

Die seit einiger Zeit einsetzenden Preissteigerungen für Getreide, Milch und Milcherzeugnisse belasten nicht nur die Verbraucher, sondern verunsichern sie auch, galten Nahrungsmittelpreise doch über Jahrzehnte als wichtige stabile Größe im Konzert der allgemeinen Lebenshaltungskosten. Welche Entwicklungen haben zu den Preisanhebungen geführt?

## Neues Zeitalter für die Märkte für Agrarprodukte

Die Wellen der öffentlichen Debatte schlagen hoch: Lebensmittel werden teurer, in einigen Fällen sogar kräftig. In Deutschland, wo Niedrigpreise so sehr zum allgemeinen Lebensgefühl gehören, dass man damit werben kann, Geiz sei geil, kommt das einem Erdbeben gleich. Angesichts der offenen Empörung, die sich in den Medien breit macht, könnte man fast meinen, eine Revolution stünde bevor, so wie im späten 18. Jahrhundert in Frankreich, als das Brot knapp wurde und Marie-Antoinette angeblich die Volksstimmung zum Überkochen brachte, als sie den Leuten empfahl, dann sollten sie doch halt Kuchen essen.

Es ist noch nicht lange her, dass in Deutschland der Einzelhandel dafür kritisiert wurde, dass er Lebensmittel verschleudere, insbesondere auch Milchprodukte und vor allem Butter, die als Leitprodukt die Preiswürdigkeit eines Supermarktes signalisiert und vermutlich auch deshalb bisweilen besonders billig angeboten wurde. Agrarpolitiker und Vertreter der Landwirtschaft sahen in einer solchen Preisschleuderei eine Tendenz, die dazu führt, dass Verbraucher den wahren Wert von Lebensmitteln nicht mehr erkennen und die gleichzeitig auch die Bemühung um Produktion hoher Qualität bei Lebensmitteln untergräbt. Gesetzliche Regeln gegen Lockvogel-Angebote, die unter Einstandspreis verschleudert werden, wurden als notwendiger politischer Eingriff in das Marktgeschehen angesehen, um den Wert von Nahrungsmitteln in allgemeiner Achtung zu halten.

Nun wird der Spieß umgekehrt, und die Kritik richtet sich gegen als zu hoch empfundene Preissteigerungen bei Lebensmitteln und ganz besonders bei Milchprodukten, allen voran Butter. Wiederum

äußern sich Agrarpolitiker und Vertreter der Agrarwirtschaft, diesmal mit dem Verdacht, dass hier ungerechtfertigte Gewinne eingestrichen würden, und zwar nicht von den Erzeugern der agrarischen Rohstoffe oder von der ersten Verarbeitungsstufe, sondern weiter flussabwärts in der Wertschöpfungskette, vor allem beim Einzelhandel. Es ist offensichtlich schwer, es den Kritikern recht zu machen: Mal sind die Preise zu niedrig, mal sind sie zu hoch. Es fehlt offensichtlich das rechte Mittelmaß ...

Zu den Wissenselementen, die ein Student der Ökonomie relativ früh in seinem Studium lernt, gehört die Erkenntnis, dass es den »gerechten Preis« nicht gibt – Preise sind in einer Marktwirtschaft nicht dazu angetan, Gerechtigkeit zu schaffen. Sie regeln Angebot und Nachfrage, also den Einsatz von Ressourcen und die Verwendung der Güter, die daraus entstehen. Preise haben daher eine ausschlaggebende Funktion für die Allokation, aber sind kein geeignetes Instrument zur Regelung der Einkommensverteilung, also der Distribution. Insofern ist auch die Frage, ob bestimmte Preisentwicklungen »gerechtfertigt« sind, nicht wirklich zielführend. Der Wettbewerb hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Preise nicht manipuliert werden. Wo Wettbewerb nicht funktioniert, muss die Politik, in Deutschland also zunächst einmal das Kartellamt, eingreifen und für ausreichende Intensität des Wettbewerbs sorgen. Wenn das hinreichend sorgfältig und wirksam geschieht, erübrigt sich die Frage nach der Rechtfertigung bestimmter Preisentwicklungen. Ob in der Nahrungsmittelindustrie und im Einzelhandel mit Lebensmitteln hinreichend Wettbewerb besteht, kann in diesem Beitrag nicht beurteilt werden. Insofern kann auch die Frage, ob die aktuellen Preiser-



Stefan Tangermann\*

\* Prof. Dr. Stefan Tangermann ist Director for Food, Agriculture and Fisheries bei der OECD, Paris.

höhungen bei Lebensmitteln »gerechtfertigt« sind, hier nicht in dem dafür erforderlichen Bezugsrahmen beurteilt werden. Aber es können einige Hinweise auf faktische Entwicklungen gegeben werden, die hoffentlich zum besseren Verständnis der Markttendenzen beitragen.

### **Agrarpreise im langfristigen Abwärtstrend**

Die gegenwärtig zu beobachtenden Preissteigerungen an den Märkten für einige Agrarprodukte und die aus ihnen hergestellten Lebensmittel verdrängen die Tatsache aus dem Blickfeld, dass Agrarpreise in langer Sicht die Tendenz haben, gegen die Preise anderer Güter zurückzufallen, also real (in Kaufkraft gemessen) zu sinken. Dieser seit langer Zeit beobachtete und weltweit festzustellende Trend hat seine Ursachen in den besonderen Konstellationen von Angebot und Nachfrage bei Agrarprodukten. Die Landwirtschaft gehört zu denjenigen Wirtschaftsbereichen, in denen die Produktivität verhältnismäßig rasch steigt, tendenziell mit höheren Wachstumsraten als im Durchschnitt der Volkswirtschaft. Das mag manchen überraschen, gilt doch die Landwirtschaft vielfach eher als ein nicht sonderlich dynamischer und fortschrittsorientierter Sektor. In Wirklichkeit ist allerdings das Gegenteil der Fall: Durch ständige Erfolge in der Züchtung von Pflanzen und Tieren, durch Entwicklung neuer und zunehmend leistungsfähiger Landmaschinen, durch zunehmende Erkenntnisse über die günstigsten Methoden von Pflanzenbau und Tierhaltung, durch Verbesserung in Organisation und Management und nicht zuletzt durch die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft und die damit einhergehende Zunahme der Betriebsgrößen in der Landwirtschaft verbessert sich die Produktivität der Agrarproduktion seit langer Zeit überdurchschnittlich schnell. Entsprechend drängt ein verhältnismäßig rasch wachsendes Angebot auf die Agrarmärkte.

Dort trifft es aber auf eine deutlich weniger dynamische Nachfrage. Seit den Beobachtungen des preußischen Statistikers Engel ist bekannt, dass der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Verbrauchereinkommen mit zunehmendem Lebensstandard rückläufig ist, oder anders ausgedrückt, dass die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Lebensmitteln geringer ist als eins. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln wächst also langsamer als das Sozialprodukt insgesamt. Das gilt auch im weltweiten Maßstab, und auch die Tatsache, dass noch immer etwa 800 Mill. Menschen in der Welt nicht genügend zu essen haben, ändert daran nichts, denn dass diese Menschen hungern, liegt daran, dass sie nicht genügend Kaufkraft haben, um ausreichend Nahrungsmittel zu erwerben, also daran, dass sie eben keine hinreichende Nachfrage entfalten können. Insgesamt wächst also die Nachfrage nach Nahrungsmitteln weniger rasch als das Angebot an den zu ihrer Herstellung erforderlichen Agrarprodukten, und die nahe liegende Folge ist, dass

die Preise für Agrarprodukte – relativ zu den Preisen anderer Güter – säkular rückläufig sind.

Diese Tendenz zu real sinkenden Preisen ist sogar auf der Ebene fertig verarbeiteter und schon im Regal des Einzelhandels angebotener Lebensmittel zu beobachten, obwohl sie einen erheblichen Teil an Sach- und Dienstleistungen enthalten, mit denen die Agrarprodukte verbunden werden, nachdem sie das Hoftor des Landwirts verlassen haben. Diese Leistungen von Verarbeitung und Handel werden verhältnismäßig einkommenselastisch nachgefragt, denn die Verbraucher wollen immer höher verarbeitete und ansprechender präsentierte Lebensmittel kaufen. Es kommt hinzu, dass diese zusätzlichen Leistungen von Verarbeitung und Handel relativ arbeitsintensiv sind, ihre Kosten also im Zeitablauf überdurchschnittlich stark steigen. Das führt unter anderem dazu, dass ein immer größerer Teil der Verbraucherausgaben für Lebensmittel nicht mehr an die Landwirtschaft, sondern an die nachgelagerten Bereiche fließt. Trotz der dort tendenziell stärker steigenden Kosten sind die Preise von Lebensmitteln über lange Zeit hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurückgeblieben, weil die Preise der landwirtschaftlichen Rohstoffe aufgrund des Produktivitätswachstums im Agrarsektor real so deutlich gesunken sind.

### **Agrarpolitik und Agrarpreise**

Von der Tatsache, dass Nahrungsmittel seit langer Zeit in Kaufkraft gerechnet preislich immer günstiger geworden sind, ist in der Öffentlichkeit wenig Aufhebens gemacht worden. Über positive Entwicklungen wird eben wenig gesprochen. Erst wenn sich die Vorzeichen umkehren, in diesem Fall also wenn die Preise für Nahrungsmittel einmal kräftiger ansteigen als das allgemeine Preisniveau, werden Öffentlichkeit und Politik aufmerksam. Dabei hat sich die Agrarpolitik über lange Zeit hin nicht im geringsten gescheut, die Verbraucher durch künstlich hoch gehaltene Agrarpreise zur Kasse zu bitten.

Die Agrarpolitik der Europäischen Union hat nämlich, nicht zuletzt auch unter deutschem Einfluss, über lange Zeit hin durch eine Vielzahl von Eingriffen in das Marktgeschehen (wie Zölle, Exportsubventionen, Interventionskäufe und Angebotsquoten) die Agrarpreise an den Binnenmärkten Europas deutlich über dem Niveau der Weltmarktpreise gestützt und damit oberhalb dessen, was frei funktionierende Märkte bewirkt hätten. Das geschah in der Absicht, den Landwirten zu helfen, die aufgrund der oben geschilderten Angebots- und Nachfrageverhältnisse unter säkularem Preis- und damit Einkommensdruck standen. Die Folge davon waren erhebliche Marktverzerrungen, deren sichtbarstes Anzeichen die lange Zeit angehäuften Überschüsse in Gestalt von Butterbergen, Getreide- und Rindfleischlagern, Wein-

seen und so weiter waren. Gleichzeitig wurden auf diese Weise die Weltmarktpreise für Agrarprodukte unter Druck gesetzt und die internationalen Handelsbeziehungen belastet. Letztlich zielte diese Politik der gestützten Agrarpreise darauf ab, Geld aus den Taschen der Verbraucher von Nahrungsmitteln in die Taschen der Landwirte umzulenken. Von Sorgen über zu hohe Lebensmittelpreise, die heute manchen Politiker den warnenden Finger heben lassen, war zu dieser Zeit nicht die geringste Rede.

