

Umgestaltung der EU-Agrarpolitik jetzt - Anforderungen an die laufende Agrarreform (Health-Check) als ein Beitrag zur Armutsbekämpfung weltweit

Berlin, Mai 2008

Die Preise für viele Grundnahrungsmittel sind in jüngster Zeit stark gestiegen, nachdem sie Jahrzehnte lang gesunken sind. Die Weltbank verzeichnet einen Anstieg der Lebensmittelpreise in den vergangenen drei Jahren um 83 Prozent. Laut der FAO haben sich allein im Jahr 2007 die Preise für Weizen und Reis um 130 Prozent bzw. 74 Prozent angehoben. Dieser Anstieg der Preise löste Proteste vor allem in ärmeren Ländern aus. Weltbank-Chef Robert Zoellick hat in diesem Zusammenhang „zu einem internationalen Kampf gegen die rasanten Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln“ aufgerufen, denn diese Entwicklung sei mitverantwortlich für Hungersnöte und Unterernährung weltweit.

Dabei hungern seit Jahrzehnten 850 Millionen Menschen auf der Welt. 80 Prozent der Hungernden leben und leben auf dem Lande. Diese Menschen können sich schon lange nicht mehr versorgen, denn verfehlte Agrarpolitiken in ihren eigenen Ländern und bei wichtigen Exporteuren wie der EU haben einen großen Anteil daran, dass ländliche Räume und Grundnahrungsmittelproduktion lange vernachlässigt wurden. Die Konkurrenz mit billigen und subventionierten Exporten aus der EU zerstörte die Absatzmöglichkeiten von Kleinbauern auf ihren eigenen Märkten. Die Probleme wurden durch eine Ausrichtung der Agrarwirtschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern auf Export-Produkte noch verschärft.

Die EU-Agrarpolitik steht Angesichts der Preisentwicklung auf den globalen Märkten und des Klimawandels vor neuen Herausforderungen. Sie muss so umgestaltet werden, dass sie negative Effekte auf die Märkte in Entwicklungsländern in Zukunft ausschließt und wirksame Anreize für eine soziale, umwelt- und klimafreundliche Produktion in der EU und auch in den Entwicklungsländern schafft. Vor diesem Hintergrund bewerten MISEREOR, Germanwatch, die Heinrich-Böll-Stiftung und die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) die vorliegenden Reformvorschläge der EU-Kommission im laufenden Health-Check-Prozess.

Bewertung der Reformvorschläge

Die EU-Kommission hat am 20. November 2007 einen ersten Reformvorschlag vorgelegt, der in den vergangenen Monaten intern bereits abgeändert worden ist. Für den 20. Mai hat die EU-Kommission die Veröffentlichung der Legislativ-Vorschläge zum Health-Check angekündigt. Die bisherigen Vorschläge zur Ausgestaltung der Agrarausgaben und der Milchmarktpolitik werden hier skizziert und analysiert.

Agrarausgaben:

Der Agrarhaushalt der EU-25 betrug 2006 knapp 50 Mrd. Euro. Davon bilden die Direktzahlungen (34 Mrd. Euro) mittlerweile den größten Anteil. Die Direktzahlungen werden zur so genannten ersten Säule (42,1 Mrd. Euro) gezählt. Aus der ersten Säule werden weiterhin auch Interventionsmaßnahmen und Lagerhaltung (5,6 Mrd. Euro) sowie Exportsubventionen (2,5 Mrd. Euro) gezahlt. Die zweite Säule der ländlichen Entwicklung erhielt nur 7,7 Mrd. Euro.

Mit Hilfe von **Exportsubventionen** werden Überschüsse künstlich verbilligt auf dem Weltmarkt exportiert. Beispielweise für Milchprodukte sind die Exportsubventionen im Sommer 2007 ausgesetzt worden, da der Milchpreis weltweit gestiegen ist. Aber die Exportsubventionen können jederzeit wieder eingesetzt werden, wie es für unverarbeitetes Schweinefleisch im November letzten Jahres auch gemacht wurde. Die EU hat zwar im Rahmen der Doha-Runde der WTO die Abschaffung ihrer Agrarexportsubventionen bis zum Jahr 2013 angeboten, aber von ähnlichen Schritten etwa der USA abhängig gemacht. In dem laufenden Reformprozess der EU taucht die notwendige und sofortige Abschaffung dieser handelsverzerrenden Ausfuhrerstattungen bisher an keiner Stelle auf.

