

## Hat es einen Ruck gegeben?

Überlegungen zum Preissprung bei Getreide, Raps und Milch im Spätsommer 2007

von Onno Poppinga

*Als unmittelbar nach der Ernte des Jahres 2006 die Getreidepreise anstiegen, im Frühsommer 2007 die Milchpreise nachzogen und die langjährigen Forderungen des Bundesverbandes Deutscher Milchviehhalter nach 40 Cent für das Kilogramm Milch kampflos erfüllt worden waren, rieben sich alle die Augen: Wie konnte das geschehen? War nicht stets von preisdrückenden Überschüssen die Rede gewesen? Oder sind die plötzlich leergefegten Märkte die Vorboten einer verstärkten Nachfrage nach Agrarrohstoffen zur Erzeugung von Bioenergie bzw. der veränderten Konsumgewohnheiten der Schwellenländer? Die Ursachen für den Preisanstieg bei Getreide, Raps und Milch sind unterschiedlich. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass die leergeäumten Lager der EU künftig alle Preisschwankungen des Weltmarktes stärker durchschlagen lassen werden – zu Lasten der bäuerlichen Betriebe.*

Damit hatte niemand gerechnet: Der Erzeugerpreis für Getreide ist mit der Ernte 2006 und der für Milch ab März 2007 kräftig gestiegen und das, obwohl die EU-Kommission und die staatliche Agrarpolitik mit der Aufgabe der Roggenintervention, mit der dramatischen Absenkung der Interventionspreise und -bedingungen bei Butter und Magermilch (wie viele Jahre zuvor auch schon mit der Aufstockung der Milchquote) sich bemüht hatten, die Erzeugerpreise der Bauern noch stärker unter Druck zu setzen. Meinen Überlegungen nach haben die Preissprünge bei Getreide, Raps und bei Milch durchaus unterschiedliche Gründe – und sie haben wohl vor allem mit Veränderungen innerhalb der EU zu tun, nicht so sehr mit Drittlandsexporten. (Auf mögliche Wirkungen der Spekulation an den Rohstoffmärkten kann ich hier mangels Übersicht nicht eingehen.)

### Preisanstieg bei Getreide und Raps

Unmittelbar nach der Ernte des Jahres 2006 begannen die Getreidepreise von circa neun Euro pro Doppelzentner auf rund 14 Euro zu klettern. Auch zur Ernte 2007 hin gingen die Preise nicht zurück, sondern weiter nach oben; Weizen beispielsweise erreichte Spitzenpreise von über 20 Euro pro Doppelzentner, für Raps gab es immerhin bis zu 29 Euro pro Doppelzentner.

Was war geschehen? Vor dem Hintergrund einer schleichenden Verringerung des Getreideangebots haben der politisch gewollte Abbau der Interventionsbestände und die enorm gestiegene Nachfrage nach Raps und Getreide für die Bioenergieerzeugung schlagartig die Märkte leergefegt und die Preis nach oben getrieben. Doch im Einzelnen:

#### *Politisch gewollt: Abbau der Lagerhaltung*

Ein wichtiges Ziel der Mac Sharry-Reform des Jahres 1992 war, durch Absenkung des Erzeugerpreis-Niveaus für unter anderem Getreide und Raps diese Erzeugnisse so zu verbilligen, dass sie vermehrt als Futtermittel innerhalb der EU zum Einsatz kommen sollten (bei Raps ging es um den aus dem Verarbeitungsprozess entstehenden Presskuchen). Das ist auch gelungen; die „Substitute“ (z. B.,„Corn gluten“, Tapioka) verloren deutlich an Bedeutung. Die Debatte um die „Substituten-Lücke“ im Marktordnungssystem der EU wurde zur Vergangenheit.

Das weitere Ziel der Mac Sharry-Reform, die starke Ausdehnung der Exporte auf Drittlandmärkte und die Senkung der dadurch entstehenden Kosten (Exportersatzungen) wurde – im Gegensatz zur Annahme zahlloser Marktvorhersagen internationaler Institute – nicht erreicht. „Die Musik“ spielt selbst für das exportstarke Deutschland unverändert im (riesigen) Binnenmarkt der EU. Dort wurden 2006 rund 80 Prozent der Export-

erlöse realisiert (Abb. 1). Für die einzelnen Mitgliedsländer der EU stellt sich die Bedeutung der Drittlandsexporte jedoch unterschiedlich dar.

Die Interventionsbestände bauten sich hingegen in den ersten Jahren nach der Mac Sharry-Reform nur langsam ab. Für Deutschland blieb besonders die Roggenintervention wichtig. Eine Auflösung der Interventionsbestände bei Getreide deutete sich jedoch dann bereits 2006 an und war im Frühjahr 2007 abgeschlossen (Abb. 2).

#### *Zusätzlicher Rückgang des Angebotes . . .*

Der seit langem politisch gewollte und doch erst so spät realisierte Abbau der Interventionsbestände reicht daher nicht als Erklärung für die Preissprünge aus. Weitere Faktoren müssen hinzugekommen sein, um das Getreideangebot derart zu verknappen:

- ➔ *Abnahme der Anbaufläche:* Die Anbaufläche für Weizen, Roggen, Gerste und Hafer (die sich in der Summe lange Zeit ausgedehnt hatte) nimmt ab, der Anbau von Raps und vor allem von Silomais dagegen dramatisch zu.
- ➔ *Stagnation der Hektarerträge:* Als Ursache für die Ertragsstagnation gelten unter anderem überreizte Getreidefruchtfolgen, ein leichter, seit sechs Jahren zu beobachtender Rückgang der Stickstoff-Mineraldüngung sowie eine reduzierte Bodenbearbeitung.
- ➔ *Intensivierung der Fütterung:* Als Folge der gesteigerten Leistungsanforderungen nimmt die Konzentration und damit Getreidefütterung der Milchkühe zu; das führt zu einer weiteren Verschiebung der Futterbereitstellung weg vom Grünland und hin zum Acker. Bei Hochleistungskühen sind das drei Tonnen Getreide (und mehr) je nach Kuh und Jahr.
- ➔ *Verlust und Rückgang von Ackerflächen:* Bekanntlich wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Deutschland seit Jahren um gut 100 Hektar pro Tag reduziert. Ein überdurchschnittlicher Anteil dieser für die Landwirtschaft verlorenen Fläche ist Ackerland, weil die dafür vorzugsweise genutzten, vergleichsweise ebenen Flächen sich besonders gut als Bauland eignen. Hinzu kommt, dass die Umwandlung in Bauland für Wohnflächen, Gewerbeflächen, Infrastrukturf lächen seit circa eineinhalb Jahrzehnten verknüpft ist mit der Eingriffs-Ausgleichsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes. Dies bedeutet, dass versiegelte Flächen kompensiert werden müssen durch eine „naturschutzfachlich“ begründete „Aufwertung“ anderer Flächen (durch Umwandlung in Feuchtflächen, Anlage von Streuobstwiesen etc.). Da in der Logik der „naturschutzfachlichen“ Sichtweise (die gekennzeichnet ist durch eine ausschließliche Konzentration auf die Seltenheit von Tier- und Pflanzenarten) Äcker auf guten Böden besonders wertlos sind, wurden für die Ausgleichsmaßnahmen mit Vorliebe gerade gute Äcker herangezogen. Je nach „naturschutzfachlicher“