Nachdem die aus einer weit überzogenen Agrarpreisstützung resultierenden Probleme lange Zeit mit Achselzucken hingenommen und nur zaghafte Reparaturversuche unternommen wurden, fand Anfang der neunziger Jahre eine gewisse Wende des agrarpolitischen Denkens statt. In der Europäischen Union wurden unter dem Agrarkommissar Ray MacSharry die ersten Reformen eingeleitet, die dann unter seinen Nachfolgern Franz Fischler und jetzt Mariann Fischer Boel fortgeführt wurden. Grundzug dieser Reformen war eine schrittweise Absenkung der Preisstützung für Agrarprodukte und ihr Ersatz durch zunehmend von der Produktion losgelöste (»entkoppelte«) Direktzahlungen an die Landwirte. Transfers an die Landwirtschaft, die früher von den Verbrauchern finanziert wurden, sind also durch Zahlungen aus der Staatskasse, letztlich also durch eine Belastung der Steuerzahler ersetzt worden. Diese Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Europäischen Union hat dazu geführt, dass in den vergangenen 15 Jahren die Agrarpreise vielfach sogar nominal rückläufig waren und die Verbraucher von Lebensmitteln (allerdings eben nicht die Steuerzahler) damit entlastet wurden. Auch darüber ist, soweit bekannt, in der Öffentlichkeit kein Jubelgeschrei ausgebrochen.

### **Der Weltmarkt kommt ins Spiel – und mit ihm wieder die Politik**

Gleichzeitig und weitgehend unabhängig davon sind in der allerjüngsten Zeit die Preise an den Weltmärkten für eine Reihe von Agrarprodukten deutlich angestiegen. Dafür gibt es vornehmlich drei Gründe, einen naturbedingten, einen wirtschaftlichen und einen von der Politik gemachten.

Der naturbedingte Grund liegt darin, dass eine Reihe von Ländern über mehrere Jahre unter erheblicher Trockenheit und entsprechenden Ernteausfällen von Getreide gelitten hat. Ein besonders drastisches Beispiel ist Australien, das inzwischen das siebte Trockenjahr hintereinander durchleidet und wo deshalb die Getreideernte seit längerer Zeit deutlich unter dem Durchschnitt geblieben ist und entsprechend die Exporte erheblich zurückgegangen sind. Wie weit diese anhaltenden Dürreperioden auf den globalen Klimawandel zurückzuführen sind, lässt sich bisher wohl noch nicht eindeutig sagen. Dagegen ist die Auswirkung dieser Ernte-

ausfälle an den Weltmärkten deutlich spürbar: Die Lagerbestände an Getreide in der Welt sind drastisch zurückgegangen, und die Preise sind entsprechend in die Höhe geschossen.

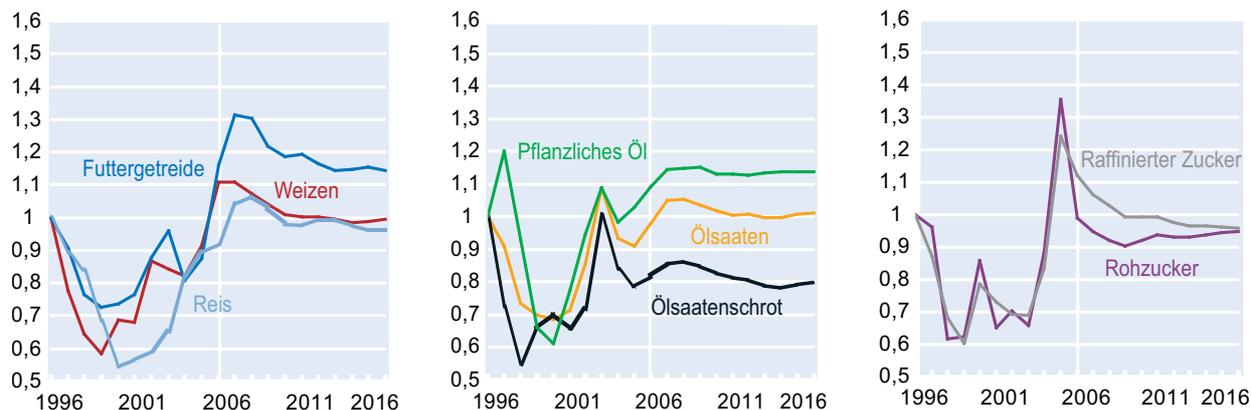
Der wirtschaftsbedingte Faktor hinter dem Preisauftrieb an den Weltagrarmärkten ist die zunehmende Nachfrage nach Nahrungsmitteln in den rasch wachsenden Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien, aber nicht nur dort. Gerade die Nachfrage nach tierischen Produkten, also Fleisch und Milchprodukten, nimmt dort aufgrund steigenden Lebensstandards deutlich zu, und das führt zu einem rasch wachsenden Verbrauch von Getreide, denn wenn statt eines Kilos Brot ein Kilo Fleisch verzehrt wird, multipliziert sich die Nachfrage nach Getreide um den Faktor von etwa fünf bis sieben. Diese Entwicklung scheint auf den ersten Blick im Widerspruch zu dem zu stehen, was oben über die relative Entwicklung von Angebot und Nachfrage bei Agrarprodukten gesagt wurde. Allerdings handelt es sich hier um besondere Größenordnungen. Wenn Einkommen wie in China mit Jahresraten von um die 10% wachsen, dann wächst dort – auch angesichts der bei bisher niedrigem Lebensmittelverbrauch noch verhältnismäßig hohen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln – der Verbrauch mit Raten, die deutlich über das hinausgehen, was die Landwirtschaft an Produktivitätssteigerung bewerkstelligen kann. Die Folge ist eine steigende Nachfrage nach Importen.

Und schließlich kommt ein politikbedingter Faktor hinzu. Seit der Preis von Rohöl in den letzten Jahren wieder deutlich angestiegen ist, die Angst vor Abhängigkeit von politisch instabilen Öllieferländern zugenommen hat und die Sorge um den Klimawandel ein neues Ausmaß erreicht, sucht die Energie- und Klimapolitik vieler Länder einen Ausweg bei den nachwachsenden Rohstoffen, nicht zuletzt auch bei der Bioenergie. Entsprechend hat sich eine ganz neue Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohstoffen für die Erzeugung von Energie, vor allem von Biotreibstoffen wie Biodiesel und Bioäthanol ergeben. Dass die Erzeugung von Biotreibstoffen (außer in Brasilien) bisher und wohl auch auf absehbare Zeiten trotz der gegenwärtigen hohen Preise für Rohöl nur mit erheblichen Subventionen möglich ist und dass die positiven Wirkungen von Biotreibstoffen auf den Klimawandel zumindest recht fragwürdig sind, stört die Politik dabei wenig. Sie bleibt bisher bei ihrem erklärten Ziel, den Verbrauch von Biotreibstoffen auszuweiten – und trägt damit in deutlichem Maße zum Preisauftrieb an den Weltagrarmärkten bei.

Wenn alles gut geht, wird die Trockenzeit in Australien und anderen Ländern eines Tages vorübergehen. Das wird dazu beitragen, die Preise an den Weltagrarmärkten wieder etwas zu dämpfen. Angesichts der wachsenden Nachfrage aus den Schwellenländern und vor allem auch angesichts

Abb. 1  
Preisentwicklung für pflanzliche Erzeugnisse bis 2016

Index 1996 = 1



Quelle: OECD-FAO, Agricultural Outlook 2007 bis 2016, Paris 2007.

der Biotreibstoffprogramme einer Vielzahl von Ländern dürfte aber die Nachfrage nach Agrarprodukten global für längere Zeit hoch bleiben. In der OECD rechnen wir deshalb damit, dass für eine Reihe von Jahren die Weltmarktpreise für viele Agrarprodukte deutlich über dem Niveau bleiben werden, das in den letzten Jahren zu beobachten war (vgl. Abb. 1 und Abb. 2).

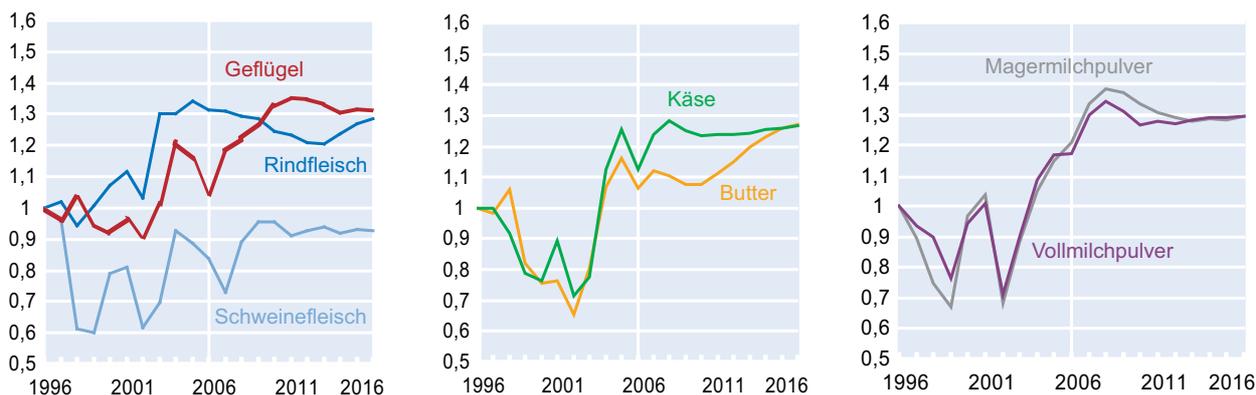
### EU-Märkte in einem neuen Zeitalter

Nimmt man alle diese Entwicklungen zusammen, so zeigt sich, dass die Märkte für Agrarprodukte und damit auch diejenigen für Lebensmittel in der EU in ein neues Zeitalter ein-

getreten sind. Die Agrarpolitik ist reformiert worden, und damit sind die Agrarpreise in der EU zurückgegangen. Gleichzeitig sind neuerdings die Weltmarktpreise für Agrarprodukte deutlich angestiegen. Und beide Preisbewegungen haben sich jetzt getroffen. Die Agrarpreise an den Binnenmärkten der EU liegen nicht mehr, wie das über Jahrzehnte hin der Fall war, von der Politik gestützt weit über den Preisen im internationalen Handel. Vielmehr haben jetzt die Weltmarktpreise das Regime übernommen. Früher waren die Weltmarktbedingungen an den Agrarmärkten der EU nicht zu spüren, weil die Preise hier von der Politik weit höher festgesetzt wurden. Jetzt ist zum ersten Mal eine Situation eingetreten, in der die Entwicklungen an den weltweiten Agrarmärkten auch in der EU zu Preisbewegungen führen. Knapp

