

## 6 Dem Markt freie Hand lassen oder agrarpolitisch eingreifen?

Agrarpolitik ist kompliziert, wird „weit weg“ in Brüssel gemacht, ist mit viel Bürokratie verbunden und dann bekommen auch noch die Falschen die Subventionen. Das ist eine weit verbreitete Meinung. Wäre es nicht einfacher, auch bei Lebensmitteln Angebot und Nachfrage durch den „freien Markt“ so regeln zu lassen wie bei Bratpfannen oder Gummistiefeln? Wenn zu viel angeboten wird, sinkt der Preis. Einige hören auf zu produzieren. Wenn es zu wenig gibt, steigt der Preis und geschäftstüchtige Leute fangen wieder an, Bratpfannen oder Gummistiefel herzustellen.

Die Sache ist bei Lebensmitteln leider ein wenig komplizierter und es gibt gute Gründe für einen öffentlich-staatlichen Einfluss auf die Landwirtschaft. Wenn es darum geht, dass alle Menschen auf dieser Welt ausreichend zu essen haben, dass wir die ökologischen Grenzen unserer Welt respektieren und die in der Landwirtschaft Tätigen ein angemessenes Einkommen erzielen, dann können Erzeugung und Verteilung der Lebensmittel auf dieser Welt nicht einfach Angebot und Nachfrage überlassen werden.

Im Folgenden wird erläutert, warum der als Alternative zur komplizierten Politik propagierte „freie Markt“ nicht so frei ist, wie er in der Theorie sein sollte. Außerdem ist er nicht nur auf dem ökologischen, sondern auch auf dem sozialen Auge blind – oder zumindest kurzsichtig.

### **Gefährliche Machtkonzentration auf den Agrarmärkten**

In der Land- und Ernährungswirtschaft trifft eine große Zahl von Anbietern (Bäuerinnen und Bauern) auf eine kleine Zahl von Abnehmern. In Deutschland gibt es beispielsweise rund 60.000 Milchviehbetriebe.<sup>1</sup> Bei den Molkereien sind es schon erheblich weniger: Etwa 450 Betriebe sind offiziell zu Milchverarbeitung zugelassen. Dabei reicht das Spektrum von einer kleinen Hofkäserei bis zur größten Molkerei, dem Deutschen Milchkontor (DMK), die fast sieben Milliarden Liter Milch pro Jahr verarbeitet.<sup>2</sup> Größere Molkereien mit 20 oder mehr Beschäftigten gibt es rund 200.<sup>3</sup> In manchen Gegenden Deutschlands haben die Landwirte allerdings kaum mehr eine Wahlmöglichkeit, zu welcher Molkerei sie ihre Milch liefern wollen, weil es weit und breit nur noch eine einzige Molkerei gibt. Die Molkereien stehen wiederum wenigen Handelsketten gegenüber. Die „vier Großen“ im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland haben einen Marktanteil bei Milchprodukten von fast 60 Prozent: Edeka 20,3 Prozent, die Schwarz-Gruppe (Lidl und Kaufland) 14,5 Prozent, die Rewe Group (einschließlich Penny und sonstigen Vertriebslinien) 14,0 Prozent sowie Aldi (Süd und Nord) 11,1 Prozent. Durch diese Konzentration können diese Unternehmen bei Preisverhandlungen gegenüber den Lieferanten einen hohen Druck aufbauen.<sup>4</sup>

Bei Schweinen ist es nicht anders. Vier Schlachtunternehmen – Tönnies, Vion, Westfleisch und Danish Crown – schlachten mehr als 60 Prozent aller Schweine in Deutschland. Wenn hier ein Unternehmen die Auszahlungspreise an die Landwirte senkt, um gegenüber den

mächtigen Supermärkten und Discountern billiger anbieten zu können, ziehen die anderen unmittelbar nach.<sup>5</sup>

Weltweit dominieren die zehn größten Lebensmittelhersteller 90 Prozent des Umsatzes. In Deutschland beherrschen vier Unternehmen 85 Prozent des Lebensmitteleinzelhandels.<sup>6</sup>