Berechnung führte das dazu, dass für Ausgleichsmaßnahmen noch deutlich mehr Flächen verloren gingen als durch die Eingriffe selber.

#### *... und verstärkte Nachfrage nach Biomasse*

Während diese Vorgänge der Angebotsverknappung einen eher „schleichenden“ Charakter haben, haben sich die Verwertung von Getreide in Bioethanolanlagen, von Silomais (und Getreide) in Biogasanlagen und die Verbrennung von Getreide für Heizzwecke in kürzester Zeit geradezu dramatisch schnell entwickelt. Hier dürfte deshalb – neben den eher schleichend wirkenden Faktoren – der Hauptfaktor für den Sprung der Getreide- und Rapspreise liegen.

### **Milchpreis klettert auf 40 Cent**

Nachdem nach einem relativen Hoch der Erzeugerpreise im Jahre 2000 die Milcherzeugerpreise Jahr für Jahr weiter absanken und die „Schmerzgrenze“ bei fast allen Betrieben (sowohl bei solchen mit kleinen wie solchen mit großen Beständen) erreicht war, entstand mit dem Bund Deutscher Milchviehhalter (BDM) ein energischer Oppositionsverband, der starke Zustimmung bei den Milcherzeugern fand und die politische Landschaft veränderte. Es kam „Druck in den Kessel“.

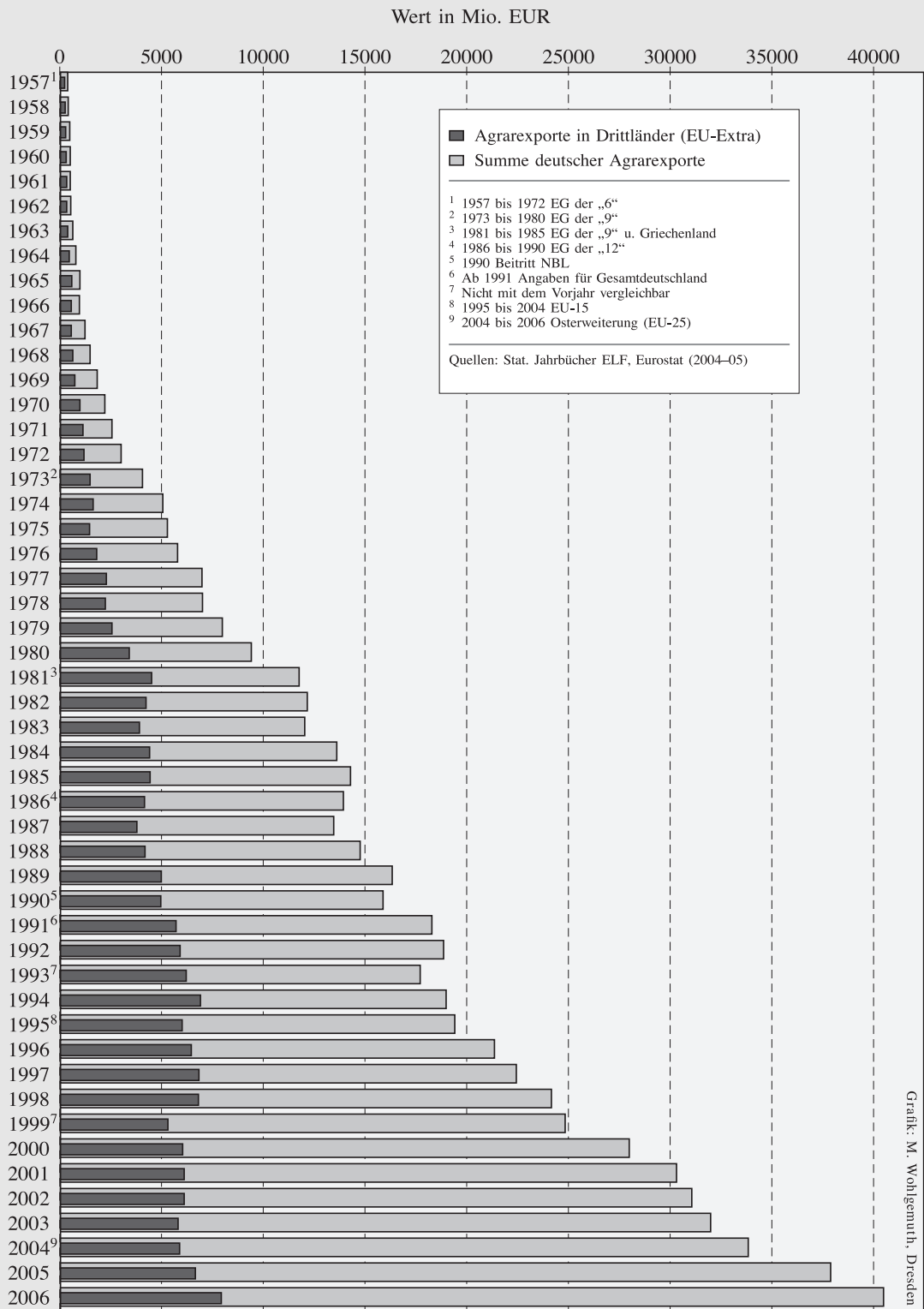
Der BDM stellte die utopisch erscheinende Forderung von 40 Cent pro Kilogramm auf, drohte mit Streik und Aufbau von wirtschaftlicher Gegenmacht. Die Uppländer Bauernmolkerei kündigte dann im Juni einen Auszahlungspreis von 40 Cent je Kilogramm Bio-Milch an. Ab Sommer gerieten dann die Milcherzeugerpreise auf breiter Front „ins Rutschen“, und zwar nach oben. Innerhalb weniger Monate stieg das Auszahlungspreinsniveau von rund 27 Cent auf 35 Cent. Vereinzelt wurden für Milch von konventionellen Betrieben ab September 2007 sogar 40 Cent bezahlt.