Abb. 2  
Preisentwicklung für tierische Erzeugnisse bis 2016

Index 1996 = 1



Quelle: OECD-FAO, Agricultural Outlook 2007 bis 2016, Paris 2007.

gesagt: Während früher die Agrarminister bestimmten, wie teuer bei uns Brot und Butter sind, hängen unsere Butterpreise jetzt auch davon ab, wie die Nachfrage in China sich entwickelt, und die Getreidepreise werden von den Energiepolitikern gemacht. Damit hat an den Agrarmärkten der EU tatsächlich ein neues Zeitalter begonnen. Und das wirkt sich auch auf die Preise für Lebensmittel aus.

Wer in der Vergangenheit keine Begeisterung darüber gezeigt hat, dass Nahrungsmittel immer billiger wurden, sollte jetzt mit Fassung tragen, dass sie auch einmal teurer werden können. Und wer immer noch mehr Markt in der Agrarwirtschaft gerufen hat, darf sich jetzt nicht darüber aufregen, dass nun tatsächlich die Marktkräfte wirksam werden.

Das heißt nicht, dass die Politik jetzt ausgesorgt hat. Die Wettbewerbspolitik ist gefragt, wenn Preise zwischen Konkurrenten abgesprochen werden sollten, auch bei Lebensmitteln. Und die politische Begeisterung über Bioenergie sollte einer nüchternen Betrachtung Platz machen, die sorgfältig prüft, ob das Klima und die Umwelt tatsächlich davon profitieren, dass Agrarprodukte in Energie umgewandelt werden. Die Agrarpolitik hat den Weg zu Reformen eingeschlagen. Die Verbraucher von Lebensmitteln haben davon profitiert. Es wäre bedenklich, wenn sie jetzt unter den Folgen einer Politik leiden müssten, die Agrarprodukte aus der Nahrungskette in den Tank umleitet, ohne dass dadurch für Klima, Umwelt und Energiesicherheit spürbare Vorteile erreicht werden.



Ursula Heinen\*

## Gutes hat seinen Preis

Preissteigerungen belasten Verbraucherinnen und Verbraucher immer dann in besonderem Maße, wenn es sich um Produkte des täglichen Bedarfs handelt und es kaum Möglichkeiten gibt, kurzfristig durch Ausweichstrategien zu reagieren. In der Vergangenheit betraf dies regelmäßig zum Beispiel den Nahverkehr, die Energie- oder die Mietnebenkosten. Seit dem Sommer dieses Jahres sind Nahrungsmittel hinzugekommen. Die bereits seit längerem von vielen Experten vorhergesagten Preissteigerungen für Milch und Milchprodukte wurden plötzlich zu einem breiten Medienthema. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher reagierten verunsichert oder verärgert, galten Nahrungsmittelpreise doch über Jahrzehnte als wichtige stabilisierende Größe im Konzert der allgemeinen Lebenshaltungskosten. Die Reaktionen sind allzu verständlich. Umso mehr bedarf es einer gründlichen Analyse und Bewertung der Ursachen dieser Preissteigerungen.

## Der Einfluss der Weltagrarmärkte

Wer sich intensiver mit der Situation auf den Weltagrarmärkten auseinandersetzt, für den kommen die Preissteigerungen bei wichtigen Agrarrohstoffen und damit letztlich auch für Lebensmittel nicht unerwartet. Schon seit einigen Jahren ist zu beobachten, dass sich auf den Weltagrarmärkten eine grundsätzliche Wende abzeichnet. Verschiedene Faktoren sind dafür verantwortlich. Im Mittelpunkt steht die weltweit steigende Nachfrage nach Agrarrohstoffen. Sie wird bestimmt durch den jährlichen Bevölkerungszuwachs von rund 80 Mill. Menschen sowie einer steigenden Kaufkraft und veränderter Konsumgewohnheiten, insbesondere in Schwellenländern wie China und Indien. Aber auch die zunehmen-

\* Ursula Heinen ist Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

de Verwendung agrarischer Rohstoffe außerhalb des Futtermittel- und Nahrungsmittelbereichs – insbesondere im Bereich der Energieerzeugung – ist ein wichtiger Faktor. In Deutschland werden rund 2 Mill. ha, das sind mehr als 10% der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für den Anbau nachwachsender Rohstoffe verwendet. Aber auch in Ländern mit deutlich größeren Anbauflächen wie den USA oder Brasilien boomt der Anbau von Energiepflanzen. So werden in den USA rund 8% der Weltmaiserzeugung zu Ethanol verarbeitet. Das entspricht 50 Mill. t und damit mehr als der gesamten deutschen Getreideernte.

Diese Entwicklungen sind allen Marktteilnehmern bekannt gewesen und vollziehen sich bereits seit einigen Jahren. Allein für sich genommen können sie die teilweise sprunghaften Preisreaktionen der letzten Monate jedoch nicht erklären. Ausschlaggebend für das derzeitige Preishoch bei Getreide, Milch und Milchzeugnissen sind vielmehr witterungsbedingte Ausfälle wichtiger Anbieter auf dem Weltmarkt. So leidet z.B. Australien, ein bedeutender Lieferant von Milchprodukten, unter den Folgen einer Dürre und erzeugt deshalb weniger Milch. Auch in Argentinien ging die Milchproduktion in den Haupterzeugungsregionen nach heftigen Frühjahrüberschwemmungen deutlich zurück. Andere Anbieter konnten die Angebotslücke nicht schließen. In früheren Jahren hätten solche Ausfälle noch durch den Abbau der Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver abgemildert werden können. Doch die Lager sind geräumt und die Zeiten von Butterbergen und Milchseen längst Geschichte.

Die globale Marktlage ist seit längerem auch bei Getreide angespannt. Seit 2000 überstieg die Nachfrage fast regelmäßig das Angebot. Als Folge kam es auch hier zu einem deutlichen Abbau der Lagerbestände. Die weltweiten Vorräte liegen heute auf dem niedrigsten Niveau seit 30 Jahren. Die preisdämpfende Wirkung großer Lagerbestände kommt nicht mehr zum Tragen. Angebotsknappheit führt zu unmittelbaren und deutlich stärkeren Preisausschlägen. Das wiederum beflügelt die Phantasie der Akteure auf den Rohstoffmärkten. Gerade mit Blick auf die Weltgetreidemärkte, auf denen sich die Preise binnen Jahresfrist verdoppelt haben, wird deutlich, dass spekulationsbedingte Effekte zunehmenden Einfluss auf die Preisbildung haben.

### **EU-Agrarreform**

Zu Beginn der neunziger Jahre erfolgte eine grundlegende Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die durch zusätzliche Reformmaßnahmen ab 2003 konsequent fortentwickelt wurde. Im Kern bedeutet das Reformpaket die Abkehr von der Politik der Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe durch markt- und preispolitische Maß-

nahmen zugunsten einer Politik der direkten von der Produktion entkoppelten Transferzahlungen. Mehrere Gründe machten den Politikwechsel notwendig. Zum einen hatte der EG-Agrarhaushalt durch die steigende Überschussproduktion die Grenze der Finanzierbarkeit erreicht. Des Weiteren hatte die Europäische Gemeinschaft sich im Rahmen der damaligen GATT-Verhandlungen verpflichtet, die bislang praktizierte Stützung der heimischen Agrarproduktion durch Intervention zu Garantiepreisen in Kombination mit flexiblem Außenschutz und Exporterstattungen auf feste Zölle umzustellen und die Stützung schrittweise zu reduzieren. Nicht zuletzt wurde das Scheitern des alten Politikansatzes an der verfehlten Stabilisierung der Einkommen in der Landwirtschaft deutlich. Die Schere zwischen den Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft und der übrigen Wirtschaft ging trotz steigender Marktordnungskosten immer weiter auseinander.

Im Zentrum der Reformmaßnahmen stand also das Bemühen, die Gemeinsame Agrarpolitik wieder auf eine solide finanzielle Basis zu stellen, den Anforderungen zunehmend liberalisierter Weltagrarmärkte gerecht zu werden, die Überschussproduktion einzudämmen, die mit Senkung der Interventionspreise verbundenen Einkommenseinbußen der Landwirte durch Direktzahlungen zu kompensieren und so die Landwirtschaft auf dem Weg zu einer stärkeren Marktorientierung – das heißt letztlich eine an den Wünschen der Verbraucherinnen und Verbraucher orientierte Erzeugung – zu unterstützen.

Es war politisch gewollt, dass die Funktion des Preises als Indikator für Knappheit auf den Agrarmärkten wieder stärker zum Tragen kommt und Produktionsentscheidungen in der Landwirtschaft vom Marktpreis bestimmt werden und nicht von staatlich festgelegten Stützpreisen. Es war damit klar absehbar, dass mit Vollzug der EU-Agrarreform Weltmarktpreisschwankungen deutlicher als in der Vergangenheit das Preisniveau am EU-Binnenmarkt beeinflussen würden.

