

Eine neue EU-Agrarpolitik für Nord und Süd

Transparenz als Meilenstein beim Umsteuern in der Agrarsubventionspolitik

von Tobias Reichert und Berit Thomsen

Auch nach der EU-Agrarreform benachteiligt die europäische Agrarpolitik durch ihre Subventionen Kleinbauern in Entwicklungsländern und bäuerliche Betriebe in Europa. Die derzeitige Mittelvergabe hat viele negative soziale, ökonomische und ökologische Auswirkungen und trägt dazu bei, dass die gesamte Landwirtschaft in der Öffentlichkeit diskreditiert wird. Ein breites Bündnis von Organisationen aus Entwicklungspolitik, Landwirtschaft, Umwelt- und Tierschutz hat die Aufgaben der EU-Agrarpolitik aus den unterschiedlichen Blickwinkeln neu überdacht und gemeinsam ein Positionspapier zur „Neuorientierung der EU-Agrarpolitik“ entwickelt. Das Bündnis präsentiert darin Vorschläge für die aktuelle agrarpolitische Debatte und die anstehende Prüfung der Luxemburger Beschlüsse 2008/09. Statt Subventionen – wie immer wieder politisch gefordert – gänzlich abzuschaffen plädieren die Verbände dafür, Agrarsubventionen verstärkt als Lenkungsinstrument einzusetzen, um eine sozial-, umwelt- und entwicklungsverträgliche Agrarpolitik zu erreichen.

Nur wenige Jahre nachdem der letzte Reformschritt beschlossen wurde, geht die Debatte um die Zukunft der EU-Agrarpolitik bereits in die nächste Runde. Dass die Reformdiskussionen seit Ende der 80er Jahre praktisch nicht abreißen, liegt auch daran, dass die EU die Ziele und Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nur sehr langsam an veränderte Rahmenbedingungen und praktische Erfahrungen angepasst hat.

Die EU-Agrarpolitik wird den Herausforderungen der Globalisierung nicht gerecht und ist außerdem zu teuer, heißt es in der Studie „A Vision for the Common Agricultural Policy“, die Ende 2005 von den britischen Ministerien für Finanzen und Landwirtschaft veröffentlicht wurde. Eine Vision dieser Studie ist, dass die europäische Landwirtschaft in einem Zeitfenster von zehn bis 15 Jahren ohne Außenschutz und Subventionen international wettbewerbsfähig sein soll (1).

In einem Hintergrundpapier bezeichnete die finnische EU-Ratspräsidentschaft (in der zweiten Jahreshälfte 2006) die für 2008/09 geplante Prüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als „health check“, in dem die Frage gestellt wird, ob das heutige agrarpolitische Modell auch den allgemeinen Werten und Zielen der EU-Agrarpolitik entspricht, die multifunktionale Erwartung der Gesellschaft erfüllt und auch eine angemessene Antwort auf die internationalen Herausforderungen gibt (2).

Zielsetzung mit Widersprüchen

Erhöhung der Produktivität durch technischen Fortschritt und Rationalisierung sowie die sichere Versorgung der Verbraucher mit Lebensmitteln lauten die zentralen Ziele der GAP, die nach wie vor im EU-Vertrag verankert sind. Diese Ziele werden seit den 70er Jahren erreicht und sogar übererfüllt. Die EU stieg zu einem der größten Agrarexporteure der Welt auf – was allerdings nur mit Hilfe hoher Exportsubventionen möglich war. Das Ergebnis waren nicht nur Konflikte mit anderen großen Agrarexporteuren, allen voran den USA, sondern auch eine desaströse Konkurrenz für Kleinbauern in vielen Entwicklungsländern bei wichtigen Erzeugnissen wie Getreide, Rindfleisch und Milchprodukte.

Technischer Fortschritt und Rationalisierung haben in der EU einen raschen Strukturwandel in der Landwirtschaft befördert, der vor allem kleinere, bäuerlich wirtschaftende Betriebe zur Aufgabe zwingt. Die Zahl der Betriebe und Beschäftigten ist entsprechend stark zurückgegangen. Die damit einhergehende Intensivierung und Spezialisierung haben durch den verstärkten Einsatz von chemischen Düngemitteln und Pestiziden sowie regionale Nährstoffüberschüsse zu massiven Umweltproblemen geführt.

Die EU hat auf diese Probleme nicht etwa damit reagiert, die bisherigen Ziele der GAP anzupassen. Stattdessen wurden Ziele wie Umweltschutz, Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen, Verbraucherschutz und die Förderung benachteiligter ländlicher Gebiete als „Querschnittsaufgaben“ in den EU-Verträgen verankert und gelten damit auch für die Agrarpolitik.

