

„Faire Preis auf den Agrarmärkten – aber wie?“

Überarbeitetes Vortragsmanuskript von Onno Poppinga

1. Vorab:

Aktuell haben wir überaus starke Turbulenzen auf allen landwirtschaftlichen Märkten. Beispielsweise sind die Getreide- und Futtermittelpreise mehr als doppelt so hoch wie im langjährigen Vergleich. Der aktuelle Preis für KAS ist fast dreimal so hoch wie noch vor 2 Jahren. Bei Milch haben wir den noch nie dagewesenen Zustand, dass die Auszahlungspreise der Molkereien um 14 Prozent höher sind als die Gesamterzeugungskosten für Milch. Dagegen erlebt die Biobranche wohl zum ersten Mal seit vielen Jahren eine Delle in ihrer Entwicklung.

Wie lange die Turbulenzen dauern werden, kann niemand vorhersagen. Wie auch immer die sich irgendwann einstellende neue Normalität aussehen wird: alles was mit Gas zu tun hat, wird deutlich teurer bleiben. Fracking-Gas ist eben sehr viel teurer wie Erdgas. Für die Landwirtschaft bedeutet das u.a. sehr hohe Preise für Harnstoff, für Kalkammonsalpeter, für die Heizung der Ferkel-, Schweine- und Geflügelställe und der Gewächshäuser in Gartenbaubetrieben. Aber auch die vielen Milchviehbetriebe, die inzwischen auf das automatische Melksystem umgestellt haben, kommt der deutlich höhere Stromverbrauch dieser Technik „teuer zu stehen“.

Weil sich auf den Weltagrarmärkten aber im Gegensatz zu den Märkten für Erdgas keine grundlegenden Veränderungen ergeben haben, werden sich die Erzeugerpreise aber wohl bald wieder in Richtung ihres früheren Niveaus bewegen. Folge könnte eine gewisse Extensivierung im Ackerbau sein. Ein erster Hinweis: im ersten Halbjahr 2022 ging der Absatz an N-Dünger in Deutschland um 13 Prozent zurück. Die vermutlich hoch bleibenden Gas-Preise könnten auch in der Schweine- und Geflügelhaltung zu einer gewissen Extensivierung beitragen. Auch die Nitratbelastung beim Grundwasser sowie die Emissionen von Ammoniak könnten etwas zurückgehen.

Dagegen dürfte die Zahl der Betriebe, die aufgeben müssen, weiter sehr hoch bleiben. Marktunruhen sind nun mal das Terrain für Spekulanten, nicht aber für Menschen, die auf ein gewisses Maß an Sicherheit angewiesen sind. Geht es doch um nicht weniger als um die Grundlage der Existenz der beteiligten Personen und um die Weiterexistenz des Betriebes.

Aktuell erfolgt der stärkste Bestandsabbau in der Schweinehaltung. Er hat seine Ursache nicht so sehr in Problemen mit den Lieferketten, sondern im Auftreten der Afrikanischen Schweinepest in Deutschland. Auffällig ist, dass der Bestandsabbau in den bisherigen Intensivregionen der Schweinehaltung am geringsten ist. In Deutschland ein Minus von 6,7 % innerhalb eines halben Jahres! (Nov. 2021 zu Mai 2022), in NRW dagegen ein Minus von 3,4 %. Dagegen: Sachsen - 17,8 %, im Saarland -12,1 %. Wenn in den Intensivregionen ein Stall aufhört, gibt es gleich mehrere von den sehr großen Unternehmen, die diesen Stall pachten und weiterführen.

Im Gegensatz zum Schweinemarkt erlebt seit gut einem dreiviertel Jahr der Milchmarkt einen außerordentlichen Anstieg der Milchauszahlungspreise. Angetrieben wird er überraschenderweise durch Drittlands Exporte. Das ist schon daran zu sehen, dass die Molkereien in Norddeutschland - sonst eher die Schlusslichter beim Auszahlungspreis - aktuell deutlich an der Spitze liegen (z.B. Molkerei Ammerland im Oktober 2022 63 Cent je kg Milch; ein Jahr zuvor um 35 Cent!). Hinzu kommt, dass die Milchmenge in Deutschland und in der EU bis vor kurzem noch leicht zurückging (Mai 2021 zu Mai 2022 -2,5 %). Aktuell scheint es dagegen einen leichten Anstieg bei der Milchmenge zu geben (unklar, ob wegen der hohen Preise oder wegen des unerwartet guten Graszuwachses im Oktober).

Wann auch immer es zu einer Annäherung der Preise an das alte Niveau kommen wird, es wird die Milchviehbetriebe und die Ackerbaubetriebe nach den aktuell ungewöhnlich guten Preisen durchschütteln.

Hinzu könnte kommen, dass ein sehr großer Teil der Betriebe nach den Regeln der geänderten GAP ab 2024 mit einer erheblichen Verminderung der EU-Direktzahlungen wird rechnen müssen (Größenordnung um minus 70 Euro je ha).

Bei den Milchviehbetrieben stellen sich zudem viele Fragen, wie sie angesichts der nun schon wiederholten Sommertrockenheit in Zukunft mit dem Futterbau umgehen sollen. Am stärksten betroffen von der Trockenheit sind leider gerade die Betriebe, bei denen die Kühe noch viel Weidengang haben.

