77

Mehr Markt in der Landwirtschaft



KRONBERGER KREIS
Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Johanna Hey, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

STIFTUNG Marktwirtschaft

Mehr Markt in der Landwirtschaft

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Johanna Hey, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über http://ddb.de abrufbar.

© 2026

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-140-X

Titelbild: DigitalChica (Pixabay).

Executive Summary 5

1 Einleitung 9

2 Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 13

3 Landwirtschaft in Deutschland 17
3.1 Beispiel 1: Milchwirtschaft 19
3.2 Beispiel 2: Schweinehaltung 22
3.3 Quintessenz 24

4 Warum all das? 25
4.1 Normative Theorie der Wirtschaftspolitik: Gibt es Marktversagen? 25
4.1.1 Etwaige Wettbewerbsdefizite 26
4.1.2 Öffentliche Güter 26
4.1.3 Externe Effekte 26
4.1.4 Informationsdefizite und Verhaltensfehler 28
4.1.5 Zusammenfassung: Korrigieren die umfangreichen Subventionen ein Marktversagen? 28
4.2 Die polit-ökonomische Perspektive 29
4.2.1 Normative versus polit-ökonomische Perspektive 29
4.2.2 Die Macht der Narrative 31
4.2.3 Das Entwicklungsparadoxon der Agrarpolitik 32
4.2.4 Vested Interests 34
4.2.5 Europäische Besonderheiten 35

5 Kartellrechtliche Sonderbehandlungen für die Landwirtschaft 37
5.1 Die bisherigen Ausnahmen der Landwirtschaft vom Kartellrecht 37
5.2 Verbot des Verkaufs unter Einstandspreisen und des Einkaufs unter Herstellungskosten 41
5.3 Das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) 43
5.4 Zwischenfazit 45

6 Vollständiger Subventionsabbau und konsequente Bürokratie-entlastung 47

7 Fazit 49

Literaturverzeichnis 51

Executive Summary

Die europäische Agrarpolitik steht vor einer grundlegenden Richtungsentscheidung. Soll die Landwirtschaft künftig weiterhin durch umfangreiche staatliche Hilfen gestützt und durch Sonderregelungen gelenkt werden oder soll sie sich stärker an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientieren? Trotz jahrzehntelanger Reformbemühungen ist es bislang nicht gelungen, die Landwirtschaft aus ihrer Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu lösen. Dies muss sich ändern.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, zeigt in der vorliegenden Studie, dass die weitreichenden staatlichen Eingriffe in die Landwirtschaft weitestgehend ökonomisch ebenso wenig gerechtfertigt sind wie die zahlreichen wettbewerbsrechtlichen Sonderregeln. In der Konsequenz plädiert der Kronberger Kreis für eine marktwirtschaftliche Neuordnung der Agrarpolitik. Im geltenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der Europäischen Union (EU) entfällt rund ein Drittel der Mittel auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Die anstehenden Verhandlungen über den MFR für die Jahre 2028 bis 2034 bieten die Gelegenheit, die Agrarpolitik grundsätzlich neu auszurichten. Statt bestehende Förderstrukturen lediglich umzubauen, sollte die Politik den Weg zu mehr unternehmerischer Eigenverantwortung und Wettbewerb ebnen.

Wie groß der Reformbedarf ist, zeigt ein Blick auf die gegenwärtigen Verhältnisse. In Deutschland summieren sich die Agrarsubventionen von EU, Bund und Ländern auf deutlich mehr als zehn Mrd. Euro jährlich. Dabei trägt die Landwirtschaft weniger als ein Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung Deutschlands bei. Direktzahlungen und Zuschüsse entsprachen in den vergangenen fünf Wirtschaftsjahren durchschnittlich rund 42 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens. Gleichzeitig ist die Landwirtschaft zahlreichen Vorschriften unterworfen, die weit über die allgemeinen Regeln für andere Wirtschaftsbereiche hinausgehen. Dadurch ist ein System entstanden, in dem staatliche Förderung und Regulierung eng miteinander verflochten sind. Die wirtschaftlichen Entscheidungen landwirtschaftlicher Betriebe werden nicht allein durch Marktpreise und Nachfragepräferenzen bestimmt, sondern maßgeblich durch politische Vorgaben und Förderbedingungen gelenkt.

Eine überzeugende ökonomische Begründung für dieses Ausmaß staatlicher Einflussnahme fehlt. Zwar können staatliche Eingriffe auf Agrarmärkten bei Marktversagen sinnvoll sein. Das gilt insbesondere für Umweltbelastungen, deren Kosten nicht vollständig von den Verursachern getragen werden. Daraus lässt sich jedoch kein allgemeiner Anspruch auf finanzielle Unterstützung ableiten. Im Gegenteil: Subventionen verzerren den Wettbewerb, verzögern notwendige Anpassungen und konservieren wirtschaftlich wenig tragfähige Produktionsstrukturen. Ein Teil der Förderung schlägt sich zudem in höheren Bodenpreisen und Pachten nieder, sodass die eigentlichen Nutznießer keineswegs immer diejenigen sind, die landwirtschaftliche Erzeugnisse produzieren. Statt bestehende Strukturen zu zementieren, sollte der Staat dort ansetzen, wo tatsächlich gesellschaftliche Kosten oder Nutzen entstehen, die sich nicht angemessen in den Marktpreisen widerspiegeln.

Das häufig vorgebrachte Argument der Ernährungssicherheit überzeugt als Rechtfertigung für eine umfassende Agrarförderung nicht. Die internationale Arbeitsteilung ermöglicht es, Nahrungsmittel dort zu erzeugen, wo dies unter Berücksichtigung der jeweiligen Standortbedingungen besonders wirtschaftlich ist. Deutschland und die übrigen EU-Mitgliedstaaten sind längst eng in solche internationalen Agrarmärkte eingebunden. Während die EU insgesamt mehr Agrar- und Lebensmittel exportiert als importiert, bestehen bei einzelnen Erzeugnissen zwar erhebliche Importbedarfe. Dies ist jedoch kein Zeichen wirtschaftlicher Schwäche, sondern Ausdruck arbeitsteiligen Wirtschaftens. Versorgungssicherheit verlangt daher nicht nach möglichst hohen nationalen Selbstversorgungsquoten. Entscheidend sind vielmehr offene Märkte, vielfältige Bezugsquellen und geeignete Vorkehrungen für außergewöhnliche Krisensituationen.

Warum sich die bestehende Agrarpolitik dennoch als so reformresistent erweist, lässt sich vor allem durch die politischen Kräfteverhältnisse erklären. Landwirtschaftliche Interessenverbände verfügen über erhebliche organisatorische Stärke und politischen Einfluss. Die Vorteile staatlicher Förderung konzentrieren sich auf eine vergleichsweise kleine Gruppe, während sich ihre Kosten auf die Allgemeinheit verteilen. Hinzu kommt, dass einmal gewährte Vergünstigungen im Laufe der Zeit als selbstverständliche Ansprüche wahrgenommen werden. Wie schwer solche Privilegien wieder abzubauen sind, zeigt die Wiedereinführung der Agrardieselvergünstigung. Die Widerstände gegen das Handelsabkommen der EU mit den Mercosur-Staaten verdeutlichen

zudem, dass agrarpolitische Partikularinteressen bedeutsame wirtschaftliche und geopolitische Entscheidungen maßgeblich beeinflussen können.

Reformbedarf besteht nicht zuletzt bei den besonderen wettbewerbsrechtlichen Regelungen für die Landwirtschaft. Die weitreichenden Ausnahmen vom Kartellverbot und zusätzliche Vorschriften für die Beziehungen zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern, Verarbeitern und Handelsunternehmen sollen die Position der Landwirtschaft stärken. Tatsächlich greifen sie jedoch in die Vertragsfreiheit und den Wettbewerb ein, ohne die Ursachen wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu beseitigen. Weder lassen sich strukturelle Überkapazitäten durch zusätzliche Regulierung beheben, noch können landwirtschaftliche Betriebe die Verhandlungsmacht durch die gesetzliche Festlegung einzelner Vertragsbedingungen nachhaltig verbessern. Statt Sonderrechte auszuweiten, sollte die Landwirtschaft grundsätzlich denselben wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen wie andere Branchen unterliegen.

Der Kronberger Kreis fordert deshalb einen grundlegenden Kurswechsel in der Agrarpolitik. Ziel muss es sein, die Landwirtschaft aus ihrer staatlichen Abhängigkeit zu lösen und marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse zu ermöglichen. Dazu sind insbesondere folgende Schritte erforderlich:

1. **Agrarsubventionen vollständig abbauen:** Die allgemeinen Agrarsubventionen sollten abgeschafft werden, beginnend mit den Förderprogrammen von Bund und Ländern. Auf europäischer Ebene bietet die Neuordnung der Gemeinsamen Agrarpolitik ab dem Jahr 2028 die Gelegenheit, die Direktzahlungen auslaufen zu lassen. Zeitlich begrenzte Übergangsregelungen können helfen, wirtschaftliche Anpassungslasten abzufedern.

2. **Wettbewerb stärken und Sonderregelungen abschaffen:** Die kartellrechtlichen Sonderregelungen für die Landwirtschaft, das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) sowie die europäische Richtlinie über unlautere Handelspraktiken (UTP-Richtlinie) sollten abgeschafft werden. Für die Landwirtschaft müssen grundsätzlich dieselben wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen gelten wie für andere Wirtschaftsbereiche.

3. **Bürokratische Belastungen reduzieren:** Die zahlreichen agrarspezifischen Vorschriften und administrativen Anforderungen sollten konsequent

überprüft und auf das notwendige Maß zurückgeführt werden. Landwirtschaftliche Betriebe benötigen mehr unternehmerische Entscheidungsfreiheit statt zusätzlicher staatlicher Vorgaben.

4. **Umweltprobleme gezielt adressieren:** Wo staatliche Eingriffe tatsächlich erforderlich sind, insbesondere zum Schutz von Umwelt und Natur, sollten gezielte und möglichst verursachergerechte Instrumente an die Stelle pauschaler Subventionen treten. Ökologische Leistungen sollten nur dann finanziell honoriert werden, wenn sie tatsächlich erbracht werden und einen gesellschaftlichen Nutzen stiften.

Dass eine weitreichende Liberalisierung der Landwirtschaft erfolgreich sein kann, zeigt das Beispiel Neuseelands. Dort wurden Mitte der 1980er-Jahre die zuvor umfangreichen Agrarsubventionen im Rahmen grundlegender Wirtschaftsreformen weitgehend abgeschafft. Landwirtschaftliche Betriebe mussten sich stärker am Wettbewerb orientieren und ihre Produktionsentscheidungen ohne die bisherige staatliche Absicherung treffen. Die Erfahrungen fallen insgesamt positiv aus: Die Reformen hatten überwiegend günstige wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen, während die kurzfristigen negativen sozialen Folgen vergleichsweise begrenzt blieben. Die neuseeländische Landwirtschaft entwickelte sich zu einem produktiven und international wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweig. Das Beispiel verdeutlicht, dass der Rückzug des Staates aus der Agrarförderung keineswegs zwangsläufig mit einem wirtschaftlichen Niedergang der Landwirtschaft einhergeht.

Ein vergleichbarer Kurswechsel der deutschen und europäischen Agrarpolitik erfordert angesichts der zu erwartenden Widerstände politischen Mut. Die bisherigen Subventionen bieten den landwirtschaftlichen Betrieben zwar finanzielle Sicherheit, schaffen zugleich aber Abhängigkeiten und schränken ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit ein. Eine marktwirtschaftliche Neuordnung würde den Betrieben mehr Eigenverantwortung übertragen und ihnen die Möglichkeit eröffnen, ihre wirtschaftlichen Entscheidungen wieder stärker an den Bedürfnissen der Verbraucher auszurichten. Bereits im Jahr 1984 forderte der Kronberger Kreis eine grundlegende Reform der europäischen Agrarpolitik und sprach in diesem Zusammenhang von einer neuen Bauernbefreiung. Mehr als vier Jahrzehnte später ist diese Forderung aktueller denn je. Eine zukunftsfähige Landwirtschaft braucht keine dauerhafte staatliche Alimentierung, sondern verlässliche Rahmenbedingungen, unternehmerische Freiheit und funktionierenden Wettbewerb.

1. Einleitung

1. Die Landwirtschaft gehört in vielen Staaten zu den stark subventionierten und zugleich intensiv regulierten Wirtschaftsbereichen. In der Europäischen Union (EU) wird ein Großteil der Regeln und Zahlungen für die Landwirtschaft durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) definiert. Bereits seit Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 gehört die GAP zu den Kernbereichen der europäischen Politik, als die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaften sich auf die Vergemeinschaftung der Landwirtschaftspolitik einigten. Wenngleich der Anteil der Ausgaben für die GAP am EU-Haushalt von 73,2 Prozent im Jahr 1980 auf 23,3 Prozent (2024) zurückgegangen ist, macht die GAP mit einem Gesamtbudget von über 55 Mrd. Euro pro Jahr noch immer einen wesentlichen Politikbereich der EU aus.[1] Im Zeitraum von 2023 bis 2027 fließen davon jährlich rund 6,2 Mrd. Euro nach Deutschland.[2]

2. Die GAP finanziert sich zum einen über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL, Erste Säule der GAP), zum anderen über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, Zweite Säule der GAP). Die Erste Säule umfasst Direktzahlungen an Landwirte sowie die gemeinsamen Marktordnungen für die einzelnen Agrarerzeugnisse. Seit 1999 wird die GAP durch die Zweite Säule ergänzt, die auf die Entwicklung des ländlichen Raums abzielt. Dabei hat seit der Reform im Jahr 2013 die Reduktion negativer Umweltauswirkungen der Landwirtschaft an Bedeutung gewonnen.