Der Zielkatalog der GAP wird dadurch nicht nur umfangreicher, sondern die Widersprüche wurden weiter verstärkt. Denn die weitere Steigerung der Produktivität und Produktion ist nur schwer mit dem Umweltschutz und entwicklungspolitischen Zielen zu vereinbaren. Die Rationalisierung wirkt auch dem Erhalt von bäuerlichen Betrieben und Beschäftigung in benachteiligten Gebieten entgegen (3).

Kein Ende des Dumpings

Um die Anreize zur Überproduktion zu verringern und die GAP in Übereinstimmung mit den Regeln der Welt handelsorganisation WTO zu bringen, wurden ihre Instrumente seit Anfang der 90er Jahre grundlegend umgestaltet. Die garantierten Preise für die meisten Produkte wurden deutlich gesenkt, für die betroffenen Landwirte direkte Zahlungen eingeführt, um die entstehenden Verluste zumindest zum Teil auszugleichen. Dazu kam das Instrument der Flächenstilllegung, um die Getreideerzeugung in der EU zu verringern. Im Ergebnis wurden die Überschüsse und subventionierten Exporte für wichtige Produkte zwar reduziert – nicht aber völlig abgebaut.

Neuorientierung der EU-Agrarpolitik – Forderungen der Verbände

Die Verbände und Organisationen aus Entwicklungspolitik, Landwirtschaft, Umwelt- und Tierschutz stellen folgende Forderungen an eine zukünftige EU-Agrarpolitik:

Welthandel: Die Europäische Union muss sich für eine entwicklungs-, sozial- und umweltpolitisch verträgliche Agrarpolitik einsetzen, die bäuerlicher Landwirtschaft in Nord und Süd eine Zukunft ermöglicht. Die Agrarhandelsregeln der WTO spielen hierfür eine erhebliche Rolle. Sie sind als Rahmen maßgeblich für die Ausgestaltung nationaler Agrar- und Ernährungspolitiken. Als einer der entscheidenden Akteure innerhalb der WTO-Verhandlungen hat die EU die Möglichkeit, den Rahmen so zu setzen, dass eine umweltverträgliche, bäuerliche Landwirtschaft in Nord und Süd und eine positive Entwicklung ländlicher Räume weltweit möglich ist. Die direkten Exportförderungen sind sofort substantiell sowohl monetär als auch in Bezug auf die gestützte Ausfuhrmenge abzubauen, bevor sie 2013 endgültig auslaufen.

Subventionssystem: Die Organisationen fordern den Abbau von Dumpingeffekten der entkoppelten Direktzahlungen durch Anbindung der Zahlungen an soziale (z.B. Beschäftigungsleistung der Betriebe) und an wirksame ökologische Kriterien (d.h. Veränderung der Cross Compliance-Vorschriften). Langfristig ist die Zweite Säule zum Kern der europäischen Agrarpolitik zu entwickeln und das Prinzip der Zweiten Säule „Honorierung von gesellschaftlich gewünschten Leistungen“ ist als Prinzip der gesamten Agrarpolitik anzuwenden. Das Ziel ist ein einheitliches Finanzierungsinstrument und die Auflösung des bisherigen Subventionssystems mit seiner Säulenlogik.

Transparenz: Die Organisationen fordern die EU und die Mitgliedsstaaten auf, die Verteilung der Zahlungen ver-

pflichtig offenzulegen, mindestens auf Ebene bestimmter Betriebsklassen oder Wirtschaftsweisen. Es ist das Recht der Gesellschaft, über die Verwendung und Wirkung der Mittel informiert zu werden. Es ist daher Pflicht der EU und der Mitgliedsstaaten, eine entsprechende Information zu gewährleisten. Das ist auch im Eigeninteresse der berechtigten Mittelempfänger, denn eine Akzeptanz der Ausgaben durch die Steuerzahler wird nur über einen Dialog mit der Öffentlichkeit zu erreichen sein.

Standards: Mindeststandards für Nahrungsmittel sind notwendig für den Verbraucherschutz und sichern den insbesondere in Industrieländern steigenden Qualitätsanspruch der Konsumenten. Häufig sind Entwicklungsländer und allen voran die dort lebenden Kleinbauern den Ansprüchen hinsichtlich der geforderten Standards und der erforderlichen Qualitätsmanagementsysteme nicht gewachsen. Für Entwicklungsländer wirken Lebensmittelstandards nicht selten als nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Deswegen ist es dringend notwendig, den Verbraucherschutz und den Qualitätsanspruch mit den Anliegen von Kleinbauern in Einklang zu bringen.