An den grundlegenden Merkmalen in der Beziehung Landwirtschaft und „Aufnehmende Hand“ dürfte sich durch den aktuellen Wirbel bei den Preisen aber nichts ändern – und deshalb sind Überlegungen zu „fairen Preisen“ für die Landwirtschaft und für die Gesellschaft insgesamt unverändert von einiger Bedeutung.

2.)

Wenn es um „faire Preise“ gehen soll, sind stets die drei Kriterien im Auge zu behalten, die die Dimensionen der Nachhaltigkeit ausmachen: die soziale, die ökologische und die ökonomische.

Als Beispiele für unterschiedliche Formen der Landwirtschaft, in denen faire Beziehungen immer schon angestrebt waren, seien hier genannt:

Wochenmärkte, Hofläden, Abokisten

Hier kommen Landwirte und Konsumenten unmittelbar zusammen, sind „auf Augenhöhe“. Sie tauschen sich aus über die Art der Erzeugung, über die jeweiligen sozialen Bezüge und über die Preise. Von „einfachen“ Formen des unmittelbaren persönlichen Austausches kann dieser Austausch gehen bis zur Einbeziehung der Kunden in eine langfristige Finanzierung von betrieblichen Investitionen.

Solidarische Landwirtschaft

Hierbei ist die Bindung zwischen landwirtschaftlichem Betrieb und „Verbraucher“ von Anfang an auf Dauer angelegt. Gemeinsam werden Zahlungsbeträge für Lebensmittelkontingente festgelegt, die in einem abgesprochenen Zeitraum ausgegeben werden. Da diese Beträge vorab eingebracht werden, geben sie den Wirtschaftenden Sicherheit. Häufig wird auch zur Mitarbeit in der Landwirtschaft eingeladen oder sie wird sogar fest vereinbart.

Regionalwert AG

Bei dieser Form ist die Zusammenarbeit breiter angelegt. So soll eine Arbeitsteilung zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben in der Form ermöglicht werden, dass Nachteile, die ein vielseitiges Wirtschaften für den Einzelbetrieb haben kann, durch die überbetriebliche Kooperation vermieden werden, sogar zu Vorteilen werden. Auch mit der Seite der nicht-landwirtschaftlichen Partner ist die Zusammenarbeit breiter angelegt. Es geht nicht mehr in jedem Fall um den Lebensmittelbezug oder die Mitarbeit, sondern auch um finanzielle Beteiligung. Der „Erlös“ dafür ist der Nachweise des ideellen „ökologischen Mehrwertes“, den die kooperierenden Betriebe erbringen.

„Erzeuger-fair Milch“ (Bauernmolkerei Usseln)

Hierbei handelt es sich um die wohl erste Aktion, mit der in der Landwirtschaft unmittelbar angeknüpft wurde an die schon länger bekannten „fair-trade-Initiativen“ mit Importprodukten aus den Ländern der „3. Welt“. Bei der Bauernmolkerei Usseln handelte sich um eine Molkerei, in der ökologisch wirtschaftende Betriebe ihre frische Milch zu Trinkmilch und Milchprodukte verarbeiten lassen. Ihre Repräsentanten sind in der Region sehr bekannt und angesehen. Da auch in ihrer Molkerei der ausgezahlte Milchpreis trotz aller Anstrengungen zu niedrig blieb, luden sie die Käufer der Trinkmilch ein, einen unmittelbaren und persönlichen Beitrag zur Verbesserung

des Einkommens der Landwirte zu leisten: 5 Cent Aufpreis sollten als Teil des Einkaufs in Form einer Marke auf die Milchpackung geklebt werden. Ein agrarökonomisches Institut der Universität Göttingen, das zuvor mit einem Gutachten zu diesem Vorhaben beauftragt worden war, hatte einen Absatzzrückgang vorhergesagt. Tatsächlich nahm der Absatz der Trinkmilch im Rahmen der Aktion deutlich zu; Bekanntheit, Vertrauen und Transparenz waren die Voraussetzung für diesen Erfolg.

Fairness bei Agrarpreisen bedeutet nicht nur faire Preise für die landwirtschaftlichen Betriebe, sie bedeutet auch faire Preise für alle Beteiligte, auch für die Angestellten und auch für die Käufer der Produkte. Sie richtet sich sowohl gegen zu niedrige Preise wie auch gegen „Mondscheipreise“. Faire Preise für sich fordern, aber eine Hintertür für Spekulationen offenhalten wollen – das geht nicht.

3.)

Sehr viel länger als in Deutschland gibt es politische Debatten um ein Agrarsystem mit fairen Preisen schon in Frankreich und in Spanien. Dort haben nach wiederholten und starken Protesten gegen ruinöse Agrarpreise die Regierungen schon vor einigen Jahren Gesetze erlassen, die faire Preise für die Landwirte ermöglichen sollen (EGALIM heißt das Gesetz in Frankreich, „Lebensmittellieferkettengesetz“ in Spanien). Die realen Verhältnisse lassen aber noch keine „Fairen Preisen“ erkennen. In beiden Ländern wird die Diskussion um faire Preise in Verbindung mit dem Lieferkettengesetz der EU geführt („Kein Verkauf unter Produktionskosten“).

