

**Kostendeckende Erzeugerpreise statt Prämien!**

**Für mehr Fairness auf den Agrarmärkten**

**Diskussionspapier**

5.7.2023



**AgrarBündnis e.V.**

Marktstätte 26

78462 Konstanz

Fon 07531 282939-1

0151 625 11 652

E-Mail [thomas@agraruendnis.de](mailto:thomas@agraruendnis.de)

## Inhalt

1.	Die Analyse.....	3
	Vision Landwirtschaft: Wir brauchen ein Gesamtkonzept .....	3
	Keine faire Marktwirtschaft.....	3
	Machtverhältnisse verändern .....	5
	Jetzt faire Erzeugerpreise ... ..	5
	... oder erst einmal Preisuntergrenzen? .....	5
	Transformation und laufende Produktion .....	6
	Marktdifferenzierung: Chancen für Qualität und Regionalität .....	6
	Direktere Vermarktung.....	6
2.	Konkret: Das Instrumentenmix zur Gestaltung von Agrarmärkten .....	7
	Regeln für die Lieferkette: Vertragliche Vereinbarungen und Berücksichtigung der Produktionskosten .....	7
	Was bei fairen Preisen zu beachten ist.....	7
	Ombudstelle zur Preisbeobachtung mit Möglichkeiten der Sanktionierung .....	8
	Mengenbegrenzungen.....	8
	Qualifizierter Außenschutz .....	8
	Kennzeichnungssysteme einführen.....	8
3.	Die GAP nutzen, um EU-Marktordnungen reformieren.....	9
4.	Fazit.....	10

Dieses Diskussionspapier ist ein Zwischenergebnis  
des Projektes „Agrarmärkte nachhaltig gestalten“

<https://agrarbuendnis.de/projekte/laufende/agrarmaerkte-nachhaltig-gestalten>

An der Erstellung des Papiers haben mitgewirkt:

- Jochen Dettmer (AgrarBündnis / Neuland)
- Elmar Hannen (European Milkboard)
- Onno Poppinga (Kasseler Institut für ländliche Entwicklung)
- Eberhard Prunzel-Ulrich (Vorstand AbL Niedersachsen/Bremen und im Vorstand des Bundesverbandes der Regionalbewegungen)
- Frieder Thomas (AgrarBündnis)
- Tilman Uhlenhaut (AgrarBündnis / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)

Das Projekt „Agrarmärkte nachhaltig gestalten“ wird gefördert von der  
Landwirtschaftlichen Rentenbank

## **1. Die Analyse**

### **Vision Landwirtschaft: Wir brauchen ein Gesamtkonzept**

Für die Landwirtschaft in Deutschland gibt es eine gemeinsame Vision, die von erstaunlich vielen Akteuren rund um die Land- und Ernährungswirtschaft getragen wird. Die von der ehemaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel eingerichtete Zukunftskommission Landwirtschaft hat sie formuliert. Dazu gehört auch ein Ausstieg aus der sogenannten 1. Säule des europäischen Agrarförderung, d.h. das Ende der flächenbezogenen Direktzahlungen. Sie sollten der Einkommenssicherung dienen.

Die Verteilungskriterien dieser Mittel stehen völlig zu Recht in der Kritik. Aber was ist die Alternative, um angemessene Einkommen und Existenzen in der Landwirtschaft zu sichern, wenn diese Direktzahlungen wegfallen?

Unser Ziel ist es, dass die Erzeugerpreise auf den Agrarmärkten in Zukunft einen entscheidenden Beitrag zur Einkommenssicherung leisten. Das wird aber nur möglich sein, wenn diese „fair“ sind.

Dabei sind wir uns bewusst, dass in der komplexen Land- und Ernährungswirtschaft faire Preise nur einen Teil zu einem angemessenen Einkommen beitragen werden. Erzeugerpreise und Direktzahlungen müssen zusammengedacht werden.

Daher ist es notwendig, dass auch die Direktzahlungen für sog. „gesellschaftliche Leistungen“ (die Öko-Regelungen der 1. Säule, die 2. Säule) nicht nur ein Ausgleich für höhere Kosten gegenüber einer „Standardproduktion“ sind, sondern eine ähnlich einkommenssichernde Wirkung haben, wie sie derzeit mit der 1. Säule beabsichtigt ist.