Ressourcen: Für den Erhalt von Entwicklungschancen ländlicher Räume und einer bäuerlichen Landwirtschaft in Nord und Süd ist eine wichtige Rahmenbedingung, dass die dort tätigen Wirtschaftseinheiten Zugangsrechte zu den wichtigsten Ressourcen haben. Deshalb muss, wie in allen anderen Bereichen der Wirtschaft auch, sowohl der Zugang zu Land und Wasser (behindert durch Konzentration der Besitzverhältnisse) wie auch von Saatgut (behindert durch geistige Eigentumsrechte und Terminator-Technologie) so kartellrechtlich überwacht und ausgestaltet werden, dass es zu keiner Monopolisierung dieser Ressourcen in der Hand weniger Anbieter kommt (9).

Auch von dem 2003 beschlossenen nächsten Reformschritt, bei dem die Direktzahlungen an die Landwirte völlig von der Produktion abgekoppelt werden, ist keine vollständige Lösung zu erwarten. Nach Prognosen internationaler Organisationen sowie der EU werden die Getreideexporte der EU in den nächsten zehn Jahren eher ansteigen (4). Die Exporte von Vollmilchpulver bleiben unverändert, und nur bei Butter, Magermilchpulver und Rindfleisch wird mit einem deutlichen Rückgang der Exporte gerechnet.

Prämien verdrängen die kleineren Betriebe

Gerade größere rationalisierte Betriebe profitieren von dem neuen Subventionssystem. Sie können noch zu Preisen produzieren, bei denen andere schon Verluste schreiben. Mit den Direktzahlungen können sie die Differenz zwischen ihren Produktionskosten und den oft darunter liegenden Weltmarktpreisen ausgleichen.

Ein Rechenbeispiel verdeutlicht dies: In Deutschland betragen die entkoppelten Direktzahlungen im Schnitt mehr als 300 Euro je Hektar und Jahr. In rationalisierten flächenstarken Betrieben bewirtschaftet heute eine Arbeitskraft 400 Hektar Ackerland. Somit erhält ein rationalisierter Betrieb umgerechnet auf eine Arbeitskraft bis zu 120.000 Euro – jedes Jahr, völlig legal (5). Der durchschnittliche Betrieb bekommt – umgerechnet auf eine Arbeitskraft – dagegen weniger als ein Zehntel davon. Diese Prämienpolitik wirkt wettbewerbsverzerrend auf bäuerliche Betriebe in Deutschland: Knapp 70 Prozent bekommen jeweils weniger als 10.000 Euro Prämienfelder jährlich (6). Und so wie rationalisierte Betriebe mit den Prämien in die Lage versetzt werden, hiesige bäuerliche Betriebe zu verdrängen, werden durch diese Prämienpolitik im internationalen Handel auch (klein-)bäuerliche Betriebe in den Entwicklungsländern ausgebootet.

Umso schwerer wiegt, dass jährlich mit über 40 Milliarden Euro der Löwenanteil des Europäischen Agrarhaushalts für die „Erste Säule“ der GAP und davon rund 70 Prozent für die so gestalteten Direktzahlungen ausgegeben werden, die nur an minimale ökologische und überhaupt nicht an soziale Kriterien gebunden sind.

Diese ungenügend gebundenen Zahlungen hat die EU in ihren Finanzplanungen bis 2013 festgeschrieben. Erhebliche Kürzungen sind dabei ausgerechnet in der sogenannten Zweiten Säule der GAP, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) beschlossen worden. Damit stehen für Instrumente, die die besonderen Qualitäten der Landwirtschaft, umweltfreundliche Anbaumethoden und benachteiligte Gebiete gezielt fördern, im Schnitt nur noch etwa 11,1 Milliarden Euro jährlich zur Verfü-

gung – statt 13,7 Milliarden Euro wie von der EU-Kommission ursprünglich vorgeschlagen. Und diese Mittel werden teilweise auch noch für Maßnahmen zur „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ der Landwirtschaft eingesetzt. Diese fließen beispielsweise als Investitionsbeihilfen an bereits rentable Betriebe.

Subventionen: nicht abschaffen ...

Wenn Subventionen solche Auswirkungen haben, dann stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, die Subventionen einfach abzuschaffen? Die folgenden Zahlen verdeutlichen, welche Konsequenzen dies hätte. Die kleineren Haupterwerbsbetriebe in Deutschland erwirtschafteten 2004/05 durchschnittlich 17.566 Euro Gewinn. Wären da nicht die Direktzahlungen und Zuschüsse, die einen bedeutenden Anteil der betrieblichen Erträge landwirtschaftlicher Unternehmen darstellen, dann könnten die kleineren Haupterwerbsbetriebe ihre Hoftüren zumachen (7). In dieser Gruppe sind vor allem die Milchviehbetriebe zu finden, oft in benachteiligten Gebieten. Vor allem eine bäuerliche, also umweltgerechte und soziale Landwirtschaft würde den Wegfall der Subventionen nicht verkraften. Vielmehr ist darüber nachzudenken, wie das Instrument Agrarprämienfelder ausgestaltet sein muss, damit es den agrarpolitischen Herausforderungen national und global, heute und in Zukunft gerecht wird.