Für die Diskussion in Deutschland hat das Thema „faire Preise“ eine verstärkte Aufmerksamkeit dadurch gefunden, dass es als Forderung in der Abschlusserklärung der „Zukunftskommission Landwirtschaft“ enthalten ist. Um diese Forderung zu konkretisieren veranlasste der BUND im Sommer 2021 die Studie „Faire Preise auf Agrarmärkten – aber wie?“. Ausgearbeitet wurde sie von Ann Cathrin Beermann und Rebecca Lewalter vom „Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft“. Besonders interessant erscheint an dieser Untersuchung, dass nicht nur das Lieferkettengesetz, sondern auch das Energieeinspeisegesetz (EEG) als ein möglicher Anknüpfungspunkt für die Herstellung „fairer Preise“ in der Landwirtschaft angesprochen wird.

4.)

Bei der Diskussion um faire Preise gibt es immer die folgenden grundlegenden Gesichtspunkte:

- Wann sind „Preise fair“? Im Gutachten des BUND heißt es dazu: „Preise sind dann als fair anzusehen, wenn alle Kosten der Produktion gedeckt sind und die Arbeitskräfte (sowohl die Angestellten als auch die Selbständigen; OP) einen angemessenen Lohn erhalten“. Das klingt genauso einfach und zutreffend, wie es schwierig ist in der Umsetzung.
- Der zweite zentrale Gesichtspunkt ist: wie sollen faire Preise real gerechnet werden? Besonders an dieser Frage entscheidet sich, ob faire Preis für die Landwirtschaft und für die Gesellschaft tatsächlich Vorteile bringen können - oder eben auch nicht. Weil dafür sehr viele offene Fragen zu entscheiden sind, kann die Aufgabe, „faire Preise“ zu berechnen, nicht einfach an eine landwirtschaftliche Behörde oder an ein agrarökonomisches Institut übergeben werden. Um zu tragfähigen Ergebnissen zu kommen, müssen möglichst alle relevanten Akteure mitwirken können (vielleicht ähnlich der „Zukunftskommission“?).

Für die Ermittlung des Einkommensanspruchs der selbständigen Arbeitskräfte dürfte es naheliegend sein, sich an dem Vorgehen bei Tarifgesprächen zwischen den landwirtschaftlichen Arbeitgebern und der IG-Bauen-Agrar-Umwelt zu orientieren. Grundlage der vereinbarten Vergütungen ist dabei jeweils die für eine Tätigkeit erforderliche Qualifikation (Anknüpfungspunkte könnten beispielsweise Tarifvereinbarungen für angestellte Betriebsleiter sein, die es in mehreren Tarifvereinbarungen gibt).

- Der dritte zentrale Gesichtspunkt ist: dient die Ermittlung „fairer Preise“ nur zur Bewertung der aktuellen Preise (als fair oder als nicht fair) oder soll sie Bestandteil beim Preisbildungsprozess selber werden? Im ersten Fall geht es um die Einrichtung einer Preisbeobachtungsstelle, im zweiten dagegen um staatliche Regulierungen bei der Entstehung der Preise.
- Der vierte zentrale Gesichtspunkt ist: Wie kann man die Genossenschaften einbeziehen? Angesichts ihrer großen wirtschaftlichen Bedeutung ist ein Agrarmarktsystem mit fairen Preisen ohne Einbindung der Genossenschaften nur schwer vorstellbar. Die Genossenschaften verteidigen aber in allen Ländern, in denen „faire Preise“ diskutiert werden, ihr bisheriges „einstufiges System“. Das ist verständlich, weil die genossenschaftlichen Unternehmen dadurch die alleinige Kontrolle über die Auszahlungspreise ausüben können. Das einstufige System verhindert zur gleichen Zeit, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ihre betrieblichen Interessen selbständig vertreten können.

Soweit zum allgemeinen politischen Zusammenhang. Auf Zusammenhänge zur „Fair-Preis-Trade-Diskussion“ in den Beziehungen der armen zu den reichen Ländern gehe ich an dieser Stelle nicht ein, auch nicht auf die Verhältnisse in Indien, das für alle pflanzlichen Erzeugnisse schon seit vielen Jahren Mindestpreise kennt.

5.

Kostendeckende Preise, gerechte Preise oder eben auch „faire“ Preise: Solche Forderungen werden in Auseinandersetzung mit der Politik des „Wachsens und Weichens“ schon seit vielen Jahren erhoben. Seit gut zwei Jahrzehnten arbeiten mit wirklich bemerkenswert großem Einsatz und Kenntnisreichtum in Deutschland der Bund Deutscher Milchviehhalter und das MEG MILCHBOARD (mit wechselnder Begrifflichkeit) an der realen Durchsetzung „fairer Preise“. Sie haben auch in Kooperation mit dem „Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (Dr. Karin Jürgens) eine Methode zur Ermittlung der Milcherzeugungskosten entwickelt, die inzwischen in mehreren EU-Ländern zum Einsatz gekommen ist. Der Ansatz von BDM und MEG-Milchboard lässt sich wohl am besten charakterisieren durch ihre Forderung „Wir wollen verhandeln auf Augenhöhe“. Ihre Forderungen an die Politik richten sich nicht in erster Linie auf Eingriffe in Marktabläufe (solche Eingriffe soll es als „Kriseninstrument“ nur bei starkem Preisverfall geben). Sie fordern von den politischen Institutionen stattdessen die reale Herstellung von Chancengleichheit zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und Molkereien: aus Ablieferungsbeziehungen sollen Marktbeziehungen werden.