### **Preisbildung auf den einzelnen Vermarktungsstufen**

Von den hohen Weltmarktpreisen profitieren derzeit vor allem die Marktfruchtbau- und Milchviehbetriebe in Deutschland. Zu berücksichtigen ist dabei, dass gerade in der Milcherzeugung in vielen Betrieben seit Jahren die Milcherlöse niedriger waren als die Produktionskosten. Solche Betriebe zehren von der Substanz und sind langfristig in ihrer Existenz gefährdet. Auf anderen Agrarmärkten ist die Preissituation für die Erzeuger nach wie vor unbefriedigend. Insbesondere Betriebe, die auf Schweinehaltung spezialisiert sind, stehen vor dem Problem, dass derzeit niedrige Erzeuger-

preise mit deutlichen Preissteigerungen für Futtermittel und Energie zusammentreffen.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher nehmen jedoch nicht die Erzeugerpreisentwicklung, sondern die Einzelhandelspreise wahr. In der Differenz verbergen sich die Kosten und Renditen der Weiterverarbeitung und Vermarktung. Hier ist es vor allem der Block der Lohn- und Energiekosten, der die Verarbeitungs- und Vermarktungsspannen in den letzten Jahrzehnten stetig anwachsen ließ, vor allem auch bedingt durch den Trend zu höher verarbeiteten Lebensmitteln. Landwirte haben von dieser Entwicklung kaum profitiert. Sie sahen sich in die Rolle des austauschbaren Rohstofflieferanten gedrängt und beklagten nicht selten die Marktmacht des Handels.

Die aktuelle Verknappung auf den Weltagrarmärkten hat die Marktstellung unserer Landwirtschaft gegenüber der Lebensmittelverarbeitung und dem Handel ohne Frage gestärkt. Das schlägt sich in den deutlich gestiegenen Erzeugerpreisen nieder. Auf die Verbraucherpreise wirkt sich dieser Anstieg aufgrund der Verarbeitungs- und Vermarktungsspanne jedoch nur mehr oder weniger gedämpft aus. Denn diese Spanne beträgt im Durchschnitt der Produkte etwa 75% der Einzelhandelspreise für Lebensmittel. Mit anderen Worten: Nur durchschnittlich 25% der Verbraucherpreise für Lebensmittel entfallen auf die darin enthaltenen landwirtschaftlichen Rohstoffe, wobei dieser Anteil zwischen 4% bei Broterzeugnissen und 37% bei Milchprodukten schwankt.

Kostensteigerungen bei den landwirtschaftlichen Rohstoffen erklären somit nur zum Teil die abrupten Steigerungen der Verbraucherpreise für Lebensmittelpreise. Ein großer Teil der Preissteigerungen – zum Beispiel bei Milchprodukten – beruht vielmehr auf dem Auslaufen von Preis bindenden Kontrakten zwischen Ernährungsindustrie und Handel. Dabei fließen in gewissem Rahmen auch Nachholeffekte ein, d.h. die Industrie macht Kostensteigerungen für Energie, Verpackungen und Rohstoffe geltend, die sie schon längere Zeit tragen musste, ohne höhere Preise gegenüber dem Handel durchsetzen zu können. Es ist nachvollziehbar und legitim, dass Ernährungswirtschaft und Handel versuchen, gestiegenen Produktions- bzw. Beschaffungskosten auf die Verbraucherpreise zu überwälzen. Allerdings sollten die gestiegenen Agrarpreise nicht als Vorwand genutzt werden, um deutlich höhere Preissteigerungen durchzusetzen. Die Verteuerung der Rohstoffe darf nur insoweit für Preissteigerungen der Verbraucherpreise für Lebensmittel verantwortlich gemacht werden, wie diese auch anteilig in dem jeweiligen Produkt enthalten sind.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nimmt die derzeitige Diskussion zum Anlass, die Öffentlichkeit noch stärker als bislang über

die Preisbildung auf Lebensmittelmärkten zu informieren, also die Faktoren zu benennen, die die Preisentwicklung beeinflussen. Dies trägt zu einer Versachlichung der Diskussion bei. Das Bundeskartellamt sollte auch weiterhin genau beobachten, ob Preisbewegungen der Rohstoffe zu ungerechtfertigten Preiserhöhungen genutzt werden. Bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht ist ein Eingriff möglich. In diesem Sinne wurden beispielsweise im Rahmen einer Vorermittlung die Umstände der Preiserhöhungen bei Milchprodukten überprüft. Dabei kam man allerdings zu dem Ergebnis, dass keine Preisabsprachen vorgelegen haben.

### Anstieg der Lebensmittelpreise verkräftbar

Die Verbraucherpreise für Lebensmittel in Deutschland sind in den vergangenen Jahren deutlich langsamer angestiegen als die Verbraucherpreise insgesamt und haben damit maßgeblich zur Dämpfung des Anstiegs der Lebenshaltungskosten beigetragen. So betrug im Zeitraum 1991 bis 2006 der jährliche Verbraucherpreisanstieg für Nahrungsmittel (einschl. alkoholfreier Getränke) 0,9%, während die Verbraucherpreise insgesamt um jährlich 2,0% zunahmen. Neben moderaten Preisen für landwirtschaftliche Rohstoffe hat vor allem die mäßige Lohnentwicklung in Verbindung mit einem weiteren Produktivitätsanstieg in der Ernährungswirtschaft zu dieser Entwicklung beigetragen. Auch haben die deutschen Verbraucher sehr stark vom intensiven Wettbewerb im Lebensmitteleinzelhandel profitiert. Nach wie vor sind Nahrungsmittel in Deutschland preiswerter als in wichtigen und vergleichbaren EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich, Italien oder Großbritannien.

Im ersten Halbjahr 2007 (also noch vor den ersten Preiserhöhungen bei Milchprodukten) übertraf die Preissteigerung bei Nahrungsmitteln erstmals leicht die der Verbraucherpreise insgesamt, eine Entwicklung, die sich auch im August 2007, dem Monat für die die derzeit aktuellsten Zahlen vorliegen, fortsetzte (2,4 gegenüber 1,9%). Auch für das gesamte zweite Halbjahr 2007 dürften die Nahrungsmittelpreise stärker steigen als die Inflationsrate, die für 2007 auf rund 2% geschätzt wird. Allerdings entwickeln sich die Preise für die einzelnen Produktgruppen in sehr unterschiedlicher Weise. Während insbesondere die Preise für Milcherzeugnisse, Backwaren und Südfrüchte vergleichsweise hohe Steigerungsraten aufweisen, liegen derzeit die Preise für Kartoffeln, Gemüse, Teigwaren und Zucker auf oder sogar unter dem Vorjahresniveau. Trotz der jüngsten Preissteigerungen sind viele Nahrungsmittel heute immer noch billiger oder nicht teurer als vor mehr als 20 Jahren.

Dieser Sachverhalt und die Tatsache, dass der Anteil der Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel (und alkoholfreie Getränke) an den Konsumausgaben der privaten Haushal-

te in Deutschland 2006 mit 11,3% unter dem Durchschnitt aller EU-Länder lag, spricht dafür, dass die bisherigen Preissteigerungen für Lebensmittel für die Verbraucher in Deutschland verkraftbar sind. Dies verdeutlichen auch die beiden folgenden Beispiele. Musste ein Industriearbeiter im Jahre 1970 zum Erwerb eines Kilogramms Deutscher Markenbutter noch 85,9 Minuten arbeiten, waren es 2005 nur noch 15,2 Minuten. Bei einem Kilogramm dunklem Mischbrot betragen die entsprechenden Zeiten 15,5 bzw. 10,5 Minuten.

### Lebensmittel sind ihren Preis wert

Es ist an der Zeit, sich im Zusammenhang mit der Diskussion über die Preissteigerungen bei Lebensmitteln auch mit der Frage auseinanderzusetzen, was uns als Verbraucherinnen und Verbrauchern die Versorgung mit hochwertigen Lebensmitteln wert ist. Der Slogan »Gutes kann so billig sein!« führt in die falsche Richtung. Wer Gutes erwartet – und die hier produzierten Lebensmittel erfüllen diese Erwartungen – muss auch bereit sein, hierfür einen angemessenen Preis zu zahlen. Den Spagat zwischen der Forderung nach immer günstigeren Preisen auf der einen Seite und gestiegenen Anforderungen hinsichtlich Qualität, Herkunft und Produktionsweise auf der anderen Seite können Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft auf Dauer nicht leisten. Hier ist auch ein Umdenken in unserer Gesellschaft notwendig.

Für die Zukunft brauchen sich Verbraucherinnen und Verbraucher keine Sorgen über möglicherweise auftretende Versorgungsengpässe zu machen. Die steigenden Preise werden dazu führen, dass weltweit Produktivitätsreserven verstärkt genutzt werden. Dazu gehört auch die Entscheidung, die obligatorische Flächenstilllegung in der EU für das Jahr 2008 auszusetzen. Die Bundesregierung wird sich zudem in der bevorstehenden Überprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik dafür einsetzen, auf dieses Instrument zukünftig ganz zu verzichten. Einstellen sollte man sich allerdings darauf, dass bei vielen Agrarrohstoffen die Zeiten weltweit niedriger Preise vorüber sind. Insgesamt ist ein Trend stabiler bis steigender Agrarpreise bei allerdings stärkeren Ausschlägen nach oben oder unten zu erwarten. Dies wird nicht ohne Folgen für die Nahrungsmittelpreise in Deutschland bleiben. Angesichts des nach wie vor intensiven Wettbewerbs in Ernährungswirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel und der Möglichkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher durch bewusste Kaufentscheidungen die ihnen gegebenen Einflussmöglichkeiten zu nutzen, dürfte der Spielraum für ungerechtfertigte Preissteigerungen allerdings begrenzt sein.



Christian Thorun\*

### Von der Tendenz her berechtigt, in der Höhe nicht immer nachvollziehbar – Ein Kommentar zu den Preiserhöhungen bei Lebensmitteln

Die Verbraucher wurden in den vergangenen Wochen durch eine Reihe von Ankündigungen der Lebensmittelindustrie und des Lebensmitteleinzelhandels über stark anziehende Preise verunsichert. Zuerst kündigte die Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (ZMP) Ende Juli Preissteigerungen bei der Milch um bis zu 50% an. Anfang September folgte der Discounter Aldi mit der Ankündigung von Preiserhöhungen. Die Lebensmittel-Zeitung recherchierte, dass die Preise bei 50 Artikeln angehoben wurden, vor allem bei Waren aus dem Tiefkühl-Sortiment wie Eis, aber auch bei Basislebensmitteln wie Nüssen, Erbsen und Möhren (vgl. Lebensmittel-Zeitung, 10. September 2007). Als Reaktion auf Aldis Ankündigung haben andere Einzelhändler – wie Rewe und der Tengelmann-Konzern – ebenfalls Preissteigerungen angekündigt. Zuletzt folgte der Brauer-Bund mit der Warnung, dass deutsche Biertrinker im kommenden Jahr 5 bis 10% mehr für ihr Bier zahlen müssten. Als Grund für die Preissteigerungen werden höhere Rohstoffpreise, gestiegene Energiekosten (die sich sowohl auf die Produktions- als auch auf die Transportkosten auswirken) und steigende Löhne genannt.