3. In der aktuellen Förderperiode 2023 bis 2027 werden aus dem EU-Haushalt im Durchschnitt 6,2 Mrd. Euro Agrarsubventionen jährlich an landwirtschaftliche Betriebe sowie an Verbände, Behörden und Unternehmen des Handels und der Ernährungswirtschaft im Agrarbereich in Deutschland gezahlt.[3] Hinzu kommen diverse Fördergelder aus Bundes- und Landesmitteln. Aus Bundesmitteln wurden Landwirte in Deutschland in den Jahren 2021 bis 2024 im Durchschnitt mit 2,4 Mrd. Euro pro Jahr durch Steuervergünstigungen

1 https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_de.
2 https://www.bmleh.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html.
3 https://www.agrarzahlungen.de/agrarfonds/eu-agrarfonds.

(Agrardiesel, Kfz-Steuer) und Finanzhilfen unterstützt.[4] Im Jahr 2023 haben Bundesländer den Wirtschaftsbereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit rund 3,3 Mrd. Euro subventioniert.[5] Insgesamt liegt das Subventionsvolumen von EU, Bund und Ländern bei deutlich über 10 Mrd. Euro pro Jahr.

4. Die gesamten Fördergelder machen im Durchschnitt über alle landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland regelmäßig mehr als ein Drittel des landwirtschaftlichen Einkommens aus, wobei der Anteil von Jahr zu Jahr schwankt.[6] Vor allem variiert die relative Bedeutung der Förderung stark mit den Erzeugerpreisen. In den vergangenen fünf Wirtschaftsjahren schwankte der Anteil der Direktzahlungen und Zuschüsse am landwirtschaftlichen Einkommen zwischen 33 und 55 Prozent, im Durchschnitt lag der Anteil bei 42 Prozent. Je nach Struktur eines Haupterwerbsbetriebs kann dies deutlich mehr sein. Bei Nebenerwerbsbetrieben, die eine zweite Einkommensquelle außerhalb der Landwirtschaft haben, liegt der Anteil der Fördermittel am landwirtschaftlichen Einkommen noch deutlich höher.

5. Abgesehen von der intensiven finanziellen Unterstützung ist die gesamte Wertschöpfungskette in der Lebensmittelbranche durch eine Vielzahl von detaillierten Regulierungen gekennzeichnet. Dies betrifft sowohl die Erzeugung von Lebensmitteln als auch ihren Vertrieb. Marktwirtschaftliche Elemente sind zwar durchaus vorhanden. Gleichwohl ist die gesamte Branche durch ein außerordentlich hohes Ausmaß an staatlichen Interventionen gekennzeichnet. Dabei stellt sich die Frage, ob ein sogenanntes Marktversagen[7] diese Interventionen rechtfertigen kann. Wie im Folgenden noch erläutert wird, spielen

4 https://de.statista.com/infografik/31506/hoehe-der-subventionen-fuer-ernaehrung-und-landwirtschaft-auf-bundesebene/.

5 https://de.statista.com/infografik/31514/finanzhilfen-der-bundeslaender-nach-bereichen/.

6 Im Folgenden siehe Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2026).

7 Aus ökonomischer Perspektive können Markteingriffe prinzipiell sinnvoll sein, wenn ansonsten ein Marktversagen droht, wenn also der unregulierte Wettbewerb auf Märkten zu ineffizienten Ergebnissen führt. Als ineffizient werden Marktergebnisse in der Ökonomie bereits dann bezeichnet, wenn sie nicht zur maximal möglichen gesellschaftlichen Wohlfahrt führen, wobei die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt wiederum definiert ist als die Summe aller gesellschaftlichen Erträge einer Aktivität abzüglich aller gesellschaftlichen Kosten einer Aktivität. Mit gesellschaftlichen Erträgen sind nicht nur die finanziellen Erlöse der Unternehmen gemeint, sondern ebenso der Nutzenzuwachs der Verbraucher, die mit dem Konsum bestimmte Bedürfnisse befriedigen, sowie der Nutzen anderer Mitglieder der Gesellschaft, die direkt oder indirekt von einer Aktivität profitieren. Zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten sind aus ökonomischer Perspektive neben den direkten Kosten der Produktion gesellschaftliche Kosten für unbeteiligte Dritte zu zählen. Die Differenz zwischen allen Erträgen und den Kosten für die gesamte Gesellschaft wird in der Ökonomie als die gesellschaftliche Wohlfahrt bezeichnet. Bringt der unregulierte Markt allein nun nicht die so definierte maximale Wohlfahrt hervor, so sprechen Ökonomen bereits von Marktversagen. In solchen Fällen können staatliche Eingriffe die Ineffizienz der Marktergebnisse reduzieren oder sogar ganz beheben und so die Wohlfahrt steigern, sofern das mögliche Regulierungsversagen nicht noch erheblicher ist als das identifizierte Marktversagen.

Marktversagensaspekte wie etwa der Umweltschutz in der Landwirtschaft durchaus eine Rolle. Diese können die meisten der vorhandenen Eingriffe jedoch nicht begründen.

6. Die Landwirtschaftspolitik der EU steht nun erneut vor erheblichen Reformen. Im Juli 2025 hat die Europäische Kommission Vorschläge für den künftigen EU-Haushalt, konkret für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) von 2028 bis 2034 sowie für die GAP nach 2027, vorgelegt. Über diese Vorschläge wird aktuell noch verhandelt. Vorgesehen sind zumindest in Teilen sehr deutliche Änderungen der bisherigen Agrarpolitik. So schlägt die Kommission vor, die bisherige 2-Säulen-Struktur der GAP aufzulösen. Die GAP soll stattdessen gemeinsam mit anderen Politiken, wie z.B. Migration und Regionalentwicklung, in einem „Europäischen Fonds für wirtschaftlichen, territorialen, sozialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei und maritime Angelegenheiten, für Wohlstand und Sicherheit“ (NRP-Fonds) aufgehen. Die Mitgliedstaaten sollen dazu verpflichtet werden, in sogenannten „Partnerschaftsplänen“ gegenüber der Europäischen Kommission zu erläutern, wie sie die spezifischen Ziele des NRP-Fonds erreichen möchten. Durch die neuen "National and Regional Partnership Plans" (NRPP), in denen bislang getrennte Programme etwa für Kohäsion, Landwirtschaft, Fischerei, Soziales sowie Migration und Sicherheit in einem integrierten nationalen Plan zusammengeführt werden, erhalten die Mitgliedstaaten mehr Spielraum, innerhalb der ihnen zugewiesenen Mittel selbst festzulegen, welche Investitionen, Reformen und Fördermaßnahmen sie priorisieren. Die NRPPs müssen allerdings weiterhin mit der Europäischen Kommission abgestimmt und genehmigt werden; die Auszahlung der Mittel ist zudem an vereinbarte Ziele und Etappenschritte geknüpft.

7. Mit der Umstrukturierung des MFR soll einhergehen, dass im Bereich der GAP viele Entscheidungen, die bisher auf europäischer Ebene getroffen wurden, zukünftig in die Hoheit der Mitgliedstaaten verlagert werden. Die Kommission beschreibt den Wandel so, dass die Pläne weniger vorschreiben sollen, „wie“ ein Ziel erreicht wird, dafür stärker, „was“ erreicht werden muss. Die Mitgliedstaaten sollen also mehr Freiheit bei der Wahl der konkreten Instrumente bekommen. Die EU gibt demnach weiterhin den übergeordneten Rahmen vor und sichert insbesondere die Einkommensstützung der Landwirte finanziell ab, während die Mitgliedstaaten flexibler entscheiden können, wie sie darüber hinaus Mittel etwa für Umweltmaßnahmen, Investitionen in Betriebe, Junglandwirte, Risikomanagement oder die Entwicklung ländlicher Räume einsetzen.

8. Zur Sicherung einer umwelt-, klima- und sozialverträglichen Mittelverwendung möchte die Kommission den Mitgliedstaaten gleichwohl vorschreiben, dass mindestens 43 Prozent der NRP-Mittel für den Umwelt- und Klimaschutz und 14 Prozent für soziale Ziele aufgewendet werden sollten. Die GAP ist allerdings von der Vorgabe zu den sozialen Zielen ausgenommen.

9. Die angestrebten Reformen legen ebenso wie die anhaltenden öffentlichen Diskussionen über die Zukunft der deutschen Landwirtschaft eine neuerliche Auseinandersetzung mit dem – inzwischen recht komplexen – Ordnungsrahmen für die Landwirtschaft nahe. Zuletzt hat sich der Kronberger Kreis vor über 40 Jahren mit der europäischen Agrarpolitik befasst und schon damals umfassende Kurskorrekturen – mit weniger staatlichen Interventionen und stattdessen mehr Markt und Wettbewerb – eingefordert.[8] Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft werde immer mehr zu einem Marsch in den staatlichen Dirigismus, so die einleitenden Worte der damaligen Studie. Das Hineinführen der Landwirte in die marktwirtschaftliche Neuordnung sei hingegen „eine Art neuer Bauernbefreiung“, so das damalige Fazit. Vieles aus der damaligen Studie ist heute noch erschreckend aktuell.

10. Die vorliegende Studie beschreibt im Folgenden in Kapitel 2 kurz die GAP in ihrer aktuellen Ausprägung sowie die von der Kommission geplanten Reformen. In Kapitel 3 wird anschließend die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in Deutschland und ihre Einbindung in internationale Agrarmärkte anhand ausgewählter Beispiele dargestellt. Kapitel 4 untersucht aus ökonomischer und polit-ökonomischer Perspektive, inwieweit die umfangreichen staatlichen Eingriffe durch Marktversagen gerechtfertigt werden können und welche politischen Mechanismen die Persistenz der Agrarsubventionen erklären. Kapitel 5 widmet sich den kartellrechtlichen Sonderbehandlungen der Landwirtschaft und untersucht insbesondere die bestehenden Ausnahmen vom allgemeinen Wettbewerbsrecht sowie die Regelungen des AgrarOLkG. Kapitel 6 entwickelt darauf aufbauend Vorschläge für einen vollständigen Abbau der Subventionen, eine konsequente Bürokratieentlastung und eine stärkere Ausrichtung der Landwirtschaft auf Markt und Wettbewerb. Kapitel 7 fasst die zentralen Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie zusammen.

8 Siehe Kronberger Kreis (1984).

2. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

11. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist seit Inkrafttreten der Römischen Verträge ein Bereich, in dem die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig sind. Gemäß Artikel 39 AEUV sind die Ziele der GAP:

- die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts zu verbessern und durch bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu gewährleisten;
- einen angemessenen Lebensstandard für Landwirte sicherzustellen;
- die Märkte zu stabilisieren;
- die Versorgung sicherzustellen;
- angemessene Preise für die Verbraucherschaft zu gewährleisten.

12. Ursprünglich unterstützte die GAP die Erzeuger von Agrarprodukten über Preisgarantien. Zu den garantierten Preisen kauften staatliche Stellen die landwirtschaftlichen Produkte auf, die nicht am Markt abgesetzt werden konnten. Diese Politik führte zu erheblichen Produktionsüberschüssen, die sich in den sprichwörtlichen Milchseen und Butterbergen zeigten. Um dieser Überschussproduktion zu begegnen, wurden neben Produktionsquoten seit den 1990er Jahren die Preisgarantien zunächst gesenkt und schrittweise durch erzeugungsunabhängige Direktbeihilfen an landwirtschaftliche Betriebe sowie an Verbände, Behörden und Unternehmen ersetzt.

13. Heute unterstützt die GAP landwirtschaftliche Betriebe in der EU, indem sie den Landwirten und Landwirtinnen über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) Einkommensunterstützung zukommen lässt, die in großen Teilen unabhängig von der tatsächlichen Produktionsmenge und den erzielbaren Erzeugerpreisen ist und sich stark an den bewirtschafteten Flächen orientiert. Zugleich werden Maßnahmen zur Unterstützung und Stabilisierung von Agrarmärkten finanziert. Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert zudem Programme zur ländlichen Entwicklung für Mitgliedstaaten.

14. Rund 6,2 Mrd. Euro Agrar-Gelder fließen von 2023 bis 2027 jährlich nach Deutschland. Den größten Anteil machen Direktzahlungen an Agrarbetriebe aus – rund 4,9 Mrd. Euro. Davon profitieren besonders die Betriebe, die viel

Fläche bewirtschaften. In Deutschland erhalten 1,7 Prozent der Betriebe ein Viertel aller Direktzahlungen.[9] Die Direktzahlungen sind zwar an Anforderungen der Konditionalität geknüpft, ein großer Teil der Zahlungen wird jedoch weiterhin im Wesentlichen flächenbezogen und nicht als Entgelt für konkret erbrachte Umwelt- oder Tierschutzleistungen gewährt. Mit der GAP-Reform war zunächst vorgesehen, dass Betriebe im Rahmen der Konditionalität mindestens vier Prozent ihrer Ackerfläche für nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente vorhalten. Nachdem die Vorgabe bereits durch Ausnahmeregelungen gelockert worden war, wurde sie im Jahr 2024 auf EU-Ebene wieder abgeschafft.[10]

15. Die pauschalen Flächenprämien sind Teil der Ersten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik, die EU-weit rund 80 Prozent der Gelder in Beschlag nimmt. Die Mittel der Zweiten Säule der Agrarförderung fallen mit nur 20 Prozent der gesamten Zahlungen deutlich geringer aus. Aus der Zweiten Säule werden u. a. der Ökolandbau, Agrar-Umweltprogramme, das Management der sogenannten Natura 2000-Gebiete und die Regionalvermarktung gefördert.