Aktuell wird deshalb von ihnen die Anwendung des Artikel 148 der Gemeinsamen Marktordnung der EU von der Bundesregierung gefordert. In ihm werden den Marktpartnern vertragliche Regelungen über Menge, Preise und Konditionen vorgeschrieben.

Im krassen Gegensatz zur langjährigen Politik der Bundesregierungen, des Deutschen Bauernverbandes und der Molkereiwirtschaft ist für den Bund Deutscher Milchviehhalter wie für den MEG Milchboard auch die Milchmenge keine sakrosankte Größe: wenn die Preise fallen, muss die Milchmenge vermindert werden!

Allerdings muss auch festgestellt werden, dass eine Trendwende bei der Art und Weise, wie die Milchpreise entstehen, noch nicht zu erkennen ist. Insbesondere das Genossenschaftssystem lehnt jede Forderung ab, mit den Milchviehbetrieben Verträge abzuschließen über Liefermengen, über Auszahlungspreise und über Konditionen.

Aber selbst wenn EMB, BDM und MEG MILCHBOARD sich durchsetzen würden, wäre es keineswegs sicher, dass faire Preise tatsächlich allein auf diesem Wege erkämpft werden können:

- Die Abhängigkeit von den Molkereien ist überaus groß. Erforderlich ist eine „Bündelung“ der Milchviehbetriebe in einem organisatorischen Umfang, der sie zu einer kraftvollen

Vertretungsmacht werden ließe. Hierfür sind Änderungen im Wettbewerbs- und Kartellrecht erforderlich.

- Eine Zusammenarbeit unter den Landwirten ist durchaus nicht immer gegeben. Unterschiedliche Traditionen, Überzeugungen und Interessen erschweren die Bildung einer durchsetzungsstarken Interessenvertretung.
- Auch dürfte es ein weiter Weg sein, bis alle Beteiligte gleich gute Informationen über die Märkte haben. Transparenz ist aber eine wichtige Voraussetzung, damit Märkte zur Zufriedenheit aller Beteiligten funktionieren können.

Vor allem aber: die Anstrengung, die Struktur der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Landwirtschaft und der „Aufnehmenden Hand“ zu verändern, gibt es in Deutschland bisher nur bei der Milch. Von der Direktvermarktung und den wenigen Beispielen abgesehen, in denen Landwirte als Einzelbetrieb oder als kleine Erzeugergemeinschaft unmittelbar mit Unternehmen des LEH Verträge abschließen, sind die Landwirte aber überall in der hoffnungslosen Situation des „Preisnehmers“. Das ist ein Begriff, den der Europäische Rechnungshof in seinen Stellungnahmen zur Landwirtschaft immer wieder verwendet. „Preisnehmer“ bedeutet, dass die Landwirte die Preise hinnehmen müssen, die allein von der Agrarwirtschaft festgelegt werden.

Bei Getreide und Raps sind die Verhältnisse etwas differenzierter, weil die Landwirte diese Produkte lagern können. Ihr wirtschaftlicher Handlungsraum vergrößert sich dadurch. Das zeigt sich u.a. daran, dass viele Ackerbaubetriebe einen Teil ihrer Ernte über die Börse vermarkten. Allein die Tatsache, dass keine Betriebsform so sehr von den EU-Direktzahlungen abhängig ist wie die Ackerbaubetriebe sagt aber schon, dass auch bei den Ackerbaubetrieben der Spielraum nur ein gradueller ist (im Wirtschaftsjahr 2019/20 entfielen bei den Ackerbaubetrieben im Haupterwerb Dreiviertel ihres Gewinnes auf „Direktzahlungen und Zuschüsse“ (66 Tsd. Euro Gewinn je Betrieb; davon 51 Tsd. Euro „Direktzahlungen und Zuschüsse“).

6.

Was kann getan werden, um vor dem Hintergrund der eben beschriebenen Verhältnisse einen Ausweg für die Landwirtschaft zu finden?

Eine erste Aufgabe ist es, deutlich zu machen, dass es dabei überhaupt nicht allein um die Landwirtschaft selber gehen kann. Betrachtet man die Veränderungen der Landwirtschaft über einen längeren Zeitraum so ist festzuhalten:

Der heutige Zustand der Landwirtschaft ist so, wie er über viele Jahrzehnte hinweg von allen Parlamenten, allen Regierungen, allen politischen Parteien, der Profession der Agrarökonomie, von der Gesellschaft insgesamt, gewollt und durchgesetzt worden ist. Insbesondere wegen der Exportausrichtung der deutschen Wirtschaft wurden niedrige Lebensmittelpreise zu wichtigen Standort- und Wettbewerbsvorteilen.

