

# Kostendeckende Erzeugerpreise statt Prämien! Für mehr Fairness auf den Agrarmärkten

Diskussionspapier in Entwicklung, Stand 23.11.2022



## Kostendeckende Erzeugerpreise statt Prämien! Für mehr Fairness auf den Agrarmärkten

Mit diesem Diskussionspapier wollen wir eine dringend notwendige Diskussion und möglichst umgehend auch politisches Handeln anregen.

### Die Analyse

#### Vision Landwirtschaft

Für die Landwirtschaft in Deutschland gibt es eine Vision die von erstaunlich vielen Akteuren rund um Land- und Ernährungswirtschaft getragen wird. Die von der ehemaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel eingerichtete Zukunftskommission Landwirtschaft hat sie formuliert. Nun heißt es, diese Vision umzusetzen.

Dazu gehört auch ein Ausstieg aus der sogenannten 1. Säule des europäischen Agrarförderung, d.h. das Ende der flächenbezogenen Direktzahlungen. Aber was ist die Alternative, um angemessene Einkommen und Existenzen in der Landwirtschaft zu sichern, wenn die Direktzahlungen wegfallen sollen?

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

#### Keine faire Marktwirtschaft

Die ungleich verteilte Marktmacht entlang der Wertschöpfungskette Landwirtschaft – Verarbeitung – Handel macht eine Marktwirtschaft mit fairen Erzeugerpreisen bisher jedoch unmöglich. Bei allen wichtigen Erzeugnissen haben die landwirtschaftlichen Betriebe keinen Einfluss auf die Höhe der Preise.

Dennoch beherrscht weiterhin die klassische wirtschaftswissenschaftliche Position das Denken vieler Menschen in Politik und Verwaltung: Staatliches Handeln versage und wenn man die Märkte in Ruhe lasse, regeln sie alles besser. „Der Staatsfehler ist stets größer als der Marktfehler.“

Aber angesichts der aktuellen Krisen wird immer deutlicher: Ohne staatliche Eingriffe und Steuerung geht es nicht. Eine Marktwirtschaft ist nur dann ein sinnvolles System, wenn sie sowohl soziale als auch ökologische und ökonomische Wahrheiten berücksichtigt. Dazu braucht es eine staatliche Rahmensetzung.

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.

# Kostendeckende Erzeugerpreise statt Prämien! Für mehr Fairness auf den Agrarmärkten



Diskussionspapier in Entwicklung, Stand 23.11.2022

---

- Die Landwirte werden unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht diejenigen sein, die eine nachhaltige Erzeugung plus Transformation alleine bewerkstelligen können.
- Notwendig ist ein staatlicher Rahmen, der allen an Erzeugung, Verarbeitung und Handel Beteiligten ein zielgerichtetes Handeln ermöglicht, gegebenenfalls auch dazu zwingt.
- Für die Ausarbeitung von Strategien für eine Veränderung der agrarwirtschaftlichen Strukturen sind Einrichtungen wie die Zukunftskommission unverzichtbar.

Dass staatliche Eingriffe auch gegen alle Freihandelsideologie durchaus möglich und sinnvoll sind, wenn grundlegende Veränderungen angestrebt werden, macht beispielsweise die Rahmensezung in der Energiebranche deutlich. Mit ihr sollte die Umstellung auf nachwachsende Energiequellen forciert werden.

- Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz wurde den Anbietern die Stromabnahme zu festen Preisen garantiert. Für die Energiekonzerne wurde ein Abnahmepflicht 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.
- 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).
- Ganz aktuell wird in der Krise das Kartellrecht außer Kraft gesetzt, um eine Position am Markt – hier der Käufer – zu stärken: Die Mitgliedsländer der Europäischen Union wollen gemeinsam Gas einkaufen und auf diese Weise die Beschaffungskosten senken.

## **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 die Rolle als „Preisnehmer:innen“ zum Teil abschwächen, weil sie so saisonale Angebots- und damit Preisschwankungen zum Teil ausgleichen können. Aber keine Betriebsform ist so sehr von den EU-Direktzahlungen abhängig, wie die Ackerbaubetriebe. Das zeigt, dass auch bei den Ackerbaubetrieben 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.

# Kostendeckende Erzeugerpreise statt Prämien! Für mehr Fairness auf den Agrarmärkten



Diskussionspapier in Entwicklung, Stand 23.11.2022

---

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 (sowohl die Selbständigen als auch die Angestellten) einen angemessenen Lohn erhalten.

## ... oder erst einmal Preisuntergrenzen?

Ein Minimalziel wären Preisuntergrenzen. Im allgemeinen Arbeitsmarkt haben die Mindestlöhne die Aufgabe, einen Absturz nach unten zu vermeiden. Ein solches Sicherheitsnetz 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 Sicherheitsnetzes 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, hat aber seine agrarökonomische Logik. Denn als Selbständige – häufig ohne Angestellte – können Bauern und Bäuerinnen ja keine Arbeitskosten einsparen. Dennoch fallen die Kosten sowohl für die Produktion an: Kühe müssen weiter gefüttert und gemolken werden, 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 Netz mit einer Mengengrenzung, zumindest in Phasen, wo die Preisuntergrenze greift.

## Transformation und laufende Produktion

Die anstehende Transformation der Landwirtschaft macht es notwendig, zweigleisig zu denken. Einerseits muss 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 solch ein Sicherheitsnetz die Risiken kalkulierbar macht.

Sind verschiedene Tierhaltungssysteme erwünscht, die unterschiedlich hohe Investitionen erfordern, so ließe sich das durch eine Staffelung der Preisuntergrenzen ermöglichen. Zusätzlich könnten auch spezielle Fördertöpfe für Investitionen geschaffen (siehe Vorschläge der sog. Borchert Kommission) und genutzt werden.

