgt, wenn die Einkommen um einen bestimmten Prozentsatz unter die Summe aus Produktionskosten und Einkommensansatz sinken.

Preisausgleichszahlungen werden heute noch in der US-Agrarpolitik praktiziert. Auch das System der Direktzahlungen der EU an die Landwirte ist ein solches System (siehe Kasten).

Neben Vorstellungen, die nur die Marktpreise und das Einkommen der Landwirte als Anliegen hatten, gab es auch früh die Überlegung, über solch ein Konzept das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Umwelt zu verbessern. Ein Beispiel dafür ist der Vorschlag *Gegen Bauernsterben – für den Erhalt der Natur* vom Bund Naturschutz Bayern aus dem Jahr 1978, den Ernst Wirthensohn erarbeitet hatte. Ein wesentliches Ziel dabei war die Erhaltung möglichst vieler kleiner Landwirtschaftsbetriebe wegen deren positiven Wirkungen auf die Umwelt (unter anderem durch die Vielfalt zwischen den Betrieben und als Folge der kleinen Flurstücke).

Politisch umgesetzt wurden Preisausgleichszahlungen mit ökologischem Bezug erstmals in der EU-Öko-

EU-Agrarpolitik: von der Einkommensstützung zur Bezahlung von Ökoleistungen

Als Ausgleich für die auf das Weltmarktpreisniveau abgesenkten Agrarpreise führte die EU 1992/93 Direktzahlungen ein. Sie waren anfangs gebunden an den Umfang der Fläche und an die Zahl der Tiere. Seit der »Entkoppelung« (2005) ist nur noch die Fläche Bezugsgröße. Mit Einführung der danach eingeführten sog. Cross-Compliance-Regelung mussten die Landwirte sich verpflichten, auch bestimmte Anbauregeln (wahlweise: Anzahl der Fruchtfolgeglieder, Anbau von Körnerleguminosen, Stilllegung, Blühstreifen und ähnliches) einzuhalten. Das war relativ leicht möglich, weil es mit Einhaltung dieser Regelungen den vollen Förderbetrag von etwa 300 Euro je Hektar gab.

Mit Einführung der 2021 entschiedenen Regelungen wird dagegen eine strikte Zweiteilung der Direktzahlungen in der Ersten Säule eingeführt. Der erste Teil entspricht der bisherigen »Basisförderung«, wird etwa 160 Euro pro Hektar betragen und ist nur an die Fläche gebunden. Die konkrete Höhe für den Einzelbetrieb wird modifiziert durch den zusätzlichen Aufschlag für die ersten 60 Hektar und insbesondere durch die Junglandwirteförderung. Den zweiten Teil der Förderung (vermutlich etwa 130 Euro pro Hektar) gibt es dagegen nur, wenn der Betrieb die neu eingeführten Ökoregelungen (»Eco-Schemes«) praktiziert.

Hintergrund für diese Änderung ist die Forderung, die Direktzahlungen in Zukunft an die Erbringung »Öffentlicher Güter« zu knüpfen. Dafür gäbe es auch zahlreiche sehr geeignete Möglichkeiten, um bereits nachhaltig wirtschaftende Betriebe zu fördern:

- Vorhandensein kleinteiliger Agrarflächen (wegen Gewinn an Biodiversität),
- grundwasserschonendes Wirtschaften (definiert in der Düngeverordnung DÜV mit weniger als 160 Kilogramm Stickstoff pro Hektar)
- kraftfutterarme Milchviehhaltung mit Weidehaltung (wegen geringerer Belastung der Kühe, günstige Nährstoffbilanzen, höhere Biodiversität)
- Stroheinstreu und Auslauf für Schweine und Hühner (wegen besserer Lebensbedingungen für die Tiere).

Leider gibt es aber unter den ab 2022 zur Anwendung kommenden Ökoregelungen nur zwei, mit denen bereits nachhaltig wirtschaftende Betriebe gefördert werden können (»Verzicht auf Stickstoffmineraldünger und systemische Pestizide« sowie »Ackerbau mit vielfältiger Fruchtfolge«). Damit wird es aber nur den ökologisch wirtschaftenden Betrieben und einem Teil der Betriebe mit Ackerbau möglich sein, den zweiten Teil der Direktzahlungen zu erhalten. Alle anderen der vorgesehenen Ökoregelungen setzen voraus, dass die Betriebe ihre bisherige Form der Landbewirtschaftung ändern und die damit einhergehenden höheren Kosten ausgeglichen bekommen. Damit entfällt aber die Förderung von Einkommen. Für Gemeinwohllleistungen in der Tierhaltung ist erst gar keine einzige Ökoregelung vorgesehen.