Kleines persönliches Beispiel: Ich habe ab Mitte der 60iger Jahre an der Landwirtschaftlichen Hochschule Hohenheim studiert. In meinen Notizen zur Vorlesung in Betriebswirtschaft (Prof. Dr. Reisch) steht ganz am Anfang die Aufforderung: Es geht in der Landwirtschaft darum, die technischen, die biologischen und die chemischen „Fortschritte“ umzusetzen.

Gerade in Verbindung mit der Erwartung, die Erträge seien unbedingt zu steigern, traf das „den Nerv“ der Landwirte. Enorme Steigerung der Leistungen im Stall und auf dem Acker sowie Senkung der Lebensmittelpreise wurden erreicht – aber eben auch all die Probleme geschaffen, um die es heute in den Debatten um Umwelt und Klima geht!

Ich will nur ein Beispiel nennen: Im Durchschnitt der letzten Jahre wurden in Deutschland gut 1,4 Millionen Tonnen an mineralischem Stickstoffdünger pro Jahr auf den landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht (Zahlen in Rein-Stickstoff ausgedrückt). Das hat seine Gründe: Das über

die Jahre jämmerliche Preisniveau von um 15 Euro je dt Weizen förderte die Ausrichtung auf hohe Erträge („100 dt je ha sollten es schon sein“). Konsequenz der hohen Leistungssteigerungen sind aber eben auch die hohen Werte an Stickstoff im Boden (als C:N-Verhältnis) und die Grundwasserproblematik. Um sehr hohe Erträge abzusichern braucht es zudem den Einsatz unterschiedlicher Spritzmittel, die notwendigerweise Folgen für Flora und Fauna haben. Zudem geht allein die Herstellung von 1,4 Mio. t Rein-Stickstoff mit dem Einsatz von mindestens 2,8 Mio. t an Erdöläquivalenten einher – vermutlich ist das auch der größte Beitrag der Landwirtschaft zur Klimaveränderung! (Danach folgt vermutlich die Menge von ca. 2,2-2,3 Mio. Tonnen an Dieselöl zum Antrieb der Maschinenflotte).

Die Durchsetzung „Fairer Preise“ in der Landwirtschaft muss deshalb unter einer doppelten Zielsetzung gesehen werden:

1. Es soll das Einkommen in den landwirtschaftlichen Betrieben verbessert und stabilisiert werden (auf die großen Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft wird dabei zu achten sein).
2. Es soll der Umstieg von einer Landwirtschaft mit erheblichen Umweltbelastungen hin zu einer Landwirtschaft mit mehr positiven Wirkungen auf die Umwelt erleichtert werden.

7.)

Wie vorgehen?

Bisher wird, wenn es um „faire Preise“ geht, fast immer Bezug genommen zum „Lieferkettengesetz“. Nach meiner Einschätzung verbindet sich mit diesem Bezug aber wenig Perspektive:

- Im Rahmen des „Lieferkettengesetzes“ soll vorgegangen werden gegen einen „Verkauf unter Produktionskosten“. Von wenigen Ausnahmen abgesehen verkaufen die Landwirte aber gar nicht, sondern sie liefern nur ab. Sie erhalten dafür eine „Abrechnung“; das ist aber etwas sehr anderes wie ein Kaufvertrag! Im Falle der Genossenschaften ergeben sich aus der „Doppelung“ der Landwirte - in gleicher Person einmal Lieferant, einmal Miteigentümer - zusätzliche Fragen.
- Wenn ich es richtig verstanden habe, ist die Vorstellung beim Lieferkettengesetz die, dass landwirtschaftliche Betriebe, wenn sie einen Verkauf unter Produktionskosten vermuten, mit Bezug auf das „Lieferkettengesetz“ Beschwerde bei der BLE einlegen können. Die BLE soll dann die vorgelegte Berechnung der Produktionskosten prüfen. Falls die Klage als berechtigt eingeschätzt wird, soll der Käufer ein Bußgeld zahlen müssen.

Was wird die Folge sein? – vermutlich die Auslistung des beschwerdeführenden Betriebes.

Diese Bedenken gegen die Wirksamkeit des „Lieferkettengesetzes“ als unmittelbaren Anknüpfungspunkt für ein Agrarsystem, das an „fairen Preisen“ orientiert werden soll, schmälert nicht die Bedeutung, die die Debatte über das Lieferkettengesetz aktuell hat. Dass jetzt auch in Deutschland über „faire Preise“ gesprochen wird, ist wesentlich auf das Lieferkettengesetz zurückzuführen.

8.)

Im Folgenden soll überlegt werden, ob das Energieeinspeisegesetz (EEG) geeignet sein könnte, als Anknüpfungspunkt für ein Agrarsystem mit fairen Preisen zu dienen. Gründe dafür sind:

- Als das EEG vor etwa 20 Jahren vom Bundestag verabschiedet wurde war das Ziel, eine neue Form der Stromerzeugung zu begründen. Dieser Strom, der mit Hilfe von Photovoltaik, Windmühlen und Biogas gewonnen werden sollte, war aber (damals) deutlich teurer als Strom aus den fossilen Energiequellen Kohle, Erdöl und Erdgas.