Was war geschehen? Nicht nur den Bauern, sondern auch den Verbrauchern, die nun höhere Butter- und Käsepreise hinzunehmen hatten, wurden für diese unvergleichlichen Preissprünge verschiedene Erklärungsmuster vorgelegt. Sie reichten von der gestiegenen Binnennachfrage über die Dürre Australiens, den aufgrund der neuerdings milchtrinkenden Chinesen leergefegten Weltmilchmärkten bis hin zum Umstieg vieler Milchbauern auf Bioenergieerzeugung. Ein genauer Blick entpuppt so manches Argument als Mythos.

#### *Wie verschwinden Überschüsse?*

Auch bei Milch kam es zum politisch gewollten Abbau der Interventionsbestände (2). Die Magermilchpulverbestände wurden in den Vorratslagern Ende 2005 abgebaut. Auch bei Butter waren die Interventionslager leer.

Abb. 1: Wert der deutschen Agrarexporte 1957 bis 2006 (1)



In der privaten Lagerhaltung kam es dagegen auch 2007 zum gewohnten Aufbau der Bestände, allerdings auf niedrigerem Niveau (Abb. 3).

Doch dies erklärt nicht einen plötzlichen Mangel an Milch. Anders als beim Getreide wurden die Milchüberschüsse stets als unveränderlicher Fakt betrachtet, da die Höhe der EU-Milchquote auf angeblich 115 Prozent des Selbstversorgergrades festgelegt worden war. Dabei wurde als Ausmaß der Überschüsse – neben den Hinweisen auf die jeweils aktuellen Bestände in den Interventionslagern – stets folgende Rechnung aufgemacht: Umfang der exportierten Milchprodukte plus Umfang der mit EU-Mitteln verbilligt abgegebenen Milchprodukte ergibt die Überschüsse. In der Regel kamen so circa 15 Prozent der in der EU erzeugten Milch zusammen.

Verschiedene Erklärungen für die erhöhte Nachfrage werden angeboten:

➔ *Eine wachsende Nachfrage im Binnenmarkt:* Dazu ist anzumerken, dass die inländische Nachfrage in der Tat wächst, aber schon seit längerem und in sehr kleinen Schritten. Auch hat die Osterweiterung der EU die Exportmöglichkeiten z. B. für die deutsche Molkereiwirtschaft sehr deutlich verbessert.

➔ *Die Unterlieferung der Milchquote im Milchwirtschaftsjahr 2006/2007* als Folge der Strafzahlungen für Überlieferung im vorhergehenden Jahr. Dieses Argument greift nur wenig, da das Ausmaß der Unter- oder Überlieferung der Milchquote in der Mitte des Jahres 2007, als der Preissprung einsetzte, noch gänzlich offen war. Beide Richtungen waren denkbar.

➔ Als drittes Argument wird die *starke Nachfrage von Drittländern* für Milchprodukte angegeben. Vor allem die Volksrepublik China wurde als neuer Großimporteur hervorgehoben. Abbildung 4 zeigt, dass die Exporte von Milch und Milchprodukten der EU auf Drittländernmärkte sich nicht bedeutsam verändert haben. Alles blieb – vom Niveau her – in gewohnten Bahnen.

Die Exporte von Milch und Milchprodukten nach China (Abb. 5) zeigen zwar einen „Peak“ im Mai 2007 (rund 16.000 Tonnen zusätzlich), dieser änderte aber nichts am Niveau der Exporte von Milch- und Molkereierzeugnissen der EU insgesamt. Zudem zeigt sich, dass

- dieser Peak sich durch einen Ausfuhrzuwachs an Molke ausschließlich aus der Republik Irland erklärt; Exporte von Milchprodukten aus Deutschland waren nicht beteiligt;
- in den beiden Folgemonaten die EU-Exporte nach China sogar unter das frühere Niveau fielen.

Zu vermuten ist, dass einem Marktbeobachter der „Peak“ im Mai aufgefallen war und man diesen zur Erklärung

für steigende Weltnachfrage, insbesondere aus China, heranzog. Die Mär von den Chinesen, die den Europäern die Milch wegtrinken und den Käse wegessen, war geboren.

*Der Markt stand „auf der Kippe“*

Wie ist aber dann der Preissprung bei Milch zu erklären? Als erstes ist daran zu erinnern, dass es nicht unbedingt großer Mengenveränderungen bedarf, um eine deutliche Preisveränderung auszulösen (von erfahrenen Eierbauern im Oldenburgischen lernte ich schon während meiner Lehrzeit den Spruch „Das letzte Ei macht den Preis“). Aber eine wie auch immer größere oder kleinere Nachfragezunahme kann nur dann einen erdrutschartigen Preisanstieg zur Folge haben, wenn der Markt bereits „auf der Kippe“ steht. Offensichtlich stand der Markt für Milchprodukte so sehr „auf der Kippe“, dass kleine Veränderungen im Sommer 2007 ausreichten, um die Preise so ansteigen zu lassen, dass es den Bauern Freudentränen in die Augen treten ließ. Bezogen auf das „ewige“ – stets gegen die Forderung nach höheren Erzeugerpreisen gerichtete – Argument der Agrarpolitiker, Agrarwissenschaftler, Molkereifunktionäre und Bauernverbandsvertreter von den Milchüberschüssen in Höhe von ca. 15 Prozent der Milcherzeugung ist anzunehmen: diese Überschüsse gab es offenbar nicht mehr.