### **Keine faire Marktwirtschaft**

Die ungleich verteilte Marktmacht entlang der Wertschöpfungskette Landwirtschaft – Verarbeitung – Handel macht eine Marktwirtschaft mit fairen Erzeugerpreisen bisher jedoch unmöglich. Denn die Grundbedingung einer funktionierenden Marktwirtschaft ist ein Kräftegleichgewicht – aber dieses existiert nicht. Bei allen wichtigen Erzeugnissen haben die landwirtschaftlichen Betriebe überhaupt keinen Einfluss auf die Höhe der Erzeugerpreise.

Es kommt hinzu dass sowohl die Verbraucher:innen („preisbewusst einkaufen“) als auch die Nahrungsmittelindustrie („möglichst billige Rohstoffe“) wenig Interesse daran haben, an diesem Ungleichgewicht zuungunsten der Landwirtschaft etwas zu ändern.

Dennoch beherrscht weiterhin die Freihandelsideologie das Denken vieler Menschen in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung: Allerdings haben die meisten Agrarökonom:innen inzwischen akzeptiert, dass durch das Zusammenspiel von technischem Fortschritt und Streben nach globaler Wettbewerbsfähigkeit in Form von „Kostenführerschaft“ Schäden an Umwelt und beim Wohlergehen der Tiere entstanden sind.<sup>1</sup> Offenbar funktioniert der deregulierte Markt nicht in Bezug auf Tierschutz und Tierwohl und auch nicht in Bezug auf den Umweltschutz.

---

<sup>1</sup> Ein Wendepunkt – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung - war hier im Jahr 2015 das Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Auf Seite 199 wird formuliert: „Der Wettbewerb in der Marktwirtschaft führt dazu, dass Unternehmen in allen Wirtschaftssektoren einem Druck unterliegen, durch technische Fortschritte eine laufende Erhöhung

Ziel ist aber weiterhin die Integration unserer Produktmärkte in die Weltmärkte. Neu ist allerdings die gleichzeitige Abkopplung vom globalen Tier- und Umweltschutzniveau.<sup>2</sup> Diese Abkopplung soll erfolgen durch eine Differenzierung der Produkte (Kennzeichnung von Qualität- und Regionalität) sowie die Förderung von Produktionsweisen, die höhere Umwelt-, Klima- und Tierschutzstandards ermöglichen sollen (Orientierung am „Gemeinwohl“).

Unzureichende Erlöse – zunehmend auch in Qualitätsmärkten – sind damit aber nicht vom Tisch. Die Erzeugerpreise werden sich tendenziell auf allen Ebenen am unteren Ende einpendeln. Denn in Bezug auf die Fairness von Erzeugerpreisen und bei der Strukturfrage funktionieren deregulierte Märkte offenbar nicht.

Unsere Erfahrung ist:

- Der Versuch, ein anderes Konsumverhalten anzuregen und bei den Verbraucher:innen die Bereitschaft für faire Preise zu erhöhen, bleibt wichtig. Ein verändertes Konsumverhalten wird aber nur einen begrenzten Beitrag für faire Erzeugerpreise und für die Finanzierung der notwendigen Transformation der Landwirtschaft leisten können. Einerseits haben viele Menschen nur ein begrenztes Einkommen. Andererseits setzt die Ausweitung eines nachhaltigen Konsums einen Wertewandel voraus. Das ist ein längerfristiger Prozess. Zusätzliche Bildungsanstrengungen können hier einen wichtigen Beitrag leisten.
- Die Landwirte werden unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht diejenigen sein, die eine nachhaltige Erzeugung plus Transformation alleine bewerkstelligen können – die vorhandenen Fördermittel werden dafür nicht ausreichen.

Es wird daher immer deutlicher: Ohne qualifizierte Regeln für die Agrarmärkte geht es nicht. Damit die Marktwirtschaft sowohl soziale als auch ökologische und ökonomische Ziele gleichermaßen berücksichtigt, braucht es veränderte staatliche Rahmensetzungen.

#### Beispiel Erneuerbare-Energien-Gesetz

Dass staatliche Eingriffe auch gegen alle Freihandelsideologie durchaus möglich und sinnvoll sind, wenn grundlegende Veränderungen angestrebt werden, macht beispielsweise die Rahmensetzung in der Energiebranche deutlich. Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (erste Fassung aus dem Jahr 2000) sollte die Umstellung auf nachwachsende Energiequellen forciert werden.