Verbraucher reagieren auf diese Preissteigerungen mit Verunsicherung und fragen sich, wie stark die Lebensmittelpreise steigen werden und ob der Lebensmitteleinzelhandel versucht, die Verbraucher »abzuzocken«.

\* Dr. Christian Thorun ist Referent für Handel und Wettbewerb beim Verbraucherzentrale Bundesverband.

### Lebensmittelpreise werden steigen, ...

Verbraucher müssen sich in den kommenden Jahren darauf einstellen, dass sie mehr für Lebensmittel ausgeben. Damit kommt die Entwicklung, wonach der Anteil von Lebensmitteln an den privaten Konsumausgaben kontinuierlich sinkt, vorerst zum Ende. Machten Ausgaben für Nahrungsmittel 1850 noch 60% der privaten Konsumausgaben aus, sank dieser Wert 1970 auf 38% und beläuft sich – nach dem Statistischen Bundesamt und eigenen Berechnungen – heute auf ca. 11%. Auch dürfte sich der Trend, wonach sich Lebensmittel weniger stark verteuern als die Verbraucherpreise insgesamt, abschwächen und kurzzeitig sogar umkehren. So stiegen die Lebensmittelpreise im August 2007 um 2,4% im Vergleich zum Vorjahresmonat, während der Verbraucherpreisindex um 1,9% zulegte. Dieser überproportionale Anstieg widerspricht dem Trend der letzten 15 Jahre, in denen sich Nahrungsmittel nur halb so stark verteuerten (ca. 14%) wie der Verbraucherpreisindex insgesamt (ca. 33%).<sup>1</sup>

Strukturelle Gründe für die Verteuerung von Lebensmitteln sind eine steigende Nachfrage und eine Verknappung des Angebots durch:

- eine wachsende Weltbevölkerung,
- die Globalisierung des westlichen Lebensstils<sup>2</sup>,
- die Verknappung der Anbauflächen u.a. wegen der Nutzung von Pflanzen zur Energieerzeugung<sup>3</sup> und
- steigende Energiekosten.

Allerdings spielen auch temporäre Faktoren eine gewichtige Rolle für die Erklärung der derzeitigen Preissteigerungen. So gab es in diesem Jahr Produktionsausfälle durch eine schlechte Ernte in Europa, und das Abschmelzen der Interventionsbestände in Europa führt dazu, dass Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage schlechter abgedeckt werden können.

Während witterungsbedingte Angebotsänderungen nur schwer auszugleichen sind, ist es politisch geboten, etwas gegen die strukturellen Ursachen der Lebensmittelpreissteigerungen zu unternehmen. Zum einen gehört die Subventionierung und Quotierung der europäischen Agrarpolitik auf den Prüfstand. Zum anderen gilt es, die zunehmende Konkurrenz zwischen »Brot und Energie« durch die Entwicklung und Nutzung von Biokraftstoffen der zweiten Generation zu entschärfen. Hierunter versteht man Biokraftstoffe,

die durch Vergasung von Biomasse und anschließende Syntheseschritte produziert werden. Anders als bei Biokraftstoffen der ersten Generation sind hierbei keine hochwertigen Feldfrüchte wie Raps, Rüben oder Gerste erforderlich, sondern es können Holz oder pflanzliche Abfälle verwendet werden.

### ... das heißt jedoch nicht, dass die Höhe der aktuellen Preissteigerungen gerechtfertigt ist

Während Preiserhöhungen bei Lebensmitteln *in der Tendenz* durch steigende Rohstoff- und Produktionskosten erklärt werden können, gibt es eine Reihe von Indizien, die dafür sprechen, dass die Lebensmittelindustrie und der Handel Trittbrett fahren und versuchen, die Stimmungslage auszunutzen, um ihre Margen zu erhöhen. So hat Nestlé einer Meldung des Deutschen Bauernverbands zur Folge, seine Preise bereits im ersten Halbjahr 2007 vorauseilend erhöht (vgl. DBV-Informationen, 23. August 2007) Auch argumentierte ein Sprecher von Edeka in einem Interview mit dem WDR, dass viele Anbieter im Windschatten der Molkereibranche segeln, um höhere Preise durchzusetzen, obwohl ihre Kosten nicht so stark gestiegen sind.<sup>4</sup> Diese Einschätzung wird auch vom HDE-Sprecher, Hubertus Pellengahr, geteilt, der andeutete, dass die »Lebensmittelindustrie versuche, die allgemeine Stimmung »alles wird teurer« auszunutzen und »alle möglichen Preiserhöhungen« durchzusetzen.«<sup>5</sup>

Der Verdacht von Mitnahmen wird durch Plausibilitätstests erhärtet. So halten einzelne von der Lebensmittelindustrie und dem Handel ins Feld geführten Begründungen für die Preissteigerungen einer kritischen Überprüfung nicht in jedem Einzelfall stand.

### Steigende Rohstoffpreise

Als eines der am häufigsten herangezogenen Gründe für die Preissteigerungen werden höhere Rohstoffkosten genannt. Rohstoffe machen bei vielen Produkten jedoch nur einen kleinen Anteil an den Gesamtkosten aus. So liegt der Rohstoffkostenanteil beim Brot bei 4 bis 6% und bei Bier bei ca. 7%. Wenn angekündigt wird, dass ein Kilo Brot, das ca. 3 € kostet, um bis zu 15 Cent teurer wird, dann kann das nicht allein an steigenden Getreidepreisen liegen. Steigende Preise für Getreide von 66% rechtfertigen lediglich eine Preissteigerung von 7 und nicht 15 Cent. Eine ähnliche Berechnung kann man für das Bier aufstellen. Selbst wenn sich die Rohstoffpreise verdoppeln sollten, dürfte ein 0,2 l Bier nicht einmal um 1 Cent teurer werden.

<sup>1</sup> [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/STATmagazin/STATmagazinPreise,templateId=renderPrint.psm|\\_nnn=true](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/STATmagazin/STATmagazinPreise,templateId=renderPrint.psm|_nnn=true).

<sup>2</sup> Vgl. OECD-FAO, Agricultural Outlook 2007–2016, OECD, Paris 2007.

<sup>3</sup> Den deutschen Getreidebauern standen 2006 lediglich 55% der Gesamtanbaufläche zur Verfügung. Das ist der geringste Anteil seit 1995. siehe: [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000214718.pdf](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000214718.pdf).

<sup>4</sup> <http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/lebensmittelhandel/preise/070907.jhtml>.

<sup>5</sup> [http://www.n24.de/wirtschaft\\_boerse/branchen/article.php?articleId=151446&teaserId=155646](http://www.n24.de/wirtschaft_boerse/branchen/article.php?articleId=151446&teaserId=155646).

### *Steigende Energiekosten*

Als zweites Argument werden steigende Energiepreise ins Feld geführt. Auch Verbraucher sehen sich mit steigenden Energiekosten konfrontiert. Allerdings stellen die gestiegenen Energiekosten für Produktion und Transport kein überzeugendes Argument für die Höhe der Kostensteigerungen dar. Denn die Energiekosten sind zwar im Laufe der letzten Jahre stark gestiegen, es gab jedoch im Laufe dieses Jahres keinen Energiepreisschock, der einen plötzlichen Kostenanstieg rechtfertigt.

### *Steigende Lohnkosten*

Zudem werden steigende Lohnkosten ins Feld geführt. Beispielsweise haben Bäcker Preissteigerungen mit diesem Argument begründet. Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten konnte jedoch keine signifikanten Tarifierhöhungen bei Bäckern im Laufe des Jahres bestätigen. Zwar sind die Lohnkosten bei einigen Filialen wegen längerer Öffnungszeiten gestiegen, diese Kostensteigerungen sind jedoch nur marginal.

### **Die Erfahrung lehrt, skeptisch zu sein**

Zudem lehrt die Erfahrung, dass die Lebensmittelindustrie und der Handel Anlässe wie die Euroeinführung oder eine Mehrwertsteuererhöhungen nutzen, um zu versuchen, Preise in einer unangemessenen Weise zu erhöhen. So hat der Verbraucherzentrale Bundesverband im letzten Jahr festgestellt, dass der Handel die Preise bei einigen Gütern bereits im Vorfeld der Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 erhöht hat. Dies war besonders auffällig bei Drogerieartikeln. Auch haben die Stiftung Warentest und die Verbraucherzentrale Hamburg im dritten und vierten Quartal 2006 einen spürbaren Anstieg von Mogelpackungen verzeichnet. Beispiele hierfür waren Wärmepflaster in denen nur noch vier statt fünf ABC-Wärmepflaster, pro Packung und zum gleichen Preis zu finden waren, oder aber bei Zewa Softies gab es statt 15x10 bloß noch 15x9 Menthol-Taschentücher in der Großpackung zu einem höheren Preis. Die Unternehmensberatung McKinsey riet Unternehmen sogar zu der Strategie der Verwendung von Mogelpackungen, um Preissteigerungen zu verschleiern (vgl. Süddeutsche Zeitung, 18. August 2007).

### **Wasserdichte Beweise sind schwierig zu finden**

Während der Verbraucherzentrale Bundesverband auf Indizien verweisen kann, die den Verdacht von Mitnahmen der Lebensmittelindustrie und des Handels untermauern, sind ihm hierbei Grenzen gesetzt. Zwar können Preisentwicklungen von Rohstoffen, Energie und Löhnen von der Ten-

denz her nachvollzogen werden. Wie hoch die tatsächlichen Kosten für die einzelnen Unternehmen in der Realität sind und welchen Anteil diese Kosten für die Endpreise ausmachen, kann jedoch nicht mit Bestimmtheit beziffert werden. Zusätzlich wird die Plausibilitätsprüfung von Preisänderungen durch drei Faktoren erschwert:

- Preisschwellen: Produkte haben häufig keine runden Preise, sondern Endpreise, die auf »x9 Euro« enden. Preiserhöhungen werden daher entweder nicht im vollen Maße oder aber überproportional weitergegeben (Beispiel: Kostet eine Ware 99 Cent, wird eine 3%ige Verteuerung nicht unbedingt zu einem Preis von 1,03 € führen).
- Mischkalkulationen: Der Handel hält Preise von den Produkten, die Verbraucher stark im Bewusstsein haben (Kaffee, Milch, Butter), niedrig, um die Verbraucher in das Geschäft zu locken, und erhöht Preise von Produkten, die nicht so stark im Bewusstsein der Verbraucher sind, überproportional.
- Zeitverzögerungen: Kostenveränderungen spiegeln sich häufig nicht sofort im Endpreis wider. Daher kann es sein, dass Endpreisänderungen höher ausfallen, als es Kostensteigerung rechtfertigen würden.