Doch nicht nur die Abnehmer sind mächtiger als Bäuerinnen und Bauern, auch die Lieferanten: Saatgut, Jungtiere, Dünger, Pflanzenschutzmittel oder auch Landmaschinen – vieles was früher auf dem Hof im Sinne einer Kreislaufwirtschaft selbst produziert werden konnte – sind heute separate Sektoren der industrialisierten und globalisierten Wertschöpfungskette für Nahrungsmittel. Der Marktanteil der führenden vier Geflügelzuchtkonzerne, die den Landwirten die Jungtiere für die Fleisch- oder Eierproduktion liefern, beträgt 99 Prozent.<sup>7</sup> Zehn Saatgutproduzenten beherrschen 73 Prozent des Saatgutmarktes und sie sind gleichzeitig auch noch stark mit Pflanzenschutzmittel- und Düngemittelherstellern verflochten. Im Jahr 2014 gehörten fünf Unternehmen – Monsanto, Dupont, Syngenta, Bayer Crop Science, Dow Agrosiences sowohl zu den Top Ten beim Saatgut als auch beim Pflanzenschutz.<sup>8</sup> Monsanto und Bayer haben inzwischen fusioniert, wodurch die Machtkonzentration nochmals verstärkt wurde.

Der „freie“ Wettbewerb ist daher ein Wettbewerb zwischen sehr ungleichen Partnern. Wenn die Discounter sich mal wieder einen Preiskampf liefern, dann sinken die Preise für die Kunden im Laden, aber eben auch für die Bauern. Angebot und Nachfrage spielen in einer solchen Situation eine untergeordnete Rolle.

## **Landwirtschaftliche Ökonomie ist nicht auf kurzfristige Rendite angelegt**

Viele Landwirte führen ihren Betrieb nicht wie Aktionäre, die an möglichst hohen Renditen interessiert sind und ihre Aktien kurzfristig wieder verkaufen, wenn anderswo mehr zu verdienen ist. Der landwirtschaftliche Betrieb dient vielmehr als Arbeitsplatz und soll als solcher auch für die folgenden Generationen erhalten werden. Das ist vielen Bauern wichtig. Daher reagieren sie ganz anders auf sinkende Preise, als Wirtschaftswissenschaftler es erwarten: Sie hören nicht auf, wenn sie kaum mehr etwas verdienen. Zum einen müssen sie als Selbstständige keine Löhne bezahlen; zumindest für kurze Zeit können sie den Gürtel enger schnallen und von Rücklagen leben. Und andererseits haben sie kurzfristig gar keine Alternative. Kühe kann man nicht abstellen, wenn die Milchpreise sinken. Sie müssen weiter gefüttert werden. Und wenn der Weizen einmal gesät ist, ist es sinnvoller – auch bei schlechten Preisen – möglichst viel zu ernten, als die Saat verkommen zu lassen.

Aber selbst wenn die Produktion zurückgeht, beispielsweise bei der schlechten Ernte aufgrund der anhaltenden Dürre im Jahr 2018, garantiert das noch lange keine nennenswerte Preissteigerung. Denn aufgrund des weltweit organisierten Handels mit Lebensmitteln können Defizite in einer Region schnell durch den Transport von anderswo ausgeglichen werden.

Da Landwirte also selbst wenig Einfluss haben – weder auf die insgesamt gehandelten Mengen noch auf die Preise – versuchen sie ihre Einkommensverluste bei sinkenden Preisen oft

durch fleißiges Mehrarbeiten und eine Steigerung der Produktion auszugleichen. Hier zeigt sich, dass Preise als Instrument der Regulierung von Angebot und Nachfrage nicht immer funktionieren.