Vielleicht gab es sie schon lange nicht mehr. In gewohnter Offenheit hat Dr. Thomas Grupp (Geschäftsführer der Besamungsstation in Grub) diese Schlussfolgerung zu Papier gebracht: „Wie immer, wenn landwirtschaftliche Produkte knapp werden, erfährt es der Produzent, spricht Bauer, als letzter, trotz ganzer Heerscharen von Marktanalysten und Agrarexperten, die sich die deutsche bzw. europäische Landwirtschaft leistet. Deren Mär von immer noch 15 Prozent Überproduktion bei Milch in der EU hielt sich somit trotz eines leergefegten Marktes in vielen prominenten Köpfen bis ins Frühjahr 2007. Mit solchen Weisheiten kann man die Bauern ‚kurz halten‘ und sich dann mehr als überrascht geben von einem plötzlichen Nachfrageüberhang.“ (3)

Als Beispiel für die Aktualität dieser Lesart sei eine Aussage des Direktors des Instituts für Betriebswirtschaft der FAL, Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, in der Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 12. September 2007 wiedergegeben: „Allerdings wurde das Ziel ‚Vermeidung von Überschüssen‘ nur teilweise erreicht, weil die Quote von Beginn an deutlich oberhalb von 100-prozentiger Selbstversorgung festgesetzt worden ist. Somit wurden Überschüsse in einer Größenordnung von 15 bis 20 Prozent der EU-Produktion festgeschrieben, die Jahr für Jahr durch Exportsubventionen oder Inlandsverbilligung „beseitigt“ werden mussten,

Abb. 2: Entwicklung der Interventionsbestände bei Getreide

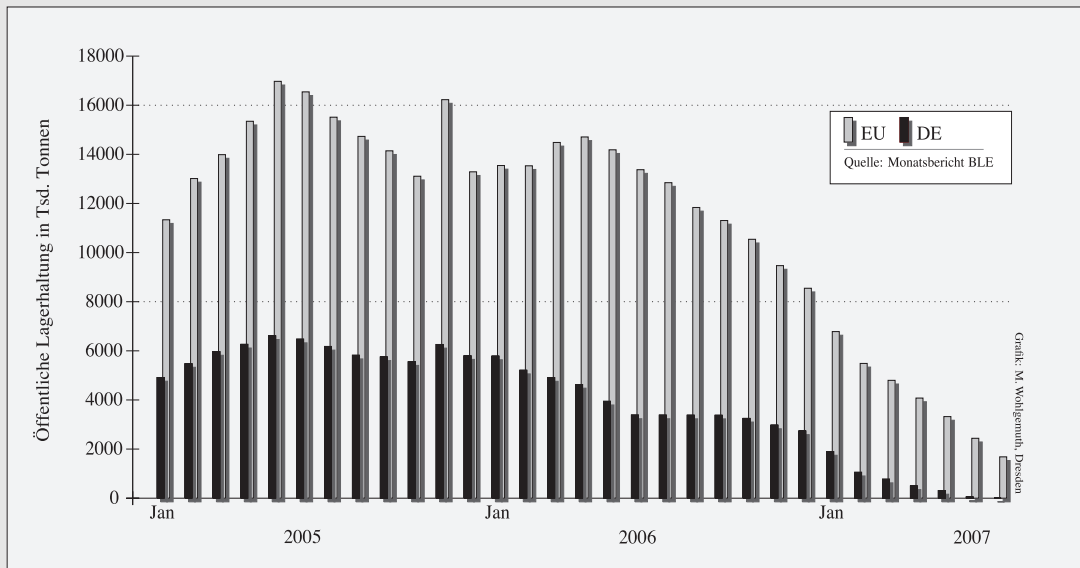
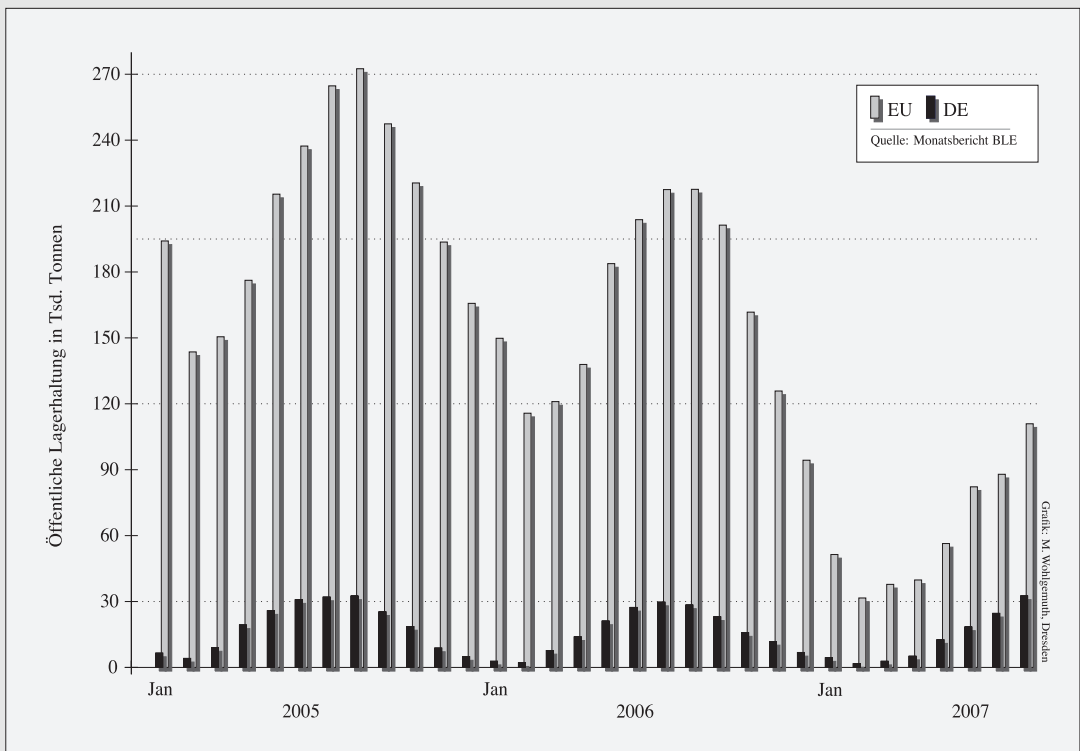


Abb. 3: Entwicklung der Lagerbestände bei Butter (öffentliche und private Lagerhaltung)



um den Milchpreis wenigstens halbwegs stabilisieren zu können.“ (4)

Die Überschüsse gab es offenbar gar nicht mehr – wie kann das sein, was hat sie zum Verschwinden gebracht? Einige Erklärungen bieten sich an, Vieles muss noch weiter erforscht werden.