- Den Erzeugern von Strom wurde die Stromabnahme zu festen Preisen garantiert. Für die Energiekonzerne wurde ein Abnahmezwang für Strom aus Windkraft-, Photovoltaik-, Wasserkraft- und Biogasanlagen eingeführt. Je nach den unterschiedlichen Kosten des Produktionsverfahrens mussten die Unternehmen für die gleiche Kilowattstunde Strom unterschiedliche Preise bezahlen.

---

ihrer Produktion zu erzielen. Für die Tierhaltung bedeutet das, dass sie ebenfalls unter dem Druck steht, ständig neue Verfahren anzuwenden, die immer wieder Arbeitszeit, Boden und Kapital je produzierter Produkteinheit einsparen. ... In einigen Bereichen der Nutztierhaltung führt dieser Mechanismus aber zu der ... geschilderten Tierwohlproblematik, weil er hier auf lebende Wesen einwirkt, die Schmerz und Leid empfinden, sich aber nicht selber wehren können. können, wenn sie von den Entwicklungen negativ betroffen sind.“

<sup>2</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2018: Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, S.4.

- Weil eine dezentrale und breit gestreute Erzeugung erneuerbarer Energien erwünscht war, wurde außerdem nach der Größe der Anlage differenziert. Die gelieferte Kilowattstunde wurde bei kleineren Anlagen höher vergütet als Strom aus größeren Anlagen (Staffelpreis).

### **Machtverhältnisse verändern**

Anstrengungen, die Struktur der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Landwirtschaft und der „Aufnehmenden Hand“ zu verändern, gibt es in Deutschland bisher vor allem bei der Milch. Von der Direktvermarktung und den wenigen Beispielen abgesehen, in denen Landwirte als Einzelbetrieb oder als kleine Erzeugergemeinschaft unmittelbar mit Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels Verträge abschließen, sind die Landwirte sonst überall in der hoffnungslosen Situation des sog. „Preisnehmers“. Das bedeutet, dass die Landwirte die Preise hinnehmen müssen, die von der Agrarwirtschaft festgelegt werden. Bei Produkten, die gut gelagert werden können – beispielsweise Getreide und Raps – können sie diese Situation zum Teil abschwächen, weil sie den saisonalen Angebots- und damit Preisschwankungen zum Teil ausweichen können. Aber trotzdem und auch wenn es außerordentlich gut verdienende Ackerbaubetriebe gibt: In keiner Betriebsform ist der Anteil der EU-Direktzahlungen am Gewinn so hoch wie bei den Ackerbaubetrieben. Das zeigt, dass auch hier der Spielraum nur ein gradueller ist.

### **Jetzt faire Erzeugerpreise ...**

Zwar sind die Preise aufgrund der aktuellen Krisen stark in Bewegung geraten; vor allem, weil die Lieferketten durch die Corona-Pandemie und durch den Krieg in der Ukraine gestört sind. An den grundlegenden Merkmalen in der Beziehung von Landwirtschaft und Agrarwirtschaft dürfte sich aber wenig ändern, so dass die Frage nach „fairen Preisen“ unverändert von größter Bedeutung ist.

Aber wann sind Preise *fair* und wie sollen sie ermittelt werden? Die Entscheidung, wie gerechnet werden soll, ist grundlegend und voller Tücken. Die Frage, was fair ist, wird sinnvoll nur dann gelöst werden können, wenn viele gesellschaftliche Gruppen daran mitwirken können.

In einem Gutachten des *Forum öko-soziale Marktwirtschaft* für den *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (BUND) heißt es dazu, dass Preise dann als fair anzusehen sind, wenn alle Kosten der Produktion gedeckt sind und die Arbeitskräfte eine angemessene Entlohnung erhalten: sowohl die Selbständigen als auch die Angestellten.

Gleichzeitig wollen wir – und das ist für die Ausrichtung der Agrarpolitik wichtig – eine Landwirtschaft, die ein hohes Niveau beim Umwelt-, Klima- und Tierschutz anstrebt: auf der ganzen Fläche und in allen Betrieben.

### **... oder erst einmal Preisuntergrenzen?**

Ein Minimalziel wären Preisuntergrenzen. Im allgemeinen Arbeitsmarkt haben die Mindestlöhne die Aufgabe, einen Absturz nach unten zu vermeiden. Ein solches Sicherungsnetz, bei dessen Berechnung der Produktionskosten der Mindestlohn verwendet wird, braucht es auch für die Einkommen in der Landwirtschaft. Der anzustrebende Normalfall sollte aber sein, dass die Erzeugerpreise über dieser Preisuntergrenze liegen.