Verordnung von 1993. Es war dies eine Initiative der EU, nicht eine Forderung der ökologisch wirtschaftenden Betriebe bzw. ihrer Verbände. Die EU wollte den »Wildwuchs« der Ökopioniere ordnen und – über an die Fläche gebundene Zahlungen – auch kontrollieren. Als Folge der neu eingeführten Ausgleichszahlungen gab es jetzt einen formalen Rahmen, dessen Einhaltung über bürokratische Kontrollen sichergestellt wurde und der schließlich in die EU-Öko-Verordnung mündete. Parallel zu den Ausgleichszahlungen sanken die Marktpreise für Bioprodukte (in etwa in der Höhe der Zahlungen). Das wiederum führte zu einer Verbilligung der Lebensmittel aus ökologischer Landwirtschaft – und damit sicher auch zu einer Zunahme des Verbrauchs.

Die Höhe der Preisausgleichszahlung (»Ökoförderung«) wird ermittelt über die durchschnittlichen Unterschiede in den Produktionskosten zwischen der konventionellen und ökologischen Form der Landwirtschaft. Höhere Zahlungen (»Förderkomponente«) sind nicht gestattet. Durch die gleiche Höhe der Zahlungen je Hektar werden schwächere Standorte relativ begünstigt. Da die Zahlungen nur an die Fläche gekoppelt sind, erfolgt eine starke Begünstigung des Ackerbaus; die Ökobetriebe mit Tierhaltung und damit der Ansatz der »Kreislaufwirtschaft« sind dagegen benachteiligt.

Im System der Ökoförderung gibt es keine Regelungen für Importe wie für Exporte von Lebensmitteln aus ökologischer Landwirtschaft. Die infolge der Ausgleichszahlungen gesunkenen Marktpreise dürften gleichwohl eine leicht dämpfende Wirkung auf Importe aus Drittländern haben.

Nach dem »Strickmuster« der EU-Öko-Verordnung wurde im Rahmen des »Borchert-Planes« 2020 auch ein System von Preisausgleichszahlungen in Verbindung mit einer Verbesserung der Haltungsbedingungen für die Nutztiere konzipiert. Anlass sind deutliche Proteste von Nichtregierungsorganisationen und deren Unterstützung in den Medien gegen Auswüchse bei Haltungsbedingungen in der Tierhaltung. Gebunden an verbesserte Haltungsbedingungen der Tiere sollen der Um- oder Neubau von Ställen finanziell gefördert werden; zugleich soll über staatliche Preisausgleichszahlungen sichergestellt werden, dass die durch die verbesserten Haltungsbedingungen erhöhten Kosten ausgeglichen werden. Geplant ist eine Förderung pro Produkteinheit (z. B. je Kilogramm Schweinefleisch), nicht pro Flächeneinheit. Da keine Vorstellungen entwickelt worden sind über eine Bindung der Anzahl der Tiere an die Fläche, würde diese Förderung pro Produkt auf eine Begünstigung von Betrieben mit großen Tierzahlen und/oder hohen Tierzahlen pro Flächeneinheit hinauslaufen.

Offene Fragen zu diesem Ansatz im aktuellen Bereich der Tierhaltung sind:

- Das System der Preisausgleichszahlungen für Ökobetriebe korrespondiert mit Landwirten, die von ihrem System überzeugt sind (sie sind ganz überwiegend »Überzeugungstäter«). Das System der Preisausgleichszahlungen für die Nutztierhaltung hat es aber vielfach mit Unternehmen zu tun, die gegenüber den bisher von ihnen praktizierten Haltungsformen wenig »Unrechtsbewusstsein« gezeigt haben. Sie reagieren auf Druck von außen. Als Folge sind die vorgesehenen Zeiträume für Veränderungen der Haltungsformen sehr lang und die Veränderungen sollen auch nur in sehr kleinen Schritten erfolgen. Seit dem Frühjahr 2021 treten Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels mit der Forderung nach einer viel schnelleren Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen auf; Ausgleichszahlungen sind darin aber nicht vorgesehen (höhere Preise werden allerdings versprochen).
- Wie bei anderen Preisausgleichssystemen geht es nur um einen Ausgleich für höhere Kosten; eine Verbesserung des Einkommens ist darin nicht angelegt. Ob das angesichts der stark schrumpfenden Zahl an Betrieben mit Schweinehaltung ausreichend ist, ist zumindest nicht sicher.
- Es ist offen, welche Veränderungen in der Umweltwirkung (über die Verbesserung der Tierhaltung hinaus) es geben wird. Es ist möglich, dass es als Teil der verbesserten Haltungsbedingungen (in Verbindung mit dem schon seit längerem zu beobachtende Rückgang im Verzehr von Schweinefleisch) zu einer Verminderung der Tierzahlen kommt. Das könnte sich positiv bemerkbar machen über geringeren Gülleanfall und eine Verminderung der Ammoniakemissionen.

