

© **Schwerpunkt »Landwirtschaft & Ernährung für eine Welt im Umbruch«**

## **Faire Preise? Klar, aber wie?**

Überlegungen zur Einführung von Mindestpreisen für landwirtschaftliche Produkte

von Onno Poppinga

*Faire Preise für landwirtschaftliche Erzeuger, für Bauern, Bäuerinnen, Familienangehörige und Mitarbeitende – das ist eine Forderung, der sich jeder schnell anschließt. Aber was genau ist ein fairer Preis, eine faire Entlohnung der Arbeit und ein ausreichendes Einkommen aus der Produktion und dem Verkauf der Erzeugnisse? Wie soll das berechnet, wie umgesetzt werden? Braucht es dazu ein neues Agrarsystem? Fragen, auf die nachfolgender Beitrag versucht, praxisnahe und umsetzbare Antworten zu geben.*

Seit einigen Monaten ist von deutschen Politikern zu hören, die Agrarpreise seien zu niedrig, die Bäuerinnen und Bauern bräuchten stattdessen »faire Preise« (so beispielsweise von den Ministern Habeck und Özdemir). Sie knüpfen dabei an eine Diskussion an, die dem Handel Verträge verbieten soll, bei denen die Preise die Produktionskosten der Lieferanten nicht decken. In Frankreich und Spanien sind in diesem Zusammenhang die Regierungen und Parlamente bereits tätig geworden und beraten entsprechende Gesetze.<sup>1</sup>

Eine grundsätzliche Kritik an diesem Ansatz lautet: Bei den allermeisten Erzeugnissen verkaufen die Landwirte gar nicht (es gibt also gar keine »Einstandspreise«), sondern sie liefern nur ab und erhalten im Nachhinein eine »Abrechnung«. Deshalb wird in diesem Beitrag davon ausgegangen, dass aufgrund der geringen Einflussmöglichkeit der Landwirte auf die Entstehung der Auszahlungspreise Vorgaben des Staates (bzw. der EU) erforderlich seien, wenn es wirklich zur Durchsetzung »fairer Preise« kommen sollte.

Vorgaben des Staates bezüglich der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise gab es in früheren (allerdings wenig bedeutsamen) Marktordnungen der EU für Industriekartoffeln und bei Verschlussbrennereien. Auf dem Strommarkt, auf dem in der jüngeren Vergangenheit mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf politischem Weg eine grundlegende »Wende« tatsächlich durchgesetzt wurde, war die Vorgabe von festen Auszahlungspreisen für die Anbieter die unverzichtbare Voraussetzung für den Erfolg. Ganz allge-

mein gesprochen sind vom Staat vorgegebene Preise in einer Volkswirtschaft so ungewöhnlich nicht: so werden die Preise (als »Honorare«) für die Leistung von Rechtsanwälten, Steuerberatern und – mit Einschränkung – Schornsteinfegern in den Parlamenten festgelegt. Auch bei den Eigentümern der Energienetze werden ihre Gewinne in einem förmlichen Verfahren von der Netzentur festgelegt.

Einen anderen und eigenständigen Weg gehen im Gegensatz dazu die bäuerlichen Basisinitiativen, die mit Demonstrationen, mit Protesten vor Molkereien und vor Lägern des Großhandels politische Gegenmacht aufgebaut haben. Sie fordern, dass die Verarbeitungsbetriebe und der Lebensmittelhandel gemeinsam mit den Landwirten verbindliche Vereinbarungen über Auszahlungspreise und über die Verkaufsmengen treffen sollen. Dieser Weg hätte den großen Vorteil, dass landwirtschaftliche Betriebe eben nicht mehr einflusslose »Ablieferer« blieben, sondern – im besten Fall – Verhandlungspartner »auf Augenhöhe« würden – und so wirklich »in der Marktwirtschaft angekommen« seien.

### **Wie zu fairen Preisen kommen?**

Ob einer dieser beiden Ansätze erfolgreich sein wird oder ob »Außer Reden nichts gewesen« am Ende stehen wird, ist gänzlich offen. Im folgenden Text soll der Versuch unternommen werden zu beschreiben, wie man zu »fairen Preisen« kommen könnte, wenn der Staat – ähnlich wie seinerzeit mit dem EEG – Auszah-

lungspreise für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse vorgeben würde.