Die **Direktzahlungen** der EU, die direkt an landwirtschaftliche Betriebe gezahlt werden, sind im Jahr 2003 weitgehend von der Produktion abgekoppelt worden. In einem Teil der EU-Mitgliedstaaten werden teilweise weiterhin gekoppelte Zahlungen gewährt (nationaler Spielraum). Doch auch entkoppelte Direktzahlungen wirken wettbewerbsverzerrend, solange sie nicht an wirksame soziale und ökologische Kriterien gebunden sind. So führt die heutige Regelung dazu, dass flächenstarke rationalisiertere Betriebe Subventionen in Höhe von umgerechnet bis zu 120.000 Euro je Arbeitskraft bekommen, während bäuerliche Betriebe weniger als ein Zehntel davon je Arbeitskraft an Direktzahlungen erhalten (Durchschnitt in Deutschland: 9.000 Euro je Arbeitskraft). Diese Wettbewerbsverzerrung setzt die Betriebe in die Lage, zu Preisen, die unter den Produktionskosten liegen, zu verkaufen – sowohl innerhalb der EU als auch für den Export.

Die EU-Kommission hat auf Druck der Initiativen für Transparenz bei Agrarsubventionen im Herbst einen gestaffelten Kürzungsvorschlag unterbreitet, der wertvolle Ansätze für eine gerechtere Verteilung der Agrarzahlungen geliefert hat. Nicht zuletzt auf Druck der deutschen Bundesregierung ist die EU umgeschwenkt und aktuell lässt sich vermuten, dass am 20. Mai nur noch eine minimale Staffelung bei der Umwidmung von Direktzahlungen hin zur Förderung der Ländlichen Entwicklung vorgeschlagen wird. Zu erwarten ist, dass Beihilfen von mehr als 100.000 Euro von 2009 an um drei Prozent, Beihilfen von mehr als 200.000 Euro um sechs Prozent und Beihilfen von mehr als 300.000 Euro um neun Prozent zusätzlich gekürzt werden sollen. Das Geld soll in dem Mitgliedsland verbleiben.

Diese kleine Staffelung ist der Bundesregierung immer noch zu hoch. Sie lehnt jegliche Differenzierung der Zahlungen ab. Weniger stark ist ihre Ablehnung gegenüber einer (linearen, ungestaffelten) Erhöhung der so genannten Modulation, also der Umschichtung eines Teils der Direktzahlungen der ersten Säule in die zweite Säule für Maßnahmen der **ländlichen Entwicklung**. Die Kommission schlägt vor, die Modulation von heute 5 % (oberhalb eines Freibetrages von 5.000 Euro/Betrieb/Jahr) in den Jahren 2009 bis 2012 jährlich um 2 % anzuheben, so dass 8 % hinzukommen würden (zusätzlich zu der o.g. kleinen Staffelung). Diese erhöhte Modulation ist zu begrüßen, es gilt jedoch, auch hier die Maßnahmen zu identifizieren, die zu Handelsverzerrungen führen können (vor allem Investitionshilfen z.B. für Stallbauten).

Vor allem die unzureichende Qualifizierung der Direktzahlungen birgt die Gefahr, dass die Agrarzahlungen ihre gesellschaftliche Legitimation verlieren und im Zuge der politisch angestrebten Liberalisierung schrittweise abgeschafft werden. Dabei sind finanzielle Unterstützungen, wenn sie denn richtig eingesetzt werden, sehr wertvoll für den Erhalt einer bäuerlichen Landwirtschaft weltweit, die eine regionale Produktion, Weiterverarbeitung und Versorgung von Nahrungsmitteln sichert.

Zu diesem Schluss kommen auch zwei Fallstudien (siehe Quellenhinweise unten) in Schleswig-Holstein und Sambia. In Schleswig-Holstein sichert und schafft eine bäuerliche und handwerkliche Käseverarbeitung Arbeitsplätze in den Regionen, während im Vergleich eine exportorientierte Strategie, wie sie bei der Molkerei Nordmilch gefördert wurde, Arbeitsplätze abbaut und auch in Entwicklungsländern negativ wirkt. In Sambia konnten Kleinbauern mit finanziellen Mitteln dabei unterstützt werden, den städtischen Markt zu beliefern und sich ein Einkommen mit der Milcherzeugung zu sichern, wobei sie auf traditionelle Methoden und traditionellem Wissen zurückgreifen.

Milchmarktpolitik:

Die EU-Kommission strebt, auch unterstützt von Deutschland, in der **Milchmarktpolitik** ein Auslaufen der Quotenregelung an. Deshalb will die EU-Kommission eine jährliche Erhöhung der Milchquote um 1 Prozent ab 2010/11 bis 2014/15 vorschlagen. Dabei hat die EU-Kommission, unterstützt von interessierter Seite (Milchindustrie), noch vor Bewertung der EU-Agrarreform im Health-Check gerade erst die Milchmenge um zwei Prozent ab April 2008 ausgedehnt. Das entspricht 2,84 drei Millionen t mehr Milchmenge in der EU (davon in Deutschland 560.000 t). Diese Menge erhöht die weltweit erzeugte Milchmenge zwar nur um 0,5 Prozent, gelangt diese Mehrmenge aber auf den Weltmarkt, so erhöht sich damit die international gehandelte Milchmenge schon um 7 Prozent – was die Preise wieder massiv unter Druck setzen wird.