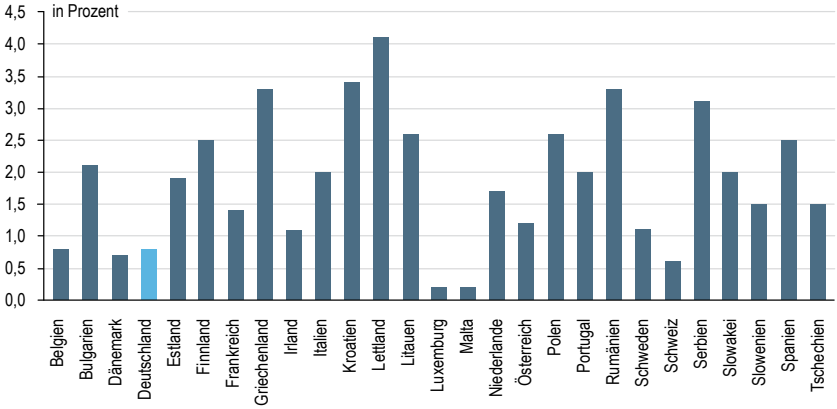
16. Die Bedeutung der Landwirtschaft variiert zwischen den EU-Mitgliedstaaten (Abbildung 1). In Deutschland macht die Wertschöpfung in der Landwirtschaft weniger als ein Prozent des BIP aus.[11] Damit ist die wirtschaftliche Bedeutung deutlich geringer als in anderen EU-Staaten wie etwa Frankreich (1,4 Prozent), Italien (2,0 Prozent) oder Spanien (2,5 Prozent). Obwohl der Anteil der Landwirtschaft am BIP in Rumänien (3,3 Prozent), Kroatien (3,4 Prozent) oder Lettland (4,1 Prozent) noch höher ist, spielt die Landwirtschaft – ökonomisch betrachtet – in allen Mitgliedstaaten eine untergeordnete Rolle im Vergleich zu anderen Sektoren. Zur Illustration: In Deutschland werden in der Industrie (ohne Baugewerbe) 23 Prozent des BIP erwirtschaftet, in der Baubranche 5 Prozent, Gastronomie und Hotellerie tragen rund 11 Prozent zum BIP bei, das Handwerk zwischen 7 und 8 Prozent. Der politische Einfluss landwirtschaftlicher Interessengruppen ist gleichwohl deutlich höher als allein aufgrund der rein wirtschaftlichen Relevanz zu erwarten wäre (siehe Abschnitt 4.2).

9 https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik/.

10 Vgl. Verordnung (EU) 2024/1468 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024, Erwägungsgründe 8–10 sowie Art. 1 i. V. m. dem Anhang (GLÖZ 8).

11 https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/Tabellen/Basistabelle_LWWertschoepfung.html.

Abbildung 1: Anteil der Landwirtschaft am BIP in % (2024)

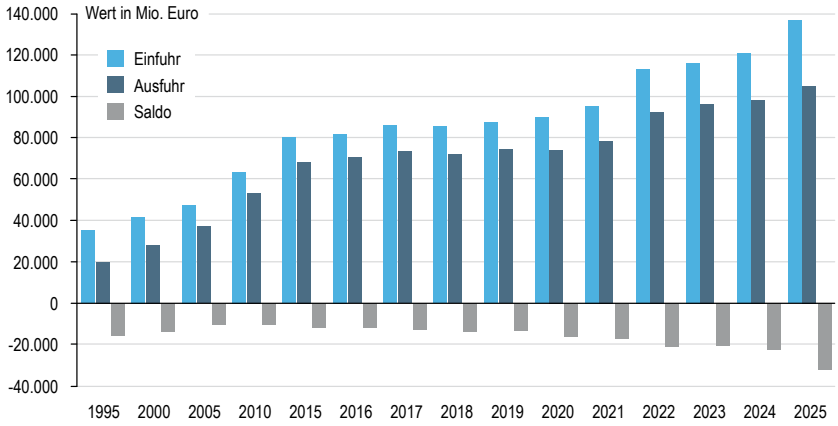


Quelle: Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/Tabellen/Basistabelle_LWWertschoepfung.html.

3. Landwirtschaft in Deutschland

17. Im Jahr 2025 importierte Deutschland nach vorläufigen Daten Agrargüter im Wert von 136,2 Mrd. Euro (Abbildung 2). In demselben Jahr wurden Agrargüter im Wert von 104,6 Mrd. Euro exportiert. Wie in den vorangegangenen 30 Jahren war Deutschland damit Nettoimporteur von Agrarprodukten. Bezogen auf sämtliche Agrarprodukte lag der Selbstversorgungsgrad bei Nahrungsmitteln in Deutschland in den vergangenen 30 Jahren beständig unter 100 Prozent.

Abbildung 2: Entwicklung des Agrar-Außenhandels Deutschlands

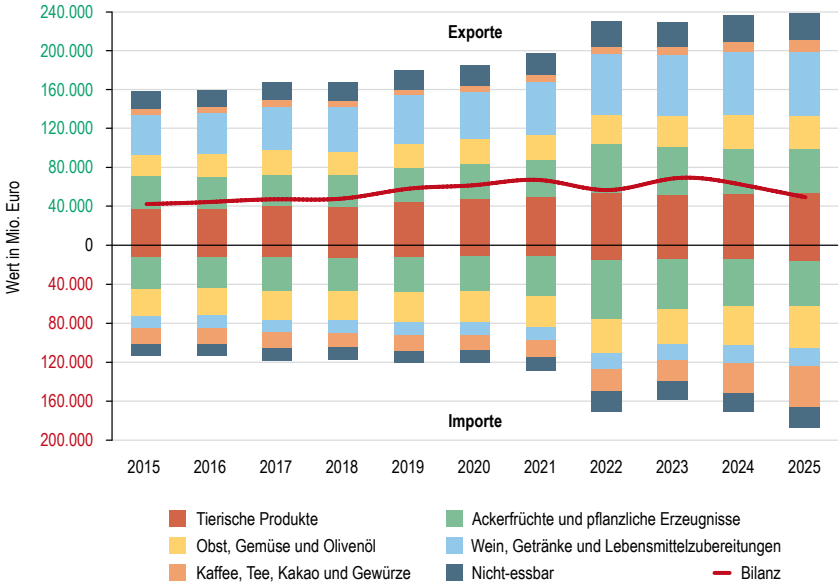


Quelle: BMLEH, Statistisches Jahrbuch 2026, Reihe 6010300-0000, eigene Darstellung.

18. EU-weit ergibt sich allerdings ein anderes Bild (Abbildung 3). Die landwirtschaftlichen Betriebe in der EU exportieren insgesamt kontinuierlich mehr als sie importieren. Der Selbstversorgungsgrad der EU liegt somit bei über 100 Prozent, allerdings nicht bei jedem einzelnen Agrarprodukt wie Abbildung 3 zeigt. Bei Kaffee, Tee, Kakao und Gewürzen etwa wird deutlich mehr in die EU importiert als exportiert. Bei tierischen Produkten oder Wein ist es umgekehrt.

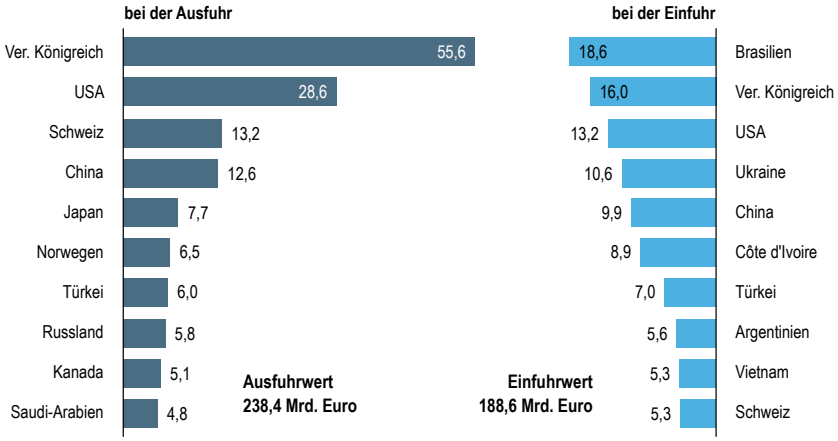
19. Zudem existiert nicht mit jedem einzelnen Handelspartner ein Exportüberschuss für die EU. Dies gilt zwar für das Vereinigte Königreich und die USA, wie Abbildung 4 zeigt, nicht aber für die Ukraine oder Brasilien, von wo deutlich mehr landwirtschaftliche Produkte importiert werden, als dorthin exportiert wird. Brasilien macht als der größte Exporteur in die EU nur etwa zehn Prozent der gesamten Agrar-Einfuhren der EU aus. Dabei werden vor allem Sojaprodukte und Kaffee aus Brasilien importiert. Eine etwaige strategische Abhängigkeit der EU von Brasilien ist ebenso wenig zu erkennen wie eine Abhängigkeit von anderen großen Exportländern wie etwa von Großbritannien oder der Ukraine.

Abbildung 3: Struktur des Agrar- und Lebensmittelhandels der EU-27 mit Drittstaaten



Quelle: Europäische Kommission (2026), Agri-food trade statistical factsheet – Extra EU 27, 7. Mai 2026.

Abbildung 4: Die Top-Partner der EU-27 im Agrarhandel* im Jahr 2025, in Mrd. Euro

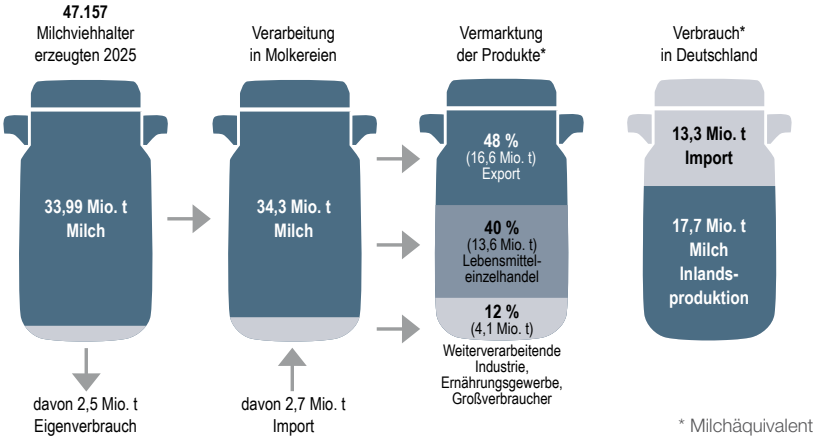


* Nach WTO-Definition: China ohne Hongkong.
Quelle: Europäische Kommission (2026), Agri-food trade statistical factsheet – Extra EU 27, 7. Mai 2026.

3.1 Beispiel 1: Milchwirtschaft

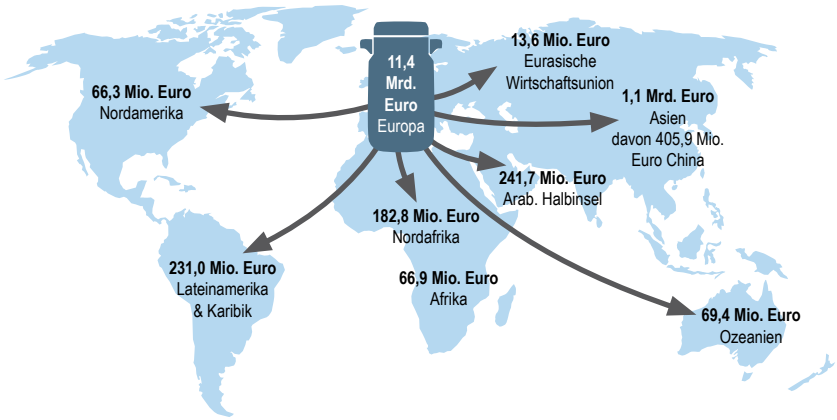
20. Aus Deutschland werden in einzelnen Bereichen erhebliche Produktionsmengen exportiert (Abbildung 5). Von 34 Mio. Tonnen Milch, die in Deutschland im Jahr 2025 erzeugt wurden, war etwa die Hälfte für den Export bestimmt – mit zunehmender Tendenz. Insgesamt wurden 16,6 Mio. Tonnen Milch exportiert, während zugleich 13,3 Mio. Tonnen importiert wurden. Dabei wurden im Jahr 2025 insbesondere aus Österreich und Tschechien erhebliche Mengen an Milch importiert, während insbesondere nach China und in andere Nicht-EU-Staaten sowie in diverse EU-Staaten große Milchmengen exportiert wurden (Abbildung 6). Ähnliche Muster ausgeprägter internationaler Handelsströme sind bei Milchprodukten wie etwa Butter oder Käse festzustellen. In den deutschen Lebensmittelhandel floss im Jahr 2025 eine geringere Milchmenge (13,6 Mio. Tonnen) als in den Export (16,6 Mio. Tonnen). Zudem wird ein vergleichsweise geringer Anteil der Milch an die weiterverarbeitende Industrie und an Großverbraucher geliefert.

Abbildung 5: Wohin die Milch in Deutschland fließt



Quelle: Milchindustrie-Verband e.V., ZMB GmbH, https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2025/09/Wohin-die-Milch-fliesst_2025_GB_Ho.jpg.

Abbildung 6: Export der deutschen Milchwirtschaft 2025 nach Zielregionen (in Euro)

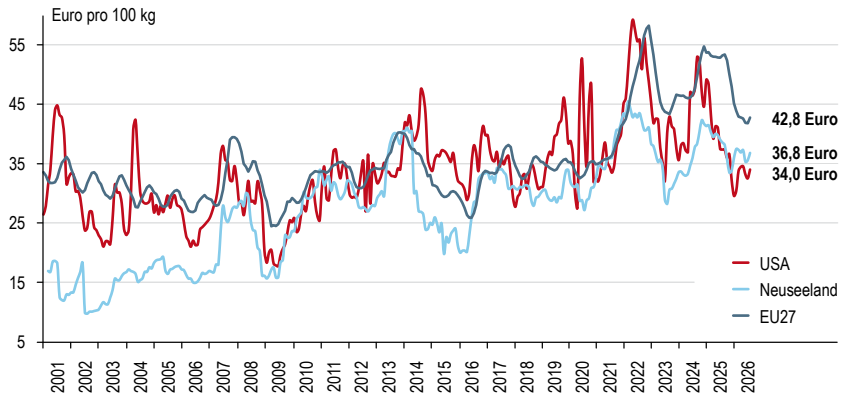


Quelle: Milchindustrie-Verband e.V., ZMB GmbH, https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2025/04/Weltkarte_Export-dt.-Milchwirtschaft_2025.jpg.

21. Aufgrund der internationalen Verflechtung von Nahrungsmittelmärkten sind nicht nur die Preise für Rohmilch in der EU hochgradig korreliert, sondern trotz gravierender Handelsbarrieren ist sogar international eine nicht unerhebliche Korrelation zu beobachten (Abbildung 7). In der jüngsten Zeit waren dabei die Milchpreise in der EU gleichwohl sogar höher als in den USA oder Neuseeland, sodass nicht von einer besonders prekären Lage europäischer Milchbauern auszugehen ist, sofern diese effizient wirtschaften.