Strategie III Mindestpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse

Systeme mit staatlich vorgegebenen Mindestpreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse gibt es in der EU nicht mehr. In der früheren Gemeinsamen Marktordnung der EG gab es sie für Stärke- bzw. Industriekartoffeln sowie für Alkohol aus sog. landwirtschaftlichen »Verschlussbrennereien«.

Vermutlich sind es der starke Rückgang bei den landwirtschaftlichen Betrieben und die nicht weniger starken Proteste von Landwirten in vielen Ländern Europas, die bewirken, dass in Europa die Überlegung »Mindestpreise« wieder auftaucht. In Deutschland ist das bisher eher selten der Fall.

Sehr viel weiter und konkreter sind die Überlegungen, ein Mindestpreissystem für landwirtschaftliche Erzeugnisse einzuführen, in Frankreich und in Spani-

en gediehen.² Jeweils als Antwort auf heftige Demonstrationen von Landwirten und ebenfalls mit Bezug auf die EU-Richtlinie zu unfairen Handelspraktiken wurden dort Gesetze ausgearbeitet und in das jeweilige Parlament eingebracht. Diese Gesetze sehen verpflichtend vor, dass die »effektiven Produktionskosten des Produkts, das Gegenstand des Vertrages ist, unter Berücksichtigung der tatsächlich angefallenen Produktionskosten...berechnet werden«. Der mit dem »ersten Käufer« ausgehandelte Preis muss mindestens dessen Produktionskosten decken. Es wird detailliert aufgezählt, was alles bei der Berechnung der Produktionskosten einzubeziehen ist; sie sind entweder für den Einzelbetrieb als Verkäufer oder für eine Gruppe von Verkäufern nach objektiven Kriterien zu ermitteln. Die Berechnung der Produktionskosten kann vom Einzelbetrieb oder von anderen Einrichtungen vorgenommen werden. Gestritten wird insbesondere darüber, wie der Einkommensanspruch der selbständigen Arbeitskräfte zu berechnen ist.

Offene Fragen zu diesem Ansatz sind:

- Wie werden die nachgelagerten Unternehmen darauf reagieren?
- Welche Konsequenzen hat dieser Ansatz für die Import- und Exportbeziehung zu Drittlandmärkten?
- Sind Umweltwirkungen (einschließlich der Haltingsbedingungen für die Tiere) zu erwarten und, falls ja, welche?

Diese offenen Fragen dürften die politische Durchsetzungsfähigkeit der Forderungen nach einem Mindestpreis schwächen.

Vorschlag

Einkommen und Umweltwirkung gemeinsam verbessern

Das öffentliche Interesse an den vielfach prekären Einkommensverhältnissen in den landwirtschaftlichen Betrieben (bei gleichzeitig großer innerlandwirtschaftlicher Differenzierung), an der alltäglichen Überarbeitung von Frauen und Männern, an der Zunahme der Fälle von Burn-out und Selbsttötungen ist sehr gering. Nur mit der »Macht der Straße« können die Landwirte sich für kurze Zeiträume Gehör verschaffen. Das öffentliche Interesse ist dagegen sehr groß, wenn es um die Umweltwirkung von Landwirtschaft geht. Inzwischen mehrt sich aber die Einsicht, dass eine Neuausrichtung der Landwirtschaft nur möglich ist, wenn auch die Einkommensinteressen der Landwirte und der angestellten Mitarbeiter zuverlässig und konkret beachtet werden. So wird in dem Ende Juni 2021 vorgelegten Bericht der Zukunftskommission Landwirtschaft großer Wert darauf gelegt, dass eine Verbesse-

rung der Umweltwirkungen der Landwirtschaft »faire Erzeugerpreise« voraussetzt. Es bleibt aber unklar, wie die konkret zustande kommen sollen.