So sind die Agrarexporte der EU – einschließlich der Milchprodukte – keinesfalls zu begreifen als „Beseitigung von Überschüssen“, sondern sie sind Teil einer systematischen Strategie der Absatzerweiterung (und politischer Einflussnahme). Der strukturelle, dauerhafte Ausbau der Agrarexportwirtschaft – inklusive der Milchprodukte – wurde daher von der EU-Kommission über Jahrzehnte gefördert (und gleichzeitig wurde das Klagelied über die „Überschüsse“ angestimmt). In der Mac Sharry-Reform des Jahres 1992 wurde dann aber die Ausrichtung der EU-Agrarerzeugung auf Exporte in Drittländermärkte eines der wichtigsten offiziellen Ziele. Auch wenn das Prinzip dieser Reform (Absenkung der Binnenmarktpreise in die Nähe der Weltmarktpreise, Teilausgleich durch staatliche Direktzahlungen) in der Milchmarktordnung erst mit der Agenda 2000 beschlossen und durch die Mid-Term-Review bestätigt wurde, war die Molkereiwirtschaft von Anfang an in diese wirtschaftsstrategische Ausrichtung eingebunden. Die EU ist daher der seit Jahren führende Anbieter auf den internationalen Märkten für Milchprodukte geworden als Ergebnis einer langfristigen Politik, nicht durch „Beseitigung von Überschüssen“.

In Deutschland war es die CMA, die seit ihrer Gründung Marktforschung in Drittländermärkten betrieb, Kontakte zu einheimischen Firmen herstellte, Konsumgütermessen organisierte und vieles mehr. Falls es die Drittländermärkte erforderten, wurden speziell für sie Produkte entwickelt. Ein älteres, aber immer noch wichtiges Beispiel ist die Entwicklung von Verfahren (und die Investition in technische Anlagen), um aus Kuhmilch Fetakäse herzustellen. Zum Zeitpunkt der Errichtung dieser Anlagen gab es Märkte für Feta fast ausschließlich in der Türkei, in arabischen Ländern, im Iran und weiteren Ländern mit einer Tradition von Schafmilchkäse.

Die Verbilligungsmaßnahmen im Europäischen Binnenmarkt für die abgesetzten Mengen an Milchprodukten (insbesondere der Verkauf von Butter, Butterfett und Rahm zur Herstellung von Backwaren und Speiseeis, von Magermilchpulver zur Herstellung von Kälbermilch) müssen differenziert betrachtet werden. So war die EU-Schulmilchförderung beispielsweise von Anfang an die vergleichsweise geringen Mengen gekoppelt. Die Butterintervention hingegen löste – historisch gesehen – die private Bevorratung der Unternehmen ab, welche mit im Frühjahr gekaufter Butter das geringere Butterangebot von Herbst und Winter auszugleichen versuchten.

Möglicherweise hat es sich bei den Verbilligungsmaßnahmen für Milch und Milchprodukte im Inland schon seit längerem um einen Mitnahmeeffekt gehandelt und die Mengen wären auch so nachgefragt worden. Die EU-Förderung wurde lediglich als angenehmes Zubrot mitgenommen, begleitet von Klagen über die Überschüsse und der Forderung nach niedrigeren Erzeugerpreisen.

Wenn es denn stimmt, dass die Überschüsse bei Milch – möglicherweise schon lange – gar nicht mehr existieren, wie ist dann ihre „ewige Wahrheit“ in der politischen Argumentation zu deuten? Diejenigen, die dieses Argument immer wieder in die Debatte geworfen haben, sind ja kluge Personen, langjährige Marktbeobachter beispielsweise!

#### ➔ Erklärung Nummer 1: „Dichthalten“

Es gibt einen Kreis von Eingeweihten, die wissen, dass der Markt auf der Kippe stand, die aber aus Interessenbezogenheit geschwiegen haben (oder von Einflussreichen zum Schweigen angehalten wurden). Schon für die Gründung der AbL spielte ein solcher Vorgang eine sehr wichtige Rolle. Im Jahr 1974 war der Markt für Braugerste durch ein viel zu geringes inländisches Angebot und unterdurchschnittlich niedrige Importmöglichkeiten gekennzeichnet. Interessierte leitende Persönlichkeiten des Genossenschaftswesens und des privaten Landhandels trafen sich in Baden-Württemberg wie gewohnt und ganz informell zu einem gemeinsamen Essen – und zur Verabredung, wie mit dieser Situation zu verfahren sei. „Nichts darf nach draußen dringen“ und „Wir behaupten das Gegenteil“ war die Vereinbarung. In den Wochenblättern erschienen Hinweise auf die voraussichtlich guten Ernten und preiswerten Importe mit der Schlussfolgerung, die Erzeugerpreise müssten wohl sinken.

Doch Traugott Kappler, der Geschäftsführer einer privaten Landhandelsfirma, der an der Verabredung teilgenommen hatte, mochte diese Gemeinheit nicht mitmachen und informierte einen Arbeitskreis von Bauern. Die klärten auf, forderten einen höheren Preis, drohten mit Lieferstreik und innerhalb von 24 Stunden stieg der Braugerstenpreis regional und überregional um eine DM pro Doppelzentner (5). Fazit: „Dichthalten“ klappt oft und lange, aber nicht endlos.

#### ➔ Erklärung Nummer 2: Verfangen in Modellüberlegungen

Der Braugerstenerfolg der württembergischen Bauern hatte eine Voraussetzung: einen Vertrauensmann, der sich an der organisierten Täuschung der Bauern nicht beteiligen wollte. Ohne ihn wäre das „Kippen“ des damaligen Braugerstenmarktes nicht eingetreten.

Der Normalfall ist das nicht. Professionelle Marktbeobachter haben in der Regel keinen Zugang zur Praxis, sondern berufen sich auf „ihre“ Statistiken (die stim-