In der Argumentation wird dabei angeknüpft an das Gutachten, das vom BUND in Auftrag gegeben worden ist und im November 2021 veröffentlicht wurde<sup>2</sup> (siehe auch Kasten). Die Notwendigkeit, zu einer grundlegenden Änderung zu kommen, begründete der Vorsitzende des BUND in seinem Vorwort zur Broschüre folgendermaßen: »Ich

habe ein gewisses Verständnis für unterbezahlte Landwirt:innen, wenn sie aus wirtschaftlichen Zwängen nicht natur- und umweltgerecht arbeiten können. Wenn Bauern und Bäuerinnen fair für ihre Arbeit entlohnt werden, also dadurch auch Anerkennung und Wertschätzung erfahren, dann wird auch Raum und die Bereitschaft entstehen, die vielfach eingeforderten gesellschaftlichen (Zusatz-) Leistungen zu erbringen.«<sup>3</sup>

### Faire Erzeuger:innenpreise in der Landwirtschaft

Studie im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Kostendeckende Preise für landwirtschaftliche Produkte sind grundlegend für eine nachhaltige Landwirtschaft. Besonders entscheidend für faire Preise ist eine Mischung aus verschiedenen Instrumenten des Ordnungsrechts, der Marktregulierung und der Information der Verbraucher:innen. Das ist das Ergebnis einer Untersuchung des Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), die im November 2021 in Berlin vorgestellt wurde. Der Vorsitzende des BUND, Olaf Bandt, erklärte dazu: »Als Umweltverband ist es uns besonders wichtig, dass landwirtschaftliche Betriebe die Umwelt und das Klima schützen. Doch wer von wirtschaftlichen Sorgen gequält wird, hat wenig Kapazitäten, weitere gesellschaftliche Leistungen zu erbringen. Der Druck auf die Bauernhöfe wird zusätzlich durch die sinkenden Prämien aus der EU-Agrarpolitik erhöht. Von der Politik müssen Landwirtinnen und Landwirte erwarten können, dass sie diesen Transformationsprozess begleitet. Ein wichtiger Baustein dafür sind Rahmenbedingungen für faire Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse.«

Doch wie kann das gelingen und was sind faire Preise? Die im November 2021 erschienene Studie gibt erste Antworten:

Die Definition für faire Preise:

- Ein fairer Erzeuger:innenpreis deckt mindestens alle Produktionskosten und erlaubt es, faire Löhne bezahlen zu können. Um diesen zu erreichen, muss eine Vielfalt an Politikinstrumenten entlang der Produktions-Handels-Konsumkette angesetzt werden.

Der Instrumentenmix:

- Mit begrenzter Wirkung einsetzbar ist die Information der Verbraucher:innen, z. B. in Form eines »Fair-Siegels«, um die Akzeptanz für höhere Endverbraucherpreise zu verbessern.
- Theoretisch mit großem Potenzial wären freiwillige Selbstverpflichtungen, Agrarprodukte nicht mehr unter den Produktionskosten zu vertreiben. Da die Konzentration und damit die Marktmacht der Handelsunternehmen sehr hoch ist, hätte es eine große Wirkung,

darf jedoch nicht in Form von wettbewerbseinschränkenden Preisabsprachen erfolgen.