Angesichts von Preiserhöhungen, die weit über die Inflation hinausgehen und sich z.T. im zweistelligen Bereich bewegen, stehen die Lebensmittelindustrie und der Handel in der Verantwortung, den Verbrauchern die Preiserhöhungen zu erklären. Daher fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband die Lebensmittelindustrie und den Handel auf, Preiserhöhungen nicht mit pauschalen Hinweisen auf steigende Rohstoffpreise und Energiekosten zu erklären, sondern die Zusammenhänge an den Produkten exemplarisch aufzuzeigen.

### **Steigende Preise sind nicht per se abzulehnen**

Steigende Preise sind aus Verbrauchersicht jedoch nicht per se abzulehnen. Einer der Gründe für negative Entwicklungen in der Produktsicherheit, wie jüngst bei Kinderspielzeugen sichtbar geworden oder auch für Gammelfleischskandale, ist in einem ruinösen Preiswettbewerb zu finden. Produzenten müssen daher mit ihren Produkten ein Einkommen erzielen können, von dem sie leben können. Daher hat sich der Verbraucherzentrale Bundesverband in der Vergangenheit wiederholt gegen Untereinstandspreisverkäufe ausgesprochen, um Bauern die finanzielle Möglichkeit zu geben, in Qualität und eine artgerechte Tierhaltung zu investieren.

Es wäre daher zu wünschen, dass die Lebensmittelindustrie und der Handel den Wunsch der Verbraucher ernsternähmen, mehr über die »inneren Werte« von Produkten, d.h. über die ökologischen und sozialen Herstellungsbedingun-

gen und ihr Erzeugerland, zu erfahren. Preissteigerungen, die zu einem Mehr an Qualität und Sicherheit der Lebensmittel führen, werden ihre Zustimmung finden. Was Verbraucher allerdings nicht tolerieren, ist der Versuch, ein Preissteigerungsklima für Preiserhöhungen, die nicht durch Kostensteigerungen oder durch Qualitätsverbesserungen begründet sind, auszunutzen.

### Konzentrationsprozesse im Einzelhandel geben Anlass zur Besorgnis

Immer wieder wird auf die Tatsache hingewiesen, dass deutsche Verbraucher im europäischen Vergleich von geringen Preisen profitieren können. Als Grund hierfür wird der harte Wettbewerb in Deutschland genannt. Zwar ist es immer noch so, dass die Lebensmittelpreise in Deutschland im europäischen Vergleich niedrig sind und deutsche Verbraucher im vergangenen Jahr 6% günstiger einkaufen konnten als im europäischen Durchschnitt – nur in Polen, der Tschechischen Republik, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Griechenland konnte man günstiger einkaufen.<sup>6</sup> Allerdings ist mit Besorgnis festzustellen, dass die Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel stark zunimmt. Während die Top 10 der Branche 1990 am Gesamtmarkt noch 45% ausmachten, waren es Ende 2006 bereits 86,8%.<sup>7</sup> Da die Umsatzsteigerungen der größten Handelsunternehmen die Zuwächse des Gesamtmarktes klar übersteigen (20,6 zu 5,2%), ist von einer weiteren Konzentration auszugehen.<sup>8</sup> Für 2010 wird erwartet, dass die fünf größten Anbieter ihren Anteil in den nächsten Jahren von 69,2% im Jahr 2005 auf 76,5% ausbauen können.<sup>9</sup> Beispiele für diese Konzentrationsentwicklung aus der jüngsten Vergangenheit sind zum einen die Übernahme der Walmartfilialen durch die Metro AG und zum anderen die Übernahme von Spar durch Edeka.

Dieser Konzentrationsprozess stellt nicht nur eine potentielle Gefährdung für das Preisniveau in Deutschland dar, sondern er verstärkt auch die Filialisierung des Handels und gefährdet die Nahversorgung in ländlichen Gebieten. Der Anteil der selbständigen Einzelhändler hat sich zwischen 1960 und heute von knapp 70% auf weniger als 20% verringert, und die Anzahl der Verkaufsstellen hat sich von ca. 150 000 im Jahr 1966 auf ca. 55 000 im Jahr 2002 reduziert.<sup>10</sup> Daher fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband die Kartellbehörden auf, Konzentrationsprozesse im Einzelhandel kritisch zu begleiten und ein verstärktes Au-

genmerk auf kartellrechtswidriges Handeln in diesem Sektor zu legen.

### Verbraucher in Deutschland müssen entlastet werden

Unabhängig von der Frage, ob die Industrie und der Handel die Preise in einer ungemessenen Weise erhöhen, müssen Verbraucher damit rechnen, zukünftig einen höheren Anteil ihres zur Verfügung stehenden Einkommens für Lebensmittel auszugeben. Zusätzlich werden die privaten Haushalte durch steigende Energiekosten belastet. Gerade Arbeitslose, Geringverdiener und Rentner sind durch diese Entwicklungen stark betroffen, da sie einen höheren Anteil ihres Einkommens für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse ausgeben. Die offizielle Teuerungsrate gibt die Kostensteigerungen dieser Haushalte nicht in einer angemessenen Art und Weise wieder. Da diese Einkommensgruppen von Preissenkungen gerade bei technischen Produkten oder Reisen nicht so stark profitieren, schlagen sich Preissteigerungen von Lebensmitteln stärker auf ihren Haushalt nieder.

Diese Entwicklung ist deshalb so besorgniserregend, da das Einkommen dieser Verbraucher bereits heute schon nicht dafür ausreicht, sich ausgewogen und gesund zu ernähren. Eine Studie des Forschungsinstituts für Kinderernährung der Universität Bonn kommt zu dem Ergebnis, dass das Arbeitslosengeld (ALG) II nicht ausreicht, um Kinder und Jugendliche ausgewogen zu ernähren.<sup>11</sup> Durch die Verteuerung von Lebensmitteln wird sich diese Situation weiter verschärfen.

Die Bundesregierung ist daher gefordert, Verbraucher finanziell zu entlasten. Sie tut allerdings genau das Gegenteil. Allein die Mehrwertsteuererhöhung zum Jahreswechsel entzieht den Verbrauchern in diesem Jahr 19,5 Mrd. € Kaufkraft. Zum Jahreswechsel hat der Verbraucherzentrale Bundesverband eine Zusammenstellung der Kostenbe- und -entlastung der Verbraucher zusammengestellt. Das Fazit war, dass den Verbrauchern durch Entscheidungen der Bundespolitik allein in diesem Jahr 23,5 Mrd. € Kaufkraft entzogen werden. Das entspricht 285 € pro Verbraucher.<sup>12</sup>

### Fazit

Während die Preissteigerungen bei Lebensmitteln in der Tendenz mit steigenden Rohstoffpreisen und Produktions-

<sup>6</sup> [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/STATmagazin/STATmagazinPreise,templateId=renderPrint.psm1\\_nnn=true](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/STATmagazin/STATmagazinPreise,templateId=renderPrint.psm1_nnn=true).

<sup>7</sup> »Lebensmittel-Einzelhandel 2006/2007, Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVL), Berlin«.

<sup>8</sup> Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2004/2005, 196.

<sup>9</sup> KPMG Studie »Trends im Handel 2010«, 54.

<sup>10</sup> »Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs«, IÖW im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (2004).

<sup>11</sup> <http://www1.uni-bonn.de/pressDB/jsp/pressemitteilungsdetails.jsp?detailjahr=2007&detail=251>.

<sup>12</sup> [http://www.vzbv.de/start/index.php?page=themen&bereichs\\_id=5&themen\\_id=21&mit\\_id=825&task=mit&search\\_1=mehrwertsteuer&search\\_2=&hiliting=yes](http://www.vzbv.de/start/index.php?page=themen&bereichs_id=5&themen_id=21&mit_id=825&task=mit&search_1=mehrwertsteuer&search_2=&hiliting=yes).

kosten erklärt werden können, gibt es Indizien, die den Verdacht erhärten, dass die Lebensmittelindustrie und der Handel das derzeitige Preissteigerungsklima dazu ausnutzen, die eigenen Margen zu erhöhen. Daher kann die Höhe der Preissteigerungen nicht in jedem Einzelfall auf Kostensteigerungen zurückgeführt werden. Allerdings sind dem Verbraucherzentrale Bundesverband bei der Beurteilung der Angemessenheit von Preissteigerungen Grenzen gesetzt, da er keine Einblicke in die tatsächliche Kostenentwicklung hat. Angesichts von Preissteigerungen in zweistelliger Prozenzhöhe stehen die Lebensmittelindustrie und der Handel in der Pflicht, den Verbrauchern die Höhe der Preissteigerungen exemplarisch zu erläutern. Die Bundesregierung ist zudem gefordert, auf strukturelle Veränderungen im Rohstoffangebot zu reagieren. Die Konkurrenz zwischen »Brot und Energie« muss entschärft und die Subventionierung und Quotierung der europäischen Agrarpolitik muss überprüft werden. Auch gilt es, die Verbraucher zu entlasten. Gerade einkommensschwache Schichten sind von den Lebensmittelpreissteigerungen überproportional betroffen. Diesen Schichten gilt es zu helfen, damit auch sie ein Einkommen haben, das ihnen ermöglicht, sich gesund und ausgewogen zu ernähren.