Nach Analysten der niederländischen Rabobank entscheiden bereits 0,3 Prozent der Weltmilchproduktion, das sind zwei Millionen t Milch, über einen ruinösen oder erträglichen

Weltmarktpreis. Zudem ist zu erwarten, dass es durch die Abschaffung der EU Milchquote im Jahr 2014/15 zu einem erheblichen Anstieg der Milcherzeugung in der EU kommt und damit das Dumping in Entwicklungsländer mit anderen Mitteln weiterzugehen droht. Schon jetzt sind durch leichte Milchmengensteigerungen in der EU die Milchpreise in Deutschland und in der EU wieder massiv unter Druck geraten - nachdem Molkereien über mehrere Monate den Bauern teilweise den kostendeckenden Mindestpreis von mehr als 40 Cent/l an die Milchbauern ausgezahlt haben.

Die Exportorientierung der EU-Milchpolitik hat aktiv dazu beigetragen, dass zu Zeiten von niedrigen Milchpreisen für Kleinbäuerinnen in Burkina Faso sich ein Aufbau der Milchwirtschaft nicht gelohnt hat. Ihre Milch konnte nicht mit künstlich verbilligtem Milchpulver aus der EU konkurrieren. Kleinbauern im Norden wie im Süden sind auf einen kostendeckenden Rohmilchpreis dringend angewiesen. Bei fairen Milchpreisen in Nord und Süd können bäuerliche Haushalte von der Milch leben. Dann brauchen Bauern in der EU für die Milcherzeugung keine Subventionen noch Hungernde in Burkina Faso Nahrungsmittelhilfen.

EU-Agrarpolitik neu justieren

Aus der vorliegenden Bewertung lassen sich Rückschlüsse für politische Handlungsansätze ziehen, die umgehend in den Health-Check-Prozess Eingang finden müssen. Ziel muss es sein, die entwicklungspolitisch negativen Effekte der EU-Agrarpolitik auszuschalten und ländliche Entwicklung und bäuerliche Landwirtschaft weltweit zu stärken – als ein Beitrag zur Armutsbekämpfung. Deshalb müssen sich das Landwirtschaftsministerium und die deutsche Bundesregierung für folgende Maßnahmen einsetzen:

- in dem Health-Check-Prozess ist die sofortige Abschaffung der Exportsubventionen zu beschließen.
- der Health-Check muss dafür genutzt werden, die Agrarzahlungen an einen Betrieb gestaffelt zu kürzen, wenn die Prämiensumme z.B. die Hälfte der tatsächlichen Arbeitskosten im Betrieb übersteigt.
- die Förderpolitiken sind dahingehend auszurichten, dass sie für eine bäuerliche und ökologisch orientierte Landwirtschaft notwendige Arbeitsplätze in den ländlichen Räumen erhalten und schaffen sowie eine regionale Produktion, Verarbeitung und Ernährung weltweit sichern.
- die zusätzlichen Milchmengen müssen wirksam vom Markt zurückgenommen werden können, wenn ein Absatz zu kostendeckenden Preisen nicht gegeben ist. Ziel muss eine flexible Milchmengensteuerung in der EU sein, die sicher stellt, dass ein Dumping in Entwicklungsländern mit billigen Milchprodukten langfristig und wirksam unterbunden wird.

Anmerkung

Das vorliegende Dokument basiert auf Ergebnissen im Ecofair Trade Dialogue von MISEREOR und der Heinrich-Böll-Stiftung aus dem Bericht „Slow Trade Sound Farming – Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft“ von April 2007 sowie aus den von Germanwatch und der AbL herausgegebenen Fallstudien: „Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia – Wirkungen von Fördermaßnahmen am Beispiel Milch“ und „Förderansätze zur ländlichen Entwicklung – Arbeitsplatzeffekte am Beispiel ‚Käsestraße‘ in Schleswig-Holstein und Nordmilch AG“ von Dezember 2007. Die Organisationen arbeiten derzeit an allgemeine Kriterien für gesellschaftliche Leistungen der ländliche Räumen, die entwicklungsverträglich und bäuerlich sind und Relevanz für die europäische Agrarpolitik und Agrarhandelspolitik haben.

Links zu den Studien:

- <http://www.germanwatch.org/handel/shkaese.htm> (Förderansätze zur ländlichen Entwicklung - Käsestraße)
- <http://www.germanwatch.org/handel/milsamb.htm> (Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia)
- http://www.ecofair-trade.org/pics/de/brosch_ecofairtrade_dl.pdf

Kontakt zu den Organisationen

Tobias Reichert, Germanwatch, Tel.: 030 / 28 88 356 –3

Berit Thomsen, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Tel: 02381-9053172

Mute Schimpf, Misereor, Tel.: 0172-1704891