- Rein ökonomische Instrumente können zu höheren, d. h. kostendeckenden Erzeuger:innenpreisen und zeitgleich zur Realisierung höherer Tierwohl- und Umweltstandards beitragen.
  - Eine Tierwohlabgabe könnte Stallumbauten finanzieren. Sie wird wirksam mit einer verpflichtenden Tierwohlstufen-Kennzeichnung.
  - Auch die Idee einer Festsetzung von Mindestpreisen analog zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wäre möglich.
  - Staatliche Transferzahlungen und der Mindestlohn könnten angehoben werden, damit bestimmte Verbrauchergruppe sich Lebensmittel mit höheren Preisen leisten können.
- Auch das Ordnungs- und unterstützend das Planungsrecht könnte zu faireren Erzeuger:innenpreisen beitragen durch:
  - ein Werbeverbot für Lockangebote;
  - ein Verbot von Verkaufspreisen unterhalb der Produktionskosten;
  - die Entflechtung der hochkonzentrierten Handelsunternehmen.
- Stärkung der Erzeugergemeinschaften und der Direktvermarktung.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass es politisches Handeln braucht, um die Rahmenbedingungen zu schaffen, die faire Erzeuger:innenpreise ermöglichen. Auf keinen Fall darf man den Verbraucher:innen die alleinige Verantwortung für die Erzielung fairer Erzeuger:innenpreise aufbürden. Zu diesen politisch zu setzenden Rahmenbedingungen, so die Autor:innen, gehört auch, dass die Exportstrategie der Landwirtschaft überdacht werden muss. Stattdessen soll langfristig auf Klasse statt auf Masse gesetzt werden. In diesem Zusammenhang wird auf den Ende 2021 vorgelegten Abschlussbericht der Zukunftskommission Landwirtschaft und den darin niedergelegten Handlungsaufforderungen verwiesen.

Das Gutachten beschreibt nicht nur allgemein die anzupackenden Aufgaben, sondern macht auch in zwei Bereichen wichtige Lösungsvorschläge:

- Wie sind »faire Preise« zu ermitteln (zu berechnen)?
- Wie sieht ein Agrarsystem aus, das »faire Preise« als eine zentrale Grundlage hat?

### Ermittlung fairer Preise

Der Vorschlag des BUND-Gutachtens für die Berechnung »fairer Preise« geht von folgender Definition aus: »Faire Erzeuger:innenpreise bedeuten im Rahmen dieser Studie, dass mit ihnen alle Produktionskosten gedeckt werden und die Landwirt:innen sowie ihre Mitarbeiter:innen einen angemessenen Lohn für ihre Arbeit erhalten.«<sup>4</sup>

Bevor auf diese Aussage genauer eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass die Forderung nach fairen Preisen natürlich viel mehr ist als eine Berechnung von Erzeugungskosten. Als »fair« können Preise erst und nur dann bezeichnet werden, wenn die daran Beteiligten sie auch als »fair« einschätzen (was bedeutet: die Beteiligten sind mehr oder weniger mit dem ausgehandelten Ergebnis zufrieden). Faire Preise haben also eine sehr grundsätzlich soziale Dimension. Fragen nach der Berechnung von »fairen Preisen« müssen daher eingebunden sein in einen sozialen Prozess, in dem diese Preise ermittelt werden. Zu entscheiden wird sein, wer an diesem Prozess teilnehmen soll (und wer nicht) und in welcher Form die Entscheidungsprozesse organisiert werden sollen. Das Ergebnis dieses Prozesses dürfte von ähnlich großer Bedeutung sein wie die Klärung der Berechnungsmethode für »faire Preise« selbst.

Vertiefende Überlegungen zur Definition von »fairen Preisen«, wie sie oben angegeben ist, sind vor allem für folgende Gesichtspunkte erforderlich:

#### *Ermittlung durchschnittlicher Erzeugungskosten*

Die Kosten der Produktion unterscheiden sich je nach Naturbedingungen, Standort, Betriebsgröße und Betriebsgeschichte. Das ist wichtig zu bedenken, es ist aber kein Argument, das grundsätzlich »faire Preise« infrage stellen würde. Allerdings macht es erforderlich, bei Bedarf zu differenzieren.

Zum Vergleich: Auch beim Einsatz der Gewerkschaften für Tariflöhne unterscheiden sich die individuellen (ökonomischen) Gegebenheiten bei den Arbeitern und Arbeiterinnen zum Teil erheblich (der eine wohnt zur Miete, die andere nicht; der eine kann zu Fuß den Arbeitsort erreichen, die andere hat lange Fahrwege; der eine hat Kinder, die andere nicht; die eine ist Alleinerzieherin, der andere ist Teil einer Großfamilie und vieles mehr). Wichtig ist zudem, dass für die Ermittlung von Tariflöhnen zwar auch

die durchschnittlichen Kosten der Lebenshaltung von Bedeutung sind (etwa über die Inflationsrate), dass aber zudem die Arbeitsproduktivität und die durch den Arbeitsplatz definierten Anforderungen an die Qualifikation der Lohnempfänger wichtig sind beim Aushandeln der Tarife.