22. Die in manchen politischen Kreisen verbreitete Idee, dass die angeblich mangelnde Profitabilität mancher Milchbauern eine Folge der zunehmenden Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel wäre und dort die Lösung für die vermeintlichen Probleme der Landwirte zu suchen sind, ist somit als naiv, wenn nicht gar abwegig zu bezeichnen. Die durch Subventionen erzeugte Überproduktion führt vielmehr dazu, dass ineffiziente Betriebe zu lange bestehen bleiben.[12]

Abbildung 7: Starke Korrelation von Rohmilchpreisen international



Quelle: Europäische Kommission, https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/prices.html.

12 In Abwesenheit von Subventionen scheiden regelmäßig zuerst die am wenigsten effizienten Betriebe vom Markt aus. Dies konnte etwa in Neuseeland nach dem Abschaffen der dortigen Agrarsubventionen in den 1980er-Jahren beobachtet werden (vgl. Vitalis, 2007).

23. Ansätze, die durch eine Regulierung der Lieferkette und der Verbraucherpreise versuchen, die wirtschaftlichen Probleme mancher Erzeuger zu adressieren, ohne aber strukturelle Veränderungen zu induzieren, sind somit zum Scheitern verurteilt.

3.2 Beispiel 2: Schweinehaltung

24. Deutschland ist weltweit einer der wichtigsten Importeure und Exporteure von Fleisch. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) veröffentlicht jährlich die Import- und Exportmengen für Schweine-, Geflügel- und Rindfleisch. Den Zahlen der BLE zufolge hat das Handelsvolumen insbesondere bei Geflügel- und Schweinefleisch in den vergangenen 30 Jahren erheblich zugenommen.

25. Besonders auffällig beim Schweinefleisch: Das Verhältnis zwischen Aus- und Einfuhren hat sich grundlegend geändert (Abbildung 8). Im Jahr 1994 war der Import fast fünfmal so hoch wie der Export. Im Jahr 2024 überwiegt hingegen der Export den Import um mehr als das Doppelte. Seit Jahren steigt insbesondere der Anteil an Schweinefleisch, der in Drittländer, vor allem nach China, ausgeführt wird. Dennoch werden mehr als drei Viertel der deutschen Schweinefleischausfuhren in EU-Länder exportiert, wichtigstes Abnehmerland ist Italien.[13]

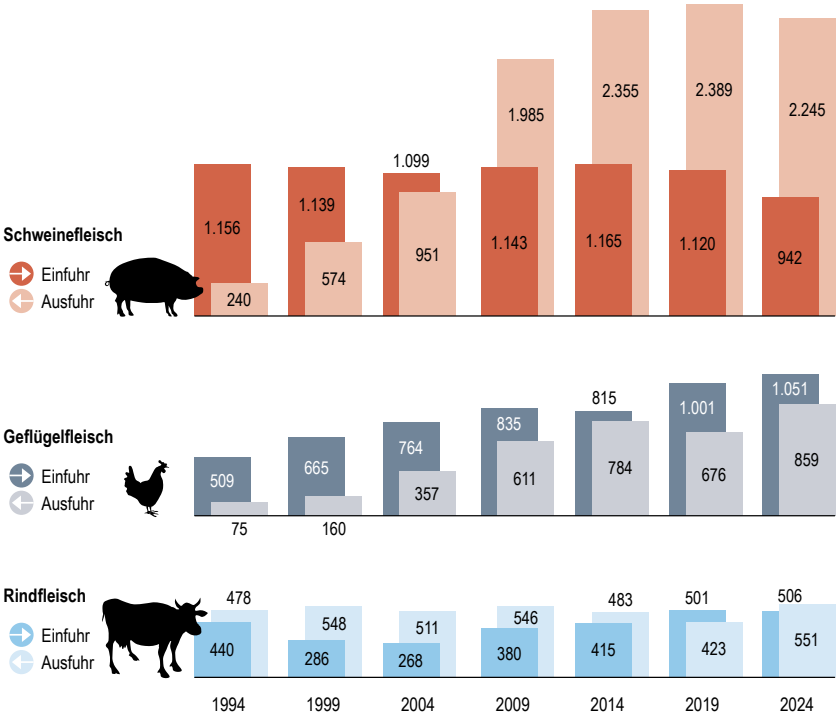
26. Deutsche Schweinehalterinnen und -halter erzeugten im Jahr 2025 rund 4,3 Mio. Tonnen Schweinefleisch. Verbraucht wurden in Deutschland dagegen nur rund drei Mio. Tonnen. Es wird also deutlich mehr Schweinefleisch erzeugt, als für den eigenen Bedarf benötigt wird. Faktisch hat Deutschland damit einen Selbstversorgungsgrad von 139 Prozent.[14] Trotzdem werden jedes Jahr große Mengen an Schweinefleisch importiert – im Jahr 2025 rund 575.600 Tonnen. Im Gegenzug exportiert Deutschland ebenfalls große Mengen Schweinefleisch. Im Jahr 2025 waren das rund 1,3 Millionen Tonnen.

13 https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/_inhalt.html – Warengruppe HS0203 sowie https://bmel-statistik.de/aussenhandel/produkte.

14 https://bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/fleisch.

27. Wie in der Milchwirtschaft sind die Märkte für Schweinefleisch wie für andere Fleischarten hochgradig international verflochten. Versuche, die betriebswirtschaftlichen Probleme von manchen erzeugenden Betrieben durch eine immer weitergehende Regulierung zu lösen, sind in diesem Bereich also ebenfalls zum Scheitern verurteilt.

Abbildung 8: Deutschlands Außenhandel mit Fleisch
(Ein- und Ausfuhr, in 1.000 Tonnen Schlachtgewicht)



Quelle: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Bericht zur Markt- und Versorgungslage Fleisch 2025, Abb. 3-18, eigene Darstellung.

3.3 Quintessenz

28. Die Landwirtschaft in der EU ist durch einen sehr hohen Grad der Selbstversorgung gekennzeichnet, allerdings hängt die Landwirtschaft in toto am Tropf staatlicher Subventionen. Marktwirtschaftliche Elemente sind in der Landwirtschaft zwar nicht unbekannt. In nicht unerheblichem Ausmaß nimmt der Staat auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene jedoch durch Subventionen und Regulierungen Einfluss darauf, was wo wie produziert wird. Eine solche staatliche Einflussnahme kann sinnvoll sein, wenn ansonsten gravierendes Marktversagen auf den betroffenen Märkten droht. In welchem Ausmaß dies in der Landwirtschaft der Fall ist, soll im folgenden Kapitel erörtert werden.

4. Warum all das?

4.1 Normative Theorie der Wirtschaftspolitik: Gibt es Marktversagen?

29. Aus ökonomischer Perspektive kann ein staatliches Eingreifen in das Wettbewerbsgeschehen dann sinnvoll sein, wenn ansonsten ein Marktversagen droht.[15] Bringt der unregulierte Markt allein nicht die maximale Wohlfahrt hervor, so können staatliche Eingriffe die Ineffizienz der Marktergebnisse reduzieren oder sogar ganz beheben und so das Gemeinwohl steigern. Allerdings darf das mögliche Regulierungsversagen nicht noch erheblicher sein als das identifizierte Marktversagen (Coase, 1960; Demsetz, 1969). Die Theorie des Marktversagens ist nicht neu (vgl. schon Bator, 1958), sondern lange in der Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik etabliert (vgl. etwa die Lehrbücher von Donges und Freytag, 2009; Fritsch, 2018; Roth, 2021).

30. Wenn aber in der ökonomischen Theorie als Marktversagen recht umfassend sämtliches Abweichen von effizienten – also das Gemeinwohl maximierenden – Marktergebnissen verstanden wird, so ist Marktversagen in diesem Sinne natürlich nahezu ubiquitär, da vollständige Effizienz in der Realität eine Illusion sein dürfte. Wirtschaftspolitisch relevant ist Marktversagen daher erst, wenn es ein gewisses Ausmaß erreicht. Der Theorie des Marktversagens folgend sind staatliche Markteingriffe dann sinnvoll, wenn (1) ohne Markteingriffe (nicht unerhebliches) Marktversagen droht und zugleich (2) die Markteingriffe mit hinreichender Sicherheit zu besseren Ergebnissen führen.

31. Als klassische Marktversagenstatbestände gelten (1) erhebliche Wettbewerbsprobleme (im Extremfall das natürliche Monopol), (2) negative oder positive externe Effekte (als Spezialfall öffentliche Güter) sowie (3) Informationsdefizite. Verhaltensökonomische Erkenntnisse können ebenfalls regulatorische Eingriffe rechtfertigen, wenn hinreichend viele Nachfrager (oder Anbieter) unter verzerrten Wahrnehmungen leiden oder systematisch Entscheidungsfehler begehen („biases“), die sich nachträglich nur schwer korrigieren lassen (vgl. Fritsch, 2018).

15 Vgl. dazu Fußnote 7.

4.1.1 Etwaige Wettbewerbsdefizite

32. Wettbewerbsdefizite in Form eines Mangels an Wettbewerb sind in der Landwirtschaft auf den meisten Märkten nicht auszumachen. Tendenziell gibt es auf vielen Märkten sogar eher durch Subventionen induzierte Überkapazitäten und in der Folge eine ruinöse Konkurrenz, d. h. Wettbewerbsverzerrungen werden nicht durch staatliches Handeln korrigiert, sondern gerade erst induziert. Sofern aber auf einzelnen landwirtschaftlichen Märkten (etwa bei der Rinder- oder Schweineschlachtung) doch Wettbewerbsprobleme in Form von Wettbewerbsdefiziten bestehen, sind kartellrechtliche Instrumente wie die Fusionskontrolle und das Missbrauchsverbot prinzipiell geeignet, diesen Problemen zu begegnen. Eine normative Begründung für eine umfassende Subventionierung der Landwirtschaft lässt sich jedenfalls nicht daraus ableiten.

4.1.2 Öffentliche Güter

33. Landwirtschaftliche Produkte sind offensichtlich keine öffentlichen Güter. Zu diskutieren mag sein, ob die Nahrungsmittelsicherheit (oder Resilienz) den Charakter eines öffentlichen Gutes hat, etwa um sicherzustellen, dass in einem Notfall die Bevölkerung mit Nahrungsmitteln versorgt werden kann. Das dürfte allerdings zu verneinen sein. Erstens sind einzelne Nahrungsmittel leicht verzichtbar oder substituierbar. So wurde etwa Rapsöl bei Kriegsausbruch in der Ukraine in Deutschland knapp, konnte jedoch leicht substituiert werden. Zweitens ist eine private Bevorratung in einem gewissen Umfang möglich. Selbst wenn eine private Bevorratung nicht geschehen sollte, ist eine öffentliche Reservehaltung möglich[16], ohne dass deswegen eine erhebliche Subventionierung der laufenden landwirtschaftlichen Produktion mit Bildung von Überkapazitäten notwendig wäre.

4.1.3 Externe Effekte

34. Nicht selten werden angebliche positive Externalitäten der Landwirtschaft als Rechtfertigung für umfassende Subventionen ins Feld geführt. Zumindest theoretisch ist dies denkbar, wenn etwa Landwirtschaft zu einer

16 In Japan etwa gibt es für Notfälle (wie etwa Naturkatastrophen) eine öffentliche Notfallreserve an Reis. Vgl. etwa https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/alois-rainer-holt-sich-inspiration-in-japan-fuer-notfallvorsorge-200934558.html.

Pflege der Kulturlandschaft oder zu mehr Naturschutz führen sollte. In der Praxis aber scheinen diese Argumente eher als Ausrede für die existierende Subventionierung zu dienen. So sind etwa die pauschalen Flächenprämien und damit ein Großteil der Subventionierung nicht an die Erbringung bestimmter gesellschaftlicher Leistungen (wie etwa Naturschutz) gekoppelt. Nicht umsonst forderte daher die Zukunftskommission Landwirtschaft diese Zahlungen durch Prämien zur Honorierung von gesellschaftlichen Leistungen zu ersetzen. Steuervergünstigungen, wie der Agrardiesel, dürften zudem eher negative externe Effekte verursachen. Im Gegensatz zu den meisten anderen Branchen werden in der Landwirtschaft zudem die externen Kosten des Treibhausgasausstoßes nicht den Produzenten oder Konsumenten der entsprechenden Produkte angelastet, sei es durch eine CO_2-Abgabe oder handelbare Emissionsrechte im Rahmen des europäischen Emissionshandels (ETS 1 oder ETS 2). Selbst die mancherorts ausgeprägte Spezialisierung, wie etwa die sogenannte „Vermaisung" der Landschaft[17], dürfte eher negative externe Effekte hervorrufen.[18]

35. In toto ist kaum davon auszugehen, dass die Landwirtschaft mehr positive als negative Externalitäten hervorbringt. Zwar mögen im Einzelfall positive externe Effekte durch die Landwirtschaft entstehen, doch ebenso entstehen oft negative Externalitäten (CO_2-Ausstoß, Umweltbelastung), die eher eine Besteuerung als eine Subventionierung rechtfertigen würden. Eine pauschale Subventionierung für die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen oder des Einsatzes von Agrardiesel können jedoch kaum durch positive Externalitäten gerechtfertigt werden.

17 Als Vermaisung bezeichnet man die starke Ausbreitung von Mais-Monokulturen in der Agrarlandschaft. In Deutschland wächst die Pflanze mittlerweile auf rund 21 Prozent der gesamten Ackerfläche, was vor allem auf die intensive Nutzung als Tierfutter (Silomais) und als Energielieferant in Biogasanlagen zurückzuführen ist. Zudem werden Maisanbauflächen in Teilen übermäßig stark mit Gülle gedüngt, was in Regionen mit intensiver Tierhaltung teilweise nicht nur zu erhöhten Nitratwerten im Grundwasser führt, sondern auch unglaublich stinkt (vgl. https://www.landwirtschaft.de/umwelt/natur/biodiversitaet/gibt-es-in-deutschland-eine-vermaisung-der-landschaft). Von positiven externen Effekten, welche eine Subventionierung rechtfertigen könnten, dürfte dabei kaum auszugehen sein.