## **Ernährungssouveränität:**

### **Hier Überschüsse reduzieren, dort Mangel beseitigen**

Es ist nicht immer sinnvoll, Lebensmittel aus Regionen mit Überschüssen in Mangelgebiete zu transportieren und dort billig zu verkaufen. Das mag bei Naturkatastrophen helfen. Im Grunde gefährdet es aber die Existenz der Landwirte in den Ländern, in die exportiert wird. Denn sie können ihre eigenen Produkte nicht mehr zu angemessenen Preisen verkaufen. Der Mangel wird tendenziell noch gesteigert. Es ist vielmehr notwendig, dass Länder, in denen Mangel herrscht, ihre eigene Landwirtschaft stärken und selbst Ertragssteigerungen erzielen. Man spricht hier von Ernährungssouveränität, die gewährleistet werden muss.

Die Unterstützung der heimischen Landwirtschaft ist insbesondere außerhalb der Industriestaaten von fundamentaler Bedeutung. Denn gerade in den sog. „Entwicklungsländern“ ist die Landwirtschaft häufig der wichtigste Wirtschaftszweig, beschäftigt den größten Teil der Bevölkerung und es gibt oft keine Erwerbsalternativen. Weltweit arbeiteten im Jahr 2017 etwa 28 Prozent aller erwerbstätigen Menschen in der Landwirtschaft; in der EU sind es nur noch 4,3 Prozent. Ganz anders in Afrika mit durchschnittlich 53 Prozent, in Südasien mit 42, in Südostasien mit 31 und in Lateinamerika mit 14 Prozent.<sup>9</sup> Selbst innerhalb der EU sind die Unterschiede groß: So arbeiteten 2018 in Portugal etwa 6,3 Prozent und in Polen etwa 10,1 Prozent der Beschäftigten in der Landwirtschaft. In Deutschland waren es nur etwas mehr als 1,2 Prozent der Erwerbstätigen.<sup>10</sup>

Herrschen die Kräfte des freien Marktes, führt das eher zu mehr Maschineneinsatz und zum Freisetzen von Arbeitskräften. Menschen, die aus der Landwirtschaft ausscheiden, landen in Ländern ohne alternative Arbeitsplätze oft in den Slums der Städte. Die Landwirtschaft in solchen Ländern durch billige Importe aus den nordamerikanischen und europäischen Industriestaaten weiter zu schwächen, wäre fatal; ganz abgesehen von den Umweltschäden, die eine auf Export ausgerichtete intensive Landwirtschaft bei uns selbst verursacht. In den besonders schwach entwickelten Ländern dieser Welt sollte die Produktionssteigerung so erfolgen, dass gleichzeitig möglichst viele Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt bleiben. Also gilt auch hier: Ungeregelte Märkte können erhebliche soziale Missstände verursachen.

### **Landwirtschaft auf allen Standorten sichern**

Bei den meisten Branchen führt ein freier Markt dazu, dass an „günstigen“ Standorten produziert wird: Das können verkehrsgünstig gelegene Standorte sein, an denen die Kosten für Zu- und Auslieferung niedrig gehalten werden können. Energieintensive Firmen lassen sich bevorzugt an Standorten nieder, an denen Energie günstig ist. Arbeitsintensive Branchen verlagern ihre Produktionsstätten in Billiglohnländer.

Um die Welt zu ernähren, muss Landwirtschaft aber in allen Ländern und Regionen dieser Erde betrieben werden. Auch das Bewirtschaften von weniger ertragreichen Äckern und Wiesen sollte nicht unrentabel werden. Das Einkommen eines Bauern im kalten Norden Norwegens sollte nicht wesentlich geringer sein, als das Einkommen eines Landwirts in der fruchtbaren Magdeburger Börde. Sollen die Almen in den Schweizer Alpen und die Trockengebiete in Spanien weiter genutzt werden, dann sollte man auch dort ein angemessenes Einkommen erwirtschaften können. Der Preis auf einem unreglementierten freien Markt wird sich aber nie nach den Bedürfnissen derjenigen richten, die auf solch schwierigen Standorten wirtschaften. Die Politik muss daher handeln, um die Landwirtschaft auch in diesen Regionen aufrechtzuerhalten.