Bernhard Brümmer\*

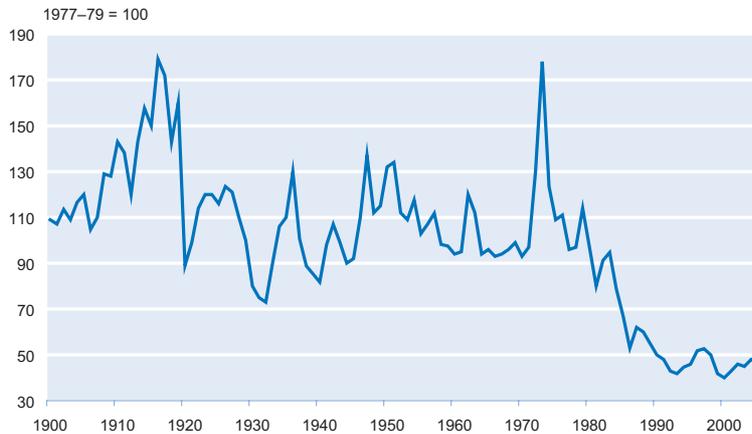
### Keine historischen Höchststände

Selten ist der Preisentwicklung für Agrargüter auf den nationalen und internationalen Märkten eine solche Aufmerksamkeit zuteil geworden wie in den vergangenen Monaten. Mag dies zu Beginn vielleicht auch mit der sommerlichen Nachrichtenflaute in Zusammenhang gestanden haben, ist die Persistenz, mit welcher Agrarpreise auch über die Fachöffentlichkeit hinaus diskutiert werden, Symptom einer geänderten Wahrnehmung dieser Märkte in der Öffentlichkeit. Auch die mitunter hektischen und widersprüchlichen Reaktionen der Politik deuten darauf hin, dass sich fundamentale Änderungen auf den Agrarmärkten eingestellt haben könnten. Sind die beobachteten Preiserhöhungen nun längst überfällig gewesen, wie Minister Seehofer auf dem Landesbauerntag in Rendsburg zu vermelden wusste, oder sind die Preissteigerungen der Lebensmittelketten bei Milch überzogen, wie es in einer Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz einige Wochen vorher noch hieß? Stehen wir am Anfang einer Epoche mit stetig steigenden Preisen für Lebensmittel, oder handelt es sich bei den aktuell beobachteten Preisen um kurzfristige Spitzen, die den säkularen Trend der Agrarpreise – nach unten – auf längere Sicht nicht aufhalten können?

Die langfristigen Trends der internationalen Agrarpreise sind in Abbildung 1 über den Zeitraum von 1900 bis 2005 dargestellt. Der von der Weltbank geführte Index wird berechnet als das Verhältnis des durchschnittlichen Exportpreises der wichtigsten Agrarhandelsgüter in US-Dollar, gewichtet mit den Anteilen an den globalen Exporten, zum Einheitswertindex für Industriegüter (»manufactures unit value index«, MUV).

\* Prof. Dr. Bernhard Brümmer ist Inhaber des Lehrstuhls für landwirtschaftliche Marktlehre an der Universität Göttingen.

**Abb. 1**  
**Realer Index für internationale Nahrungsmittelpreise von 1900–2005**



Quelle: Anderson (2006).

Der in Abbildung 1 dargestellte Verlauf der realen Nahrungsmittelpreise zeigt einen langfristig fallenden Trend über das vergangene Jahrhundert, der mit einer sehr großen Variationsbreite einherging. Da es sich bei dieser Preisreihe um ein Aggregat mehrerer Agrargüter handelt, ist die Schwankungsbreite der Einzelpreise nochmals größer. Die eher preis- und einkommensunelastische Nachfrage nach Nahrungsmitteln führte durch das Zusammenspiel mit hohen Produktivitätssteigerungen auf der Angebotsseite zu einem Preisdruck, der sich in einer Verschlechterung der Terms-of-trade des Agrarsektors niederschlug. Allerdings darf nicht vergessen werden, welche Rolle die Agrarpolitik in diesem Zusammenhang gespielt hat: Da die Landwirtschaft in fast allen Industriestaaten massiv protektioniert wurde und als bevorzugte Form der Protektion zu meist Politikinstrumente zum Einsatz kamen, die eine mehr oder weniger vollständige Abkopplung der inländischen Preise vom Weltmarkt zur Folge hatten, war sowohl Niveau als auch Stabilität der Weltagrarpreise tendenziell geringer, als dies in Abwesenheit dieser verzerrenden Politikeingriffe der Fall gewesen wäre.

Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussionen sind nun aber die Entwicklungen der Nahrungsmittelpreise in der jüngeren Vergangenheit, ausgelöst durch die sprunghaften Steigerungen der Endverbraucherpreise in Deutschland bei Milchprodukten und zum

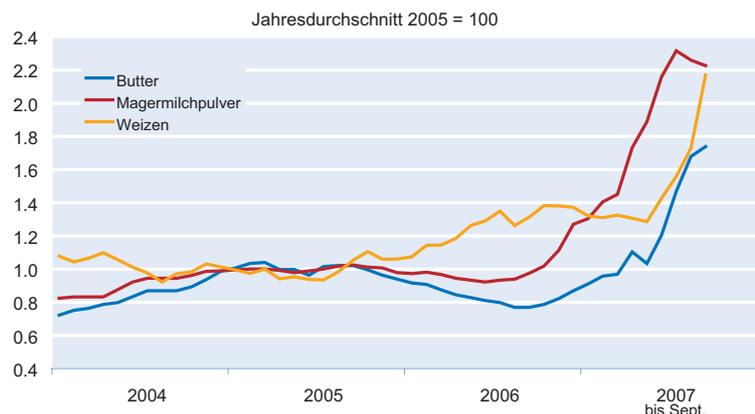
<sup>1</sup> Die Weizenpreise sind auch deshalb von besonderem Interesse, weil Getreide (und damit auch die wichtigste Getreideart Weizen) eine Eckpreisfunktion aufweisen: Getreide macht sowohl einen bedeutenden Teil der landwirtschaftlichen Verkaufserlöse aus, ist aber auch ein wichtiger Input in der Landwirtschaft, vor allem in der tierischen Veredlung, in den letzten Jahren auch verstärkt in der Bioenergieerzeugung.

Teil auch bei Getreideprodukten. Als gerechtfertigt könnte man diese Preissteigerungen nun betrachten, wenn sie weder auf die Ausnutzung von Marktmacht in der Wertschöpfungskette noch auf den Einfluss von bestimmten Politikmaßnahmen zurückzuführen sind. Wenn aber entweder Markt- oder Politikversagen zu den beobachteten Preisentwicklungen spürbar beigetragen hat, dann kann man wohl kaum noch von gerechtfertigten Preissteigerungen gesprochen werden. In Abbildung 2 sind die internationalen Preise für handelbare Milchprodukte sowie für Weizen<sup>1</sup> gezeigt. Dabei wurde jeweils der Durchschnittspreis des Jahres 2005 gleich 100 gesetzt.

### Verbesserte Marktintegration

Die rasante Entwicklung, welche insbesondere seit dem zweiten Quartal dieses Jahres zu beobachten ist, hat zu mehr als einer Verdopplung der (nominalen) Preise seit 2005 geführt. Es ist aber auch klar, dass damit bei weitem noch nicht die Preisspitzen beispielsweise der siebziger Jahre erreicht worden sind. Die Preissteigerung für die deutschen Verbraucher geht also einher mit einer gleichgerichteten Entwicklung der internationalen Preise für Milchprodukte und Weizen. Dies ist auch nicht überraschend, da die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik darauf abgezielt haben, die starke Abkopplung der europäischen Erzeuger- und Verbraucherpreise von den internationalen Preisen zu reduzieren. Insofern sind die jüngsten Preissteigerungen auch Ausdruck einer verbesserten Marktintegration. Ob der volle Umfang der jungs-

**Abb. 2**  
**Indices der internationalen Butter-, Magermilchpulver- und Weizenpreise<sup>a)</sup>**



<sup>a)</sup> Butter u. Magermilchpulver f.o.b. Ozeanien, Weizen f.o.b. Golf von Mexiko.

Quelle: FAO; USDA.

ten Preiserhöhungen in Deutschland aber auf die internationalen Preissteigerungen zurückzuführen ist, erscheint fraglich, denn die Verbraucherpreise beispielsweise für Milchprodukte sind nicht in der ganzen EU genauso stark gestiegen wie in Deutschland. Auch die zeitliche Koinzidenz, mit der die Preiserhöhungen bei Butter auf der Ebene des Lebensmitteleinzelhandels aufgetreten sind, lassen gewisse Zweifel aufkommen, ob die Preissteigerungen auf den internationalen Märkten nicht doch dem in weiten Teilen mit Rentabilitätsproblemen kämpfenden LEH die Gelegenheit geboten haben, die Spanne wenigstens kurzfristig zu seinen Gunsten auszuweiten. Die juristische Prüfung, welche seitens des Bundeskartellamts bereits nach kurzer Untersuchung wieder eingestellt wurde, ergab allerdings keine hinreichenden Verdachtsmomente. Für die Zukunft ist es gewiss von Interesse, die Preistransmission entlang der Wertschöpfungskette auf Asymmetrien hin zu untersuchen, sobald auch für den Zeitraum nach der sprunghaften Steigerung hinreichend Beobachtungen vorliegen.

### **Agrarpolitische Maßnahmen**

Wenn Marktversagen weitgehend als Ursache für die Preissteigerungen ausgeschlossen werden kann, so bleibt immer noch Politikversagen als weitere Erklärungsmöglichkeit. Wenngleich insgesamt die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wie oben ausgeführt zu einer besseren Integration der europäischen Märkte mit den Weltagrarmärkten geführt hat, beinhaltet die Agrarpolitik doch immer noch einige Relikte aus der Vergangenheit, die zu einer unnötigen Rigidität auf Angebots- oder Nachfrageseite beitragen und so in der Tendenz Schwankungen verstärken. Auf dem Milchmarkt ist hier die Angebotskontingentierung durch die Milchquote zu nennen. Sie verhindert äußerst wirksam, dass die europäischen Erzeuger durch Ausweitung ihrer Produktion auf die gestiegenen Preise reagieren, und verhindert somit auch, dass durch ein gesteigertes Angebot der Nachfrageüberhang vermindert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass sich der Agrarminister rat mehrheitlich für eine Erhöhung der Quote um 3 bis 5% bereits zum nächsten Milchwirtschaftsjahr ausgesprochen hat. Dies gilt umso mehr, als dass die Preissteigerungen bei Milch bei unverändertem Quotenbestand zu einer überproportionalen Erhöhung der Quotenrente führen würden, was sich unter Umständen wegen der Wertsteigerung der Lieferrechte als problematischer Faktor bei der an sich fest eingeplanten Abschaffung der Milchquote nach dem Milchwirtschaftsjahr 2014/15 erweisen könnte. Die Bundesregierung hat im Agrarministerrat durch Übernahme der Meinung des Bauernverbandes eine ablehnende Position gegen diese Erhöhung bezogen, was aus gesamtwirtschaftlicher Betrachtung kaum zu begründen ist. Vielmehr erschiene es wichtig, die gestiegenen Preise zu nutzen, um auf dem Weg

zur Abschaffung der Mengensteuerung substantiell voranzukommen. Die grundsätzlich positiv zu bewertende Quotenerhöhung sollte dabei von ergänzenden Maßnahmen begleitet werden, beispielsweise durch eine spürbare Absenkung der so genannten Superabgabe (Strafzahlung bei Überschreitung der Quotenmenge). Dies hätte neben einer weiteren Senkung der Quotenrente den zusätzlichen Effekt, dass die Ausweitung der Produktion gerade für die Landwirte attraktiv würde, für welche die Quote zurzeit besonders spürbar bindet; im Gegensatz zu einer alle Erzeuger gleichermaßen betreffenden Quotenerhöhung würden also die besonders effizienten Milcherzeuger ihre Angebotsmenge ausdehnen.