Im Agrarbereich würde die allgemeine Antwort auf die Unterschiede in den Kosten der Erzeugung zwischen den Betrieben die Forderung sein, für die Ermittlung des Niveaus für »faire Preise« nicht die individuellen, sondern die durchschnittlichen Kosten der Betriebe zugrunde zu legen. Dabei sollte nach Möglichkeit die Ermittlung dieser Kosten auf der Grundlage von repräsentativen Erhebungen erfolgen. Beim gegenwärtigen Stand der statistischen Daten bietet sich dafür die seit Jahren von der Bundesregierung veranlasste Untersuchung »Buchführungsergebnisse der Testbetriebe« an. Bereits seit mehreren Jahren wird von Karin Jürgens vom Büro für Agrarforschung und Agrarsoziologie in Gleichen auf dieser repräsentativen Grundlage für jedes Quartal die Untersuchung der Kosten der Milcherzeugung in Deutschland (und einigen anderen Ländern der EU) durchgeführt.<sup>5</sup> Die gleiche Quelle würde zumindest auch für Niedersachsen eine Untersuchung der Kosten der Erzeugung in spezialisierten Schweinemastbetrieben zulassen. Um auch für weitere Erzeugnisse die Untersuchung der Produktionskosten auf repräsentativer Grundlage zu ermöglichen, wären sowohl die Erhebungen als auch die Auswertungen zu differenzieren. Für einen Übergangszeitraum könnten hilfsweise vorhandene Untersuchungen der Landesagrarverwaltungen herangezogen werden.

Ob »faire Preise« nach Regionen, nach Betriebsgrößen, nach Formen der Produktion (etwa nach unterschiedlichen Tierhaltungsformen, nach Bio und konventionell, nach flächengebunden oder flächeneungebundene, nach intensiver oder extensiver Fütterung, nach Weide- oder ganzjähriger Stallhaltung) differenziert werden sollen, kann nicht vorweg entschieden werden, sondern muss Teil des sozialen und politischen Prozesses um »faire Preise« sein.

### Faire Entlohnung

Bauern und Bäuerinnen machen einen großen Teil der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft aus; sie und in vielen Fällen weitere Familienangehörige arbeiten als Selbstständige. Sie erhalten keinen Lohn, haben aber einen Einkommensanspruch. In der Betriebswirtschaft ist es bisher üblich, dass bei den »Arbeitskosten« der Selbstständigen Stundenlöhne (willkürlich) »gesetzt« werden. Sie fußen also nicht auf Auseinandersetzungen und Übereinstimmungen zwischen Tarifpartnern, obwohl es solche Daten gibt. Naheliegender wäre es stattdessen, an die in Tarifverträgen zwischen der Gewerk-

schaft und den Landesbauernverbänden (die in fast allen Bundesländern zugleich auch Arbeitgeberverband sind) ausgehandelten Tariflöhne anzuknüpfen. So gibt es in mehreren Tarifen eine Tarifgruppe für angestellte Betriebsleiter; sie könnte beispielsweise für bäuerliche Betriebsleiter bzw. Betriebsleiterinnen genutzt werden, um deren Einkommensanspruch zu errechnen.

Bei »fairen Preisen« geht es nicht nur darum, dass sie für Bauern und Bäuerinnen fair sein müssen; sie müssen es genauso für angestellte Arbeitskräfte sein. Da der Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe Mitglied in einem Landesbauernverband ist und da dieser (in »Personalunion«) auch Arbeitgeberverband und Tarifpartei ist, müssen alle landwirtschaftlichen Betriebe ihre angestellten Arbeitskräfte »eigentlich« mindestens nach Tarif bezahlen (Ausnahme sind nur die ein oder zwei Bundesländer, in denen es eigenständige Arbeitgeberverbände für landwirtschaftliche Betriebe gibt). Es gibt aber sehr viele Hinweise, dass das nicht der Fall ist. Hier wäre sicherzustellen, dass sich das ändert.