Mit dem Einziehen eines Sicherungsnetzes durch die Einführung von Preisuntergrenzen könnte Einfluss genommen werden auf einen wichtigen Mechanismus des traditionellen „Wachsen oder Weichens“. Denn bisher ist es so, dass Landwirte auf fallende Preise oft mit einer Intensivierung und/oder Ausdehnung der Produktion reagieren. Diese sog. „Inverse Reaktion“ mag zwar der klassischen ökonomischen Theorie widersprechen, die von einem Rückgang der Produktion bei

sinkenden Preisen ausgeht. Die einzelbetriebliche agrarökonomische Logik ist jedoch eine ganz andere. Denn als Selbständige – häufig ohne Angestellte – können Bauern und Bäuerinnen ja keine oder kaum Arbeitskosten einsparen. Dennoch fallen die Kosten für die Produktion weiter an, denn die Produktion kann nicht einfach gestoppt werden: Kühe müssen weiter gefüttert und gemolken werden, die reifen Früchte kann man nicht am Baum hängen lassen. Kredite müssen bedient werden. Und auch die Kosten für den Lebensunterhalt können nur begrenzt reduziert werden. Daher ist die „Inverse Reaktion“ gut nachvollziehbar. Unsere Erwartung ist, dass ein Sicherheitsnetz mit Preisuntergrenzen die Intensivierung und/oder Betriebsvergrößerung als Reaktion gegen den befürchteten betrieblichen Absturz zumindest abschwächen wird.

Verbunden werden muss ein solches Sicherungsnetz mit einer Mengenbegrenzung, zumindest in Phasen, wo die Preisuntergrenze greift.

### **Transformation und laufende Produktion**

Die anstehende Transformation der Landwirtschaft macht es notwendig, zweigleisig zu denken. Einerseits muss die laufende Erzeugung finanziert werden. Zusätzlich muss aber auch der Umbau finanziert werden. Das verursacht insbesondere in der Tierhaltung enorm hohe Kosten. Die Landwirtschaft kann und wird in diesen Umbau aber nur investieren, wenn ein Sicherungsnetz die Risiken kalkulierbar macht.

### **Marktdifferenzierung: Chancen für Qualität und Regionalität**

Qualitätsmärkte oder regionale Märkte bieten für die landwirtschaftlichen Betriebe die Möglichkeit, einen höheren Anteil an der Wertschöpfung zu erhalten. Dabei spielt die Kennzeichnung besonderer Qualitäten oder regionaler Herkünfte eine wichtige Rolle. Erfolgreichstes Beispiel ist der Ökologische Landbau.

Solange es sich um Nachfragemärkte handelt, lassen sich faire Preise auf diesen Märkten durchsetzen. Aber je mehr die Umsätze dieser Märkte wachsen, desto eher sind sie auf den Absatz auf anonymen Massenmärkten angewiesen. Es droht die Konventionalisierungsfalle.

### **Direktere Vermarktung**

Wichtig ist daher die weitere Unterstützung direkterer Vermarktungsformen. Zur Direktvermarktung gehört auch die handwerkliche Weiterverarbeitung und die Übernahme von Handelsfunktionen durch landwirtschaftliche Betriebe. In Österreich macht die Direktvermarktung 16 % des Lebensmittelmarktes aus, in Deutschland sind es nur 6 %. Auch wenn die Direktvermarktung langfristig nur einen begrenzten Anteil ausmachen wird, ist sie in erheblichem Maße ausbaufähig.

Aber auch für die Direktvermarktung mit einem potenziell höheren Erzeugerpreisniveau gilt: Es gibt Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Märkten. Ein faires Preisniveau auf den klassischen Agrarmärkten stützt auch das Preisniveau von Qualitäts- und Regionalmärkten. Auch aus der Sicht von Direktvermarkter:innen und von Erzeuger:innen von Qualitätsprodukten ist es also dringend geboten, dass auch für die klassischen Agrarmärkte Lösungen für faire Erzeugerpreise gefunden werden.

## **2. Konkret: Das Instrumentenmix zur Gestaltung von Agrarmärkten**

### **Regeln für die Lieferkette: Vertragliche Vereinbarungen und Berücksichtigung der Produktionskosten**

Wir schlagen vor, Regeln im Rahmen des Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetzes (AgrarOLkG) zu formulieren, die zu einer Preisbildung von unten nach oben führen. Denn das ist eine Voraussetzung, um die Position der Landwirtschaft innerhalb von Wertschöpfungsketten stärken.