Abb. 4: Ausfuhr von Milch und Milcherzeugnissen in Drittländer

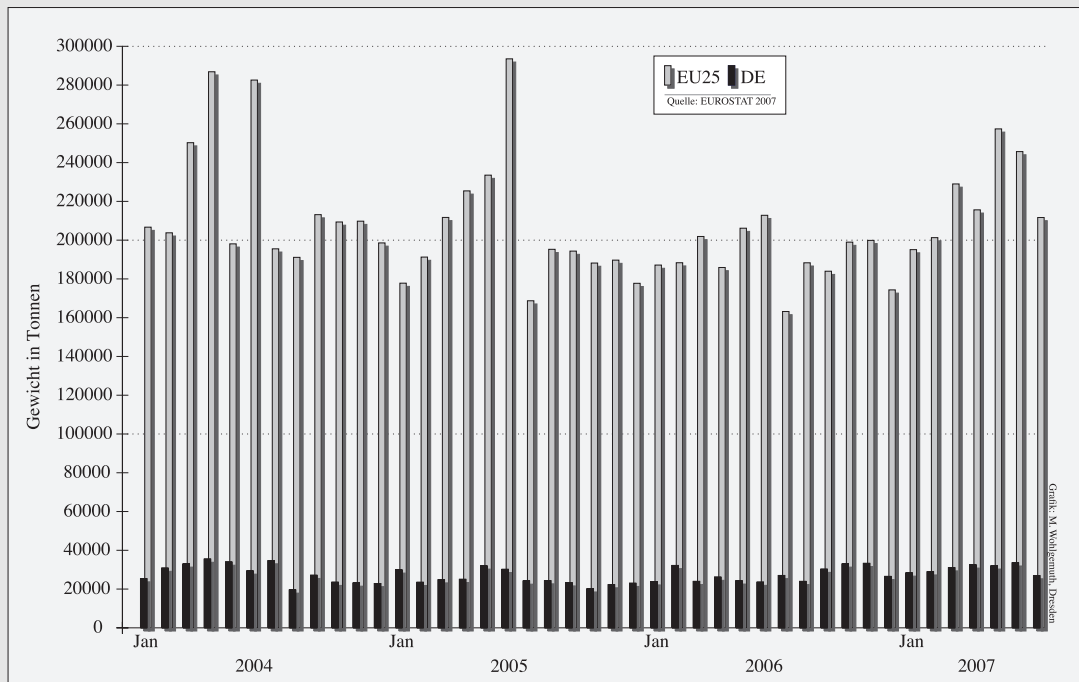
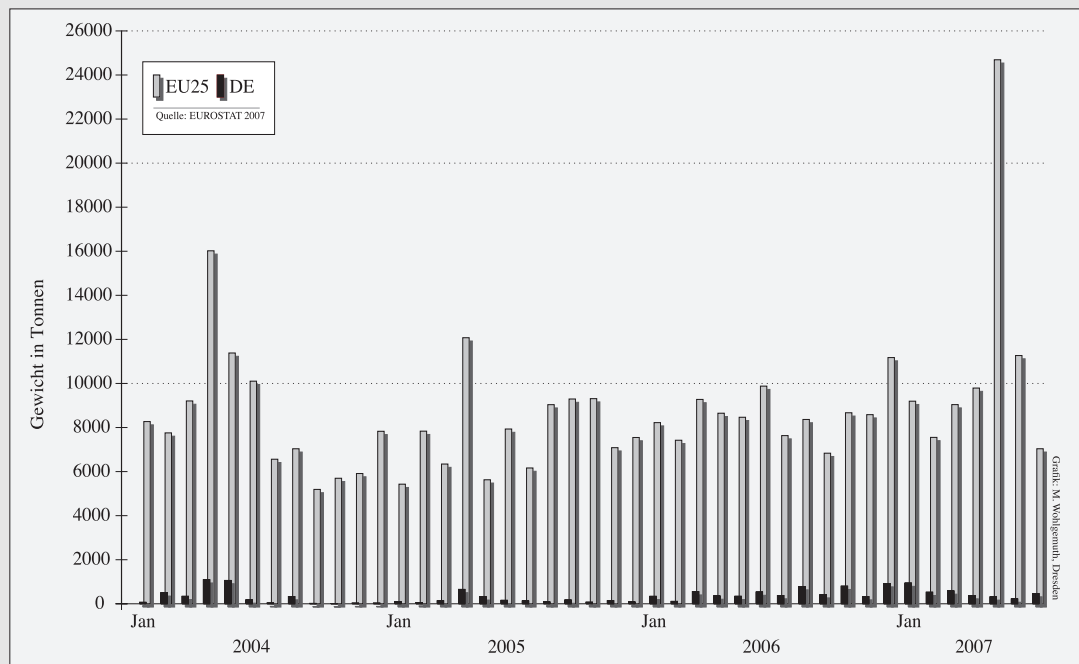


Abb. 5: Ausfuhr von Milch und Milcherzeugnissen in die Volksrepublik China



men können oder auch nicht) und sie berufen sich auf ihre Kenntnisse über die Annahme der Funktionsweise von Märkten (Angebot, Nachfrage, Elastizitäten, Rahmenbedingungen wie Zölle, Erstattungen und Handelshemmnisse) und – wenn sie gut sind – auf ihre Kontakte zu Repräsentanten von am Markt aktiven Unternehmen. Das heißt: sie sind Beobachter der wirtschaftlichen Geschehnisse von außen. Bei Preisverhandlungen beispielsweise zwischen Molkereien und Unternehmen des Einzelhandels sind sie nicht beteiligt. Nur dort, wo sie stabile Informationen haben, etwa beim ZMP-Milchpreisvergleich, können die Gegebenheiten sicher analysiert werden. Ihre Analysen gehen daher vorrangig von den eigenen Modellüberlegungen aus.

#### ➔ Erklärung Nummer 3: Ping-Pong-Gleichgewichte

Diese Modellüberlegungen werden aber nicht in Frage gestellt, da der Austausch zwischen dem professionellen Marktbeobachter und seinem Telefonpartner im Management eines am Markt aktiven Unternehmens etwas von einem Ping-Pong-Spiel hat: der Marktbeobachter will Kenntnisse über die Realvorgänge im Markt; der Managementangehörige will, dass über seine weitergegebenen Informationen ein Bericht entsteht, der für die Interessen des Unternehmens förderlich ist. Für beide ist es eine Gratwanderung. Zum Aufdecken einer Kipp-Situation führt diese Art der Ping-Pong-Informationsgewinnung und Marktdarstellung nicht. Sie reicht für Gewohnheitssituationen – nicht für Umbrüche.

Als *Fazit* aus dem oben Gesagten lässt sich festhalten, dass der Milch-Markt vermutlich kippte,

- als Anfang 2007 die Nachfrage des Weltmarktes die Magermilchpulverpreise in die Höhe trieb,
- auf dem Spotmarkt für Milch hohe Preise erzielt wurden,
- durch den BDM praktischer Druck erzeugt wurde
- und als das erste Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels Preiserhöhungen akzeptierte und andere sofort nachzogen.

### Wirkungen auf Betriebe ...

Für die Bauern haben die Preissprünge für Getreide, Raps und Milch durchaus unterschiedliche Wirkungen (6). Unüberseh- und hörbar ist das Gefühl einer allgemeinen Aufwertung: Wir werden wieder gebraucht! Lebensmittel sind nicht mehr nur Ramschwaren. Typischerweise kam es mehrfach nun zu öffentlichen Protesten gegen die Eingriffs-Ausgleichsregelung, einer Maßnahme, die schon lange als die bäuerliche Arbeit verachtend empfunden, die aber bis dahin murrend hingenommen

wurde. Solche Proteste fanden beispielsweise in Hessen Anfang Oktober 2007 im Zusammenhang mit dem Ausbau des Regionalflughafens Calden statt. Ackerland ist offensichtlich wieder wichtig.