### Mindestlohnansatz und Marktordnung

In einem Agrarsystem, in dem die Einkommensansprüche der Selbstständigen abgeleitet würden von Tarifvereinbarungen, hätte man es mit sehr großer Wahrscheinlichkeit schnell mit einem gravierenden Überschussproblem zu tun. Da die Landwirte seit Jahrzehnten in einem Niedrigpreissystem eingezwängt sind, ist zu erwarten, dass die Einführung »fairer Preise« Anlass für starke Produktionszuwächse sein dürfte. Nach den Erfahrungen mit dem System der indirekten Preisstützungen, dass in der EU bis zur Agrarreform von 1993 angewandt wurde, könnte die zu erwartende Überschussituation sehr schnell den Charakter von »nicht mehr politisch beherrschbar« annehmen. Erforderlich würde die Einführung scharfer und von der Administration kontrollierten Mengengrenzungen; daran können aber weder die Bauern und Bäuerinnen noch die Agrarwirtschaft und auch nicht die politischen Institutionen ein Interesse haben.

Die Ermittlung von Erzeugungskosten, die den Einkommensanspruch der selbstständigen Arbeitskräfte von Tarifvereinbarungen ableitet, ist daher elementar wichtig, um die Einkommensverhältnisse in der Landwirtschaft zu beurteilen. Sie sind aber, solange die Landwirte nicht gleichberechtigte Partner oder Partnerinnen bei einer vertraglichen Festlegung von Mengen und Auszahlungspreisen sind, wohl nicht geeignet zur Ermittlung von »fairen Preisen«, die den Charakter von staatlich garantierten Preisen haben. Sollten sie dagegen nur den Charakter von »Orientierungspreisen« haben, sähe das anders aus; unverbindliche »Orientierungspreise« sind aber etwas, was nicht weiterhilft.

Genau an dieser Stelle zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu den Bedingungen bei Einführung des EEG, das ja mit vergleichsweise hohen staatlich garantierten Auszahlungspreisen für die Stromerzeuger ausgestattet war. Das EEG arbeitet mit staatlich garantierten Preisen für die Erzeugungsbetriebe für Strom aus Wasserkraft, Wind, Sonne und nachwachsenden Rohstoffen, um deren Produktion ökonomisch so attraktiv zu machen, dass sie sich gegen alle anderen Arten der Stromerzeugung wirtschaftlich durchsetzen und ausdehnen sollten. Eine Überschussproblematik gab es damals nicht.

Ein Ausweg könnte das Verständnis sein, Auszahlungspreise für die Landwirte seien dann als »fair« anzusehen, wenn die Landwirte mindestens einen Einkommensanspruch realisieren könnten, der dem Mindestlohn entspräche. Mit diesem Verständnis würde auch angeknüpft an die Aufgabe, die Mindestlöhne allgemein in einer Volkswirtschaft haben: Grenzen nach unten einziehen! Das bedeutet: Staatlich garantierte »faire Preise« hätten dann die Funktion, eine Untergrenze der Auszahlungspreise zu sein. Bei Auszahlungspreisen oberhalb der Mindestpreise könnten und sollten dagegen marktwirtschaftliche Regelungen wirksam sein.

An dieses Verständnis müssten Landwirte, denen ja ihrer Selbstständigkeit viel bedeutet, sich sicherlich erst einmal gewöhnen. Als Hinweis auf die Perspektive an ökonomischer Verbesserung, die in diesem Ansatz liegen kann, seien hier schon mal die einschlägigen Werte genannt für die Milcherzeugung, zumal dies der einzige Bereich ist, in dem so ein Vergleich schon einmal angestellt worden ist: Im Herbst 2020 lag der tatsächliche Auszahlungspreis (Durchschnitt von Deutschland) bei etwas mehr als 31 Cent je Kilogramm Milch; ein Milchpreis, bei dem die Landwirte zumindest den staatlichen Mindestlohn bekommen hätten, hätte dagegen gut 41 Cent betragen müssen!<sup>16</sup>