Entscheidende Punkte hierbei sind:

- die Formulierung von Regeln für die Vertragsgestaltung innerhalb der Wertschöpfungskette: Mengen, Lieferbedingungen, Vertragsdauer u.a.m.
- insbesondere die Formulierung von Regeln, um den Mehrwert zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungsketten fairer zu verteilen, d.h. stärker zugunsten der landwirtschaftlichen Lieferanten zu verschieben. Hierzu bedarf es Vorgaben, damit die Erzeugerpreise nicht von den erzielbaren Marktpreisen, sondern von den Erzeugungskosten abgeleitet werden. Dazu gehören sowohl Kostenberechnungen als auch Regeln, wie diese Kosten in den Verträgen berücksichtigt werden müssen.

Anleihen kann man sich an Initiativen in Frankreich, Spanien oder Italien, wo die Regierungen nach starken Bauernprotesten gegen ruinöse Agrarpreise schon länger an solchen Gesetzen arbeiten. Das entsprechende spanische Gesetz (Ley de la Cadena Alimentaria) gibt beispielsweise vor,

- dass die effektiven Produktionskosten des Produkts, das Gegenstand des Vertrags ist, unter Berücksichtigung der tatsächlich angefallenen, angenommenen oder ähnlichen Produktionskosten des Betreibers berechnet werden.
- Es gilt für alle Stufen der Wertschöpfungskette – also sowohl zwischen Landwirtschaft und Verarbeitung, als auch zwischen Verarbeitung und Einzelhandel oder Gastronomie.

Bei den Überlegungen zur Ermöglichung „fairer Preise“ muss auch das Innenverhältnis in Genossenschaften geregelt werden: auch hier besteht die Notwendigkeit, die Preise und Lieferbedingungen vor der Ablieferung der Erzeugnisse vertraglich festzulegen.

### **Was bei fairen Preisen zu beachten ist**

In Deutschland ist es kartellrechtlich möglich, dass ein gemeinsames abgesprochenes Vorgehen bei der Bewertung und Honorierung von Kosten für „zusätzliche“ Nachhaltigkeitsleistungen zulässig ist. Eine Preisabsprache beim Preis für die Standardproduktion (= Preis für die Produktion im Rahmen des gesetzlich gegebenen Rahmens ohne besondere Zusatzleistung) ist jedoch nicht zulässig.

Das kann in der Praxis dazu führen, dass Verarbeiter zwar bereit sind, den fair kalkulierten Zuschlägen für zusätzliche Nachhaltigkeitsleistungen zuzustimmen. In der Praxis kann danach jedoch eine Absenkung des Preises für die Standardproduktion erfolgen. Vertraglich fixierte Nachhaltigkeitsleistung und anschließend gesenkter Standard-Preis sind in ihrer Summe aber nicht ausreichend. Für die Landwirte, die die vereinbarten Nachhaltigkeitsleistungen vertragsgemäß erbringen müssen, verschlechtert sich die Einkommenssituation sogar. Das ist alles andere als fair. Daher brauchen wir auch eine Absicherung von Preisen für die Standardproduktion.

## **Ombudstelle zur Preisbeobachtung mit Möglichkeiten der Sanktionierung**

Eine Ombudstelle zur Klärung von Konflikten bei unfairen Handelspraktiken ist in Deutschland zwar eingerichtet worden. Ihre Kompetenzen sollten aber auch auf die Preisbeobachtung ausgedehnt werden.

Allerdings ist eine Ombudstelle ein „zahnloser Tiger“, wenn ihre Aufgabe allein darin besteht, die Preisentwicklung zu beobachten und ggf. vor sinkenden Erzeugerpreisen zu warnen. Wenn eine unfaire Preisgestaltung festgestellt wird, muss dies auch sanktioniert werden können – sei es durch Vorgaben für die Veränderung der Vertrags- und Preisgestaltung, sei es durch konkrete Strafen. In Spanien drohen beispielsweise Geldstrafen in Höhe von 3.000 bis 100.000 Euro.

## **Mengenbegrenzungen**

Ein kostendeckendes Preisniveau wird nur zu realisieren sein, wenn es gleichzeitig Formen der Mengenbegrenzung gibt. Sie sind insbesondere notwendig bei sog. Angebotsmärkten, bei denen tendenziell das Angebot größer ist als die Nachfrage.