Die großen Gewinner sind die reinen (viehlosen) Marktfruchtbetriebe. Wer von ihnen genug Fläche hat – und bekanntlich gibt es einige hundert Betriebe in Deutschland mit „1.000 Hektar und mehr“ –, wird sich die Jahre 2006 und vor allem 2007 mit einem Goldstift im Kalender anstreichen. Erst sind sie aus der EU-Agrarreform 2004 als die großen Gewinner hervorgegangen (keine Obergrenze, keine Degression der staatlichen Zahlungen), jetzt eine Verdoppelung der Erlöse je Hektar. Ein 1.000-Hektar-Betrieb mit mittleren Böden und einem Durchschnittsertrag von 80 Doppelzentnern je Hektar kommt im Jahr 2007 auf eine Einnahmesteigerung von locker 800.000 Euro.

Bei den Milchviehaltern ist die Freude schon durchwachsen. Zwar verbessert sich das Milchgeld merklich seit Mitte 2007, aber die Kraftfutterpreise sind bereits seit August 2006 gestiegen. Dieser Anstieg wirkt sich dabei umso stärker aus, je höher der Anteil des Zukaufs ist, während das selbst erzeugte Futtergetreide von der Erzeuger-Preiserhöhung ja im Wesentlichen nur „kalkulatorisch“ betroffen ist.

Für die Schweine-, vor allem die Zuchtsauenhalter, wird das Jahr 2007 dagegen als Katastrophenjahr in Erinnerung bleiben. Fallende Erzeugerpreise kommen zusammen mit stark steigenden Futtermittelpreisen. Vor allem viele Ferkelerzeuger werden aufhören müssen. Der Strukturwandel schreitet voran.

Zwar ist zu vermuten, dass die altbekannte „Eckpreisfunktion“ des Getreides langfristig gesehen auch zu einem Anstieg der Erzeugerpreise in den so genannten „Veredelungsbetrieben“ führen wird; bis das aber eintritt kann es – je nach Importsituation für Futtermittel, je nach Importsituation für Schweine- und Geflügelfleisch, je nach der Zahl der Mäster, die ihr Getreide lieber verkaufen statt neue Ferkel einzustellen – viele Monate dauern. Einen Automatismus gibt es nicht. Je länger es sich hinzieht, umso mehr Schweine- und Geflügelerzeuger werden unter Druck geraten und – wieder mal – es werden viele aufhören müssen. Am Niederrhein gab es im September bereits eine Demonstration von Schweinehaltern, die auf ihre Notlage aufmerksam machen wollten.

Eine für die landwirtschaftlichen Betriebe zentrale Frage ist jedoch: Wie langfristig werden die Preisausschläge sein? Einerseits bietet der Getreidehandel für die nächste Ernte Kontrakte an mit circa 22 Euro pro Doppelzentner und baut daher auf eine Fortsetzung hoher Getreidepreise zumindest für das nächste Jahr. Andererseits gibt es erste Zeichen, dass der Markt für Milchprodukte auf hohem Niveau zu schwächeln beginnt.



### ... und Reaktionen der Politik

Aus dem Urlaub zurückgekehrt, findet die EU-Bürokratie eine gänzlich veränderte Agrarlandschaft vor. Die Interventionslager sind leer; zum ersten Mal seit Jahrzehnten fehlt damit das Druckmittel, die Preise niedrig zu halten und den Strukturwandel voranzutreiben.

Hat vorher eigentlich überhaupt jemand daran gedacht, was wird, wenn das Ziel – Abbau der Lagerhaltung – erreicht ist? Waren sie wirklich so naiv zu glauben, der internationale Supermarkt Sorge überall und zu jeder Zeit für billige Lebensmittel? Schon der alttestamentarische David und der ägyptische Pharao wussten durch die Erfahrung mit den sieben fetten und den sieben mageren Jahren, dass Lebensmittel eben doch eine besondere Ware und Vorräte für Notzeiten überlebenswichtig sind.

Da die Ministerialbürokratie der EU seit Jahrzehnten darauf ausgerichtet ist, die Produktivität zu steigern und Lebensmittelpreise niedrig zu halten, reagiert sie auf die überraschende und ganz und gar nicht gewollte Preisentwicklung bei Getreide, Raps und Milch in einer Art und Weise, die ihrer langjährigen Ausrichtung entspricht: Einkommensdruck auf die Bauern. Im September 2007 beschloss die EU folgerichtig, dass die obligatorische Flächenstilllegung für Ackerland vorerst – das heißt für 2008 – abgeschafft wird, und sie begann im Oktober 2007 eine Diskussion über eine Aufstockung der Milchquote um zwei Prozent (die Niederlande und Polen forderten gar eine Aufstockung um drei bis fünf Prozent).

Der starke Anstieg der Getreidepreise löste bei der EU-Kommission darüber hinaus Überlegungen zur Senkung der Direktzahlungen aus. Dies ist ein deutliches Signal, dass trotz allen Redens um die Entkoppelung die Höhe der Direktzahlungen unverändert gekoppelt ist mit der ursächlichen Begründung für diese Zahlungen (Ausgleich für von der EU-Kommission verursachte Erzeugerpreissenkungen). Die Hinweise unter anderem von Minister Seehofer, die Direktzahlungen seien doch jetzt gekoppelt an hohe ökologische Standards und an die Pflege der Landschaft, wirkten denn auch nur bemüht und ohne jede überzeugende Kraft.

Es rächt sich hier, dass im Rahmen der Mid-Term-Review kein Verfahren eingerichtet worden ist, mit dessen Hilfe die Zusammenschau von Direktzahlungen und Markterlösen vorgenommen werden kann. Statt eines demokratisch legitimierten Gremiums handelt jetzt die EU-Kommission (umgeben von den Lobbyisten) als Bürokratie alleine. Dabei ist zu erwarten, dass die für die Landwirtschaft bereitgestellten Haushaltsmittel (so sie aufgrund einer möglicherweise kurzfristig günstigen Marktsituation einmal gekürzt bzw. umgeschichtet sind) auf Dauer verloren sind.