Da auf fast allen landwirtschaftlichen Märkten die Erzeuger keinen Einfluss auf die Erzeugerpreisbildung haben, wäre die Festsetzung von Mindestpreisen (analog zum Mindestlohn) auch ein wichtiges Instrument, um sofort wirksam werden zu können gegen die anhaltende Auflösung landwirtschaftlicher Betriebe. Ziel für das Niveau der Erzeugerpreise würden also Marktverhältnisse sein, die höher als die Mindestpreise sind. Würden die Auszahlungspreise aber absinken auf die Mindestpreise, so wäre durch Eingriffe in den Produktionsumfang der inländischen Produktion und durch Eingriffe in die Importmengen sicherzustellen, dass die preissenkenden Überschüsse abgebaut werden und sich die Auszahlungspreise wieder oberhalb der Mindestpreise bewegen. Für die inländische Produktion wäre eine verpflichtende einzelbetriebliche Mengensenkung vorzusehen; für den Import vermutlich die Kürzung von Ausschreibungen. Aufgrund der bei

den landwirtschaftlichen Erzeugnissen niedrigen Preiselastizitäten würden sich die erforderlichen Kürzungen vermutlich nur im Bereich von wenigen Prozentpunkten bewegen. Bei allen tierischen Erzeugnissen wäre das verhältnismäßig leicht umzusetzen; bei den pflanzlichen Produkten wären auch die von Jahr zu Jahr schwankenden Erträge zu berücksichtigen.

### **Mit entscheidend: die künftige Rolle der Landwirtschaft**

Ob und in welchem Ausmaß Anpassungsmaßnahmen durch das Auftreten von Überschüssen auftreten können, ist abhängig auch von der Lösung weiterer Probleme. Das gilt unter anderem für die Rolle der Landwirtschaft ...

- ... in der *Klimapolitik* (in Sonderheit: Verminderung der Herstellung von Stickstoffmineraldünger wegen des hohen Verbrauchs fossiler Energien und wegen der Lachgasemissionen nach Ausbringung des Düngers; wegen des Umfangs der Futtermittelimporte in Zusammenhang mit nicht vertretbaren Viehdichten bei Schweinen und Geflügel in spezifischen Regionen, die zu hohen Freisetzungen an Ammoniak und klimawirksamen Gasen führen). Zudem ist die bei Weitem wichtigste Möglichkeit der Landwirtschaft, CO<sub>2</sub> zu speichern, die Umwandlung von Acker in Dauergrünlandflächen. Das sollte einhergehen mit einer vermehrten Fütterung von Rindern, Schafen und Ziegen mit Futter vom Grünland (leider verursachen die vermehrt auftretenden Sommertrockenheiten gerade beim Grünland große Ertragseinbußen). Die Umwandlung von Ackerland in Grünland würde die Erntemengen an Getreide, Ölsaaten, Körnerleguminosen und Hackfrüchten entsprechend vermindern.
- ... im Zusammenhang mit dem *Schutz von Grund- und Oberflächenwasser* vor umwelt- und gesundheitsgefährdenden Stoffen. Auch hier sind der Stickstoffmineraldünger und die über Gülle ausgebrachten Mengen an Ammoniak, Nitrat und Phosphat von großer Bedeutung. Um die Zusammenhänge am Beispiel des Stickstoffs zu verdeutlichen: Sollte politisch durchgesetzt werden, dass die Stickstoffdüngung um 20 Prozent reduziert werden müsste (so ein aktueller Vorschlag von Friedhelm Taube von der Universität Kiel)<sup>7</sup>, wären mit Ertragseinbußen von drei bis vier Prozent zu rechnen. Sollte dagegen eine Reduzierung der Stickstoffdüngung um 40 Prozent als erforderlich angesehen und durchgesetzt werden, so wäre auf der Grundlage der Ergebnisse langjähriger Feldversuche mit Ertragsrückgängen um zehn Prozent zu rechnen, wobei die Ertragsrückgänge bei den einzelnen Kulturen und Standorte deutlich unterschiedlich ausfielen.
- ... im Zusammenhang mit der *Verwendung von*

*pflanzlichen Erzeugnissen*, die direkt als Lebensmittel genutzt werden könnten, aber real als Futtermittel verwendet werden (das betrifft vor allem Getreide) und in der *Nutzung von Ackerflächen* für den Anbau von Futtermitteln (hier geht es vor allem um die Erzeugung von Silomais), die auch für den Anbau von Lebensmitteln genutzt werden könnten. Mehrere Untersuchungen aus Österreich<sup>8</sup> zeigen auf, dass bei einer Berücksichtigung dieser Zusammenhänge insbesondere der Umfang der Haltung von Schweinen und Geflügel deutlich zurückgehen würde. Bei der Fütterung der verbleibenden Tierbestände müsste zudem der Anteil von Getreide deutlich reduziert, der Einsatz von Reststoffen, die bei der Herstellung von Lebensmitteln anfallen, dagegen deutlich erhöht werden.