18 Der starke Ausbau des Maisanbaus für Tierfutter und Biogas hat etwa in Niedersachsen teilweise zu sehr hohen Maisanteilen an der landwirtschaftlichen Fläche geführt. Eine solche starke Konzentration kann die Arten- und Strukturvielfalt der Agrarlandschaft verringern und – bei intensiver Bewirtschaftung – Erosion sowie Einträge von Nitrat und Pflanzenschutzmitteln in Gewässer begünstigen. Das Umweltbundesamt weist ausdrücklich auf diese Umweltwirkungen der intensivierten Landwirtschaft hin (https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/auswirkungen-des-anbaus-nachwachsender-rohstoffe). Ökonomisch handelt es sich um negative externe Effekte, wenn diese ökologischen Folgekosten – etwa für Biodiversität, Gewässerqualität oder Bodenschutz – bei der individuellen Entscheidung über den Maisanbau nicht vollständig von den Landwirten berücksichtigt werden.

4.1.4 Informationsdefizite und Verhaltensfehler

36. Informationsasymmetrien können bei landwirtschaftlichen Produkten durchaus eine Rolle spielen, da bestimmte Eigenschaften des Produktionsprozesses aus Endverbrauchersicht als Vertrauenseigenschaft[19] einzustufen sind, d. h. Verbraucherinnen und Verbraucher sind selbst nicht in der Lage, angebliche, für sie relevante Produkteigenschaften festzustellen. So ist für Verbraucherinnen und Verbraucher ohne eine wahrheitsgemäße Kennzeichnung nicht feststellbar, ob Eier in tierfreundlicher Haltung erzeugt werden oder Nahrungsmittel genetisch modifizierte Zutaten enthalten. Eine gewisse Regelbedürftigkeit des Wahrheitsgehaltes bei der Angabe von Güteklassen und zu Produktionsweisen (etwa Tierhalteklassen) dürfte daher bestehen. Diese Regelbedürftigkeit löst jedoch keinen Subventionsbedarf aus. Dasselbe gilt für etwaige Entscheidungsfehler von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Anreize zu einer gesunden Ernährung werden durch eine pauschale Subvention für die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen nicht gesetzt.

4.1.5 Zusammenfassung: Korrigieren die umfangreichen Subventionen ein Marktversagen?

37. Gewisse staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen, etwa zum Schutz der Kulturlandschaft oder für den Naturschutz, mögen aufgrund positiver Externalitäten theoretisch zu rechtfertigen sein. Gleichwohl existieren zahlreiche negative Externalitäten, die ebenfalls Eingriffe rechtfertigen, wie etwa der CO_2-Ausstoß in der Viehhaltung. Die heutige Subventionierung der Landwirtschaft, die vor allem durch pauschale Flächenprämien erfolgt, hat mit einer solchen Korrektur von etwaigem Marktversagen nichts zu tun.

38. Ob ein Vorhalten von Notfallreserven für Katastrophenfälle eine staatliche Aufgabe ist oder eine private Vorratshaltung denkbar ist, sei dahingestellt. Klar ist, dass für diese Zwecke keine dauerhafte Subventionierung der laufenden Produktion erforderlich ist. So hat Deutschland etwa eine nationale Erdölreserve angelegt, ohne selbst Öl zu fördern. Eine Bevorratung kann ohne subventionierte Produktion und im Grunde sogar vollkommen ohne heimische Produktion erfolgen.

19 Vgl. exemplarisch Haucap und Schmidt (2002).

39. Im Wesentlichen handelt es sich in der Landwirtschaft somit um Märkte ohne größeren Eingriffsbedarf und vor allem ohne Subventionsbedarf. Gleichwohl ist die Landwirtschaft ein Bereich mit zahllosen staatlichen Eingriffen. Neben den unzähligen Vorschriften zu Produktionsweisen wird durch diverse Subventionen, Produktionsquoten und andere Interventionen in die Preisfindung eingegriffen. Wie lässt sich dies erklären?

4.2 Die polit-ökonomische Perspektive

40. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) geht zurück auf historische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war die Ernährung der Bevölkerung eines der drängendsten Probleme in vielen europäischen Staaten. Umfassende Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft wurden eingeführt, deren primäres Ziel in der Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und der Erreichung hoher nationaler Selbstversorgungsgrade lag (Swinnen, 2010).

41. Heute, über ein halbes Jahrhundert später, hat sich die Situation grundlegend gewandelt. Kontinuierlicher technologischer Fortschritt in der Agrarproduktion sowie die weitreichende Verfügbarkeit landwirtschaftlicher Güter auf globalen Märkten haben in Europa zu Überangeboten in der Landwirtschaft geführt. Das ursprüngliche Argument der Nahrungsmittelsicherheit wird zwar noch immer als ein zentrales Anliegen der GAP genannt. Inzwischen überzeugt es aber zur Rechtfertigung kostspieliger staatlicher Interventionen ebenso wenig wie die bereits genannten Postulate eines vermeintlichen Marktversagens. Dessen ungeachtet ist die staatliche Unterstützung für die Landwirtschaft in der EU nicht nur beibehalten, sondern weiter ausgebaut worden.

4.2.1 Normative versus polit-ökonomische Perspektive

42. Die normative Sichtweise auf die Agrarpolitik unterstellt einen auf das Gemeinwohl bedachten Staat, dessen Handeln auf die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt abzielt. Aus dieser Perspektive müssen Agrarsubventionen und Marktinterventionen durch ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt gerechtfertigt sein. Angesichts der empirisch schwachen Fundierung von Marktversagen in der Landwirtschaft erscheint die normative Sicht

jedoch unzureichend, um die Praxis der europäischen Agrarpolitik adäquat zu erklären. Auch mangelnde Nahrungsmittelsicherheit liefert dafür längst kein überzeugendes Argument mehr.

43. Eine empirisch überzeugendere Erklärung bietet die polit-ökonomische Perspektive. Sie bricht mit der Annahme eines wohlmeinenden Staates und analysiert politische Entscheidungen als Ergebnis von Interaktionen strategisch handelnder Akteure, die systematisch Eigeninteressen verfolgen und für deren Durchsetzung ihnen zur Verfügung stehende Ressourcen einsetzen. Neben der Wählerschaft zählen zu diesen Akteuren Politiker, die ihre Wiederwahl anstreben, Bürokraten, die ihr Budget oder ihren Einfluss ausweiten wollen, und organisierte Interessengruppen.

44. Für ein Verständnis der staatlichen Agrarpolitik lohnt ein Blick auf die Rolle der landwirtschaftlichen Interessenvertretung. Gemäß der polit-ökonomischen Interessengruppentheorie sind im politischen Wettbewerb besonders jene Gruppen erfolgreich, die vergleichsweise homogen, gut vernetzt und organisatorisch gefestigt sind (Olson, 1965; Stigler, 1971; Becker, 1983).

45. Die Landwirtschaft, so eine verbreitete Einschätzung (Swinnen, 2010), erfüllt diese Bedingungen in geradezu idealtypischer Weise. Landwirte teilen ähnliche ökonomische Interessen, sind regional konzentriert, oft sogar familiär verbunden und in historisch gewachsenen, schlagkräftigen Verbänden organisiert.

46. Diese Verbände betreiben Lobbying, um Politiken zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Zwar ist es das vorrangige Ziel von Interessengruppen, staatliche Unterstützung für ihre Mitglieder durchzusetzen. Neben Umverteilungseffekten von den Steuerzahlern zu den Interessengruppen werden dabei jedoch oft ökonomische Ineffizienzen ausgelöst. Potenziell wohlfahrtssteigernde Maßnahmen dagegen, etwa Investitionen in die Agrarforschung, finden vergleichsweise wenig Unterstützung durch landwirtschaftliche Interessengruppen (Rausser und Roland, 2010).

47. In Deutschland nimmt der Deutsche Bauernverband (DBV) eine zentrale Stellung in der landwirtschaftlichen Interessenvertretung ein. Selbst die Besetzung politischer Ämter erfolgt oft in enger Abstimmung mit dem DBV (Patel, 2010). Bereits der erste Bundeslandwirtschaftsminister, Wilhelm Niklas, war ein Wunschkandidat des DBV. Sein Staatssekretär, Theodor Sonnemann,

war zuvor Hauptgeschäftsführer eines DBV-Landesverbandes. Im Jahr 1950 konstatierte ein Beamter der US-Militärverwaltung in Deutschland, das Bundeslandwirtschaftsministerium sei „little more than a sideshow for the Bauernverband“ (Patel, 2010, S. 165). Die personelle Überlappung von Politik und Interessenvertretung hat bis heute Tradition. Der gegenwärtige Präsident des Bayerischen Bauernverbandes und Vize des DBV, Günther Felßner, wurde im Vorfeld der Regierungsbildung 2025 als möglicher Bundeslandwirtschaftsminister gehandelt. Er zog sich jedoch vor einer möglichen Nominierung zurück, weil seine Familie von Tierschutzaktivisten bedroht wurde (BR24, 2025).

4.2.2 Die Macht der Narrative

48. Ein zentrales Element erfolgreicher politischer Interessenvertretung ist die Fähigkeit, partikulare Anliegen so zu formulieren und öffentlich zu kommunizieren, dass sie als Dienst am Gemeinwohl wahrgenommen werden. Um materielle Vorteile für ihre Mitglieder durch ein solches Framing in einem gesellschaftlich günstigen Licht erscheinen zu lassen, bedient sich die landwirtschaftliche Interessenvertretung verschiedener Narrative:

- *Nahrungsmittelsicherheit:* Trotz erheblicher Überproduktion und der vielfach nahezu hermetischen Abschirmung der europäischen Landwirtschaft vor außereuropäischer Konkurrenz durch protektionistische Maßnahmen wird öffentlich suggeriert, ohne Subventionen wäre die Nahrungsmittelsicherheit gefährdet.

- *Regionale Produkte:* Die Betonung der Vorzüge regional erzeugter Lebensmittel knüpft an verbreitete Konsumentenwünsche nach Nähe, Vertrautheit und vermeintlich höherer Qualität an. Sie suggeriert, dass Agrarförderung dem Erhalt lokaler Wirtschaftskreisläufe und regionaler Identität dient.

- *Kulturlandschaft:* Die Landwirtschaft wird als Bewahrerin traditioneller Kulturlandschaften dargestellt, deren Fortbestand ohne Agrarsubventionen gefährdet wäre.

- *Familienbetriebe:* Der kleine, bäuerliche Familienbetrieb dient als Symbol für eine nachhaltige, verantwortungsvolle und traditionsbewusste Landwirtschaft.

- *Bauernfolklore:* Die öffentliche Inszenierung und Zelebrierung ländlicher Bräuche und Traditionen bewirkt eine positive emotionale Grundstimmung in der Öffentlichkeit gegenüber den Anliegen der Bauernschaft.

49. Diese Narrative scheinen in der öffentlichen Meinung auf bemerkenswert fruchtbaren Boden zu fallen. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass ein Großteil der Bevölkerung in Deutschland dazu neigt, diese Darstellungen zu akzeptieren und die Forderungen der Landwirtschaft tendenziell zu unterstützen (Spiegel, 2023). Die Fähigkeit der landwirtschaftlichen Interessenvertretung, durch den gezielten Einsatz solcher Narrative die öffentliche Wahrnehmung und das politische Klima zu ihren Gunsten zu prägen, dürfte ein wesentlicher Faktor für ihren anhaltenden politischen Erfolg sein.

50. Die Macht dieser Narrative ist umso bemerkenswerter, als sie zumindest in Teilen der Empirie deutlich widersprechen. Staatliche Unterstützungen für die Landwirtschaft führen mittel- bis langfristig zu höheren Preisen für landwirtschaftliche Flächen und höheren Pachtzinsen (Latruffe und Le Mouël, 2009). Von diesem als Kapitalisierung bezeichneten Phänomen profitieren vor allem landwirtschaftliche Betriebe mit großem Landvermögen. Kleine Familienbetriebe, die gepachtete Flächen bewirtschaften, zahlen dagegen höhere Pachtzinsen.

4.2.3 Das Entwicklungsparadoxon der Agrarpolitik

51. Die polit-ökonomische Perspektive liefert zudem einen Erklärungsansatz dafür, warum die staatliche Förderung der Landwirtschaft im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung tendenziell zunimmt – ein Phänomen, das als "Entwicklungsparadoxon" bezeichnet wird. In frühen Entwicklungsstadien, wenn eine Volkswirtschaft stark agrarisch geprägt ist und nur über ein geringes Pro-Kopf-Einkommen verfügt, tendiert die staatliche Politik dazu, den Agrarsektor zu belasten, beispielsweise durch landwirtschaftliche Abgaben und preisdrückende Maßnahmen, um politisch einflussreichere städtische Konsumenten zu begünstigen. Mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung sinkt jedoch der relative Anteil der Landwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und an der Beschäftigung. Paradoxerweise geht der ökonomische Bedeutungsverlust mit einer Zunahme staatlicher Unterstützung und Protektion für den verbleibenden Agrarsektor einher. Dieser Befund ist über Zeiten und Ländergrenzen hinweg robust (Anderson et al., 2010): Die staatliche Unterstützung für die Landwirtschaft korreliert positiv mit dem

Pro-Kopf-Einkommen eines Landes und negativ mit dessen komparativem Vorteil in der Landwirtschaft.

52. Für dieses Paradoxon existieren verschiedene Erklärungsansätze:

1. *Logik des kollektiven Handelns:* In entwickelten Volkswirtschaften bildet die Landwirtschaft eine zahlenmäßig kleine und strukturell homogene Gruppe im Vergleich zur breiten Masse der Konsumenten und Steuerzahler. Gemäß der Theorie des kollektiven Handelns von Mancur Olson (1965) können sich kleine Gruppen mit klar definierten Interessen leichter organisieren und politischen Einfluss geltend machen, da sowohl Anreize zum Trittbrettfahren als auch Organisationskosten vergleichsweise gering sind. Die Kosten der Agrarförderung lassen sich zudem auf eine große Anzahl von Steuerzahlern und Konsumenten verteilen, sodass der individuelle Anreiz zum politischen Widerstand relativ schwach bleibt (Olson, 1965, 1985; Gardner, 1987; Lindert, 1991; Anderson, 1992; Fulginiti und Shogren, 1992).