Nachfolgend möchte ich die wichtigsten Anknüpfungspunkte geben für die Überlegungen, mit der die Einkommensinteressen der Landwirte und das Interesse an einer Verbesserung der Umweltwirkungen der Landwirtschaft verknüpft werden sollen:

- Rücknahme der Intensität in der Produktion auf dem Acker und im Stall nach der Devise »Optimaler statt maximaler Ertrag«.
- Einführung von Mindestpreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (in Anlehnung an das System der Mindestlöhne).

Als »strategischer Ausgangspunkt« für den Vorschlag wird die Notwendigkeit gewählt, die Grundwasserbelastung durch Überdüngung zu beenden. Die dafür erforderliche Reduzierung der Düngermengen hätte sehr positive Wirkungen auf so gut wie alle anderen Bereiche der landwirtschaftlichen Produktion und deren Wirkung auf die Umwelt. Ausgesprochen hilfreich ist dabei das »Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs«. Es bedeutet, dass der Einsatz von Produktionsmittel wie Stickstoff und Futtermittel für jede weitere Steigerung des Ertragsniveaus überproportional erhöht werden muss. Für den Ansatz, die Intensität im Produktionsmitteleinsatz zu reduzieren, ergibt sich daraus im Umkehrschluss, dass eine Rücknahme der Intensität im Spitzenbereich nur zu vergleichsweise geringen Ertragseinbußen führt. So hat sich aus langjährigen Feldversuchen der LUFA ergeben, dass eine Rücknahme des Stickstoffeinsatzes um 20 Prozent in Fruchtfolgen auf dem Acker bezogen auf das heute übliche Düngungsniveau nur zu Ertragsminderungen um vier bis fünf Prozent führt.

Bisher wird versucht, die Überdüngung mit einer veränderten Düngerverordnung zu vermindern. Für die Landwirte sind die geforderten parzellengenauen Bilanzierungen mit einem sehr hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Es ist zudem offen, ob die erhoffte Wirkung überhaupt eintritt, denn die Übereinstimmung zwischen »Düngung und Entzug« stimmt ja erstmal nur »auf dem Papier«. Das reale Düngeverhalten wird nicht untersucht. An die Stelle dieses Vorgehens, mit dem »von außen in den Betrieb hineinregiert« wird, sollte ein Vorgehen gewählt werden, bei dem es im Eigeninteresse der Landwirte liegt, die Düngung deutlich zu vermindern.

Die Rücknahme der Intensität der Produktion erfordert ein System, das die Höhe der Auszahlungspreise an vorgegebene Inhaltsstoffe in pflanzlichen Ernteprodukten oder Begrenzungen in der Fütterung knüpft. Ein Beispiel dafür, dass dies gelingen

kann, zeigt der Zuckerrübenanbau, der bis Ende der 1980er-Jahre stark an der Belastung des Grundwassers beteiligt war. Aufgrund eines Eigeninteresses der Zuckerindustrie (hohe Stickstoff-Düngung führte zu viel Nichtproteinhaltigen Stickstoffverbindungen [NPN] in der Rübe, die den technischen Ablauf in der Zuckergewinnung behindern) wurde einerseits ein genaueres Verfahren der Bodenuntersuchung (EUF) eingeführt und es wurde andererseits nicht mehr nach Gewicht der Rübe, sondern nach ihrem Zuckergehalt bezahlt. Seitdem gehört die Zuckerrübe zu den Lieblingspflanzen der Wasserschutzgebietsberatung, und sie gehörte – bis zur Abschaffung der Zuckerrübenquote – für die Landwirte zu den Kulturen mit hohem Gewinnbeitrag.

Eine ganz ähnlich positive Wirkung für den Grundwasserschutz haben die Obergrenzen für Rohprotein bei Braugerste und Brauweizen. Da, wo es solche Obergrenzen nicht als Eigeninteresse der nachgelagerten Industrie gibt, müssten sie durch eine »Güterverordnung« vorgeschrieben werden. Darin könnte z. B. festgelegt werden, ab welchem Rohproteingehalt Abzüge bei der Bezahlung vorzunehmen seien (für Weizen und Gerste). Bei Raps könnte die Regelung über den Ölgehalt erfolgen. Bei Milch könnte die Begrenzung des Krafffutteranteils die erforderliche Wirkung haben. Für alle anderen Erzeugnisse müsste nach ähnlichen Ansatzpunkten gesucht werden.