- Um trotzdem die Abkehr von den fossilen Energiequellen zu erreichen wurde mit dem EEG ein Abnahmepflicht für die Energieunternehmen eingeführt: die Energieversorger mussten (und müssen) diesen Strom abnehmen zu dem nach dem Gesetz berechneten Mindestpreisen.
- Da die Kosten der Stromerzeugung bei den alternativen Quellen sehr unterschiedlich waren, wurde auch per Gesetz festgelegt, dass es je nach Erzeugungsart unterschiedlich hohe Preise für den Ankauf dieses Stromes gibt.
- Da die Initiatoren des EEG erkannt hatten, dass eine regionale Ausrichtung mit vielen kleinen Anlagen und mit einer starken Bürgerbeteiligung wichtig für eine Wende in der Energieerzeugung sein würde, gab es zudem eine starke Staffelung der Mindestpreise zugunsten kleiner Anlagen.

Die Energiewirtschaft ging mit allen politischen und juristischen Mitteln gegen das Gesetz vor (wohl auch, weil der Wirtschaftsminister der rot-grünen Koalition zuvor ein führender Manager in der Energiewirtschaft gewesen war). Schließlich beendete ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes den Streit mit einem klaren Urteil: Ein Staat darf, wenn es dafür gute Gründe gibt, Preise festsetzen, er darf auch die Preise nach Herstellungsart und Anlagengröße differenzieren.

Wenn man das EEG als Orientierung für ein Agrarsystem nimmt, das faire Preise anstrebt, dann kann man also auch wichtige Hinweise gewinnen, was mit Blick auf den Europäischen Binnenmarkt zu beachten ist. Beispielsweise:

- Ausnahmen vom Preisbildungsprozess im Binnenmarkt der EU setzen voraus, dass dadurch Verbesserungen bei der Umwelt und bei der Klimawirkung erreicht werden (s. im Detail Ausnahmevorschrift vom Kartellverbot durch Artikel 210a Gemeinsame Marktordnung GMO). Das sollte leicht möglich sein, weil die Einrichtung eines Systems mit fairen Preisen für die Landwirtschaft überhaupt nur denkbar ist in Verbindung mit einer umfassenden Verbesserung der Umweltwirkung der Landwirtschaft.
- Besonders angesichts der aktuellen Turbulenzen auf den Lebensmittelmärkten dürften Hinweise auf Sicherheit und Unabhängigkeit der Lebensmittelversorgung in der EU wichtig sein (einschließlich Sicherheit vor übermäßigen Preisschwankungen).
- Schwieriger zu argumentieren könnte es ein, wenn es um die Dauer der vorgeschlagenen Neuregelungen geht (beim EEG konnte erfolgreich damit argumentiert werden, dass die Regelung nur den Einstieg ermöglichen und nicht eine auf Dauer angelegte sein solle).

(Hier wären weitere juristische Kenntnisse einzubringen).

9.)

Welche Vorstellungen könnten daraus nun für die Planung eines Agrarsystems, das faire Preise anstrebt, gewonnen werden?

1. Die Preise am Markt waren in der Vergangenheit für die Landwirte von „fairen Preisen“ weit entfernt (temporäre Ausnahmen). Wenn die landwirtschaftlichen Betriebe darauf anders als bisher mit Hofaufgabe oder neuer Intensivierung reagieren können sollen, braucht es (auf den ersten Blick) ein höheres Preisniveau.

2. Neben „Wachsen und Weichen“ gab (und gibt) es immer auch noch den oft geflüstert übersehenen „dritten Weg“ für landwirtschaftlichen Betriebe: Eigene Wege erkunden, nach den eigenen Erfahrungen und Kenntnissen handeln! Fast immer gehört dazu, den Zukauf von Produktionsmitteln zurückhaltend einzusetzen und in der Zucht Langlebigkeit und Tiergesundheit besonders zu beachten. Auch die Kombination mit Einkommenskombinationen (von Fremdenverkehr bis zu Lohnarbeit in Gewerbe und Dienstleistung) sind wichtig. Starke Schwankungen bei den Auszahlungspreisen und volatile Märkte gefährden diese „eigenen Wege“, weil sie die Balance innerhalb der Einkommenskombination in Frage stellen.

3. Wenn manche zugekauften Produktionsmittel und manche Verfahren, die in der Vergangenheit zur Steigerung der Produktivität eingesetzt worden sind, reduziert werden sollen, vielleicht auch gar nicht mehr eingesetzt werden dürfen, und wenn die Lebensbedingungen der Tiere verbessert werden sollen, dann könnte auch das über steigende Kosten zu höheren Preisen führen.

4. Allerdings: der Aufbau eines Agrarsystems, das faire Preise ermöglichen soll, ist nur denkbar in Verbindung mit einer Vielzahl weiterer Veränderungen und Eingriffe. Deren Auswirkung auf Kosten und Preise ist vorab aber nicht sicher vorherzusehen.