In der Tierhaltung könnten das eine restriktive Flächenbindung oder Bestandsobergrenzen sein.

Im Ackerbau könnte es Synergien mit dem ohnehin bestehenden Handlungsbedarf beim Klimaschutz geben. Hier sind Begrenzungen beim Einsatz von Produktionsmitteln wie Dünger oder Pflanzenschutz zu diskutieren.

Erforderlich sind vor allem Instrumente für eine temporäre Reduktion von Produktion bzw. Ablieferung, wie sie schon seit langem in der Milchbranche diskutiert werden: beispielsweise ein freiwilliger Lieferverzicht gegen Entschädigung.

## **Qualifizierter Außenschutz**

Grundsätzlich ist festzustellen, dass eine nachhaltige und multifunktionale Landwirtschaft auf einem Weltmarkt mit niedrigpreisigen Massenprodukten keine fairen Erzeugerpreise erzielen kann. Ziel muss es daher sein, dass die Landwirtschaft der EU sich in ihrem Produktionsumfang auf den europäischen Binnenmarkt ausrichtet. Dafür braucht es jedoch einen Qualifizierten Außenschutz. Er hätte die Aufgabe, sowohl die Qualität der Importprodukte sicherzustellen, als auch dafür zu sorgen, dass die importierten Mengen an die im Binnenmarkt verfügbaren Mengen angepasst sind. Derzeit gibt es relativ hohe Zölle bei Milch, Milchprodukten und Rindfleisch, eine schwache Absicherung bei Getreide und Raps und keinerlei Absicherung bei Schweinefleisch und Soja.

## **Kennzeichnungssysteme einführen**

Auch Kennzeichnungssysteme sind marktlenkende Elemente. Sie beschreiben Produktionsweise und Herkunft. Mit ihnen wird verhindert, dass die Ernährungsindustrie anonymisiert in den Wettbewerb um die niedrigsten Rohstoffkosten einsteigt, der den hohen Preisdruck für die Landwirte erzeugt. Die Stärkung einer Marktdifferenzierung durch regionale und Qualitätsmärkte sowie direktere Vermarktungswege muss unterstützt werden.



### **3. Die GAP nutzen, um EU-Marktordnungen reformieren**

Eine ganze Reihe der genannten Instrumente können auf nationaler Ebene implementiert werden. Aber angesichts der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) gibt es für fast alle Instrumente auch Verordnungen und Richtlinien auf europäischer Ebene. Es ist notwendig, hier die entsprechenden Weichen in die richtige Richtung zu stellen.

Marktordnungen waren einst das Herzstück der EU: Ein unterstes Preisniveau wurde durch Außenschutz (Zölle) und durch Intervention bei fallenden Preisen (Aufkauf und Lagerung bzw. Exportsubventionen) gesichert. Das diente über garantierte Mindestpreise für die Agrarwirtschaft (Interventionspreise) auch der Einkommenssicherung der Landwirtschaft; insbesondere aber der Steigerung des Selbstversorgungsgrades.

Die Ziele haben sich inzwischen geändert: Der Selbstversorgungsgrad ist gestiegen; die EU hat tendenziell mit Überschüssen zu kämpfen. Und die durchaus bedeutende europäische Nahrungsmittelindustrie ist an billigen heimischen Rohstoffen interessiert. Der Außenschutz wurde abgebaut, die Preisstützung wurde aufgegeben. Die Einkommenssicherung in der Landwirtschaft wird inzwischen über Direktzahlungen organisiert.

Angesichts der Ungerechtigkeiten und der Zielungenauigkeit des Direktzahlungssystems besteht jedoch die Tendenz, dieses System Schritt für Schritt abzubauen. Daher stellt sich die Frage, in welcher Form ein marktwirtschaftliches System über angemessene Preise wieder zur Einkommenssicherung in der Landwirtschaft beitragen kann. Dass es Regeln für diese Marktwirtschaft bedarf, steht außer Frage.

Wir plädieren dafür, dass auf EU-Ebene die Reform bzw. Einführung folgender Instrumente weiter vorangetrieben werden sollte:

#### **1. Instrumente in Bezug auf die Verhandlungen in Wertschöpfungsketten**

- beispielsweise die Ausweitung der Vorgaben und Regeln für die Gestaltung von Verträgen über Mengen, Preise, Vertragsdauer u.a.m. innerhalb von Wertschöpfungsketten in Anlehnung an §148 der Verordnung 1308/2013 (GMO).
- beispielsweise die zielgerichtete Gestaltung des sog. §210a, der Regeln für die Preisfindung für Produkte mit einer besonderen Nachhaltigkeitsleistung definiert.