Für die Landwirtschaft wäre dieser Systemwechsel mit erheblichen Anstrengungen und Änderungen verbunden. Diese lägen sowohl in den konkreten Bewirtschaftungsmaßnahmen wie auch »im Kopf«. Über Jahrzehnte auf Erreichen von Höchstertträgen ausgerichtet – in der Kultur der Bauern ist das fest verankert – müsste jetzt ein neues Selbstverständnis und ein neues Verständnis von Leistung treten. Das sind schon erhebliche Herausforderungen!

Hinzu kommt, dass die Wirkung der reduzierten Intensität in der Produktion auf die Auszahlungspreise nicht wirklich vorhersehbar ist. Zwar würde eine Reduzierung der Intensität auch zu einer leichten Verminderung der erzeugten Mengen führen. Welche Auswirkung das auf das Preisgeschehen und auf die Höhe des Einkommens der Landwirte haben würde, ist auch angesichts der aktuell geringen Zollsätze bei Importen aus Drittländern und angesichts von Freihandelsabkommen (für Getreide wichtig ist vor allem das Abkommen mit der Ukraine) nicht wirklich vorherzusehen. Auch ist nicht vorherzusehen, welche Reaktionen eine Reduzierung der Gesamterzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen bei den Unternehmen der »aufnehmenden Hand« auslösen würde. Zur Natur des Ablieferungssystems gehört es ja gerade, dass es vor allem die Landwirte sind, die die Lasten bewältigen müssen.

Aus diesem Grund ist es erforderlich, die vorgeschlagene Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung mit vom Staat gesetzten Mindestpreisen für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu ermöglichen (ähnlich wie seinerzeit bei der Einführung der Energiewende). Dies auch, weil die schon seit vielen Jahren vorliegenden ungünstigen Verhältnisse zwischen den Kosten der Produktion und den Erlösen bei vielen landwirtschaftlichen Betrieben bereits zu erheblichen Einkommensproblemen geführt haben. Wegen des Bemühens, trotz eines geringen Einkommens und eines geringen Eigenkapitals weiter zu modernisieren, kam es zudem zu einem Anstieg der Verschuldung. Die Mindestpreise hätten die Aufgabe, den Landwirten einen Teil der Risiken bei der Neuausrichtung der Produktion, die Risiken für ihr Einkommen und das Risiko bei notwendigen Anpassungsinvestitionen abzusichern. Bei Landwirten als Selbständige müssten zudem die Preis- und Gewinnschwankungen begrenzt bleiben, weil bei ihnen die Gewinne ja Grundlage für die Bestreitung ihres Lebensunterhalts sind.

Grundlage für die Ermittlung der Höhe der Mindestpreise könnte die Ermittlung der Produktionskosten auf der Basis amtlicher Feststellungen sein. Da es um *Mindestpreise* gehen würde, wäre es naheliegend, sich für den bei der Berechnung der Produktionskosten anzusetzenden Einkommensanspruch für die selbständigen Arbeitskräfte am System der Mindestlöhne zu orientieren.

Anmerkungen

- 1 F. Thomas: Plädoyer für eine aktive Agrarstrukturpolitik durch Preis-Ausgleichszahlungen. Arbeitsergebnisse Nr. 10 (2016), hrsg. vom Kasseler Institut für ländliche Entwicklung.
- 2 Siehe hierzu den Beitrag von Philippe Boyer und Marita Wiggerthale: Mehrwert fair verteilen. In: Der kritische Agrarbericht 2022, S. 178-185.

Prof. Dr. Onno Poppinga

Von 1974 bis 2009 Professor für Agrarpolitik an der Gesamthochschule (Universität) Kassel. 1984 Gründung der AG Ländliche Entwicklung in Kassel, aus der heraus die *Kritischen Agrarberichte* der ersten Jahre redaktionell betreut wurden. Seit Beginn redaktioneller Koordinator des Kapitels »Produktion und Markt« im *Kritischen Agrarbericht*. Mitbegründer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (Abl) und seit 1980 Landwirt im Nebenerwerb.