Aus heutiger Sicht würden zu diesen Veränderungen und Eingriffen mit großer Wahrscheinlichkeit gehören (um nur einige zu nennen):

- Starke Reduzierung bei Mineraldünger und Pestizide. Das ist nur möglich mit Formen des Ackerbaus, in denen leguminosenbasierte Fruchtfolgen und eine weite Stellung der Pflanzenarten in der Fruchtfolge die Grundlage bilden. Die Mengen der Erträge werden zurückgehen, die Verteilung der Erträge auf die unterschiedlichen Pflanzenarten sich ändern.
- Die langjährige Orientierung der Agrarwirtschaft auf Exporte ist für ein Land wie Deutschland mit einem (im internationalen Vergleich) hohen Lohnniveau und hohen Grundstückspreisen ohne Perspektive. Zumindest im Umfang der bisherigen Überschüsse über den Selbstversorgungsgrad sollten die Erzeugungsmengen zurückgenommen werden.
- Die Leistungsanforderungen an die Nutztiere müssen deutlich vermindert werden. Das betrifft alle Tierarten. In der Folge könnten Futtermittelimporte einschließlich Soja deutlich vermindert oder ganz eingestellt werden (beispielsweise sind Schweine nicht auf Soja angewiesen; Soja verbessert „nur“ etwas die Futterverwertung und senkt damit die Kosten).
- Die Umstellung der Energieversorgung auf „nachwachsende Rohstoffe“ wird auch bisher rein landwirtschaftlich genutzte Flächen einbeziehen müssen. Priorität sollen dabei solche Anlagen haben, die eine Doppelnutzung ermöglichen.
- Seit vielen Jahren ändert sich das Ernährungsverhalten der Menschen. Der Verbrauch an Fleisch geht deutlich zurück (in den letzten 11 Jahren verminderte sich der Konsum von Schweinefleisch pro Kopf der Bevölkerung in Deutschland um fast ein Viertel!). Die Gründe sind vielfältig und reichen von einem veränderten Altersaufbau, über kulturell bedingte eigene Speiseregeln (kein Schweinefleisch) bis hin zu Veränderungen bei der Speis Zubereitung. Ein unverändert großes Problem ist das Übermaß an Zucker, Fett und Salz bei der industriellen Herstellung von Lebensmitteln.
- Der Anteil der konsumfertigen Lebensmittel, der nicht gegessen sondern in der Mülltonne entsorgt wird, ist mit etwa 30 Prozent an der gesamten Menge an Lebensmittel unverantwortlich hoch. Hinzu kommen erhebliche Mengen an Erzeugnissen, die von den landwirtschaftlichen, gärtnerischen und obstbaulichen Betrieben zwar hergestellt, von der Nahrungsmittelindustrie aus unterschiedlichen Gründen aber verworfen werden.
- In bisher sehr geringem Umfang gibt es eine Wiederaneignung einer selbständigen Hauswirtschaft (Gartenbewirtschaftung; Soziale Landwirtschaft; Landwirtschaft in der Stadt, Selbsternteprojekte). Die Erzeugung, Haltbarmachung und Zubereitung der Lebensmittel für den Verzehr gewinnen hier wieder an Bedeutung; die Sicherheit steigt.

Wie sich all dies und weitere (hier nicht aufgeführte) notwendige Veränderungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe in einem System, das faire Preise anstrebt, auswirken könnten, ist nicht sicher vorhersehbar. Unbedingt sollte aber gelten: Faire Preise für die Landwirtschaft müssen auch fair sein für alle anderen, die an Lebensmittelherstellung und Verbrauch beteiligt sind.

10.)

Wie kann man sich nun so etwas „technisch“ - als Struktur - vorstellen?

(Hier wird nur ein Rahmen skizziert. Nicht angesprochen wird beispielsweise, ob ein Agrarsystem mit fairen Preisen innerhalb des jetzigen Direktzahlungssystems, mit der einzelbetrieblichen Förderung, mit den Maßnahmen der 2. Säule und mit dem Ausgleich für benachteiligte Gebiete entwickelt werden sollte oder nicht).

Kern einer Marktordnung, die „faire Preise“ anstrebt, wäre, dass für alle wichtigen Agrarerzeugnisse „Sicherungslinien“ bei den Preisen eingezogen werden; eine Sicherungslinie „nach unten“ und eine Sicherungslinie „nach oben“. Wo diese Linien jeweils liegen, müsste über einen politischen Prozess entschieden werden.

Angesichts der großen Unterschiede innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe nach Naturraum, nach Betriebs- und Bestandsgrößen, nach Art und Weise der Produktion ist es nicht vorstellbar, die Agrarmärkte nur mit einheitlichen Sicherungslinien zu strukturieren. Wie differenziert hier vorgegangen werden sollte, würde ebenfalls Teil des politischen Prozesses sein müssen (Im Zusammenhang mit dem Gesetz EGALIM sind in Frankreich bei Milch beispielsweise vier Differenzierungen vorgesehen).

Wie könnte die Wirkungsweise der Sicherungslinien nun aussehen? Würden die Auszahlungspreise, die die landwirtschaftlichen Betriebe erhalten, auf die untere Sicherungslinie abfallen, müssten die Unternehmen der Aufnehmenden Hand Mindestpreise zahlen und dadurch einen weiteren Preisverfall mit daraus folgenden Existenzgefährdungen verhindern. Die landwirtschaftlichen Betriebe müssten ihrerseits bei Erreichen der Mindestpreise die Produktion vermindern, damit die Auszahlungspreise sich wieder in Richtung „fairer Preise“ bewegen (Wie so eine Verminderung der Produktionsmenge zu erreichen ist, müsste Gegenstand eines eigenen Beitrags sein). Verbunden bzw. alternativ dazu wäre zu prüfen, ob die Ausschreibungsmengen bei Importen vermindert werden müssten bzw. könnten.