#### **2. Instrumente in Bezug auf die Preisgestaltung**

- beispielsweise das Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten (dazu gibt es bereits Gesetze in Spanien, Frankreich oder Italien)

#### **3. Instrumente in Bezug auf die Mengensteuerung**

- beispielsweise Kriseninstrumente wie die temporäre Reduzierung der Ablieferung

#### **4. Instrumente in Bezug auf die Marktdiversifizierung**

- beispielweise Kennzeichnung von Regionalität oder Ausweitung von Qualitätsstandards

#### **4. Fazit**

Die Preise, die Landwirte für ihre Produkte erzielen, reichen oft nicht aus, um die Produktionskosten zu decken sowie ein angemessenes Einkommen zu erzielen. Ein Großteil der Einkommen basiert daher auf Fördermitteln.

Die Verteilungskriterien dieser Fördermittel stehen jedoch in der Kritik. In der europäischen Agrarpolitik wird daher eine Orientierung an sogenannten „gesellschaftlichen Leistungen“ – mehr Klima-, Umwelt- und Tierschutz – angestrebt. Damit wird allerdings nur der höhere Aufwand entgolten. Für das Einkommen der Bäuerinnen und Bauern sowie die Entlohnung der Beschäftigten bleibt weiterhin bei vielen Betrieben zu wenig übrig.

Unser Fazit ist:

- Die Erzeugerpreise auf den Agrarmärkten müssen in Zukunft einen größeren Beitrag für das Einkommen der Selbstständigen und der abhängig Beschäftigten in der Landwirtschaft leisten.
- Die ungleich verteilte Marktmacht entlang der Wertschöpfungskette Landwirtschaft – Verarbeitung – Handel macht eine Marktwirtschaft mit fairen Erzeugerpreisen bisher jedoch unmöglich.
- Damit sowohl soziale als auch ökologische und ökonomische Ziele gleichermaßen berücksichtigt werden, braucht es veränderte staatliche Rahmenseetzungen für die Agrarmärkte.
- Märkte für Qualitätsprodukte, Regionalprodukte – oft mit direkteren Vermarktungswegen – bieten für landwirtschaftliche Betriebe zwar die Möglichkeit, einen höheren Anteil an der Wertschöpfung zu erhalten. Aber je mehr die Umsätze dieser Marktsegmente wachsen, desto eher sind sie auf den Absatz auf anonymen Massenmärkten mit ihrer ungleich verteilten Marktmacht angewiesen.

Wir schlagen vor, Regeln im Rahmen des Agrarorganisationen-und-Lieferkettengesetzes (Agrar OLkG) zu formulieren, die zu einer Preisbildung von unten nach oben führen. Entscheidende Punkte hierbei sind:

- die Formulierung von Regeln für die Vertragsgestaltung innerhalb der Wertschöpfungskette: Mengen, Lieferbedingungen, Vertragsdauer u.a.m.
- insbesondere die Formulierung von Regeln, um den Mehrwert zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungsketten fairer zu verteilen, d.h. stärker zugunsten der landwirtschaftlichen Lieferanten zu verschieben. Hierzu bedarf es Vorgaben, damit die Erzeugerpreise nicht von den erzielbaren Marktpreisen, sondern von den Erzeugungskosten abgeleitet werden. Dazu gehören sowohl Kostenberechnungen als auch Regeln, wie diese Kosten in den Verträgen berücksichtigt werden müssen.

Wir schlagen vor, dass sich Deutschland an Initiativen in Frankreich, Spanien oder Italien orientiert, wo die Regierungen nach starken Bauernprotesten gegen ruinöse Agrarpreise schon länger an solchen Gesetzen arbeiten.

Wir weisen darauf hin, dass auch die gemeinsame europäische Agrarpolitik (GAP) entsprechend weiterentwickelt werden muss. Marktordnungen – früher bereits ein Herzstück der europäischen Agrarpolitik - sollten wieder stärker in den Blick genommen werden. Insbesondere die Regeln zur Vertrags- und Preisgestaltung in Wertschöpfungsketten, die Mengensteuerung und die Marktdiversifizierung sollten weiterentwickelt werden.