### **Agrarsystem mit fairen Preisen**

Beachtliche Anstrengungen werden seit Jahren von Landwirt:innen und ihren Interessengruppen und -verbänden unternommen, um die bisher generell einflusslose ökonomische Position der Bäuerinnen und Bauern im Verhältnis zu den nachgelagerten Unternehmen der Agrarwirtschaft grundlegend zu verändern. Dieses Verhältnis wäre dadurch gekennzeichnet, dass die Erzeugnisse der landwirtschaftlichen Betriebe nicht mehr nur abgeliefert werden, sondern der Absatz wäre mit Verträgen geregelt, die Mengen, Preise und Qualitätsmerkmale festlegen. Diese Initiativen gibt es seit vielen Jahren bei Milchbauern; seit einigen Monaten auch bei Betrieben, die ihren Schwerpunkt in der Schweinehaltung haben. Mit diesen Forderungen sollen auch für landwirtschaftliche Betriebe die allgemeinen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sie nicht mehr länger nur »Preisnehmer« sind (diese Charakterisierung findet sich in vielen Veröffentlichungen des Europäischen Rechnungshofes über die ökonomische Stellung der Landwirtschaft), sondern gleichberechtigte Partner in einer marktwirtschaftlichen Ordnung werden.

Sollten sich diese Initiativen durchsetzen (was sehr zu wünschen ist) und sich dadurch auch – wie angestrebt – die Auszahlungspreise an die Landwirte und damit ihre wirtschaftliche Lage insgesamt verbessern, so würde das die Bedeutung garantierter Mindestpreise sicherlich verändern. Leider ist aber nicht absehbar, ob und wann sich diese Forderungen durchsetzen werden. Auch bei einem Agrarsystem, bei dem Bäuerinnen und Bauern »auf Augenhöhe« mit den Verarbeitungsbetrieben tätig sein würden, könnte es aber weiter hilfreich sein, über garantierte Mindestpreise Preisabstürze zu verhindern. Vieles ist offen, viele Erfahrungen müssten noch gesammelt werden.

In dem vom BUND herausgegebenen Gutachten werden auch verschiedene Möglichkeiten erörtert,

auf welcher Grundlage ein Agrarsystem aufgebaut sein könnte, das »faire Preise« für Landwirte und Landwirtinnen ermöglicht. Neben Überlegungen zur Marktdifferenzierung und Hinweisen auf die Empfehlungen der »Borchert-Kommission« wird auch Bezug genommen auf die Wirkungsweise des EEG. Dabei wurden staatlich garantierte Mindestpreise eingeführt, die die Energieversorgungsunternehmen an die Stromerzeuger zu zahlen hatten. Die deutsche Energiewirtschaft strengte Prozesse gegen diese Verpflichtung an, die vom Europäischen Gerichtshof entschieden wurden. Ergebnis: Es ist vereinbar mit dem europäischen Wettbewerbs- und Kartellrecht, dass ein Staat garantierte Mindestpreise erlässt.

Das EEG sah nicht nur staatlich garantierte Mindestpreise vor, sondern es differenzierte diese auch noch nach Erzeugungsart (Wasserkraft, Wind, Photovoltaik, Biogas) und nach Kosten der Erzeugung. Für das gleiche Produkt – Kilowatt Strom – gab es die höchsten Preise für Strom aus Photovoltaik, die niedrigsten für Strom aus Wasserkraft. Innerhalb der Erzeugungsart gab es zum Teil auch noch unterschiedliche Preise je nach Größe der Anlage.

Die Notwendigkeit, ein Agrarsystem einzuführen, das faire Preise für landwirtschaftliche Betriebe sicherstellt, hätte nicht weniger den Charakter einer grundlegenden Wende wie die Einführung des EEG für die Stromerzeugung. Deshalb könnte man hier anknüpfen.