Angesichts der Beziehungen zwischen Preisen und Mengen bei Agrarprodukten -den Elastizitäten - ist davon auszugehen, dass schon eine geringe prozentuale Verminderung der Menge eine deutliche Erhöhung bei den Preisen zur Folge hat. Es würde sich also in der Regel um nur einige Prozente handeln, um die die Produktion vermindert werden müsste.

Um zu verhindern, dass die unteren Sicherungslinien dauerhaft das Niveau der Preise bestimmen, ist die verpflichtende Reduzierung der produzierten Mengen und/oder einer Verminderung bei den Importen ohne Alternative.

Logischerweise wären die Mindestpreise der „unteren Sicherungslinien“ niedriger als die „Fairen Preise“. Die Sicherungslinien hätten nicht die Aufgabe, den Marktmechanismus zu verhindern; sie sollen Abstürze und „Mondscheinpreise“ verhindern.

Mit dem Ziel, über Mindestpreise Sicherungslinien „nach unten“ und „nach oben“ einzuziehen, verknüpfe ich auch die Erwartung, dass dadurch ein wichtiger Mechanismus im Zusammenhang von „Wachsen und Weichen“ geändert werden kann. Bisher ist es so, dass Landwirte auf fallende Preise und schlechte Einkommensaussichten entweder mit Betriebsaufgabe oder aber mit einer Intensivierung der Produktion reagieren (oder eben mit dem „3. Weg“, siehe oben). Bekannt ist das unter dem Begriff der „Inversen Reaktion“. Sie widerspricht zwar dem sogenannten „Rationalprinzip“, ist aber aus der sozialen Realität landwirtschaftlicher Betriebe heraus gut nachvollziehbar. Bei selbständigen Bauern und Bäuerinnen stehen Preise und Gewinne ja nicht in anonymen Beziehungen wie „Kapitalverwertung“ oder „Rendite“, bei ihnen geht es um die laufenden Kosten ihres Betriebs und um ihr persönliches Einkommen, um ihren Lebensunterhalt (allgemein gesprochen: um Sicherheit).

Die Erwartung ist, dass ein aus Mindestpreisen erreichtes Sicherheitsnetz auch die Möglichkeiten der Landwirte wesentlich verbessert, sich aktiv an den erforderlichen Veränderungen zu beteiligen.

(Spätestens, seitdem landwirtschaftsfremde Investoren sich in erheblichem Umfang in die Landwirtschaft eingekauft haben, gibt es neben so einer „bäuerlichen Reaktion“ auf fallende Preise natürlich auch ganz andere Verhaltensweisen. Noch aber haben selbständige bäuerliche Betriebe eine große Bedeutung).

Die Überlegungen der Borchert-Kommission seien als Beispiel genommen dafür, dass „Sicherungslinien“ die Möglichkeit landwirtschaftlicher Betriebe, sich aktiv an erforderliche Veränderungen zu beteiligen, verbessern könnten. In den Überlegungen der Borchert-Kommission wird ja richtigerweise davon ausgegangen, dass beispielsweise die Entscheidung für Ställe mit Stroheinstreu und Auslauf nur erfolgen wird, wenn sich das auch für den Betrieb lohnen kann. Die jetzigen Marktverhältnisse geben das nicht her, selbst dann nicht, wenn die Kosten der Investitionen durch staatliche Zahlungen verbilligt werden. Als erforderlich angesehen werden Zuschüsse, die gestiegene „laufende Kosten“ ausgleichen sollen; Zuschüsse, die durch langfristige einzelbetriebliche Verträge mit dem Staat abgesichert sein sollen.

Sicherungslinien mit Mindestpreisen könnten hier sehr geeignet sein, die Dinge wirklich voranzubringen. Die „gestiegenen laufenden Kosten“ könnten über höhere Mindestpreise aufgefangen werden. Was gesellschaftlich erwünscht wird, kann durch erhöhte Sicherungslinien auch ermöglicht werden.

Eine wichtige Frage wird sein wie zu verfahren ist, wenn die Auszahlungspreise diejenigen Sicherungslinien erreichen, die gesellschaftlich besonders erwünschte Formen der Landwirtschaft ermöglichen sollen. Hier wäre sowohl eine Preisausgleichsstelle zwischen den Unternehmen der Aufnehmenden Hand denkbar (wie beim EEG) wie auch staatliche Zuschüsse (letztere Möglichkeit wäre sicher die einfachere, aber auch die schlechtere Lösung).

SOWEIT ERSTMAL

(Auf die Frage, wie vorzugehen wäre, wenn die Auszahlungspreise die „obere Preislinie“ erreichen, wird hier erstmal nicht eingegangen, weil dieser Zustand aus heutiger Sicht allzu unwahrscheinlich ist).

Dieser Text ist in dem Bewusstsein verfasst worden, dass aktuell kein „politisches Fenster“ zu sehen ist, das die Einrichtung eines Agrarsystems mit fairen Preisen ermöglichen könnte. Trotzdem heißt es, sich auch auf solch einen Fall vorzubereiten.