2. *Sinkender Anteil der Nahrungsmittelausgaben:* Mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen sinkt gemäß dem Engelschen Gesetz der relative Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den gesamten Konsumausgaben und die Preissensitivität der Konsumenten nimmt ab. Als Folge wird ihr politischer Widerstand gegen höhere Nahrungsmittelpreise, die oft aus Agrarprotektionismus resultieren, schwächer (Balisacan und Roumasset, 1987; Swinnen, 1994; Barrett, 1999). Die polit-ökonomischen Kosten einer protektionistischen Agrarpolitik sinken damit für amtierende Regierungen.

3. *Sinkende Wohlfahrtsverluste:* Ein weiteres Argument basiert auf der Beobachtung, dass mit steigendem Einkommen die Preiselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln sinkt. Eine geringere Preiselastizität wiederum reduziert die durch preisstützende Maßnahmen verursachten allokativen Ineffizienzen (Tyers und Anderson, 1992). Das erleichtert es landwirtschaftlichen Interessengruppen, preisverzerrende Maßnahmen politisch durchzusetzen.

4.2.4 Vested Interests

53. Das Entwicklungsparadoxon impliziert, dass sich Agrarsubventionen über einen langen Zeitraum entwickeln. Die beständige Förderung der Landwirtschaft löst dabei eine sich selbsterhaltende Wirkung aus. Aus Sicht der Begünstigten gewinnen sie mit der Zeit den Charakter berechtigter, unverfallbarer Ansprüche (Vested Interests). Dies erschwert eine Rücknahme von Agrarsubventionen selbst dann, wenn ihre Rechtfertigung aufgrund geänderter ökonomischer oder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zunehmend brüchiger wird.

54. Verstärkt werden Vested Interests in der Landwirtschaft durch die bereits angesprochene Kapitalisierung von Agrarsubventionen. Diese schafft für Landbesitzer starke ökonomische Anreize, sich politisch für eine Beibehaltung der Subventionen einzusetzen, da deren substanzielle Reduzierung oder Abschaffung zu einem signifikanten Wertverlust ihres Landvermögens führt. In diesem Zusammenhang wird die Frage gestellt, in welchem Umfang Subventionsempfänger durch Art. 14 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützt sind oder ob sie Vertrauensschutz nach Art. 20 Abs. 3 GG genießen. Gemäß der herrschenden juristischen Meinung fallen Subventionen jedoch weder in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG, noch gilt das Vertrauen in den unbegrenzten Fortbestand einer Subvention als schutzwürdig (Hey, 1998). Umso bedeutender ist es für die Landwirtschaft, ihr Interesse an einem Fortbestand der Subventionen auf politischem Weg durchzusetzen.

55. Ein Lehrstück für die Bedeutung von Vested Interests liefert die Geschichte der steuerlichen Begünstigung von Agrardiesel. Diese wurde im Jahr 1951 eingeführt. Ein Dreivierteljahrhundert später, im Jahr 2024, wurde sie von der Ampelregierung wieder abgeschafft. Überfällig war die Abschaffung schon lange – wohlfahrtsökonomisch und verteilungspolitisch schon immer, in jüngerer Zeit kam vermehrt umweltökonomische Kritik hinzu (Wigger, 2024). Die Politik hat es jedoch nicht vermocht, die Reform gegen den Widerstand der Landwirtschaft aufrechtzuerhalten. Längst hatte die Dieselbegünstigung den Charakter eines unverfallbaren Anspruchs angenommen. Seit dem Jahr 2026 wird die Dieselbegünstigung wieder in vollem Umfang gewährt. Die vollständige Wiedereinführung war sogar Teil des „Sofortprogramms für Wohlstand und Sicherheit“ der CDU im Vorfeld der Bundestagswahl von 2025 – ein bemerkenswertes Anliegen, wenn man bedenkt, dass die deutsche Volkswirtschaft seit dem Jahr 2019 in Summe nicht gewachsen ist und die Landwirtschaft

weniger als ein Prozent zur Bruttowertschöpfung beiträgt (und damit im Bereich statistischer Unschärfe liegt).

4.2.5 Europäische Besonderheiten

56. Im Kontext der EU kommen weitere Faktoren hinzu, welche die Persistenz hoher Agrarsubventionen begünstigen. Ein großer Teil der Subventionen wird, wie beschrieben, nicht aus nationalen Haushalten, sondern aus dem EU-Haushalt finanziert. Aus Sicht der Landwirtschaft war es strategisch äußerst geschickt, die Finanzierung der Agrarsubventionen auf die europäische Ebene zu verlagern. Praktisch sind die Subventionen damit der nationalen politischen Willensbildung entzogen. Auf der europäischen Ebene dagegen fehlt es bislang an einer wirksamen Opposition, die das Agrarthema auf die politische Agenda setzen könnte. Die weichgezeichnete politische Verantwortung spielt den landwirtschaftlichen Interessengruppen in die Hände, da sie kaum Interesse an einer transparenten öffentlichen Diskussion über Kosten und Nutzen der europäischen Landwirtschaftspolitik haben dürften.

57. Landwirtschaftliche Interessen beeinflussen zudem die strategische Ausrichtung der europäischen Handelspolitik. Das EU-Mercosur-Abkommen bietet hierfür ein aktuelles Beispiel. Nach mehr als 25 Jahren dauernden Verhandlungen wurde das Freihandelsabkommen am 17. Januar 2026 unterzeichnet. Vereinbart wurde u. a., die Zölle auf mehr als 90 Prozent der gegenseitigen Exporte abzuschaffen. Die europäische Landwirtschaft hat im gesamten Prozess des EU-Mercosur-Abkommens einen deutlichen Einfluss genommen, indem sie Schutzmaßnahmen eingefordert und politische Widerstände und Verzögerungen ausgelöst hat. Landwirte und Agrarverbände in mehreren EU-Staaten, z. B. in Frankreich, Deutschland und Polen, haben öffentlich gegen das Abkommen protestiert und mit großem Nachdruck Nachbesserungen gefordert, um die europäischen Landwirte vor günstigerem Rindfleisch, Geflügel, Zucker und Soja aus Mercosur-Ländern zu schützen. Die EU-Kommission und andere EU-Institutionen haben auf die Sorgen der Landwirte reagiert, und umfassende Schutzklauseln in das Abkommen aufgenommen (z. B. Importquoten, temporäre Zollschutzmechanismen und mögliche Aussetzung von Zollpräferenzen). Die EU-Kommission hat zudem eine finanzielle Unterstützung für Landwirte vorgeschlagen, die vom Handelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur negativ betroffen sind. Doch der Widerstand gegen das Abkommen hat nach der Unterzeichnung nicht nachgelassen. Am 21. Januar 2026 hat das Europäische Parlament mit

knapper Mehrheit beschlossen, auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 11 AEUV ein Rechtsgutachten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) einzuholen, bevor es über die Ratifizierung entscheidet. Dadurch kommt es zu einer weiteren Verzögerung. Bis dahin wird das Abkommen nur vorläufig angewandt.[20]

58. Die durch die EuGH-Prüfung erzwungene Verschiebung der Ratifizierung ist vor dem Hintergrund der gegenwärtigen instabilen geopolitischen Lage sehr problematisch. In einer Ära, in der Handelspolitik und der Zugang zu kritischen Rohstoffen als strategische Instrumente eingesetzt werden, schwächt die EU ihre Glaubwürdigkeit als verlässlicher Handelspartner. Die Unfähigkeit, agrarische Partikularinteressen zugunsten einer strategischen Partnerschaft mit Südamerika zurückzustellen, behindert die Schaffung eines notwendigen Gegengewichts in der globalen Handelsarchitektur. Die Landwirtschaft erweist sich einmal mehr als ein Faktor, dessen politischer Einfluss weit über seine ökonomische Bedeutung hinausreicht.

20 Den gegen die vorläufige Anwendung gerichteten Eilantrag Polens C-460/26 R, Polen/Rat, hat der EuGH am 29.9.2026 zurückgewiesen.

5. Kartellrechtliche Sonderbehandlungen für die Landwirtschaft

59. Besonders populär sind im politischen Bereich Maßnahmen, welche die landwirtschaftlichen Betriebe vermeintlich stützen, ohne dass sie den Steuerzahler direkt etwas kosten und in öffentlichen Haushalten dafür weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Aus diesem Grund wurde das Kartellrecht immer wieder geändert mit dem Ziel, die Ertragssituation landwirtschaftlicher Erzeuger zu stärken.

5.1. Die bisherigen Ausnahmen der Landwirtschaft vom Kartellrecht

60. Prinzipiell gilt das Kartellrecht auch für die Landwirtschaft, sodass kartellrechtliche Regelungen in der Landwirtschaft grundsätzlich voll anwendbar sind. Dabei besteht das Kartellrecht im Wesentlichen aus drei Elementen. Erstens ist dies das Kartellverbot (§1-3 GWB), wonach Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, abgesehen von wenigen Ausnahmen verboten sind. Zweitens ist dies die sogenannte Missbrauchsaufsicht (§19-20 GWB), welche marktbeherrschenden Unternehmen und – speziell in Deutschland – Unternehmen, die zwar nicht marktbeherrschend sind, aber doch über relative oder überlegene Marktmacht verfügen, einen Missbrauch ihrer Macht untersagt. Und drittens regelt die Fusionskontrolle (§35-43 GWB), unter welchen Umständen eine Fusion oder eine Übernahme von Unternehmensanteilen zum Schutz des Wettbewerbs untersagt werden kann.

61. Allerdings bestehen im Agrarrecht schon lange spezifische Bereichsausnahmen vom Kartellverbot, die auf europäischer Ebene in Art. 152 ff. sowie Art. 209 f. der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) und auf nationaler Ebene in § 28 GWB sowie im Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (Agrar-OLkG) geregelt sind. Vereinfacht ausgedrückt ist es Vereinigungen von landwirtschaftlichen Erzeugern und anerkannten Erzeugerorganisationen bereits seit Langem gestattet, diverse Arbeitsschritte der Erzeugung, Lagerung, Verpackung etc. zu bündeln und etwaige Erzeugnisse gemeinsam zu vermarkten, bis hin zur Festsetzung gemeinsamer Abgabepreise (vgl. Art. 152 Abs. 1a

GMO), ohne unter das Kartellverbot zu fallen.

62. Im Jahr 2021 wurde mit EU-Verordnung 2021/2117 die Verordnung Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (gemeinsame Marktorganisation, GMO) mit Art. 210a GMO um eine Ausnahmevorschrift vom Kartellverbot für übergesetzliche Nachhaltigkeitsstandards in der Lebensmittelversorgungskette erweitert. Während Vereinbarungen zwischen Erzeugern nach den Voraussetzungen der Art. 152 ff. und Art. 209 f. GMO bereits seit Langem vom Kartellverbot freigestellt waren, schafft Art. 210a GMO nunmehr einen Rahmen für Vereinbarungen landwirtschaftlicher Akteure unterschiedlicher Marktstufen, zumindest wenn es um die Verbesserung bestehender oder die Schaffung neuer Nachhaltigkeitsstandards geht.

63. Die neue Vorschrift bietet erheblichen Spielraum, um Nachhaltigkeitsprojekte zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern entlang der gesamten Lieferkette („Branchenlösung“) ohne Kartellrechtsverstoß umzusetzen. Im Gegensatz zu Art. 152 ff. bzw. Art. 209 f. GMO beschränkt sich die Bereichsausnahme nicht auf die reine Ebene der Erzeuger, sondern schließt vor- und nachgelagerte Marktstufen mit ein.

64. Vom Kartellverbot freigestellt werden können nun Absprachen zwischen Marktteilnehmern der Lebensmittelversorgungskette, die darauf abzielen, einen Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden, der über gesetzliche Anforderungen in der EU oder dem jeweiligen Mitgliedstaat hinausgeht. Die Freistellung bezieht sich sowohl auf Absprachen zwischen Erzeugern (horizontale Absprache) als auch auf Absprachen zwischen einem oder mehreren Erzeugern mit einem oder mehreren Verarbeitern, Händlern oder anderen Marktteilnehmern der Lebensmittelversorgungskette (vertikale Absprache). In jedem Fall muss aber zumindest ein Erzeuger an dem Nachhaltigkeitsstandard beteiligt sein.

65. Art. 210a Abs. 3 a-c GMO definiert Nachhaltigkeitsstandards als Standards, die zumindest zu einem der folgenden Ziele beitragen:

a. Umweltziele (z. B. Klimaschutz, Anpassung an Klimawandel, Landschaftsschutz, Schutz von Wasser und Böden, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft inklusive Verringerung der Lebensmittelverschwendung, Vermeidung oder Reduktion von Umweltverschmutzung, Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität);

b. Verringerung des Einsatzes von Pestiziden in der landwirtschaftlichen Erzeugung; oder

c. Tiergesundheit und Tierwohl.

66. Am 8. Dezember 2023 sind dazu "Leitlinien der Kommission zur Ausnahme von Artikel 101 AEUV in Bezug auf Nachhaltigkeitsvereinbarungen für landwirtschaftliche Erzeuger gemäß Artikel 210a der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013" (Leitlinien) in Kraft getreten. Die Leitlinien bieten konkrete Anhaltspunkte für die Frage, unter welchen Voraussetzungen landwirtschaftliche Erzeuger mit Wettbewerbern oder anderen Marktakteuren auf vor- oder nachgelagerten Marktstufen (kartellrechtskonform) kooperieren können, um höhere Nachhaltigkeitsstandards zu erfüllen.