## Direktere Vermarktung

Neben der klassischen Agrarwirtschaft gibt es weiterhin Potenziale für Qualitätsmärkte und direktere Vermarktungsformen. Zur Direktvermarktung gehört auch die handwerkliche Weiterverarbeitung und die Übernahme von Handelsfunktionen. In Österreich macht die Direktvermarktung bereits 16 % des Lebensmittelmarktes aus, in Deutschland sind es bisher nur 6 %.

# Kostendeckende Erzeugerpreise statt Prämien! Für mehr Fairness auf den Agrarmärkten



Diskussionspapier in Entwicklung, Stand 23.11.2022

---

## Qualität und Regionalität

Qualitätsmärkte oder regionale Märkte bieten für die Landwirtschaft die Möglichkeit, einen höheren Anteil an der Wertschöpfung zu erhalten. Dabei spielt die Kennzeichnung über Marken oder staatliche Systeme eine wichtige Rolle. Solange es sich um Nachfragemärkte handelt, lassen sich faire Preise auch diesen Märkten durchsetzen. Solche Märkte sind auszubauen.

Sie werden aber weiterhin nur einen begrenzten Anteil ausmachen und außerdem gibt es auch Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Märkten. Ein faires Preisniveau auf den klassischen Agrarmärkten stützt auch das Preisniveau von regionalen Märkten. Es ist also dringend geboten, dass auch für die klassischen Agrarmärkte Lösungen für faire Erzeugerpreise gefunden werden.

## Konkret: Das Instrumentenmix

### Faire Preise durch Lieferkettengesetz

Aufgrund der Vorgaben der EU steht an, das Lieferkettengesetz anzupassen. Das bietet die Chance, dieses Gesetz für die Einführung von fairen Preisen und – wo es sie noch nicht gibt – Mindestlöhnen zu nutzen. Anlehnen kann man sich hier an Initiativen in Frankreich, Spanien oder Italien, wo die Regierungen nach starken Bauernprotesten gegen ruinöse Agrarpreise schon länger an Gesetzen arbeiten, die faire Preise ermöglichen sollen. Dabei geht es darum, innerhalb der Wertschöpfungskette den Einkauf von Produkten unterhalb der Erzeugungskosten zu verbieten. Das gilt für alle Stufen der Wertschöpfungskette – also sowohl zwischen Landwirtschaft und Verarbeitung, als auch zwischen Verarbeitung und Einzelhandel oder Gastronomie.

### Absicherung von Basispreisen

In Deutschland haben die Kartellbehörden zugestimmt, dass ein gemeinsames abgeprochenes Vorgehen bei der Bewertung von Kosten und der entsprechenden Honorierung von „zusätzlichen“ Nachhaltigkeitsleistungen zulässig ist. Eine Preisabsprache beim Basispreis sei jedoch nicht zulässig.

Das führt in der Praxis dazu, dass Verarbeiter zwar bereit sind, den fair kalkulierten Zuschlägen für zusätzliche Nachhaltigkeitsleistungen zuzustimmen. In der Praxis folgt danach jedoch häufig eine Absenkung des Basispreises. Vertraglich fixierte Nachhaltigkeitszuschlag und gesenkter Basispreis führen jedoch dazu, dass sich die nachhaltige Produktionsweise nicht lohnt und sich für die Landwirte – die die vereinbarten Nachhaltigkeitsleistungen vertragsgemäß erbringen müssen – die Einkommenssituation sogar verschlechtert. Das ist alles andere als fair. Daher brauchen wir auch eine Absicherung von kostendeckenden Basispreisen.

### Ombudstelle zur Preisbeobachtung

Eine Ombudstelle zur Preisbeobachtung ist bereits in der Diskussion, scheitert derzeit aber am politischen Willen.

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

# Kostendeckende Erzeugerpreise statt Prämien! Für mehr Fairness auf den Agrarmärkten



Diskussionspapier in Entwicklung, Stand 23.11.2022

---

durch Vorgaben für die Veränderung der Vertrags- und Preisgestaltung, sei es durch konkrete Strafen.

## **Mengenbegrenzungen**

Ein kostendeckendes Preisniveau wird nur zu realisieren sein, wenn es gleichzeitig Formen der Mengenbegrenzung gibt. Sie sind insbesondere bei sog. Angebotsmärkten notwendig.

In der Tierhaltung können das Flächenbindung oder Bestandsobergrenzen sein. Heruntergebrochen auf einzelne Betriebe muss aber auch eine Entwicklung im Rahmen des technischen Fortschritts möglich 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. Ein freiwilliger Lieferverzicht gegen Entschädigung ist auch schon zur Anwendung gekommen.

## **Regionalisierung**

Wenn Preisuntergrenzen das Ziel sind, wird es zielführend sein, auch die Kostenkalkulationen zu regionalisieren. So haben in der Milcherzeugung Landwirte in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern Kostenvorteile von gut 5 Cent je Kilogramm Milch gegenüber Bayern und Baden-Württemberg. Wie genau und bei welchen Produkten solch eine Regionalisierung sinnvoll ist, wird Gegenstand intensiver Debatten sein müssen.

## **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, auf den europäischen (und auch nationalen und regionalen) Binnenmarkt zu setzen. 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.

## **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 für die Landwirte den hohen Preisdruck erzeugt. Kennzeichnungssysteme können privatwirtschaftlich oder staatlich vorgegeben werden.

## **Marktordnungen reformieren**

**Hier fehlt noch die inhaltliche Auseinandersetzung.**