... sondern umgestalten

Vor diesen Hintergründen hat sich die Subventionspolitik der EU-Agrarpolitik als ein Schwerpunkt herauskristallisiert, mit dem sich das Bündnis von Organisationen aus Entwicklungspolitik, Landwirtschaft, Umwelt- und Tierschutz bei der Bewertung der aktuellen EU-Agrarpolitik auseinandergesetzt hat. Im Sinne der Organisationen sind Subventionen grundsätzlich ein wichtiges Lenkungsinstrument, um eine sozial-, umwelt- und entwicklungsverträgliche Agrarpolitik zu erreichen. Die derzeitige Mittelvergabe hat allerdings noch zu viele negative Auswirkungen und trägt sogar dazu bei, dass die gesamte Landwirtschaft in der Öffentlichkeit diskreditiert wird.

Auch der Liberalisierungsfokus bei den WTO-Verhandlungen in Hongkong auf Kosten der (klein-)bäuerlichen Landwirtschaft in Nord und Süd, der dramatische Legitimationsverfall der derzeitigen Agrarpolitik und die massive Schwächung der Zweiten Säule durch den EU-Beschluss zur Finanziellen Vorausschau 2007–2013 machen ein Umsteuern in der Agrarpolitik notwendig.

Die beteiligten Organisationen setzen sich für eine weitreichende Trendumkehr ein (siehe Kasten). Sie fordern eine aktive Agrarpolitik zu Gunsten ländlicher Räume in Nord und Süd. Jedes Land soll das Recht haben, die Produktion von Lebensmitteln für den einheimischen Verbrauch zu unterstützen und zu schützen, um die Ernährungssicherheit und ein angemessenes Niveau an Selbstversorgung zu gewährleisten (8).

Anmerkungen

- (1) A Vision for the Common Agricultural Policy. December 2005. HM Treasury and Department for Environment, Food and Rural Affairs (Ed.).
- (2) The European Model of Agriculture – Challenges Ahead. A Background Paper for the Meeting of Ministers of Agriculture in Oulu 26.9.2006. Finland's EU Presidency (Ed.)
- (3) Tobias Reichert: EU-Agrarsubventionen auf dem Prüfstand – Entwicklung von Kriterien für ihren Umbau. März 2006. Diese Studie ist einzusehen unter: www.abl-ev.de, www.germanwatch.org oder auf den Internetseiten des Kritischen Agrarberichts (www.kritischer-agrarbericht.de).
- (4) Vgl. FAO/OECD: World Agricultural Outlook 2005–2015
- (5) Die soziale Anbindung der Prämien-Zahlungen an den Faktor Arbeit jetzt durchsetzen! Aufruf des Abl-Bundesvorstandes. November 2005.
- (6) Vgl. EU-Kommission, Reg. (EC) No 1259/1999, Financial Year 2004 (http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2004/annex1_en.pdf).
- (7) BMELV (Hrsg): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006.
- (8) Neuorientierung der EU-Agrarpolitik – Für einen entwicklungs- und umweltpolitisch verträglichen Umbau der Agrarpolitik, der einer bäuerlichen Landwirtschaft eine Zukunft ermöglicht. März

2006. Positionspapier von 18 Verbänden (Abl, AgrarBündnis, Brot für die Welt, BUND, BAGeJ, DNR, DTSchB, Euronatur, FIAN-Deutschland, GJ, Germanwatch, INKOTA-netzwerk, KLJB, MISE-REOR, Naturland, NABU, Oxfam, WWF Deutschland), erarbeitet im Rahmen eines Projekts von Germanwatch und Abl mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das Papier ist einzusehen unter: www.abl-ev.de, www.germanwatch.org oder auf den Internetseiten des Kritischen Agrarberichts (www.kritischer-agrarbericht.de).

(9) Quelle: Positionspapier der Verbände (siehe Anm. 8).

Autor / Autorin

Tobias Reichert

Freier Gutachter zu Fragen des Welthandels,
Vorstandsmitglied bei Germanwatch e.V.

Gneisenaustraße 5
10961 Berlin
E-Mail: tobias.reichert@gmx.net



Berit Thomsen

Diplom-Agraringenieurin, Mitarbeiterin
der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft (Abl).

Abl
Bahnhofstraße 31
59065 Hamm
E-Mail: thomsen@abl-ev.de