67. Die Leitlinien stellen klar, dass die Aufzählung in Art. 210a Abs. 3 lit. a GMO (Umweltschutz) nicht abschließend ist und weitere Arten und Varianten der Ziele für die Freistellung nach Art. 210a Abs. 1 GMO denkbar sind (z. B. die Verringerung von Luftverschmutzung, Reduktion von Plastikverpackungen oder andere Umweltziele). Dagegen sind die Ziele in Art. 210a Abs. 3 lit. b GMO (Verringerung des Einsatzes von Pestiziden) und Art. 210a Abs. 3 lit. c GMO (Tiergesundheit und Tierwohl) erschöpfend aufgezählt.

68. Nachhaltigkeitsvereinbarungen, die weitere wirtschaftliche Ziele (z. B. eine angemessene Vergütung der Erzeuger) oder soziale Ziele (z. B. Verbesserung der Arbeitsbedingungen) verfolgen, sind bisher nicht von der Freistellung des Art. 210a GMO umfasst, wie die Leitlinien klarstellen.

69. Als Korrektiv des recht weiten Anwendungsbereichs von Art. 210a GMO dient das Kriterium der sogenannten Unerlässlichkeit (vgl. Art. 210a Abs. 1 a.E. GMO). Das bedeutet, dass eine Vereinbarung wirklich unerlässlich sein muss, um vom Kartellverbot freigestellt werden zu können. Ob dies der Fall ist, wird in zwei Schritten geprüft.

70. Erstens muss die Nachhaltigkeitsvereinbarung selbst nach vernünftigem Ermessen unerlässlich für das Erreichen des angestrebten Nachhaltigkeitsstandards sein. Dabei sind zum einen die einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung und zum anderen die Nachhaltigkeitsvereinbarung als solche in einer Gesamtschau nach den Maßstäben der Leitlinien zu prüfen. Im Kern ist die Unerlässlichkeit nicht gegeben, wenn die Beteiligten das Ziel durch

individuelles Handeln ohne Kooperationsvereinbarung erreichen könnten. Sie müssen daher darlegen können, was sie am alleinigen Erreichen des höheren Nachhaltigkeitsstandards hindert.

71. Zweitens sind die durch die Vereinbarung entstehenden Wettbewerbsbeschränkungen zu prüfen und zu fragen, ob diese unerlässlich für das Erreichen des Nachhaltigkeitsstandards sind. Dabei müssen die verschiedenen Handlungsoptionen abgewogen und die Option gewählt werden, die den Wettbewerb insoweit am wenigsten beschränkt. Dabei sind vor allem die Art, Schwere und Dauer der Wettbewerbsbeschränkung in den Blick zu nehmen.

72. Die Ausnahme vom Kartellverbot außerhalb des kartellrechtlichen Rahmens ist kritisch zu betrachten. Im Kartellrecht existiert bereits ein Rahmen, um effizienzfördernde Kooperationsvorhaben vom Kartellverbot auszunehmen. In Art. 101 Abs. 3 AEUV ist geregelt, dass selbst wettbewerbshemmende Kooperationen zwischen Unternehmen vom Kartellverbot ausgenommen werden können, wenn sie „unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, ohne dass den beteiligten Unternehmen durch die Kooperation (a) Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind, oder (b) Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten."

73. Die Anforderungen an eine Freistellung nach Art. 210a GMO unterscheiden sich somit vor allem darin, dass keine „angemessene Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn" für eine Kartellausnahme erforderlich ist.

74. Im Dezember 2024 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die in Art. 210a GMO angelegten Ausnahmen vom Kartellverbot um drei Punkte (d-f) zu erweitern[21], und zwar:

21 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0577.

d) Förderung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit kleiner, überwiegend auf Familienarbeit beruhender landwirtschaftlicher Betriebe mit einem Standardoutput im Sinne von Artikel 2 Nummer 8 der Verordnung (EG) Nr. 1217/2009 des Rates 15 von höchstens 100 000 EUR;

e) Ermutigung und Unterstützung junger Erzeuger landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder

f) Verbesserung der Arbeits- und Sicherheitsbedingungen in der Landwirtschaft oder Verarbeitung.

75. Damit würde der Landwirtschaft nahezu ein Freifahrtschein zur Kartellbildung erteilt. Angesichts der bestehenden Überkapazitäten sind Maßnahmen, die den Strukturwandel aufzuhalten versuchen, äußerst kritisch zu beurteilen. Überaus fraglich ist zudem, warum gerade Jungbauern durch Kartelle unterstützt werden sollen. Ein besonderes Marktversagen, das dadurch kuriert werden könnte, ist nicht zu erkennen.

5.2 Verbot des Verkaufs unter Einstandspreisen und des Einkaufs unter Herstellungskosten

76. Das deutsche Kartellrecht hat in § 20 Abs. 3 Nr. 1 GWB ein Verbot verankert für „Unternehmen mit gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern überlegener Marktmacht“, sprich den Großteil des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland, Lebensmittel unter Einstandspreisen zu veräußern, es sei denn, dies ist sachlich gerechtfertigt, etwa um „den Verderb oder die drohende Unverkäuflichkeit der Waren beim Händler durch rechtzeitigen Verkauf zu verhindern“.

77. Die Regel wurde im Jahr 1998 in das Kartellrecht eingeführt, sodass der Verkauf unter Einstandspreisen als eine unbillige Wettbewerbsbehinderung im Sinne des § 20 Abs. 3 GWB verboten ist. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels wurde im Jahr 2007 das Verbot konkretisiert und verschärft. Im Bereich des Lebensmittelhandels ist seitdem selbst der nur gelegentliche Verkauf unter Einstandspreis grundsätzlich verboten.

78. Die Regel soll zum einen kleinere und mittlere Lebensmittelhändler vor einer zu aggressiven Konkurrenz durch größere und effizientere Wettbewerber schützen. Zum anderen soll es Hersteller vor einer „Verramschung“ ihrer Ware bewahren.

79. Das Dilemma an dieser Regel ist, dass sie den Erzeugern letztlich nicht nur nicht nutzen, sondern sogar schaden dürfte. Denn: Die meisten Kunden kaufen den Großteil ihrer Lebensmittel in ein oder zwei Supermärkten ein. Da die Kunden sich nicht alle Preise merken können, liegt der Fokus der Preiskonkurrenz oft auf einigen wenigen, häufig gekauften Produkten („fast moving consumer goods“ – FCMG), deren Preise sich viele Kunden merken. Bei diesen Produkten ist der Wettbewerb besonders intensiv, während andere Produkte des Warenkorbes deutlich höhere Margen haben. Aus Sicht der Supermärkte sind die Produkte strategisch komplementär. Eine Preissenkung bei einem FMCG, erhöht nicht nur die Nachfrage nach diesem Gut, sondern auch nach den anderen Produkten des Supermarktes, weil die günstigen Preise Kunden anziehen. Ein Verlust mit einzelnen Produkten kann wie eine Werbeinvestition des Supermarktes betrachtet werden, um Kunden anzuziehen. Mit Verdrängungsabsichten hat das wenig zu tun. Das Verbot schützt somit nicht den Wettbewerb, es behindert ihn sogar künstlich. Auch die Monopolkommission hat sich in der Vergangenheit daher immer wieder konsequent für die vollständige Abschaffung des pauschalen Verbots des Verkaufs unter Einstandspreisen ausgesprochen.[22] Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht in den §§19-20 GWB reicht vollkommen aus, um etwa Preissenkungen von marktmächtigen Unternehmen mit einer Verdrängungsabsicht zu unterbinden.

80. Durch das pauschale Verbot des Verkaufs unter Einstandspreisen besteht vielmehr die Gefahr, dass Lebensmittelhändler den Druck auf Erzeuger noch weiter erhöhen, die Einstandspreise zu senken. Durften Lebensmittelhändler bis zum Jahr 1998 Verluste aus Werbeaktionen mit FMCG noch selbst als Investitionskosten tragen, ist nun der einzige Weg zu einer Senkung der Endkundenpreise, sobald die Marge des Lebensmittelhandels aufgezehrt ist, auf eine Senkung der Einstandspreise hinzuwirken und den Verhandlungsdruck auf die Erzeuger zu erhöhen.

22 Vgl. etwa Monopolkommission, 2006, Tz. 424 ff., 2007, Tz. 56 ff., 2012a, Tz. 83 ff., 2012b, Tz 137 ff.

81. Die Europäische Kommission erwägt nun, zusätzlich zu dieser bereits sehr wettbewerbs- und verbraucherfeindlichen sowie für die Landwirte selbst unnützen Regel noch ein Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten einzuführen. EU-Agrarkommissar Christophe Hansen hat im Jahr 2024 seine „Vision für Landwirtschaft und Lebensmittel“ vorgelegt. Ein Kernpunkt der Vision ist die Verschärfung der Richtlinie gegen unfaire Handelspraktiken (UTP), sodass Landwirte nicht mehr systematisch unter Produktionskosten verkaufen dürfen.

82. Die Einführung einer solchen Regel wird weitere kontraproduktive Effekte für die Landwirte haben. So ist etwa die Zuordnung von Kosten auf Produkte in der Landwirtschaft keineswegs trivial, sodass die Ermittlung von Preisen unterhalb der Produktionskosten sehr herausfordernd ist. Auf Ebene einzelner Produkte ist eine Überprüfung im Grunde unmöglich. Ökonomisch betrachtet ist z. B. ein Schwein ein Gemeinkostenblock. Welcher Teil der Kosten dem Filet, dem Schnitzel, der Haxe, der Wurst und dem Schinken letztlich zugeordnet wird, ist im Grunde völlig arbiträr, es gibt keine „natürliche“ Zuordnung von Gemeinkosten. Selbst wenn der Preis für ein Schwein als Ganzes betrachtet wird, gibt es erhebliche Probleme. Nehmen wir etwa an, die gesamte Menge eines landwirtschaftlichen Produktes sei kurzfristig nicht zu einem Preis zu verkaufen (wegen mangelnder Nachfrage), der die Gesamtkosten deckt. Dann wäre ein Verkauf des Produktes nicht gestattet. Die Landwirte müssten dann kollektiv so lange Produkte zurückhalten, bis ein kostendeckender Preis erreicht wird. Ob dies bei Überproduktion überhaupt gelingen kann, ist fraglich. Zugleich kann dies den Landwirten selbst finanziell schaden. Aus diesen Gründen sollte von einer solchen Regel unbedingt Abstand genommen werden.

5.3 Das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG)

83. Das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) wurde im Jahr 2021 eingeführt, um unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette zu bekämpfen. Es soll landwirtschaftliche Erzeuger und andere kleinere Lieferanten vor unfairen Bedingungen durch größere Handelsunternehmen und Verarbeiter schützen. Dies geschieht durch die Umsetzung der EU-Richtlinie zu unlauteren Handelspraktiken (UTP-Richtlinie).

84. Das AgrarOLkG verbietet eine Reihe von sogenannten unfairen Handelspraktiken, die in der Lieferkette von landwirtschaftlichen Erzeugnissen auftreten können. Zu den wichtigsten Verboten gehören:

1. Späte Zahlungen: Für verderbliche Produkte müssen Käufer innerhalb von 30 Tagen zahlen, für nicht verderbliche Produkte innerhalb von 60 Tagen. Verzögerungen darüber hinaus sind unzulässig.

2. Kurzfristige Stornierungen: Es ist verboten, Bestellungen von verderblichen Produkten kurzfristig zu stornieren, insbesondere wenn dies zu großen Verlusten für die Landwirte führt.

3. Kostenüberwälzung: Lieferanten dürfen nicht dazu gezwungen werden, die Kosten für Lagerung, Transport oder Entsorgung von unverkauften Produkten zu tragen.

4. Rückgaben unverkaufter Waren: Käufer dürfen verderbliche Produkte, die sie nicht verkauft haben, nicht ohne Weiteres an den Lieferanten zurückgeben.

5. Einseitige Vertragsänderungen: Käufer dürfen Vertragsbedingungen nicht ohne Zustimmung des Lieferanten nachträglich ändern, z. B. in Bezug auf Preise oder Lieferbedingungen.

85. Diese Maßnahmen sollen vor allem kleineren Erzeugern und Lieferanten helfen, ihre Position in Verhandlungen mit großen Unternehmen zu verbessern und fairer behandelt zu werden.

86. Die Realität folgt gleichwohl der ökonomischen Theorie: Verhandelt werden letztlich Gesamtpakete. Zwar werden auch einzelne Vertragsparameter verhandelt; für einen Vertragsabschluss entscheidend ist aber das gesamte Paket. Dazu gehören neben Vereinbarungen über Preise, Mengen und Qualitätskriterien die Regeln über Zahlungsziele, Storno-Konditionen, Rückgaberechte, Lieferzeiten etc. Je nach Ausgestaltung dieser Rechte und Pflichten gestalten sich letztlich die Preise. Das gesetzliche Festlegen dieser Rechte schränkt lediglich den möglichen Vertragsraum in ineffizienter Weise ein, ohne an der relativen Verhandlungsstärke der Handelnden irgendetwas zu ändern, denn die Verhandlungsstärke der Parteien wird vor allem durch mögliche Alternativen bestimmt. Bei Überkapazitäten in der Landwirtschaft

ist naturgemäß die Verhandlungsmacht der Händler groß, da sie über viele Alternativen verfügen – wir haben es bei Überkapazitäten auf der Angebotsseite mit einem sogenannten Käufermarkt zu tun. Daran ändert das gesetzliche Festzurren einzelner Verhandlungsparameter nichts.

5.4 Zwischenfazit

87. Das AgrarOLkG, Ausnahmen vom Kartellverbot, das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreisen und andere kartellrechtliche Maßnahmen sind aus politischer Sicht zwar attraktiv, weil sie vermeintlich nichts kosten. Letzten Endes führen sämtliche Regeln aber einzig und allein zu weiteren Problemen, während die finanzielle Situation der Landwirte in einem Markt mir Überkapazitäten damit nicht nachhaltig verbessert werden kann. Abgesehen von einem erhöhten Kontrollaufwand und weiterer Bürokratie haben diese Regeln keine nachhaltige Wirkung. Die Regeln sollten daher allesamt komplett abgeschafft werden und für die Landwirtschaft dieselben Regeln gelten wie für andere Wirtschaftsbereiche. Zu diesen Regeln zählen insbesondere das Kartellrecht in Form des GWB sowie das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG). Die Einführung von Spezialnormen ist letztlich ein fruchtloses Herumdoktern an Symptomen. Die Probleme der Überproduktion und des intensiven internationalen Wettbewerbs werden durch diese Maßnahmen nicht wirksam adressiert.