## Spekulation verhindern

Eine besondere Bedrohung für die Welternährung sind die unregulierten Finanzmärkte. Im Jahr 2008 stiegen die Lebensmittelpreise so stark an, dass es in vielen ärmeren Regionen dieser Welt zu Unruhen kam. Eine der Ursachen war, dass auf den Finanzmärkten zunehmend mit Lebensmitteln spekuliert wurde, weil andere Anlagemöglichkeiten wegfielen. Nach Protesten von Nichtregierungsorganisationen stiegen im Jahr 2013 zahlreiche deutsche Banken aus reinen Finanzwetten mit Agrarrohstoffen wieder aus, die Deutsche Bank und der Finanzdienstleister Allianz lehnen einen Ausstieg allerdings weiterhin ab.<sup>11</sup> Die Lebensmittelversorgung der Weltbevölkerung darf jedoch nicht den Interessen der Kapitalanleger untergeordnet werden, die kurzfristig die höchstmögliche Rendite ihrer Anlage suchen, ohne die verheerenden Folgen ihrer Finanzgeschäfte im Blick zu haben.

- 
- <sup>1</sup> Destatis: Haltungen mit Rindern und Rinderbestand.  
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Tiere-Tierische-Erzeugung/Tabellen/betriebe-rinder-bestand.html> (28.8.2019)
  - <sup>2</sup> Wikipedia: Die größten Molkereien in Deutschland.  
[https://de.wikipedia.org/wiki/Molkerei#Die\\_gr%C3%B6%C3%9Ften\\_Molkereien\\_in\\_Deutschland](https://de.wikipedia.org/wiki/Molkerei#Die_gr%C3%B6%C3%9Ften_Molkereien_in_Deutschland) (28.8.2019)
  - <sup>3</sup> Statista: Anzahl der Molkereien in Deutschland  
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/28749/umfrage/anzahl-der-molkereien-in-deutschland/> (28.8.2019)
  - <sup>4</sup> Dialog Milch: Hochkonzentriert. Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland.  
<https://www.dialog-milch.de/lebensmitteleinzelhandel-in-deutschland/> (27.8.2019)
  - <sup>5</sup> Unabhängige Bauernstimme (2018): „Handelskrieg“ der Schlachtkonzerne.  
[https://www.bauernstimme.de/bauernstimme/nachrichten/?tx\\_ttnews%5Bpointer%5D=27&cHash=87286701ee2680187519f93bded2dbd6](https://www.bauernstimme.de/bauernstimme/nachrichten/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=27&cHash=87286701ee2680187519f93bded2dbd6) (27.8.2019)
  - <sup>6</sup> IPES Food (2017): Too big to feed. Zitiert in: INKOTA Netzwerk: Too big to fail? Nicht mit uns. Wegmarken für eine starke Fusionskontrolle.  
<https://webshop.inkota.de/node/1527>
  - <sup>7</sup> Erklärung von Bern (2014): Agropoly. Wenige Konzerne beherrschen die weltweite Lebensmittelproduktion.  
<https://www.publiceye.ch/de/publikationen/detail/themenheft-agropoly> (27.8.2019)

- 8 Urhahn, Jan (2015): Viel Macht in wenigen Händen. In: Konzernmacht grenzenlos. Die G7 und die weltweite Ernährung.  
<https://www.forumue.de/konzernmacht-grenzenlos-die-g7-und-die-weltweite-ernaehrung/>  
(27.8.2019)
- 9 [www.weltagrarbericht.de](http://www.weltagrarbericht.de): Wege aus der Hungerkrise. Bäuerliche und industrielle Landwirtschaft  
<https://www.weltagrarbericht.de/themen-des-weltagrarberichts/baeuerliche-und-industrielle-landwirtschaft.html> (28.8.2019)
- 10 <http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS/countries> (Stand: 27.8.2019)
- 11 Liebrich, S. (2013): Spekulation mit Nahrungsmitteln. Die Schuld der Hungermacher. In: Süddeutsche Zeitung vom 22.11.2013  
<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/spekulation-mit-nahrungsmitteln-die-schuld-der-hungermacher-1.1824690> (27.8.2019)