Die landwirtschaftlichen Verbände – allen voran die DLG – verbreiten die Einschätzung einer dauerhaften, grundlegenden Veränderung der Weltagrarmärkte. Mit dem überaus polemischen Schlagwort „freedom to farm“ forderte der DLG-Präsident Batmer – selbst Inhaber eines flächenstarken Marktfruchtbetriebes – beispielsweise anlässlich des DLG-Branchengesprächs „Agrar“ Anfang September 2007 einen „Strategiewechsel in der Landwirtschaft“ und legte einen 5-Punkte-Plan vor (7).

Ein Vertreter der Raiffeisen Warenzentrale Rhein-Main wurde in einem Beitrag für ein landwirtschaftliches Wochenblatt noch konkreter (8). In Anbetracht steigender Getreidepreise plädierte er dafür, die „Intensitäten im Getreidebau neu zu überdenken“. Erforderlich seien „robuste Aufwandsmengen“ bei Fungiziden; bei Getreidepreisen über 13 Euro pro Dezitonne lohne sich auch eine Dreifachbehandlung.

Offenkundig werden die Preissprünge aktuell genutzt, um für ein generelles „roll back“ und auch für die Gentechnik zu werben.

### Ausblick

Die öffentliche Reaktion auf die Erhöhung wichtiger Lebensmittelpreise – vor allem bei Butter – zeigte, dass die Menschen wissen: Lebensmittel braucht man immer. Viele Verbraucher äußern sich auch positiv gegenüber den Preissteigerungen, wenn diese den Bauern auch zugute kommen und nicht im Handel hängen bleiben.

Es ist jedoch anzunehmen, dass dieses hohe Erzeugerpreisniveau nicht bestehen bleiben wird. Aufgrund der zurückgenommenen Interventionsmechanismen (so sehr wir sie auch oftmals kritisiert haben) ist zu erwarten, dass die stark schwankenden Weltmarktpreise künftig ungehindert auf die lokalen Märkte durchschlagen werden.

Generell passen solche Preissprünge nicht gut zu landwirtschaftlichen Betrieben: denn zum Sprung nach oben gehört auch der freie Fall nach unten. Mit Ausnahme des immer noch kleinen Sektors, der die praktische Landwirtschaft mit der Logik von Kapitalanlagen betreiben will, ist der Gewinn in der Landwirtschaft immer noch vor allem andern die Grundlage für die eigene Existenz, das heißt für die persönliche und betriebliche Existenz, also für die Erhaltung und Erneuerung des Betriebes, für den Lebensunterhalt, die Bezahlung der Krankenversicherungsbeiträge, die Unterstützung der Altenteiler etc. Eine stark schwankende Verzinsung mögen Besitzer großer Geldvermögen verkraften können. Eine starke Schwankung der Einnahmen ist aber weder von Bauern noch von Mitarbeitern der Agrargesellschaften auszuhalten. Besonders die Milchviehhalter sind aufgrund langer Produktionszyklen auf ste-

tige und auskömmliche Preise angewiesen; „rin in die Kartoffeln und raus aus den Kartoffeln“ geht bei ihnen am allerwenigsten.

Auch aus Verbrauchersicht dürfen Lebensmittel nicht zum Spielball hektischer Marktäufe gemacht werden. Das gefährdet eine Grundlage der Gesellschaft. Ernährungssicherheit, die von der früheren Politik gewährleistet worden ist, dürfte daher künftig als politischer Wert an Bedeutung zurückgewinnen, und es dürfte sich herumsprechen, dass Landwirtschaft nicht in der Logik des „just in time“ gemacht werden darf und kann.

Denn auch für das Selbstverständnis von Bauern hat die Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung einen hohen, einen sinnstiftenden Wert. In der EU-Politik des „Wachsen oder Weichen“ bzw. des „Produktivismus“ (was die zwei Seiten einer Medaille sind) wurde dieser fundamentale Bestandteil des bäuerlichen Selbstverständnisses allerdings missbraucht, um den Strukturwandel voranzutreiben.

Richtig verstandene Ernährungssicherheit hingegen erfordert eine Agrarpolitik, die auch in Zeiten unterdurchschnittlicher Ernten und Erträge die Versorgung sicherstellt, und das heißt: die ein gewisses Ausmaß an „Überschüssen“ vorhält. Diese müssen keineswegs zu ständigem Einkommensdruck auf die Bauern benutzt werden.

Es hängt alles davon ab, ob es den Bauern und Bäuerinnen gelingt, Verständnis für ihre Situation zu finden, und ob eine politische Konstellation entsteht, in der man nicht nur (wieder) gelernt hat, dass Lebensmittel eine besondere Ware sind, sondern in der man auch in der Lage ist, diese in Form einer anderen Agrarpolitik umzusetzen.

#### Anmerkungen

- (1) Ich danke Herrn Michael Wohlgemuth, Dresden, für die Erstellung der Tabellen und Grafiken.
- (2) Milch hatte im Gegensatz zu Getreide, Raps und Rindfleisch während der Mac Sharry-Reform keinen Preisabsturz auf Weltmarktniveau erlebt. Stattdessen wurden in vielen Schritten die Interventionsbedingungen (Preise, Mengen) abgebaut. Erst mit der Mid-Term-Review des Jahres 2003 wurde die schrittweise Einführung von Direktzahlungen parallel zu einem weiteren deutlichen Abbau der Interventionsbedingungen und – um ganz sicher die Erzeugerpreise noch weiter nach unten zu drücken – eine Ausdehnung der Milchquote beschlossen.
- (3) Aus: Fleckvieh Welt. Heft Nr. 3, 2007, S. 3.
- (4) Öffentliche Anhörung „Zukunft der Milch in Deutschland“, BT-Agrarausschuss. Ausschussdrucksache 16 (10) 592 – A, S. 6.
- (5) Diese Geschichte ist nachzulesen in Onno Poppinga: Bauern und Politik. Frankfurt am Main 1975, S. 185 f.
- (6) Siehe auch den Jahresrückblick im Kapitel „Produktion und Markt“ dieses Kritischen Agrarberichts (S. 115–128)
- (7) Zum Punkteplan siehe: Agrarjournal Thüringen vom 14. September 2007, S. 8 f.
- (8) F. Gemmer: Ertragssicherung bei Witterungsextremen. In: Landwirtschaftliches Wochenblatt Hessen Rheinland-Pfalz, Heft Nr. 20, 2007, S. 16 f.

#### Autor

Prof. Dr. Onno Poppinga  
Fachgebiet Landnutzung und regionale  
Agrarpolitik der Universität Kassel.

Universität Kassel  
FB Ökologische Agrarwissenschaften  
Nordbahnhofstr. 1a  
37213 Witzenhausen  
E-Mail: poppinga@uni-kassel.de