Es hätte dann auch Konsequenzen für andere Bereiche, wie die der Förderung. So wäre es naheliegend, bei Einführung eines Agrarsystems, das durch »faire Preise« gekennzeichnet wäre, die bisherige »einzelbetriebliche Förderung« abzuschaffen. Ein System mit »fairen Preisen« sollte auch bei der Entscheidung über Investitionen das Prinzip der »ökonomischen Wahrheit« zur Geltung bringen.

### Folgerungen & Forderungen

- Auf allen wichtigen Märkten (ausgenommen Getreide) haben die landwirtschaftlichen Betriebe keinen Einfluss auf die Höhe der Preise.
- Nur durch »Verhandeln auf Augenhöhe« zwischen den Landwirt:innen und der »Aufnehmenden Hand« ließen sich marktwirtschaftliche Verhältnisse erst herstellen.
- Analog zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) könnten auch für landwirtschaftliche Produkte Mindestpreise etabliert werden.
- Dies wäre nicht nur eine zuverlässige Maßnahme gegen die Aufgabe von immer mehr Betrieben, sondern könnte den Menschen in der Landwirtschaft endlich eine Perspektive für eine Zukunft in der Landwirtschaft bieten.

Für die Einführung eines Agrarsystems mit »fairen Preisen« würden vielfältige Fragen zu klären sein. Von ihren Ergebnissen dürfte es auch abhängen, ob die Maßnahmen der »Zweiten Säule« beibehalten, verändert oder abgeschafft werden sollten. Für den Fall einer geringen Differenzierung »fairer Preise« nach den natürlichen und regionalen Gegebenheiten wäre es beispielsweise vorstellbar, einen Ausgleich nach dem Muster »Förderung benachteiligter Gebiete« beizubehalten. Im Gegensatz zur aktuellen Förderung dieses Programms sollten die höheren natur- und standortbedingten Kosten aber einen vollständigen Ausgleich vorsehen; aktuell beträgt der Ausgleich nur etwa die Hälfte der Kostenunterschiede.

### Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Der Kritische Agrarbericht 2022 mit Schwerpunktthema »Preis Werte Lebensmittel«.
- ▶ Allegra Decker, Amelie Michalke und Tobias Gaugler: Auf der Suche nach dem »wahren Preis«. Chancen und Grenzen von True Cost Accounting bei Lebensmitteln. In: Der kritische Agrarbericht 2022, S. 11-16.
- ▶ Onno Poppinga: Faire Preise in der Landwirtschaft!? Eine lange Geschichte und Überlegung zur Lösung. In: Der kritische Agrarbericht 2022, S. 17-23.
- ▶ Martin Hofstetter: Dem Fleisch einen angemessenen Preis geben! Eine Überprüfung von »Steuer«-Instrumenten zur Beeinflussung von Fleischerzeugung und -verbrauch. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 62-66.

### Anmerkungen

- 1 Siehe P. Boyer und M. Wiggerthale: Mehrwert fair verteilen. In: Der kritische Agrarbericht 2022, S. 178-185.
- 2 A. C. Beermann und R. Lewalter: Faire Erzeuger:innenpreise in der Landwirtschaft. Hrsg. vom BUND. Berlin 2021.
- 3 Ebd., S. 3.
- 4 Ebd., S. 16.
- 5 Milch-Marker-Index. Erzeugerkosten Milch ([www.milch-marker-index.de](http://www.milch-marker-index.de)).
- 6 Ebd.
- 7 Zitiert nach AgrarEurope vom 6. September 2021. In einem jüngeren Text argumentiert Taube etwas anders und fordert eine Begrenzung der Bilanzüberschüsse auf 50 Kilogramm Stickstoff (AgrarEurope vom 31. Januar 2022).
- 8 Vgl. den Beitrag von Ulrich Mück in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 160-167, insb. die dort in Anm. 18 zitierten Studien aus der BOKU in Wien.

### Förderhinweis

Die redaktionelle Bearbeitung dieses Beitrags erfolgte im Rahmen des von der Landwirtschaftlichen Rentenbank geförderten Projektes »Agrarmärkte nachhaltig gestalten«.



**Prof. Dr. Onno Poppinga**

Hochzeitstraße 5  
34376 Immenhausen-Holzhausen

[rondoppo@t-online.de](mailto:rondoppo@t-online.de)