6. Vollständiger Subventionsabbau und konsequente Bürokratieentlastung

88. Neben der Beendigung sämtlicher kartellrechtlicher Sonderregeln sollten sämtliche Subventionen so schnell wie möglich abgeschafft werden. Es gibt keine ersichtlichen Gründe für ein substanzielles Marktversagen, das durch Subventionen geheilt werden muss. Die heutigen Subventionen führen nicht nur dazu, dass eigentlich unproduktive Flächen für die Landwirtschaft genutzt und nicht-wirtschaftliche Betriebe sowie eine Überproduktion erhalten bleiben. Darüber hinaus verschafft sich der Staat einen erheblichen lenkenden Einfluss, sodass nicht mehr die Präferenzen der Nachfrager entscheidend dafür sind, wer was wo produziert, sondern in Teilen staatliche Instanzen, mit teils unbeabsichtigten Nebenwirkungen.[23] Durch die Umstellung der Subventionen weg von der konkreten Produktförderung hin zu einer flächenorientierten Förderung (unabhängig von ihrer konkreten Nutzung) hat sich dieses Problem allerdings abgeschwächt.

89. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die starke, subventionsverwöhnte Interessenvertretung der Landwirte politisch einen erheblichen Einfluss hat und das Thema „Landwirtschaft“ stets eines der größten Hemmnisse ist, um Freihandelsabkommen zu schließen, von welchen die europäische Industrie sowie Verbraucher tendenziell profitieren würden, während landwirtschaftliche Erzeuger aus Europa vielfach international nicht konkurrenzfähig sind. Um den wirtschaftlich wenig konkurrenzfähigen und ökonomisch unbedeutenden, aber politisch einflussreichen Bereich zu protegieren, werden die Interessen von Industrie und Verbrauchern regelmäßig zum Schaden Europas geopfert. Mit einer Streichung sämtlicher Subventionen wäre somit nicht nur die Hoffnung verbunden, dass dieses Geld sinnvoller verwendet werden kann, sondern auch, dass der politische Einfluss der landwirtschaftlichen Interessenverbände auf ein Maß zurückgeführt wird, das der wirtschaftlichen Bedeutung des Sektors entspricht.

23 Angeblich soll Resultat einer solch unbeabsichtigten Nebenwirkung die sogenannte „Holland-Tomate“ sein, welche scherzhaft auch als vierter Aggregatzustand des Wassers bezeichnet wird. Durch die ehemalige Praxis, Subventionen zumindest in Teilen an Mengen (in Kilogramm) zu koppeln, wurde es besonders attraktiv, Tomaten zu züchten und anzubauen, die zwar nicht ideal den Geschmack der Verbraucher trafen, aber möglichst viel Wasser halten konnten und damit subventionsoptimiert waren – die Geburt der „Holland-Tomate“, die vermutlich unter Bedingungen einer freien Marktwirtschaft nicht unbedingt entstanden wäre.

90. Deutschland sollte zudem so schnell wie möglich sämtliche nationalen und regionalen Subventionsprogramme beenden und die europäischen Subventionen nicht noch erhöhen.

91. Spezielle Umweltprobleme können durch gezielte Umweltbeihilfen oder Abgaben, wie etwa eine $C0_2$-Abgabe, weiter adressiert werden. Allerdings ist als Gegenleistung für eine solche Beihilfe eine gesellschaftlich erwünschte Leistung zu erbringen, etwa im Bereich des Naturschutzes.

92. Um allzu brachiale Übergänge zu vermeiden, sind ggf. Übergangs- und Anpassungszeiten zu definieren bis zum Auslaufen der Beihilfen. Allerdings bietet eine „Schocktherapie“ den Vorteil einer schnellen Anpassung, welche das Risiko unterbindet, dass Subventionen nach kurzer Zeit wieder eingeführt werden, wie etwa bei der Agrardieselvergütung geschehen.

7. Fazit

93. Die europäische Landwirtschaft enthält zwar nach wie vor Spurenelemente von Marktwirtschaft, weil etwa Erzeuger weitestgehend private Unternehmen sind. Gleichwohl machten staatliche Transfers durch EU, Bund und Länder in den vergangenen fünf Wirtschaftsjahren im Durchschnitt 42 Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens aus. In der Summe belaufen sich die staatlichen Subventionen pro Jahr in Deutschland auf deutlich mehr als 10 Mrd. Euro pro Jahr. Hinzu kommen zahlreiche, teils sehr detaillierte Regulierungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. In Teilen der Landwirtschaft bestehen zudem durch Subventionen induzierte Überkapazitäten, die wiederum ein subventionsfreies Wirtschaften deutlich erschweren und für viele landwirtschaftliche Betriebe unmöglich machen.

94. Etwaiges Marktversagen wird durch diese Subventionen und zahllosen Markteingriffe nicht kuriert. Es ist daher Zeit für eine grundlegende Reform und die Überführung der Landwirtschaft in ein echtes marktwirtschaftliches System.

95. Daher sollten die heutigen Subventionen allesamt abgeschafft werden. Ein Startpunkt können die Subventionen von Bund und Ländern sein, gefolgt von den Zahlungen der EU. Der neue MFR der EU für die Jahre 2028 bis 2034 bietet hier echte Chancen, weil viele Entscheidungen, die bisher auf europäischer Ebene getroffen wurden, zukünftig in die Hoheit der Mitgliedstaaten verlagert werden sollen.

96. Abzuschaffen sind zudem sämtliche kartellrechtlichen Sonderregeln und Spezialvorschriften wie etwa das AgrarOLkG und die europäische UTP-Richtlinie, sodass für die Landwirtschaft der reguläre Rahmen des Wirtschaftsrechts inklusive GWB und UWG gilt.

97. Eine Beendigung aller Subventionen und Sonderregulierungen wird für die Landwirte, die heute in erheblichen Teilen als Transferempfänger vom Geld der Steuerzahler leben, eine befreiende Wirkung haben. Wenn die Landwirtschaft nicht länger am Tropf des Staates hängt, gleicht dies – so haben es unsere Vorgänger im Kronberger Kreis (1984) zurecht formuliert – einer Bauernbefreiung.

98. Ein solcher Schritt erfordert politisch großen Mut, denn Marktwirtschaft und Wettbewerb sind weniger bequem für Anbieter als eine fortwährende staatliche Alimentation. Staatliche Alimentation bedeutet allerdings Abhängigkeit und Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit.

99. Eine Politik der Liberalisierung kann durchaus sehr erfolgreich sein. In einer detaillierten Evaluation der recht radikalen Liberalisierung der Landwirtschaft in Neuseeland kommt Vitalis (2007) zu dem Ergebnis, dass diese sich nachträglich als großer Erfolg erwiesen hat.[24] Dort hat sich nach den Reformen eine sehr produktive, exportstarke und florierende Landwirtschaft entwickelt.

24 „Drawing on a 'three pillar' (economic, environment and social) paradigm of sustainable development, this article assesses some of the impacts of this subsidy reform 20 years after it was launched. The economic and environmental effects are judged to have been broadly positive and the short-term negative social effects were relatively muted." (Vitalis, 2007, S. 21).

Literaturverzeichnis

Anderson, K. (1992), International Dimensions of the Political Economy of Distortionary Price and Trade Policies, in: Goldin, I. und L. A. Winters (Hrsg.), Open Economies: Structural Adjustment and Agriculture, Cambridge University Press, Cambridge.

Anderson, K., Croser, J., Sandri, D. und E. Valenzuela (2010), Agricultural Distortion Patterns since the 1950s: What Needs Explaining?, in: Anderson, K. (Hrsg.), The Political Economy of Agricultural Price Distortions, Cambridge University Press, Cambridge, 25–77.

Balisacan, A. M. und J. M. Roumasset (1987), Public Choice of Economic Policy: The Growth of Agricultural Protection, Weltwirtschaftliches Archiv 123, 232–248.

Barrett, C. B. (1999), The Microeconomics of the Developmental Paradox: On the Political Economy of Food Price Policy, Agricultural Economics 20, 159–172.

Bator, F. M. (1958), The Anatomy of Market Failure, Quarterly Journal of Economics 72, 351–379.

Becker, G. S. (1983), A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, Quarterly Journal of Economics 98, 371–400.

BR24 (2025), Bauernpräsident verzichtet auf Ministeramt, BR24, 25. März 2025.

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2026), Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2024/2025, Berlin.

Coase, R. H. (1960), The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics 3, 1–44.

Demsetz, H. (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, Journal of Law and Economics 12, 1–22.

Donges, J. B. und A. Freytag (2009), Allgemeine Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, Lucius & Lucius, Stuttgart.

Fritsch, M. (2018), Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 10. Auflage, Vahlen, München.

Fulginiti, L. E. und J. F. Shogren (1992), Agricultural Protection in Developing Countries, American Journal of Agricultural Economics 74, 795–801.

Gardner, B. L. (1987), Causes of U.S. Farm Commodity Programs, Journal of Political Economy 95, 290–310.

Haucap, J. und H. Schmidt (2002), Kennzeichnungspflicht für genetisch veränderte Lebensmittel: Eine ökonomische Analyse, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 51, 287–316.

Hey, J. (1998), Abbau von Direktsubventionen und Steuervergünstigungen – verfassungsrechtliche terra incognita, Steuer und Wirtschaft 75, 298–316.

Kronberger Kreis (1984), Für eine neue Agrarordnung: Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik, Kronberger Kreis-Studien Nr. 8, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg.

Latruffe, L. und C. Le Mouël (2009), Capitalization of Government Support in Agricultural Land Prices: What Do We Know?, Journal of Economic Surveys 23, 659–691.

Lindert, P. H. (1991), Historical Patterns of Agricultural Policy, in: Timmer, C. P. (Hrsg.), Agriculture and the State: Growth, Employment, and Poverty in Developing Countries, Cornell University Press, Ithaca, 29–83.

Monopolkommission (2006), Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!, Sechzehntes Hauptgutachten 2004/2005, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2007), Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB, Sondergutachten 47, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2012a), Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, Sondergutachten 63, Nomos, Baden-Baden.

Monopolkommission (2012b), Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Neunzehntes Hauptgutachten 2010/2011, Nomos, Baden-Baden.

Olson, M. (1965), The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Olson, M. (1985), Space, Agriculture, and Organization, American Journal of Agricultural Economics 67, 928–937.

Patel, K. K. (2010), Der Deutsche Bauernverband 1945 bis 1990: Vom Gestus des Unbedingten zur Rettung durch Europa, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 58, 161–179.

Rausser, G. C. und G. Roland (2010), Special Interests versus the Public Interest in Policy Determination, in: Anderson, K. (Hrsg.), The Political Economy of Agricultural Price Distortions, Cambridge University Press, Cambridge, 105–125.

Roth, S. J. (2021), VWL für Einsteiger, 6. Auflage, UVK Verlag, München.

Spiegel (2023), Klare Mehrheit der Deutschen will Steuerprivilegien für Landwirte beibehalten, 22. Dezember 2023.

Stigler, G. J. (1971), The Theory of Economic Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science 2, 3–21.

Swinnen, J. F. M. (1994), A Positive Theory of Agricultural Protection, American Journal of Agricultural Economics 76, 1–14.

Swinnen, J. F. M. (2010), Political Economy of Agricultural Distortions: The Literature to Date, in: Anderson, K. (Hrsg.), The Political Economy of Agricultural Price Distortions, Cambridge University Press, Cambridge, 81–104.

Tyers, R. und K. Anderson (1992), Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment, Cambridge University Press, Cambridge.

Vitalis, V. (2007), Agricultural Subsidy Reform and its Implications for Sustainable Development: The New Zealand Experience, Environmental Sciences 4, 21–40.

Wigger, B. U. (2024), Die Abschaffung der steuerlichen Begünstigung von Agrardiesel ist überfällig, Wirtschaftsdienst 104, 280–282.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

77 Mehr Markt in der Landwirtschaft (2026)
76 Ist der Euro zukunftsfest? (2026)
75 Wirtschaftspolitische Irrtümer (2025)
74 Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung (2025)
73 Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2024)
72 Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln (2023)
71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)

45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
40 Gute Gemeindesteuern (2003)
39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
26 Privatisierung auch im Westen (1993)
25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
16 Das soziale Netz reißt (1988)
15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
14 Reform der Alterssicherung (1987)
13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)

9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Universität Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Johanna Hey

Direktorin des Instituts für Steuerrecht, Universität zu Köln, Mitglied der Akademie der Wissenschaften und der Künste Nordrhein-Westfalen, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.

Wie viel staatliche Unterstützung und Regulierung benötigt die Landwirtschaft? Seit Jahrzehnten prägen umfangreiche öffentliche Mittel und zahlreiche Markteingriffe den europäischen Agrarsektor. Die daraus entstandene finanzielle Abhängigkeit vieler landwirtschaftlicher Betriebe besteht bis heute fort.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, nimmt die deutsche und europäische Agrarpolitik kritisch unter die Lupe. Er zeigt, dass die umfangreichen Agrarsubventionen und staatlichen Eingriffe weitestgehend ebenso wenig ökonomisch gerechtfertigt sind wie die zahlreichen wettbewerbsrechtlichen Sonderregelungen. Die Studie analysiert vor diesem Hintergrund die politischen Mechanismen, die tiefgreifende Reformen erschweren. Die anstehenden Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2028 bis 2034 bieten die Gelegenheit, die Agrarpolitik neu auszurichten. Die Studie plädiert für einen grundlegenden Kurswechsel hin zu mehr Markt und Eigenverantwortung. Eine zukunftsfähige Landwirtschaft braucht keine dauerhafte staatliche Alimentierung, sondern verlässliche Rahmenbedingungen, unternehmerische Freiheit und funktionierenden Wettbewerb.

ISBN 3-89015-140-X