Auch auf dem Getreidemarkt findet sich mit dem Instrument der Flächenstilllegung noch ein ähnlich gelagertes Relikt der direkten Mengensteuerung, wenngleich diese Maßnahme in der Vergangenheit häufig unter dem Deckmantel der vorteilhaften Umweltwirkungen gerechtfertigt wurde. In Anbetracht des explosionsartigen Anstiegs der Getreidepreise in den letzten Monaten hat sich der Agrarministerrat dazu entschieden, die Flächenstilllegung zunächst für die kommende Ernte auszusetzen. Die Zukunft dieses Instruments soll dann im Rahmen des so genannten »Health Check« der GAP diskutiert werden. Hierzu wird die Kommission in den nächsten Monaten Vorschläge vorlegen. Es ist zu erwarten, dass die EU sich dann endgültig von diesem Instrument verabschiedet. Die oben angesprochene Umweltwirkung war auch in der aktuellen Diskussion um die Flächenstilllegung nur kurzzeitig ein bedeutendes Argument, als EU-Umweltkommissar Dimas zunächst auf einer 2%igen Flächenstilllegung zu bestehen schien. Von dieser Forderung wurde dann aber wieder Abstand genommen, wohl auch weil es unmöglich erscheint, mit einem solch pauschalen Instrument wie der Flächenstilllegung eine an die Heterogenität der Umweltprobleme in der EU optimal angepasste Lösung zu erreichen, geschweige denn den regional unterschiedlichen Knappheiten des Faktors Land gerecht zu werden.

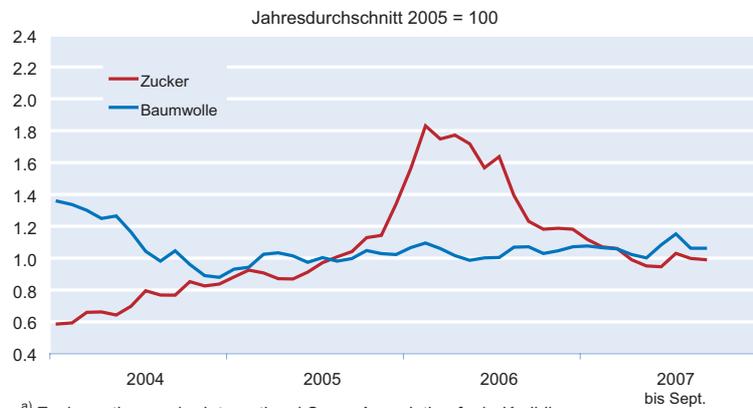
Neben diesen Maßnahmen der Mengenregulierung, die übrigens in den Welthandelsgesprächen im Rahmen der WTO per se nicht kritisch betrachtet werden (Widerspruch gegen den Einsatz dieser Instrumente ist nur dann zu verzeichnen, wenn sie gleichzeitig mit Preisstützungsmaßnahmen kombiniert auftreten), ist der Bereich der Außenhandelsmaßnahmen eine mögliche Quelle von Politikversagen in Bezug auf die aktuell beobachteten Preissteigerungen bei Lebensmitteln. Betrachtet man die Exportsubventionen bei den bisher diskutierten Agrargütern, so wurde zuletzt auch die Exportsubventionierung von Butter mit Wirkung vom 15. Juni 2007 ausgesetzt: Letztmalig wurden Exportlizenzen im Mai erteilt. Aufgrund der Laufzeit von vier Monaten, welche mit der Lizenzerteilung einhergeht, halten diese Zuschläge aber noch bis in den September nach und haben vermut-

lich zu einer weiteren Verknappung des inländischen Angebots beigetragen. Bei Getreide hingegen sind nur indirekte Wirkungen von Exporterstattungen von Bedeutung. Aufgrund der gestiegenen Futterkosten wurden beispielsweise die Exporterstattungen für Geflügelfleisch und Eier angehoben. Dies führt dazu, dass die inländische Nachfrage nach Getreide für Futterzwecke weniger stark auf die gestiegenen Getreidepreise reagiert, als dies ohne die Exporterstattungen der Fall wäre. Der Rückgang in der Verwendung von Getreide im Futtertrogl fällt daher nicht ganz so stark aus, so dass die Nachfrage aus dem Futtermittelsektor stark bleibt oder jedenfalls sich nur geringfügig abschwächt – es kommt zu einem zusätzlichen Impuls in Richtung höherer inländischer Preise für Futtergetreide.

Neben diesen traditionellen Instrumenten der Agrarpolitik muss auch die Bioenergiepolitik genannt werden, wenn die Einflüsse der Politik auf die Entwicklung der Agrarpreise untersucht werden sollen. Ausgelöst durch die höheren Energiepreise ist in den letzten Jahren eine engere Verbindung von Energie- und Agrarpreisen zu beobachten. Der Brennwert von etwa 2,5 kg Getreide entspricht dem Brennwert von einem Liter Heizöl; bei aktuellen Marktpreisen für Heizöl von etwa 50 ct je Liter (netto) ergäbe sich dann für 1 t Weizen ein Substitutionswert in Höhe von 200 €, wenn die technische und rechtliche Umsetzung der Getreideverbrennung weiter vorangeschritten wäre. Die direkte Verbrennung ist aber auch technisch nicht ganz ohne Problem, so dass Verfahren der indirekten Verbrennung von pflanzlichen Rohstoffen über Biotreibstoffe (Ethanol, Diesel) und Biogas (Methangewinnung) im Vordergrund stehen. Grundsätzlich führt die in vielen Teilen der Welt durchgeführte Subventionierung der Bioenergie zu einer mehr unelastischen Nachfrage, und damit unter sonst gleichen Bedingungen zu stärkeren Preisschwankungen. Der Boom bei Biogasanlagen in Deutschland ist ein gutes Beispiel für die geringe Nachfrageelastizität in Bezug auf die Getreidepreise. Da es ist nur unter sehr hohen Kosten möglich ist, eine einmal aus der Produktion genommene Biogasanlage wieder anzufahren, werden Biogasanlagenbetreiber auch willens sein, kurzfristig negative Deckungsbeiträge in Kauf zu nehmen – sie reagieren also wesentlich schwächer auf Preissignale als andere Nachfrager nach Getreide, beispielsweise Schweinemäster.

Zusammenfassend erscheinen die Preissteigerungen bei Getreide in dem Sinne gerechtfertigt, als sie zum Teil das Ergebnis einer verbesserten Integration der inländischen Agrarmärkte in die Weltagrarmärkte sind. Die internationalen Agrarmärkte befinden sich zurzeit in einer Phase der Hausse, je-

**Abb. 3**  
Indices der internationalen Zucker- und Baumwollpreise<sup>a)</sup>



<sup>a)</sup> Zuckernotierung der International Sugar Association f.o.b. Karibik, Baumwollnotierung Cotlook Index A der International Cotton Organization.

Quelle: FAO.

denfalls was die Milch- und Getreidemärkte angeht. Weniger gerechtfertigt erscheinen die Preissteigerungen, denkt man an die Rolle der Agrar- und Bioenergiepolitik. Durch direkte Mengensteuerung, durch bestimmte Außenhandelsmaßnahmen und durch Subventionierung bestimmter Produktionsverfahren (Biogas) schränkt die Politik die Fähigkeit der Marktakteure nicht unwesentlich ein, auf Preisänderungen flexibel zu reagieren. Es ist zu hoffen, dass die Hausse auf den Agrarmärkten genutzt werden kann, wenigstens einige der traditionellen agrarpolitischen Eingriffe als die alten Zöpfe zu erkennen, welche sie sind, und diese auch abzuschneiden. Der »health check« der GAP bietet die Gelegenheit dazu.

Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Nahrungsmittelpreise scheinen mir zwei Punkte von besonderer Bedeutung. Zunächst handelt es sich bei den heute geltenden Preisen keineswegs um historische Höchststände oder dergleichen; auch ist nach Einschätzung der Marktbeobachter bei Weizen aktuell bereits der »Zenit überschritten« (o.V. 2007). Das Preishoch bei Getreide ist auf Angebotsseite von einer Folge von schlechten Ernten verursacht worden. Sollte demnächst wieder eine Reihe von überdurchschnittlich guten Ernten folgen, in Verbindung mit einer Ausweitung der Anbauflächen weltweit, so dürften die Preise auch wieder nachgeben. Von epochalen Veränderungen zu sprechen, erscheint also etwas übertrieben. Zum anderen ist die Wahrnehmung stark gestiegener Nahrungsmittelpreise vielleicht auch durch die Tatsache gefärbt, dass die Preise für die klassischen Agrarprodukte der gemäßigten Klimazone zurzeit so stark gestiegen sind. Nahrungsmittel umfassen aber selbstverständlich (und zum Vorteil der Verbraucher) nicht nur Getreide und Milchprodukte. Hier stellt sich das Bild zum Teil völlig anders dar. In Abbildung 3 sind Preisindices für Zucker und Baumwolle auf-

getragen – von einer Preishausse kann man bei diesen Produkten kaum sprechen.

### **Literatur**

Anderson, K. (2006), »Reducing Distortions to Agricultural Incentives: Progress, Pitfalls and Prospects«, *American Journal of Agricultural Economics* 88(5), 1135–1146.  
o.V. (2007), »Weizenpreise überschreiten Zenit«, *Ernährungsdienst* (76), 10. Oktober.